



Osaamista
ja oivallusta
tulevaisuuden
tekemiseen

Mäkelä Olli

Lupamenettelyiden ongelmat kulttuuri- historiallisesti arvokkaan rakennuksen korjaushankkeessa

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Insinööri (ylempi AMK) -tutkinto

Rakennustekniikan tutkinto-ohjelma

Opinnäytetyö

12.3.2020

Tekijä Otsikko Sivumäärä Aika	Olli Mäkelä Lupamenettelyiden ongelmat kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuksen korjaushankkeessa 68 sivua + 1 liite 12.3.2020
Tutkinto	Insinööri (ylempi AMK) -tutkinto
Tutkinto-ohjelma	Rakennustekniikan tutkinto-ohjelma
Ammatillinen pääaine	Korjausrakentaminen
Ohjaajat	Jorma Lehtinen, Lehtori, Metropolia ammattikorkeakoulu Elina Mäkelä, kehityspäällikkö, Ramboll CM Oy
<p>Valtion teettämässä selvityksissä on noussut esiin lupamenettelyistä ja valitusprosessista aiheutuvat ongelmat sekä viivästykset rakennushankkeisiin sekä erityisesti korjausrakentamisen laintulkinnan haasteet. Lisäksi ympäristöministeriö on nostanut lupamenettelyiden kehittämisen yhdeksi pääteemaksi käynnissä olevassa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa.</p> <p>Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää lupamenettelyiden ongelmien ja haasteiden syitä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten korjaushankkeissa. Työssä keskityttiin Helsingin kantakaupungin alueeseen. Lisäksi haluttiin selvittää rakennushankkeeseen ryhtyvän vaikutusmahdollisuuksia ja toimintatapoja, joilla lupamenettelyprosessin ongelmia voitaisiin välttää. Tutkimuksen päämenetelmäksi valittiin tapaustutkimus ja tutkimuskohteiksi neljä korjaushanketta Helsingin kantakaupungin alueelta. Kohteet edustavat Suomen tämän hetken merkittävimpiä ja suurimpia korjausrakennushankkeita ja niihin liittyy suojellisia piirteitä. Kohteiden lupamenettelyistä kerättiin tietoa haastatteluiden sekä virallisten päätösdokumenttien ja asiakirjojen avulla.</p> <p>Tutkimuksen perusteella monet ongelmista olisi vältettävissä, jos lupamenettelyihin liittyvistä asioista sovittaisiin rakennusvalvontaviranomaisen kanssa riittävän ajoissa ennen rakennuslupavaihetta. Valmistelemina toimenpiteinä myös esiselvitysten ja ennakkoneuvotteluiden tärkeys nousi esiin kaikissa tutkittavissa kohteissa. Lisäksi rakennuspaikan asemakaavan ja sen määräysten noudattaminen osoittautui ratkaisevaksi onnistuneen ja nopean lupaprosessin saavuttamisessa. Asemakaavasta poikkeaminen ja sen seurauksena poikkeamispäätöksen hakeminen tai vaihtoehtoisesti hankekaavaprosessin toteuttaminen pidentävät hankkeen lupamenettelyjä huomattavasti. Kaikkiin lupamenettelyiden ongelmiin rakennushankkeeseen ryhtyvä ei voi suoraan vaikuttaa. Viranomaisten resurssipula sekä viranomaisten laintulkintojen vaihtelu ovat rakennushankkeeseen ryhtyvän vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella.</p> <p>Tutkimuskohteista kerätyn aineiston ja analyysin perusteella voidaan esittää uusia näkökulmia ja mielenkiintoisia ideoita lupaprosessin ongelmien ja viivästysten välttämiseksi. Tutkimuksen perusteella lupaprosessin tavoitteellisen aikataulun laadinta yhdessä viranomaisten kanssa voi vähentää lupaprosessin viivästyksiä. Lisäksi ammattitaitoisen pääsuunnittelijan valinta on yksi avaintekijöistä onnistuneeseen ja sujuvaan lupaprosessiin. Opinnäytetyön yhteenveto-osiossa on esitetty neuvoja rakennushankkeeseen ryhtyvälle lupamenettelyiden ongelmien välttämiseksi sekä tutkimuksessa havaitut pääongelmat ja toimenpidesuosituksukset.</p>	
Avainsanat	Rakennuslupa, korjausrakentaminen, rakennussuojelu, rakennushankkeeseen ryhtyvä, viranomainen

Author Title	Olli Mäkelä Challenges of Building Permit Proceedings in Historically Significant Repair Construction Project
Number of Pages Date	68 pages + 1 appendix 12 th March 2020
Degree	Master of Engineering
Degree Programme	Civil Engineering
Professional Major	Repair construction
Instructors	Jorma Lehtinen, Principal Lecturer Elina Mäkelä, Quality and Development Manager
<p>Studies published by the state have shown that building permit proceedings and appeal processes cause problems and delays to building projects. Interpretation of the law is especially challenging in repair construction of historical buildings. The Ministry of the Environment has added development of building permit processes as one of the main themes of ongoing construction law reform.</p> <p>The objectives of this study are twofold. First, it aims at explaining the reasons behind problems in building permit processes in repair construction of historical buildings of the Helsinki downtown area. Second, this study describes methods and courses of action that a party engaging in a building project could implement to reduce problems linked to a building permit process. To that purpose, the research study method focused on the case study of four repair projects from Helsinki downtown. Those four projects currently represent Finland's largest and most challenging repair projects. They each involve buildings that are historically significant and protected by the law and thus require the strict implementation of conservation principles. Data about these building projects and assigned permit proceedings was obtained through interviews and the investigation of public design documents and authority's official decision records.</p> <p>According to the survey, problems in building permit processes could if party engaging in the building project and authority could discuss and agree on the matters early, and especially before applying for building permits. The importance of condition surveys and preliminary negotiations were highlighted in all the subject projects. Similarly, abiding building plots city plan and associated local regulations proved to be crucial for successful and fast building permit process. The deviations from a city plan lead to an endorsed deviation decision from the authority or the design of a city plan revision, which both significantly increases the time of building permit proceedings. Parties engaging in a building project cannot solve themselves all the problems faced in building permit proceedings, including, for example, the lack of authority resources and the different interpretation of the law by authorities.</p> <p>The analysis of the data collected from these four subject projects allowed the suggestion of new perspectives and interesting ideas. For example, the study suggests that to achieve successful and delay-free building permit process, parties engaging in a building project should lay a detailed schedule in collaboration with authorities. Additionally, the selection of experienced and skilled Principal Designer appears as a key element towards a successful building permit process, but diverse other general advice for party engaging in a building project is available. The main problems and solutions to common building permit challenges are presented in the summary section of this thesis.</p>	
Keywords	building permit, repair construction, conservation, party engaging in a building project, authority

Sisällys

Lyhenteet

1	Johdanto	1
2	Tutkimuksen tausta	2
3	Rakennussuojelu	3
3.1	Järjestelmä	3
3.2	Kulttuurihistorian huomioiminen korjaushankkeessa	4
3.3	Haasteita suojeltujen rakennusten korjaushankkeissa	5
4	Rakennushankkeeseen ryhtyvän rooli ja vaikutusmahdollisuudet	6
5	Viranomaisosapuolet kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuksen lupamenettelyssä	8
5.1	Yleistä	8
5.2	Kunnan rakennusvalvontaviranomainen	9
5.2.1	Lainmukainen rooli ja toiminta Helsingissä	9
5.2.2	Toiminnan haasteet	10
5.2.3	Toiminnan kehittäminen	11
5.3	Museoviranomainen	11
5.3.1	Lainmukainen rooli	11
5.3.2	Toiminta Helsingissä	12
5.3.3	Toiminnan haasteet	12
5.4	Pelastusviranomainen	13
5.4.1	Lainmukainen rooli sekä toiminta Helsingissä	13
5.4.2	Haasteet toiminnassa sekä kehityshankkeet	14
5.5	Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksien rooli	15
6	Lupamenettelyt korjausrakentamisessa	15
6.1	Yleistä	15
6.2	Luvanvaraisuus korjausrakentamisessa	16
6.3	Ennakkoneuvottelujen merkitys	17

6.4	Rakennusluvan hakeminen	18
6.5	Toimenpidelupa	20
6.6	Poikkeaminen	20
6.7	Kaavamuutos	21
6.7.1	Prosessi	21
6.7.2	Kaavamuutoksen haasteet ja prosessin kesto	23
6.8	Muutoksenhaku	24
6.9	Yhteenveto	25
7	Tutkimuksen toteutus ja menetelmien valinta	26
7.1	Tutkimuksen tavoite	26
7.2	Tutkimuskysymykset	27
7.3	Tutkimusmenetelmien valinta	28
7.4	Tutkimuksen rajaukset	28
7.5	Tutkimuskohteet ja aineiston keräys	28
7.6	Haastattelut	29
7.7	Tutkimuksen merkitys	31
8	Tutkimuskohteet	31
8.1	Helsingin päärautatieaseman hotellihanke	31
8.1.1	Kohteen yleisesittely	31
8.1.2	Lupaprosessi	33
8.1.3	Lupamenettelyissä vastaan tulleet haasteet ja toimenpiteet	34
8.1.4	Lupaprosessin kesto	35
8.2	Yrjönkatu 13 St.George -hotellihanke	36
8.2.1	Kohteen yleisesittely	36
8.2.2	Lupaprosessi	38
8.2.3	Lupamenettelyissä vastaan tulleet haasteet ja toimenpiteet	39
8.2.4	Lupaprosessin kesto	40
8.3	Aleksanterinkatu 11 muutos- ja korjaustyöt	40
8.3.1	Kohteen yleisesittely	40
8.3.2	Lupaprosessi	43
8.3.3	Lupamenettelyissä vastaan tulleet haasteet ja toimenpiteet	43
8.3.4	Lupaprosessin kesto	44
8.4	Olympiastadion perusparannus ja laajennus	45
8.4.1	Kohteen yleisesittely	45

8.4.2	Lupaprosessi	47
8.4.3	Lupamenettelyissä vastaan tulleet haasteet ja toimenpiteet	48
8.4.4	Lupaprosessin kesto	49
9	Haastatteluiden tulokset	49
9.1	Projektihenkilöiden vastaukset	50
9.2	Viranomaisten vastaukset	51
10	Tulosten analysointi	52
10.1	Lupamenettelyiden ongelmat tutkimuskohteissa	52
10.2	Tutkimuskohteissa hyväksi havaitut toimintamallit	53
10.3	Lupamenettelyiden vaiheiden erot hankkeiden välillä	53
10.4	Lupaprosessin keston vaihtelu ja syyt siihen	54
10.5	Tutkimustulosten vertailu aikaisempien selvitysten kanssa	55
11	Johtopäätökset ja yhteenveto	57
12	Pohdinta	63
12.1	Tulosten luotettavuuden ja käyttökelpoisuuden arviointi	63
12.2	Tavoitteiden saavuttamisen arviointi	63
	Lähteet	65
	Liitteet	
	Liite 1. Haastattelukysymykset ja haastatellut henkilöt	

Lyhenteet ja käsitteet

MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999
DOCOMOMO	Kansainvälisen modernin arkkitehtuurin suoje- luun erikoistunut järjestö.
RKY 2009	Suomen valtakunnallisesti merkittävien raken- nettujen kulttuuriympäristöjen alue.
Lupamenettely	Rakennushankkeen aikana viranomaisen kanssa tehtävä yhteistyö rakennusluvan tai muun lainmukaisen viranomaishyväksynnän saavuttamiseksi.
Lupaprosessi	Luvanvaraisen rakennushankkeen prosessi, joka tähtää rakentamiseen tarvittavien viran- omaislupien saamiseen. Se voi sisältää erilaisia lupia ja vaiheita riippuen hankkeesta.
Viranomaisyhteistyö	Viranomaisorganisaatioiden välinen yhteistyö.
ST-urakoitsija	Suunnittele ja toteuta -urakkamuodon urakoit- sija. Tässä urakkamuodossa urakoitsijalla on sekä suunnitteluun että toteutukseen liittyviä vastuita.
Laserkeilaus	Mittausmenetelmä, jolla lasersäteiden avulla saadaan mittatarkkaa kolmiulotteista tietoa mi- tattavasta kohteesta. Käytetään mittamenetel- mänä esimerkiksi julkisivujen mittaukseen.

Teknillinen neuvottelukunta	Helsingin rakennusvalvontaviraston toimielin, jota kutsutaan nykyään teknilliseksi työryhmäksi.
Kaupunkikuvaneuvottelukunta	Helsingin rakennusvalvontaviraston toimielin, jota kutsutaan nykyään kaupunkikuvatyöryhmäksi.
Hankekaava	Asemakaava, joka laaditaan tai muutetaan jonkin tietyn rakennushankkeen toteuttamiseksi.

1 Johdanto

Korjausrakentaminen jatkaa Suomessa edelleen tasaista kasvuaan ja myös tulevaisuuden näkymät näyttävät positiivisilta. Rakentaminen painottuu kasvukeskuksiin, joista Helsinki on yksi nopeimmin kasvavia. Käyttötarkoituksenmuutoshankkeet, joissa toimistoja muutetaan asunnoiksi, tai hotelleiksi ovat tavallisia ja lisäksi vanhojen rakennusten lisä- ja täydennysrakentaminen on yleistynyt. Pääkaupunkiseudulla tämänyyppisiä hankkeita tehdään kantakaupungin vanhoihin kulttuurihistoriallisesti arvokkaisiin rakennuksiin. Suojeltujen rakennusten käyttötarkoituksen muuttaminen, laajentaminen tai peruskorjaaminen ovat vaativia toimenpiteitä ja edellyttävät yhteistyötä rakennushankkeeseen ryhtyvän sekä eri viranomaisosapuolten välillä ja lisäksi erilaisia lausuntoja sekä viranomaislupia. [1, p. 12]

Tässä opinnäytetyössä tutkitaan Helsingin kantakaupungin kulttuurihistoriallisesti arvokaiden rakennusten korjausrakennushankkeiden lupamenettelyitä ja niissä vastaan tulevia haasteita. Tutkimuksessa keskitytään Helsingin alueen suuriin sekä vaativiin korjausrakennushankkeisiin, joihin liittyy suojelullisia piirteitä. Lupamenettelyt ovat merkittävä osa luvanvaraista korjausrakennushanketta ja rakennukseen kohdistuvat suojelumääräykset tuovat siihen lisää vaiheita ja huomioon otettavia asioita. Suurissa ja merkittävisissä korjausrakennushankkeissa vaaditaan tyypillisesti muitakin lupia, kuin vain yksi rakennuslupa. Erityisesti käyttötarkoituksenmuutos-, ja laajennushankkeissa lupamenettelyihin liittyy asemakaavamuutos-, tai poikkeamistarpeita. Näistä molemmat ovat prosessin työmäärässä ja kestossa verrattavissa rakennuslupan hakemiseen.

Vaikka rakennushankkeiden lupakäsittelystä ja valitusprosessista aiheutuvat viivästykset ja ongelmat ovat nousseet esiin valtion teettämässä selvityksessä [2], suojeltujen rakennusten korjaushankkeiden lupamenettelyitä ja niihin liittyviä haasteita ei ole juurikaan aikaisemmin tutkittu. Tässä tutkimuksessa selvitetään lupamenettelyiden tyypillisiä ongelmia, niiden syitä ja rakennushankkeeseen ryhtyvän vaikutusmahdollisuuksia ongelmien ja viivästysten välttämiseksi.

Opinnäytetyön päätutkimusmenetelmäksi valittiin tapaustutkimus. Tutkimuskohteiksi valikoitui neljä korjausrakennushanketta, jotka edustavat tämän hetken suurimpia ja

merkittävimpiä korjausrakennushankkeita Helsingin kantakaupungin alueella. Kaikki tutkimuskohteet ovat suojeltuja ja niihin kuuluu tavallisimpia korjausrakentamisen hanke-tyyppejä mm. laajentaminen, perusparannus sekä käyttötarkoituksen muutos. Tutkimusaineistoa kohteista hankittiin haastatteleamalla hankkeisiin osallistuneita henkilöitä, kohdekäyntien avulla sekä tutkimalla hankkeista ja rakennuspaikasta julkaistua aineistoa kuten suunnitelmadokumentteja ja tiedotteita sekä lupamenettelyihin liittyviä julkisia asiakirjoja kuten viranomaisen päätöksiä ja lausuntoja. Tutkimuskohteiden havaintojen perusteella laadittiin yhteenveto kyseisten hankkeiden lupamenettelyiden ongelmista ja hyväksi todetuista ratkaisutoimenpiteistä.

2 Tutkimuksen tausta

Selvitysmies Erkki Virtasen tekemän raportin *Valtion rahoittaman rakentamisen ongelmat* [2] perusteella rakennushankkeiden lupakäsittelyt sekä valitusprosessit viivästyttivät rakennushankkeita. Lisäksi monissa tutkituissa hankkeissa, jotka epäonnistuivat ei ollut osattu ottaa huomioon kaavoituksellisia ongelmia. Selvityksessä on tutkittu laajasti tämän vuosikymmenen valtion rahoittamia hankkeita ja niiden onnistumisia ja epäonnistumisia sekä näihin johtaneita syitä. Selvitys sisälsi talonrakennussektorin uudishankkeita sekä korjaushankkeita ja samat ongelmat esiintyivät riippumatta hankkeen luonteesta. Myös viranomainen on tietoinen rakentamisen lupamenettelyiden haasteista ja tällä hetkellä ympäristöministeriö valmistelee maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta, jonka yhdeksi pääteemaksi on nostettu rakentaminen ja luvat. Lainuudistus-hankkeessa tarkastellaan mm. miten rakentamisen luvitusta voisi sujuvoittaa [3]. Hallituksen esityksen uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi on tarkoitus valmistua vuoden 2021 loppuun mennessä. Erityisesti korjausrakentamisen ja suojeltujen rakennusten laintulkintojen haasteet rakennuslupiin liittyen ovat tulleet esiin ympäristöministeriön laajassa selvityksessä [4], joka on julkaistu KORVO-nettisivulla.

Lupamenettelyt sekä kaavoituksen toteutus kunnissa on tarkkaan määritetty lainsäädännössä. Mistä voi silti johtua, että rakennusalan ammattilaiset eivät osaa huomioida näitä asioita rakennushankkeissa? Onko kyse vain tietämättömyydestä tai esimerkiksi lainsäädännön epäselvyydestä tai osapuolten toimintatapojen monimutkaisuudesta tai roolien epäselvyydestä?

Työssäni rakennuttajakonsulttina olen huomannut, että rakennushankkeeseen ryhtyvien sekä rakennuttajakonsulttien tiedot ja ammattitaito liittyen lupamenettelyihin ovat yleisesti puutteellisia. Tyypillisesti lupamenettelyt annetaan pääsuunnittelijan vastuulle ja rakennuttaja sekä tilaaja seuraavat tapahtumia vierestä. Mielestäni rakennuttajan pitäisi pystyä hallitsemaan ja ymmärtämään koko rakentamisen kokonaisuus ja lupamenettelyt ovat erittäin tärkeä osa sitä. Tietojen puute voi johtua siitä, että lupamenettelyitä ei yleensä opeteta osana insinööri tai diplomi-insinööri- opintoja ja yksilöiden tiedot ja ammattitaito perustuvat itseopiskeluun tai käytännön kokemuksiin erilaisista hankkeista. Käytännön kokemukset voivat olla huonoja tai sitten niitä ei ole ollenkaan. Rakennuttajien tiedot rakennussuojelusta ovat myös kokemukseni mukaan melko heikot, johtuen luultavasti samasta syystä kuin lupamenettelyihin liittyen.

Vanhojen rakennusten laajat käyttötarkoituksen muutokset sekä lisä- ja laajennusrakentaminen ovat yleistyneet Helsingissä [1, p. 12]. Ammattitaitoa tarvitaan näiden hankkeiden lupamenettelyiden järjestämiseen nyt ja tulevaisuudessa.

Omat kokemukseni lupamenettelyistä ja rakennussuojelusta sekä tutkimuksissa selkeästi esiin tulleet ongelmat lupaprosesseissa, joihin rakennushankkeissa törmätään inspiroivat kirjoittajaa tutkimaan aihetta enemmän ja selvittämään haasteiden taustoja ja menetelmiä, joilla käytännön hankkeissa näistä haasteista selvitään. Tällä opinnäytetyöllä halutaan lisätä tietoisuutta ja ammattitaitoa lupamenettelyiden toteuttamisesta rakennushankkeissa sekä allekirjoittaneen yrityksen sisällä Ramboll Finland Oy:ssä.

Seuraavissa kappaleissa käsitellään tarkemmin lupamenettelyitä, menettelyihin liittyviä osapuolia sekä lupaprosessin haasteita kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten korjaushankkeissa.

3 Rakennussuojelu

3.1 Järjestelmä

Rakentamisen lainsäädäntö on perusta rakentamiselle ja maankäytölle. Lainsäädännössä on määritetty tarkat pelisäännöt siitä, miten toimitaan ja mitä toimenpiteitä

tarvitaan erilaisissa tilanteissa ja hankkeissa [5, p. 6]. Viranomaiset toimivat lainsäädännön puitteissa, joten senkin takia lainsäädännön tunteminen on hyödyllistä kaikille rakennushankkeen osapuolille. Varsinkin kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten korjaushankkeissa lainsäädännön tuntemisen merkitys korostuu. Yhteiskunnan näkökulmasta on tärkeää, että rakentamiseen ja maankäyttöön on asetettu yhteiset tavoitteet, joihin pyritään sekä pelisäännöt, joita noudatetaan. Ilman niitä koko olemassa oleva rakennuskanta olisi vaarassa hävitä ja uudet rakennukset voisivat olla laadultaan, ominaisuuksiltaan ja ulkonäöltään minkälaisia tahansa.

Kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten sekä ympäristöjen pitkäaikainen säilyminen omistajanvaihdoksista, käyttötarkoituksenmuutoksista sekä korjauksista huolimatta on haaste, johon viranomainen on kehittänyt lainsäädäntöön perustuvan ohjausjärjestelmän. Tätä kutsutaan rakennussuojeluksi. Rakennussuojelulla pyritään säilyttämään rakennettua kulttuuriympäristöä tuleville sukupolville. Rakennuksia suojellaan kaavalla tai erityislakien nojalla. [6, pp. 22-23]

3.2 Kulttuurihistorian huomioiminen korjaushankkeessa

Vanhojen rakennusten käyttötarkoituksenmuutokset ovat melko tavallisia nykypäivänä [1, p. 12]. Kulttuurihistoriallisesti merkittäviä rakennuksia pyritään säilyttämään ja ne sijoittuvat usein kaupunkien keskeisille paikoille, mutta niiden alkuperäinen käyttötarkoitus ei enää sovellu nykyajan tarpeisiin. Kiinteistön omistajan intresseissä on korjata ja muuttaa rakennuksen tilat johonkin taloudellisesti kannattavampaan tarkoitukseen. Tämän tyyppisten rakennusten laajat muutokset saattavat olla haasteellisia, varsinkin jos rakennushankkeeseen ryhtyvän tavoitteet uudesta käyttötarkoituksesta eivät sovellu vanhaan rakennukseen tai yritetään muuttaa rakennusta tavalla, joka turmelee sen kulttuurihistoriallisesti merkittäviä osia. Käyttötarkoitus pitäisi suunnitella rakennuksen ehdoilla eikä toisin päin [7, p. 117§]. Tällaiset hankkeet törmäävät haasteisiin viranomaisten kanssa viimeistään rakennuslupavaiheessa, kun rakennushankkeeseen ryhtyvän tavoitteet ja rakennusperinnön suojelumääräykset ovat ristiriidassa. Ennakoimattomien haasteiden välttämiseksi rakennushankkeeseen ryhtyvän on tärkeää tuntea rakennussuojelumääräykset sekä kohderakennuksen suojelliset taustat eli miksi kyseinen rakennus on suojeltu.

Kulttuuriympäristön suojelu perustuu aina tutkittuun tietoon rakennuksista tai alueista. Tietoa tarvitaan, jotta kohteita voidaan arvottaa ja määrittää niiden kulttuurihistoriallinen arvo. Tähän käytetään apuna merkittävyyden kriteerejä, jotka on määritetty laissa rakennusperinnön suojelemisesta 498/2010. [8]

Tutkittua tietoa tarvitaan myös korjaushankkeiden lähtötiedoksi. Inventoinneilla pyritään selvittämään laajemman alueen nykytila ja historian kehitys. Tyypillisesti inventoitava alue voi olla esimerkiksi kaupungin keskusta, kylä tai ranta-alue. Laajimmillaan inventointi voi käsittää koko maan tai maakunnan. Inventointia tarkempaa tutkimusta kutsutaan rakennushistorianselvitykseksi, joka tarvitaan suojellun rakennuksen korjaussuunnittelun lähtötiedoksi. Rakennushistorianselvityksessä tutkitaan rakennuksen tai rakennusryhmän nykytila sekä historian vaiheet ja tehdyt korjaukset sekä muutokset. [9]

Suojellun rakennuksen korjaushankkeessa tarvitaan rakennushistoriallisen selvityksen lisäksi myös muita tutkimuksia suunnittelun lähtötiedoksi. Teknisiä tietoja voidaan selvittää erilaisten kuntotutkimusten, selvitysten ja mittausten avulla. Riittävien lähtötietojen avulla korjaushankkeen suunnittelu ja rakentaminen voidaan toteuttaa rakennuksen arvoa säilyttävästi ja teknisesti toimivilla ja kestävillä ratkaisuilla. [9]

3.3 Haasteita suojeltujen rakennusten korjaushankkeissa

Valtioneuvoston kanslian julkaiseman selvityksen perusteella esiselvitysten riittävän laajalla ja kunnollisella toteutuksella on ratkaiseva rooli rakennushankkeen onnistumisen kannalta ja monissa hankkeissa niiden toteuttamista laiminlyödään [2, p. 14]. Suojeltujen rakennusten korjausrakennushankkeissa esiselvitysten tärkeys vielä korostuu. Selvitettävää on enemmän kuin tavanomaisen rakennuksen korjauksessa ja tehtävien muutosten sekä korjausten tulee soveltua kulttuurihistoriallisesti merkittävään kokonaisuuteen. Kaiken suunnittelun ja toteutuksen pitäisi siis perustua esiselvityksiin ja on selvää, että jos ne on tehty puutteellisesti niin siitä seuraa ongelmia hankkeen jatkovaiheissa. Lupaprosessia voi viivästyttää puutteellisesti toteutetut esiselvitykset. Varsinkin, jos esiselvityksiä ei olla esitelty ja tarkastettu riittävän aikaisessa vaiheessa viranomaisen kassa, voi niistä seurata pitkiäkin viivästyksiä hankkeen lupaprosessiin. Viranomainen voi lain [10] mukaan hylätä ne ja vaatia selvitysten uudelleen toteuttamista, mikäli ne todetaan puutteellisiksi.

Vanhan rakennuksen muuttaminen uuteen käyttötarkoitukseen huomioiden vanhan rakennuksen historia ja rakennussuojelun lainsäädäntö sekä lisäksi pääosin uudisrakentamiseen luotu teknisiä vaatimuksia koskeva rakennuslainsäädäntö voi olla haastavaa ja vaatii soveltamista. Suojeltujen rakennusten osalta MRL:ssa on useita poikkeuksia, jotka helpottavat yhteensovittamista. Esimerkiksi energiatehokkuusvaatimuksia ei aina tarvitse noudattaa, mikäli niiden noudattaminen muuttaisi suojellun kohteen luonnetta ja ulkonäköä [7, p. 117g§]. Kulttuurihistoriallisesti merkittävässäkin rakennuksessa on mahdollista parantaa energiatehokkuutta niin kuin käy ilmi ympäristöministerin julkaisusta [6]: *Energiatehokkuuden parantaminen kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuksen korjaushankkeessa*. Muita tyypillisiä haasteita vanhan ja uuden yhteensovittamisessa ovat mm. paloteknisten määräysten ja turvallisuusmääräysten sovittaminen suojeltujen rakennusten korjaushankkeisiin [4].

Virtasen selvityksen mukaan [2, p. 15] suojelullisista näkökohdista ei aiheudu projektinhallinnallisia ongelmia, kunhan suojelukysymykset otetaan hankkeessa riittävän ajoissa huomioon. Korjaushankkeen teknisten ja suojelullisten kysymysten käsittely viranomaisien kanssa ennen rakennuslupahakemuksen jättämistä on ensiarvoisen tärkeää varsinkin lupaprosessin sujuvan etenemisen kannalta. Viranomaisella on päätävävalta rakennussuojelullisista asioista sekä lain soveltamisesta käytäntöön ja mitä aikaisemmin yksityiskohdista päästään yhteisymmärrykseen viranomaisen kanssa, sitä varmemmin rakennuslupavaiheessa ei tule vastaan yllätyksiä, jotka voisivat viivästyttää hanketta.

4 Rakennushankkeeseen ryhtyvän rooli ja vaikutusmahdollisuudet

Rakennushankkeeseen ryhtyvällä tarkoitetaan viranomaisen näkökulmasta juridista osapuolta, joka käynnistää rakennushankkeen ja, jonka nimissä rakentamisen luvat hankitaan. Rakennuttaja hoitaa hankkeen läpiviennin eli toimii hankkeen toimeenpanevana osapuolena. [11]

Maankäyttö- ja rakennuslaissa määritetään erilaisia velvollisuuksia rakennushankkeeseen ryhtyvälle. MRL 119§:n yleisen huolehtimisvelvollisuuden perusteella rakennushankkeeseen ryhtyvällä on yleinen vastuu sekä suunnittelusta, rakentamisesta, määräysten ja luvan noudattamisesta sekä rakennushankkeen muiden osapuolien riittävästä

ammattitaidosta. Huolehtimisvelvollisuuden lisäksi MRL:ssä määritetään myös muita tarkempia tehtäviä rakennushankkeeseen ryhtyvälle liittyen mm. viranomaiskatselmuksiin, laadunvarmistukseen, asiantuntijatarkastuksiin sekä rakennuslupaan. [12, p. 2]

Muut keskeiset säännökset rakentamiseen ja suunnitteluun liittyen käsittelevät rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuutta pelastustoimissa, sähköturvallisuudessa, terveydensuojelussa, työturvallisuudessa, väestönsuojien rakentamisessa sekä ympäristönsuojelussa [12, pp. 2-3].

Vaikka laissa ei määritetäkään rakennushankkeeseen ryhtyvälle pätevyysvaatimuksia, voidaan todeta, että näin laajan tehtävän hoitaminen vaatii paljon ammattitaitoa ja osaamista. Rakennushankkeeseen ryhtyvällä on ehkä parhaat mahdollisuudet kaikista rakennushankkeeseen osallistuvista osapuolista vaikuttaa hankkeen onnistumiseen tai epäonnistumiseen. Rakennushankkeeseen ryhtyvän tärkeimpiä tehtäviä hankkeen onnistumisen kannalta on pitää huolta siitä, että hankkeelle on varattu riittävät resurssit sekä riittävästi aikaa. Rakennushankkeeseen ryhtyvän tulisi myös valita hankkeelle riittävän ammattitaitoiset sekä kokeneet konsultit, suunnittelijat sekä urakoitsijat, jotka pystyvät suoriutumaan tehtävistään [11, p. 14].

Lupamenettelyiden kannalta hankkeen projektiorganisaation tärkein osapuoli on pääsuunnittelija, joka tyypillisesti vastaa lupamenettelyiden järjestämisestä rakennushankkeeseen ryhtyvän puolesta tai yhteistyössä [13]. Pääsuunnittelija vastaa lisäksi mm. MRL 120§:n mukaan suunnittelun kokonaisuudesta sekä laadusta. Kokenut ja ammattitaitoinen pääsuunnittelija osaa ottaa suojelulliset asiat huomioon sekä muut vanhan rakennuksen ominaisuudet ja ymmärtää esiselvitysten tärkeyden hankkeen onnistumisen kannalta. Rakennussuojelu liittyy kokonaisuuden hallintaan ja sen takia pääsuunnittelijan rooli kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten korjaushankkeissa on ilmeisen tärkeä. [14, p. 31]

Rakennushankkeeseen ryhtyvälle on määritetty todella laaja vastuu rakentamisen lainsäädännössä. Rakennushankkeeseen ryhtyvä käynnistää hankkeen ja usein myös toimii sen rahoittajana. Muut osapuolet ovat sidoksissa hankkeeseen sopimusten tai viran edellyttämän vastuun kautta. Eritoten taloudellisessa mielessä rakennushankkeeseen ryhtyvä kantaa suurimmat riskit. Taloudellisen tappion välttämiseksi aiheutuva

motivaatio sekä laissa säädetyt velvollisuudet eivät välttämättä riitä takaamaan rakennushankkeeseen ryhtyvän tehtävien ammattitaitoista suorittamista. Hankkeiden onnistumisen kannalta voisi olla edullista määrittää lainsäädännössä pätevyysvaatimukset rakennushankkeeseen ryhtyvälle.

5 Viranomaisosapuolet kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuksen lupamenettelyssä

5.1 Yleistä

Rakentamisessa viranomaisen vastuut jakaantuvat monelle eri valtiolliselle, maakunnalliselle sekä kunnalliselle viranomaisorganisaatiolle. Viranomaisen tehtävänä on asettaa yhteiskunnan näkökulmasta pelisäännöt maankäytölle ja rakentamiselle. Lisäksi viranomaisen valvoo ja ohjaa suunnittelua ja rakentamista lakien, asetusten, kaavoituksen sekä ohjeiden ja normien avulla [11]. Viranomaisten rooli sekä vastuut rakentamisessa perustuvat lainsäädäntöön.

Rakennushankkeiden lupamenettelyihin osallistuu useampi viranomaisen riippuen hankkeen sisällöstä ja laadusta. Osa viranomaisista on lain mukaan toimivaltaisia viranomaisia kuten esimerkiksi rakennusvalvontaviranomainen [7, 21§] ja elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskukset [15]. Toisten rooli on taas toimia asiantuntijana kuten esimerkiksi pelastusviranomaisen [16, p. 16] ja museoviranomainen [17]. Kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten korjaushankkeisiin osallistuu aina rakennusperinnön suojelusta vastaava asiantuntijaviranomainen eli museoviranomainen sekä joissain tapauksissa ELY-keskus. Eri viranomaisten roolien ja päätäntävällän ymmärtäminen on ratkaisevaa lupamenettelyiden onnistumisen kannalta. Seuraavissa kappaleissa käsitellään tärkeimpiä viranomaisosapuolia suojeltujen rakennusten korjaushankkeiden lupamenettelyiden kannalta.

5.2 Kunnan rakennusvalvontaviranomainen

5.2.1 Lainmukainen rooli ja toiminta Helsingissä

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen on viranomainen, joka edustaa kuntaa rakennuslupiin sekä rakentamisen ohjaukseen ja valvontaan liittyvissä asioissa ja on siten tärkein viranomaisosapuoli lupamenettelyiden kannalta [11, p. 83]. Jokaisen kunnan on järjestettävä ja toteutettava lainsäädännössä määrätyt rakennusvalvontaviranomaiselle osoitetut tehtävät. Sen vastuualueisiin kuuluu mm. ”valvoa kaavojen noudattamista, huolehtia rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsittelemisestä sekä osallistua valvoa rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa” [18, 4§]. Vaikka lupamenettelyt perustuvatkin lakiin on niissä silti tulkinnanvaraa. Lain tulkinnasta vastaa kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Laajan tulkinta- sekä päätösvallan antamisessa yhdelle viranomaisorganisaatiolle on hyvät ja huonot puolensa. Päätöksiä voidaan tehdä tehokkaasti, kun yhdellä viranomaisella on lopullinen päätösvalta, mutta toisaalta laintulkinnossa voi olla eroja [19, p. 26], kun rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaa käyttäviä viranhaltijoita on useita.

MRL 21§ mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä vastaa kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, mutta ei kuitenkaan kunnanhallitus. Perinteisesti kunnissa on ollut rakennuslautakunta, joka on vastannut rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä. Vuonna 1994 tehdyssä lakimuutoksessa poistettiin rakennuslautakunnan pakollisuus ja sen myötä rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä voi huolehtia myös jokin muu monijäseninen toimielin [20, p. 126].

Kuntien rakennusvalvontavirastojen välillä on paljon eroja. Organisaatioiden erilaisuus johtuu ainakin osittain lainsäädännöstä. Rakennusvalvontaviranomaisen maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvät tehtävät on määritetty MRL:ssä yleisellä tasolla. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan: ”Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus” [7, p. 20§]. Tämän lisäksi maankäyttö- ja rakennusasetuksessa [18] on säädetty tarkemmin, mutta silti yleisesti, kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä. Kunnille on jätetty

paljon päätäntävaltaa siihen, millä tavalla ne sisäisesti järjestävät eri tehtävien huolehtimisen ja päätäntävallan jakautumisen.

Pienen kunnan organisaatorakenne voi olla huomattavasti yksinkertaisempi ja pienempi kuin esimerkiksi Helsingin [19, pp. 12-13]. Isommissa kunnissa lupahakemuksia käsitellään erilaisissa rakennusvalvontayksikköön kuuluvissa sisäisissä toimielimissä kuten esimerkiksi Helsingin rakennusvalvonnassa teknillisessä työryhmässä ja kaupunkikuva-työryhmässä [21], jotka toiminnallaan lisäävät viranomaisen ammattitaitoista lupakäsittelyä. Pienemmissä kunnissa tällaiseen ei ole resursseja tai mahdollisuutta ja lupahakemukset käsitellään lautakunnassa tai viranhaltijan toimesta.

5.2.2 Toiminnan haasteet

Ympäristöministeriö on teettänyt viime vuosina selvityksiä rakennusvalvontayksiköiden toimivuudesta sekä kehittämisestä. Selvityksistä tässä mainittakoon esimerkiksi *Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi* [19] sekä *Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen* [22]. Selvityksissä rakennusvalvontayksiköiden toiminnassa useita seikkoja, jotka aiheuttavat epäselvyyksiä lupakäsittelyyn. *Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi*-selvityksen mukaan kuntien rakennusvalvontatoimien erot ja vaihteleva asiantuntemuksen taso ovat johtaneet vaihteleviin toimintatapoihin sekä säännösten tulkintaeroihin [19, p. 26]. Tulkintaeroja syntyy mm. rakennussuojelukysymyksissä, palomääräysten soveltamisessa ja käyttötarkoitusten muutoksissa [22, p. 59]. Varsinkin korjausrakentamisessa säännöksissä on enemmän tulkinnanvaraa eikä esimerkiksi lupakynnyksen ylittyminen aina ole itsestäänselvyys [19, p. 26]. Toisessa [22, p. 59] selvityksessä kävi ilmi, että jopa saman kunnan sisällä tulkinnat saattavat olla virkamieskohtaisia, jolloin hankkeelle esitetyt vaatimukset saattavat muuttua kesken hankkeen virkamiehen vaihtuessa. Tämä on ainakin rakennushankkeeseen ryhtyvän näkökulmasta ongelmallista. Kuinka lupaprosessi voi olla ennustettavissa, jos laintulkinnossa ja soveltamisessa on näin paljon eroavaisuuksia kuntien ja virkamiesten välillä? Tämä voi olla yksi syy hankkeiden lupaprosesseista aiheutuviin aikatauluviiveisiin. Lupaprosessin vaikea ennustettavuus korjausrakennushankkeissa nousi esille myös Mervi Abellin *Viranomaisvalvonta ja korjausrakentaminen* -opinnäytetyössä [14, p. 42].

Kunnille on määritetty myös muita tehtäviä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Lain [7, 20§] mukaan kunnan tulee huolehtia alueiden käytön suunnittelusta. Sillä tarkoitetaan käytännössä kaavoitusta ja kunnan tapauksessa yleiskaavan sekä asemakaavan laatimista ja ylläpitoa [20, p. 122]. Ympäristöministeriön julkaiseman selvityksen [19, p. 51] perusteella viranomaisyhteistyössä on suuria eroja kaavoitus-, rakennusvalvonta- sekä ympäristönsuojeluviranomaisten välillä.

5.2.3 Toiminnan kehittäminen

Rakennusvalvontaviranomainen sekä ympäristöministeriö ovat tehneet vuosien varrella kehitystyötä säädösten tulkintojen ja toimintatapojen yhtenäistämiseksi, josta hyvänä esimerkkinä rakennusvalvonnan TOPTEN-hanke [23]. Siinä rakennusvalvontaviranomainen on laatinut ohjekortteja erilaisia tilanteita varten käytäntöjen yhtenäistämiseksi rakennusvalvontayksiköiden välillä Suomen kymmenessä suurimmassa kunnassa. Toinen esimerkki viranomaisten kehitystyöstä on ympäristöministeriön laatima selvitys rakennusvalvontayksiköiden toimintamallien kehittämiseksi [19]. Siinä mm. suositellaan rakennusvalvontatoimen siirtymistä suurempiin yksiköihin, jotka ylittävät kuntarajat. Tämä voisi olla pääkaupunkiseudullakin toimiva ratkaisu toimintatapojen yhtenäistämiseksi, mutta tietenkin suuri muutos, joka mahdollisesti vaatisi myös lainuudistuksia.

5.3 Museoviranomainen

5.3.1 Lainmukainen rooli

Museoviranomaisen tehtävänä on toimia asiantuntijaviranomaisena, joka vastaa kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelusta [17, 2§]. Maankäytön ja rakentamisen alalla museoviranomainen edustaa viranomaista rakennussuojelullisissa asioissa, antaa lausuntoja sekä ohjaa rakentamista. Toisin kuin ELY-keskus tai rakennusvalvontaviranomainen, museoviranomainen ei ole toimivaltainen viranomainen vaan sen rooli on toimia asiantuntijana. Museoviranomainen osallistuu aktiivisesti korjausrakennushankkeisiin ja antaa lausuntoja esimerkiksi rakennuslupahakemuksiin, poikkeamispäätöshakemuksiin sekä asemakaavamuutoksiin. Lausunnoissa se ilmaisee näkemyksensä siitä, ovatko suunnitellut muutokset sellaisia, että rakennettua kulttuuriperintöä ei turmella ja

kulttuurihistoriallisesti merkittävät osat säilyvät [24]. Rakennusvalvontaviranomainen käyttää museoviranomaisen asiantuntijalausuntoja tekemiensä päätöksien tukena.

5.3.2 Toiminta Helsingissä

Kunnissa toimii sekä museovirasto että paikallinen maakuntamuseo, jotka tekevät alueella yhteistyötä kulttuuriympäristön vaalimistehtävissä. Yhteistyöstä ja työnjaosta maakuntamuseon ja museoviraston välillä päätetään sopimuksessa, joka on aina aluekohmainen. Tehtävien jaossa on paljon vaihtelua kuntien välillä [25]. Helsingin kaupunginmuseo toimii rakennussuojeluviranomaisena ja vastaa kaavoitukseen ja rakennusvalvontaan liittyvistä asiantuntija- ja viranomaistehtävistä [24]. Museovirasto puolestaan vastaa Helsingin alueella rakennussuojelulailta, kirkkolailta, valtion omistamien rakennusten suojelusta annetulla asetuksella ja sopimuksin suojellun rakennusperinnön suojelun viranomais- ja asiantuntijatehtävistä [26]. Molempien organisaatioiden edustajat toimivat hankkeissa rakennussuojelun asiantuntijoina edustaen viranomaista.

5.3.3 Toiminnan haasteet

Kuntaliiton teettämän selvityksen [27, p. 36] perusteella museoviraston ja maakuntamuseon tehtävienjakoa ei aina tunneta kunnissa ja epäselvyydet haittaavat yhteistyötä viranomaisorganisaatioiden välillä. Sopimuksissa määritetty vastuunjako on epäselvä ja sopimuksia ei aina noudateta. Jos näiden organisaatioiden tehtävienjakoa ei tunneta kunnissa, niin voi olla lähes varma, että myöskään hankkeiden projektiorganisaatioissa sitä ei aina tunneta. Rakennushankkeisiin tehtävienjaon epäselvyys vaikuttaa lähinnä hankkeen alkuvaiheessa, kun ollaan ensimmäistä kertaa yhteydessä museoviranomaiseen. Kun oikea museoviranomainen on löytynyt, pysyy se samana koko hankkeen ajan.

Ympäristöministeriö on julkaissut vuonna 2018 selvityksen suojeltujen rakennusten energiatehokkuuden parantamisesta korjaushankkeiden yhteydessä [6]. Selvityksessä korostetaan yhteistyön tärkeyttä museoviranomaisen kanssa hankkeen tarveselvitysvaiheessa, jotta tekniset ratkaisut saadaan yhteensovitettua säilyttämis-, ja korjausperiaatteisiin, niin että myös suojelulliset seikat huomioidaan [6, p. 80]. Museoviranomaisen ja rakennushankkeen projektiryhmän yhteistyö on keskustelu- ja neuvottelutyylisiä. Museoviranomainen ohjaa ja neuvoo rakennushankkeen projektiryhmää suojelullisten

seikkojen huomioimisessa hankkeessa. Selvityksen mukaan museoviranomaisen kanssa on tärkeää käydä läpi ainakin rakennuksen arvojen erittely, suojelun asettamat vaatimukset, suojelun kohdentuminen sekä erityiset piirteet [6, p. 77]. Kuten muissakin valtion teettämässä selvityksissä ks. esim. [2] on käynyt ilmi, suojelullisten seikkojen huomioiminen hankkeen alkuvaiheissa on avaintekijä lupamenettelyiden sujuvan läpiviennin sekä koko hankkeen onnistumisen kannalta.

Ympäristöministeriön toisessa vuoden 2016 selvityksessä *Kohti ennakoivaa rakennus-suojelua* [28] on löydetty haasteita museoviranomaisen toiminnassa. Joissain kunnissa museoviranomaisen lausuntoajat ovat pitkiä, mikä johtuu resurssipulasta ja keskitetystä organisaatorakenteesta, joka on ruuhkainen [28, p. 51]. Museoviranomaisen kannanottojen hitaus ja siitä aiheutuvat haitat on nostettu esiin myös Kuntaliiton selvityksessä [27, p. 36]. Tämä seikka on tärkeää huomioida rakennushankkeissa, joiden lupahakemuksiin tarvitaan museoviranomaisen lausuntoa. Lausuntoaajan selvittäminen ennakkoon sekä lausunnon pyytäminen riittävän ajoissa vähentävät viiveitä lupaprosessissa.

5.4 Pelastusviranomainen

5.4.1 Lainmukainen rooli sekä toiminta Helsingissä

Pelastusviranomainen toimii asiantuntijana sekä valvoo ja ohjaa alueellaan paloturvallisuusmääräysten toteutumista [16, p. 16]. Pelastusviranomainen kuuluu sisäministeriön hallinnonalaan ja sen tehtävät perustuvat pääsääntöisesti pelastuslakiin 379/2011. Pelastusviranomaiselle ei ole asetettu velvoitteita maankäytön ja rakentamisen lainsäädännössä. Säädöksissä on jätetty pelastusviranomaisille tulkinnanvaraa, missä laajuudessa se osallistuu rakentamisen ohjaukseen. Toimintatavoissa ja tehtävien hoitamisessa on vaihtelua eri kuntien sekä pelastuslaitoksien välillä paljon. [16]

Helsingissä rakentamisen ohjauksesta vastaa Erottajan pelastusaseman rakenteellisen paloturvallisuuden neuvontaryhmä [29]. Ryhmä osallistuu Helsingin kaikkein haastavimpiin rakennushankkeisiin paloturvallisuusasioiden viranomaisasiantuntijana. Lisäksi he antavat asiantuntijalausuntoja rakennusvalvontaviranomaiselle rakennuslupahakemuksista sekä kaavoittajalle kaavahankkeista. He tarkastavat, että näissä hankkeissa on

huomioitu paloturvallisuusmääräykset. Helsingissä pelastusviranomaisen edustaja on myös mukana rakennusvalvontaviranomaisen teknillisessä työryhmässä. [30]

5.4.2 Haasteet toiminnassa sekä kehityshankkeet

Paloturvallisuussäännösten käytännön soveltaminen on ympäristöministeriön selvityksen [31] perusteella yksi laajimmin ongelmalliseksi koettu korjausrakentamisen osa-alue. Paloviranomaisen laintulkinnat vaihtelevat kuntien sekä palolaitosten välillä ja myös paloviranomaisten henkilö- ja laitospohaiset mielipiteet vaikuttavat negatiivisesti lupaharkintaan. Pelastusviranomaisen suhtautuminen korjausrakennushankkeiden paloteknisiin ratkaisuihin on vaikeasti ennustettavissa, kun lain tulkinnat vaihtelevat. Erityisen haastavaksi on koettu käyttötarkoitusten muutokset sekä paloturvallisuussäännösten soveltaminen niihin. Joissain tapauksissa on havaittu, että pelastusviranomainen noudattaa täysin uuden rakennuksen palomääräyksiä ja silloin korjausratkaisujen tekeminen vanhaa kunnioittaen vaikeutuu. [31]

Edellä mainitut epäselvyydet pelastusviranomaisen toiminnassa vaikuttavat suoraan rakennushankkeisiin epäselvyyksinä ja viivästyksinä. Suunnittelijat tekevät hankkeissa ratkaisuja voimassaolevan lainsäädännön ja parhaan tietämyksensä perusteella ja jos viranomainen vaatii jotain muuta, on selvää, että tällainen vaatimus aiheuttaa yllättäviä tilanteita ja lisäsuunnittelua hankkeelle. Jos viranomainen esittää uusia vaatimuksia vielä rakentamisen aikana, voivat kustannukset nousta huomasti ja hanke pahimmassa tapauksessa viivästyä tämän takia.

Pelastusviranomainen on mukana joissain viranomaisten yhteisissä toiminnankehityshankkeissa, millä pyritään yhtenäistämään toimintamalleja ja linjaamaan selkeitä laintulkintoja. Pelastusviranomainen osallistuu mm. rakennusvalvontojen TOPTEN yhtenäiset käytännöt -hankkeeseen [23]. Siinä pelastusviranomainen on vastuussa paloturvallisuuden liittyvien korttien laadinnasta.

Pelastusviranomaisella on myös muita omia sisäisiä toiminnankehityshankkeita. Yksi niistä on palolaitosten kumppanuusverkosto [32]. Siinä on mukana 22 pelastuslaitosta, joiden sisäiset työryhmät kehittävät toiminnan eri osa-alueita. Yksi niistä on rakentamiseen liittyvien laintulkintojen yhtenäistäminen. Suomen pelastusviranomainen on

mukana myös EU:n sisäisessä hankkeessa, jossa pyritään yhtenäistämään hyviä toimintatapoja maiden välillä. [30]

5.5 Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten rooli

Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskukset ovat aluehallintoviranomaisia, jotka valvovat mm. kaavoituksen ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista ja jotka edistävät ja ohjaavat kunnan alueidenkäytön suunnittelua sekä rakennustoimen järjestämistä [7, 18§]. Rakennusperinnön suojelussa ELY-keskuksella on tärkeä rooli. Se on toimivaltainen viranomainen ympäristön suojeluun sekä kulttuuriympäristön hoitoon liittyen [33]. ELY-keskuksella on päätäntävalta rakennussuojeluun liittyvissä asioissa. Se käyttää päätäntävaltaa esimerkiksi kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten suojeluun liittyen sekä kaavoituksessa. ELY-keskuksen päätös voi eräissä tapauksissa ratkaista sen, myönnetäänkö rakennuslupa tai hyväksytäänkö poikkeaminen suojellulle kohteelle [20, p. 119]. ELY-keskus keskittyy toiminnassaan maankäytön ja rakentamisen alalla asioihin, jotka ovat maakunnallisesti sekä valtakunnallisesti merkittäviä [34]. ELY-keskusten tehtävistä ja vastuualueista on säädetty tarkemmin laissa elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksista [15].

ELY-keskus toimii pääosin muiden viranomaisorganisaatioiden kanssa yhteistyössä. Rakennushankkeissa ELY-keskuksen edustajia ei ole aktiivisesti mukana. ELY-keskuksen osallistuminen hankkeisiin rajoittuu usein päätöksiin ympäristönsuojeluun ja rakennussuojeluun liittyvistä asioista. Helsingin alueella toimii Uudenmaan ELY-keskus [35].

6 Lupamenettelyt korjausrakentamisessa

6.1 Yleistä

Rakentamisen luvanvaraisuudella viranomainen pyrkii varmistamaan, että rakennushankkeissa noudatetaan rakentamista koskevia säännöksiä ja hyvää rakennustapaa ennen rakentamiseen ryhtymistä. Viranomaisen lupakäsittelyllä selvitetään, että kaikki hankkeen kannalta olennaiset seikat otetaan huomioon, jotta toteutus olisi

mahdollisimman onnistunut. Lupakäsittelyn aikana erityisesti käsiteltäviä asioita ovat mm. rakennuspaikan rakennuskelpoisuus, kaavan sisältö, rakennussuojeluasiat, tekniset ratkaisut ja purkamisasiat. Luvanvaraisuus koskee niin uudisrakentamista kuin korjausrakentamista ja lainsäädännössä on määritetty vaatimukset luvanvaraisuudelle. Laajat peruskorjaus-, ja perusparannushankkeet ovat yleensä aina luvanvaraisia. [5, p. 24]

Rakentamisen lupajärjestelmä perustuu MRL:n lukuihin 17, 18 ja 19 sekä MRA:n lukuun 11 [36]. Säännösten lisäksi on useita ympäristöministeriön sekä Rakennustiedon julkaisemia ohjeita lupamenettelyistä. Myös kuntien rakennusvalvontayksiköillä on omia ohjeita lupamenettelyiden toteuttamiseen. Lainsäädännön lisäksi kaavajärjestelmässä asetetaan määräyksiä ja rajoituksia rakentamiselle paikallisesti. Asemakaava-alueella rakennuspaikan sopivuus on määritetty kaavassa, eikä tulkinnanvaraa rakennusvalvontaviranomaiselle jää. Kaavan merkintöjen ja määräysten tarkistaminen on tärkeää hankkeen lähtötietojen kannalta ennen rakennuslupaprosessin aloittamista, jotta tiedetään mitä on mahdollista rakentaa halutulle maa-alueelle. [5, p. 25]

Rakennushankkeeseen ryhtyvä hakee rakennuslupaa hankkeelle. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on käsitellä rakennuslupahakemus ja selvittää noudattaako se rakentamiselle asetettuja vaatimuksia ja ovatko luvan myöntöedellytykset olemassa [5, p. 27]. Vaikka viranomainen myöntääkin rakennusluvan se ei silti ole vastuussa säännösten noudattamisesta hankkeen suunnittelussa ja rakentamisessa. Pääasiallinen vastuu on rakennushankkeeseen ryhtyvällä kuten aikaisemmissa kappaleissa todettiin. [5, p. 24]

6.2 Luvanvaraisuus korjausrakentamisessa

Maankäyttö- ja rakennuslain 125§:ssä on säädetty uudisrakentamisen sekä rakennusten korjaus- ja muutostöiden luvanvaraisuudesta. MRL 125§ mukaan rakennuksen korjaus- ja muutostöille vaaditaan rakennuslupa seuraavissa tilanteissa [7]:

- Korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen

- Korjaus- ja muutostyöhön, jonka työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin
- Rakennuksen vaippaan tai teknisiin järjestelmiin kohdistuvaan korjaus- ja muutostyöhön, jolla voidaan vaikuttaa merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen.
- Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten

Neljästä kohdasta voi huomata, että luvanvaraisuus on määritetty yleisesti ja että tulkinvaraa jää viranomaiselle paljon. Laissa ei mainita mitään esimerkiksi hankkeen laajuudesta, rakennuksen tyypistä tai koosta. Luvanvaraisuuden epävarmuus ja vaihtuvat laintulkinnat nousivat esiin Mervi Abellin opinnäytetyössä *Viranomaisvalvonta ja korjausrakentaminen* [14, p. 26]. Siinä haastattelututkimukseen osallistuneet rakennusvalvonnan asiakkaat kokivat luvanvaraisuuteen liittyvät linjaukset epäselviksi. Suuremmilta rakennusvalvontayksiköiltä toivottiin selkeämpää määrittelyä luvanvaraisuuden suhteen. Suuremmissa hankkeissa, kuten tämän opinnäytetyön tutkimuskohteissa, luvanvaraisuus on selkeämpää. Koko rakennuksen laaja peruskorjaus tai koko rakennuksen käyttötarkoituksen muuttaminen vaatii aina rakennusluvan MRL 125§ kohtien yksi ja neljä perusteella.

6.3 Ennakkoneuvottelujen merkitys

Rakennushankkeen aluksi ennen rakennuslupahakemuksen laatimista rakennusvalvontaviranomaisen kanssa tulisi järjestää ennakkoneuvottelu. Ennakkoneuvottelussa käydään läpi rakennushankkeen kannalta tärkeät rakennuspaikkaan, lupiin sekä muihin viranomaisiin liittyvät asiat. Tässä yhteydessä rakennusvalvontaviranomainen antaa alustavan kannanottonsa hankkeesta ja kertoo rakennushankkeeseen ryhtyvälle tarvittavista rakennuslupaan liittyvistä toimenpiteistä [36, p. 3].

Suuremmissa hankkeissa on vakiintunut käytäntö, jossa järjestetään useampia ennakkoneuvotteluita rakennusvalvontaviranomaisen kanssa. Näihin kokouksiin osallistuu myös hankkeen suunnittelijoita sekä tarvittavia viranomaistahoja kuten museoviranomainen, pelastuslaitos sekä kaavoittaja. Toisessa yleisessä yhteistyövaihtoehdossa suunnittelijat käyvät suoraan keskustelua muiden viranomaistahojen kanssa ja käytyjen

keskustelujen sisältö toimitetaan lupakäsittelijälle esim. muistion muodossa [5, p. 26]. Ennakkoneuvotteluissa läpi käytäviä asioita ovat mm [36, p. 3]:

- rakennushankkeen vaativuus
- suunnitelmien lähtökohdat
- kaavoitustilanne ja kaavamääräykset
- ympäristö- ja rakennussuojeluasiat
- tarvittavat muut- luvat ja viranomaislausunnot
- hankkeen tekniset asiat ja lähtökohdat

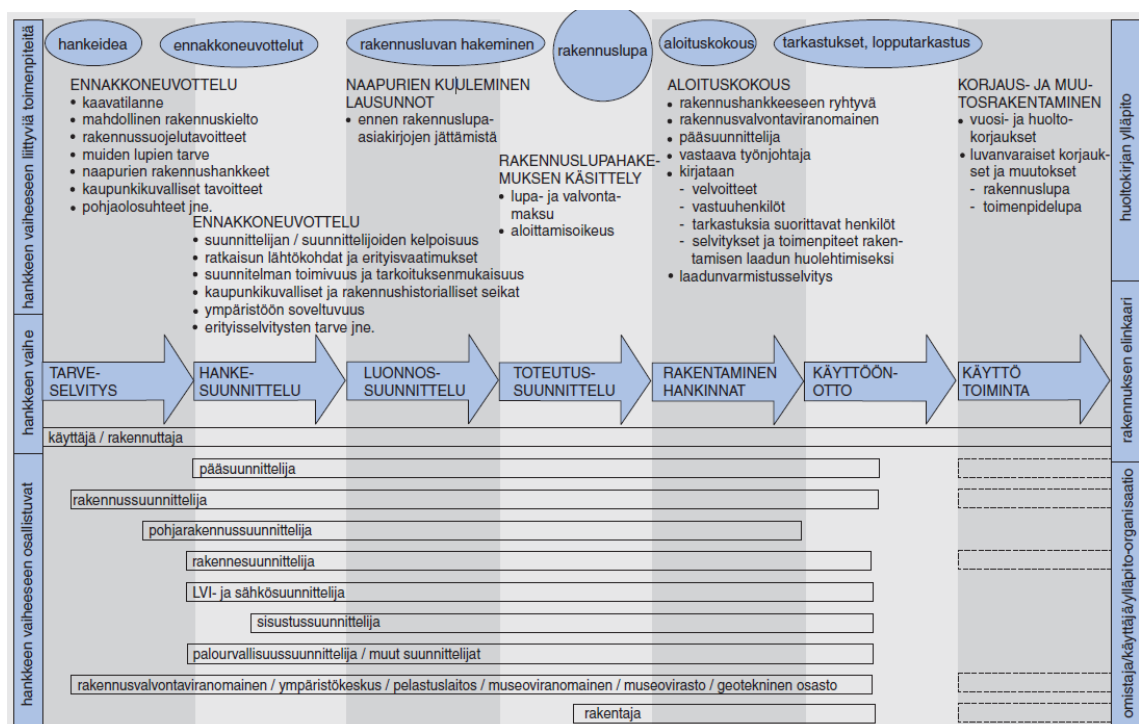
Ennakkoneuvottelut ovat usein ensimmäisiä yhteistyötilanteita rakennushankkeen projektiryhmän sekä viranomaisosapuolten välillä ja sen takia tärkeitä lupaprosessin onnistumisen kannalta. Ennakkoneuvottelujen tärkeyttä korjaushankkeen onnistumisen kannalta korostetaan myös Ympäristöministeriön selvityksen *Energiatehokkuuden parantaminen kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuksen korjaushankkeessa* -ohjeessa [6, p. 74]. Sen mukaan ennakkoneuvotteluun olisi suositeltavaa kutsua kaikki tarvittavat viranomaistahot sekä suunnittelijat. Erityisalojen suunnittelijoiden sekä viranomaisen asiantuntijatahojen ollessa paikalla voidaan neuvotella myös teknisistä sekä suojelullisista asioista yksityiskohtaisesti. Mikäli joku osapuolista ei ole paikalla, jää asioita mahdollisesti käsittelemättä. Viranomaisorganisaatioiden ajoittainen resurssipula saattaa vaikeuttaa neuvottelujen järjestämistä [27, p. 36]. Välttämättömien neuvottelujen siirtyminen eteenpäin voi hidastaa koko lupaprosessia.

6.4 Rakennusluvan hakeminen

Rakennuslupaa voi hakea rakennuspaikan haltija, -omistaja tai hänen valtuuttamansa henkilö kirjallisesti rakennuspaikan kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta [36, p. 4]. Usein rakennushankkeissa valtuutetaan pääsuunnittelija hakemaan rakennuslupaa ja huolehtimaan lupamenettelyistä rakennushankkeeseen ryhtyvän kanssa [13, p. 9]. Rakennuslupahakemukseen on liitettävä MRL 131§:n mukaiset asiakirjat, jotka koostuvat rakennuslupahakemuksesta, piirustuksista sekä erilaisista selvityksistä [7]. Rakennusvalvontaviranomainen voi pyytää rakennushankkeeseen ryhtyvää toimittamaan MRL 131§:n asiakirjojen lisäksi erityissuunnitelmia ja selvityksiä, hankkeesta riippuen [36, p.

4]. Korjausrakennushankkeiden rakennuslupahakemuksiin tulee myös liittää selvitys rakennuksen kunnosta ympäristöministeriön asetuksen rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä 216/2015 [10, 10§] mukaisesti. Asetuksen perusteella tarvitaan myös selvitys rakennushistoriallisesti merkittävistä seikoista. Varsinkin suojeltujen rakennusten kohdalla tämä selvitys on tärkeä ja tarkoittaa käytännössä rakennushistorian selvitystä.

Rakennusvalvontaviranomainen pyytää lausuntoja tai kannanottoja muilta viranomaisilta liittyen rakennuslupahakemukseen. Tyypillisimpiä korjausrakennushankkeisiin liittyviä lausuntoja ovat esimerkiksi palotekninen lausunto pelastusviranomaiselta, kaavoittajan lausunto kaavan tulkinnasta tai museoviranomaisen lausunto rakennussuojeluasioista. Lausuntojen pyytämisen tarvetta vähentävät pidetyt ennakkoneuvottelut, joissa erityisalojen asioita on jo käsitelty, minkä seurauksena lupakäsittelijä on niistä tietoinen. MRL 133§:n nojalla rakennuslupahakemuksesta on pyydettävä eräissä tapauksissa lausunto ELY-keskukselta, jos rakennettavaan alueeseen liittyy MRA 60§:ssa määritellyjä luonnonsuojellisia tai muita suojellisia seikkoja. Kuvassa 1 on esitetty Rakennustiedon yksinkertainen prosessikaavio lupamenettelyistä rakennushankkeen eri vaiheissa.



Kuva 1. Lupamenettelyt rakennushankkeen eri vaiheissa [36, p. 1].

6.5 Toimenpidelupa

Toimenpidelupa on MRL 126§:ssä määritetty viranomaislupa, jota voidaan hakea vähäiseen rakentamiseen rakennusluvan sijasta. Laissa on tarkemmin määritetty, minkälaisissa tilanteissa toimenpidelupaa voidaan hyödyntää. Korjausrakentamisessa toimenpidelupa vaaditaan esimerkiksi rakennuksen julkisivun muuttamiseen. [20, p. 803]

6.6 Poikkeaminen

Korjausrakennushankkeissa rakennushankkeeseen ryhtyvän tavoitteet ja tekniset ratkaisut eivät aina täysin sovellu rakennuspaikan kaavamääräyksiin tai rakentamista koskeviin säännöksiin syystä tai toisesta. Joillain alueilla asemakaava saattaa olla vanha ja siksi se ei sovellu moderneihin ratkaisuihin ja saattaa olla tarkoituksenmukaista poiketa kaavan määräyksistä [37, p. 5]. Kunnan vastuulla on pitää asemakaava ajan tasalla ja uusina se tarvittaessa sitä mukaa kuin kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää [7, 51§]. Kunnan tulee tietyin määräajoin arvioida, onko asemakaava alueella vanhentunut [7, 60§]. Vanhentumisen arvioinnissa selvitetään ensisijaisesti ohjaako asemakaava yhdyskunnan kehittämistä ja rakentamisen ohjausta [38]. Kulttuurihistoriallisesti merkittävillä alueilla, jotka halutaan säilyttää ennallaan niin kuin esimerkiksi Helsingin keskustan alue on edelleen voimassa vanhoja asemakaavoja. Osa näistä vanhoista asemakaavoista on peräisin jopa 1800-luvulta. Tällaisilla alueilla asemakaavan päivitystarve saattaa tulla vastaan, kun halutaan täsmentää tai päivittää suojelumääräyksiä [38]. Vanhoissa asemakaavoissa ei ole tarkkaan määritetty mm. suojelumääräyksiä, mikä saattaa vaikeuttaa viranomaisen lupaharkintaa.

Vaikka rakentamisen tuleekin lähtökohtaisesti noudattaa määräyksiä ja voimassa olevaa kaavaa, voidaan määräyksistä ja kaavasta silti perustelluista syistä poiketa [37, p. 2]. MRL 171§:n mukaan kunnalla on valtuus myöntää tietyin rajoituksin poikkeaminen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Poikkeamista ei saa myöntää, mikäli se haittaa kaavoitusta tai sen toteutumista, vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden toteutumista, on ristiriidassa rakennetun ympäristön suojelu tavoitteiden kanssa tai jos se johtaa vaikutuksiltaan

merkittävään rakentamiseen tai jos sillä on merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia [7, 171§].

Rakennuksen omistaja tai haltija voi hakea poikkeamispäätöstä kunnan viranomaiselta. Poikkeaminen käsitellään aina tapauskohtaisesti ja päätöksen antaa kunta ja joissain erikoistapauksissa ELY-keskus. ELY-keskuksen lausunto tarvitaan mm. aina silloin kun poikkeaminen koskee rakennussuojelun kannalta merkittävää kohdetta. Kunnan on pyydettävä lausunto myös valtion viranomaiselta tai maankunnan liitolta, mikäli poikkeaminen koskee merkittävästi niiden toimialaa. [7, 173§]

Kun hyväksytty poikkeamispäätös on annettu, rakennushankkeeseen ryhtyvä voi hakea hankkeelle rakennuslupaa. Rakennustöitä ei saa aloittaa ennen kuin poikkeamispäätös on lainvoimainen [37, p. 6].

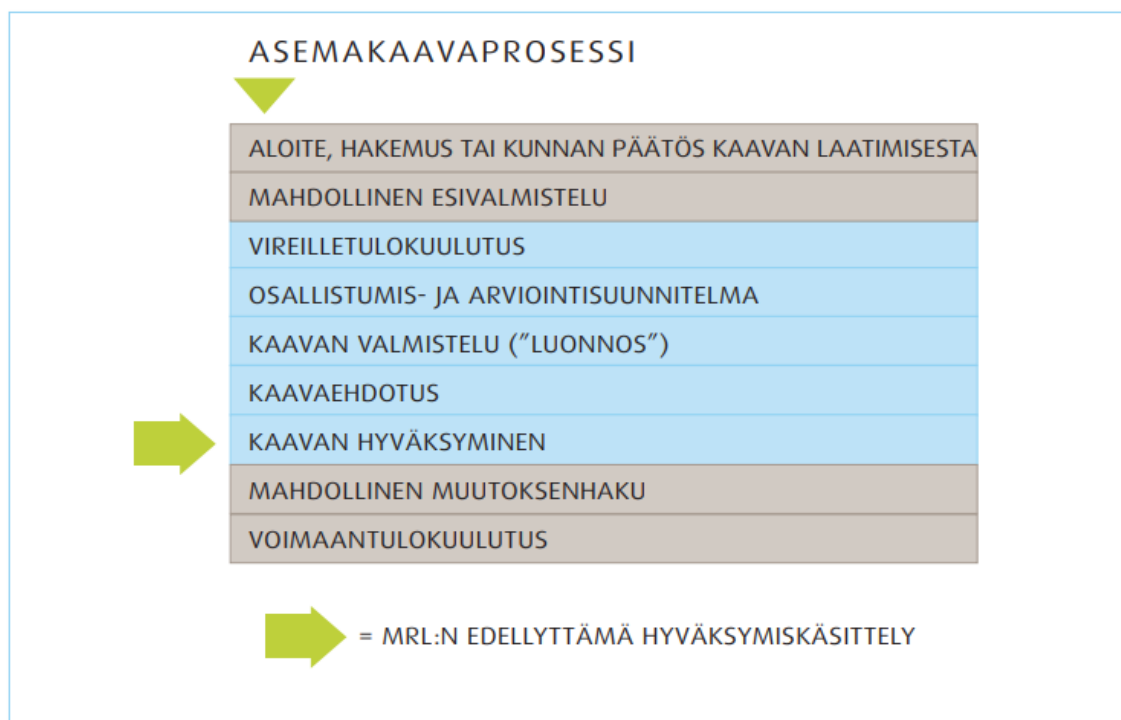
Rakennushankkeeseen ryhtyvällä on myös mahdollisuus hakea vähäistä poikkeamista kunnalta rakennusluvan yhteydessä, mikäli viranomainen tähän antaa luvan [37, p. 7]. Vähäinen poikkeaminen käsitellään rakennuslupahakemuksen kanssa samanaikaisesti, joten se on prosessina ajallisesti lyhyempi ja sujuvampi kuin poikkeamispäätöksen erikseen hakeminen [39, p. 17]. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen arvioi onko kyseessä vähäinen poikkeaminen vai poikkeaminen. Esimerkkejä vähäisestä poikkeamisesta ovat mm. poikkeaminen vähäisesti kaavan julkisivumateriaaleista tai kattomuodosta ja poikkeaminen vähäisesti rakentamismääräyksestä korjausrakentamisen yhteydessä [37, p. 8].

6.7 Kaavamuutos

6.7.1 Prosessi

Kaavamuutoksen hakeminen hankkeelle voi tulla vastaan samanlaisessa tilanteessa kuin poikkeamispäätöksen tarpeessa. Hankkeen tavoitteet ja sisältö merkittävästi poikkeavat voimassa olevan asemakaavan määräyksistä [37, p. 2]. Tällainen tilanne korjausrakentamisessa voi olla esimerkiksi rakennushankkeeseen ryhtyvän ideoima rakennuksen käyttötarkoituksen muutos, joka ei sovellu asemakaavan määräyksiin. Silloin tontin omistaja tai haltija voi hakea asemakaavamuutosta kunnalta. Ennen hakemuksen

jättämistä asiasta kannattaa neuvotella kunnan kaavoittajan kanssa muutoksen mahdollisuuksien ja tarkoituksenmukaisuuden selvittämiseksi [40]. Asemakaavamuutosta koskee sama MRL:n ja MRA:n mukainen lainsäädäntö, kuin uuden asemakaavan laatimisen tapauksessa. Asemakaavan laatimisesta vastaa kunta ja useimmiten itse kaavasuunnittelun tekee kunnan kaavoitusyksikkö. Kuvassa 2 on Kuntaliiton julkaisema prosessimalli asemakaavan laatimisesta yksinkertaisimmillaan.



Kuva 2. Asemakaava prosessi yksinkertaisimmillaan [41, p. 45].

Mikäli aloite asemakaavamuutostarpeeseen tulee tontin omistajalta tai haltijalta ja on kyse jostain konkreettisesta rakennushankkeesta, saattaa viranomainen edellyttää omistajaa tekemään esivalmisteluja esimerkiksi luonnoksia tai selvityksiä eri teemoista ennen kuin hanke hyväksytään kaavoitusohjelmaan [41, p. 26]. Hankekaava- tapauksissa kunnalla on myös oikeus periä hakijalta kustannukset, jotka aiheutuvat kaavasuunnittelusta [40].

Kun aloite kaavamuutoksesta on hyväksytty osaksi kaavaohjelmaa, kunnan tulee tehdä vireilletulokuulutus, jossa osalliset saavat tietoa kaavoituksen lähtökohdista, suunnittelusta aikataulusta ja osallistumis- ja arviointimenettelystä [7, 63§]. Kuulutuksen

tarkoituksena on antaa mahdollisuus asianosaisille osallistua kaavan valmisteluun sekä ilmaista mielipiteensä kaavaan liittyen [7, 62§]. MRL 63§:n mukaan kaavahankkeesta tulee laatia riittävän aikaisessa vaiheessa osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Siinä esitellään kaavahankkeen perustiedot, miten kaavoitukseen liittyvien osapuolten vuorovai- kutus toteutetaan sekä miten kaavan vaikutusten arviointi järjestetään [41, p. 54].

Kaavan valmisteluvaiheessa osallisilla on mahdollisuus esittää mielipiteitä kaavaan liit- tyen erilaisissa keskustelutilaisuuksissa tai suoraan ottamalla yhteyttä kaavoittajaan. Valmisteluvaihe on kaavan sisällön kannalta tärkeä. Siinä tarkennetaan tavoitteet sekä periaatteet, tehdään tarvittaessa lisää selvityksiä, laaditaan erilaisia vaihtoehtoja sekä selvitetään niiden vaikutuksia. Kaavaa käsitellään tarpeen mukaan eri kunnan toimieli- missä. Vaihtoehtoista valitaan yksi kaavaluonnokseksi, johon osallisilla on vielä mah- dollisuus vaikuttaa ennen kaavaehdotuksen valintaa ja julkaisemista. [42, p. 17]

Julkaistuun kaavaehdotukseen voivat asianosaiset esittää mielipiteitä eli tehdä muistu- tuksia ja ehdotuksesta pyydetään lisäksi tarvittavat viranomaislausunnot. Näiden poh- jalta kaavan laatija tekee yhteenvedon ja arvioi onko tarvetta vielä tehdä tarkennuksia kaavaehdotukseen ennen sen hyväksymistä. Joissain tapauksissa järjestetään myös vi- ranomaisneuvottelu, jossa käsitellään kaavaehdotusta eri viranomaistahojen kanssa. [42, p. 19]

Asemakaavanmuutoksen hakeminen eroaa merkittävästi poikkeamispäätöksen hakemi- sesta päätäntävällän sekä prosessin osalta. Kun poikkeamispäätöksen voi antaa kunnan rakennusvalvontaviranomainen, [37, p. 5] niin asemakaavan hyväksyy MRL 51§n: mu- kaisesti kunnanvaltuusto. Kunnanvaltuusto voi delegoida päätösvaltaa kunnanhallituk- selle tai edelleen kaavoituksesta vastaavalle lautakunnalle [43, p. 55].

6.7.2 Kaavamuutoksen haasteet ja prosessin kesto

Virtasen [2, p. 14] selvityksen perusteella epäonnistuneissa hankkeissa oli tyypillistä, että valmisteluissa ei ollut otettu huomioon kaavoituksellisia ongelmia valitusmenettelyi- neen. Selvityksessä ei ole tarkemmin kuvattu, minkälaisista ongelmista on kyse. Mo- nissa suurissa hankkeissa tarvitaan poikkeamista kaavasta tai asemakaavamuutosta ja ne ovat kestoiltaan pitkiä prosesseja. Jos näille prosesseille varataan liian vähän aikaa

projektin aikataulusuunnittelussa, on varmasti yllätyksiä ja ongelmia tiedossa. Ympäristöministeriön tekemän selvityksen [43, p. 50] perusteella vuosina 2014-2015 käsiteltyjen kaavamuutostenprosessien keskimääräinen kesto suurissa kaupungeissa oli 14 kuukautta. Kaavaprosessin keston oli tutkimuksessa huomioitu kaikki vaiheet kaavan viirelletulosta hyväksymiseen. Valituksesta aiheutuvaa aikaa tai esivalmisteluvaihetta ei siis ollut huomioitu. Reilun vuoden prosessia voidaan pitää pitkänä ja todella merkittävänä suurenkin hankkeen kokonaisuuden kannalta.

Asemakaavaprosessien kestossa on suurta vaihtelua sekä kuntien sisällä että suurten kuntien välillä. Vaihteluväli vuosina 2014-2015 Helsingissä yksittäisten asemakaavan kaavaprosessien kestossa oli minimi 3,9 kuukauden 144,4 kuukauden maksimin välillä ja vaihteluväli suurten kaupunkien mediaanikestojen välillä oli yhdeksän kuukautta [43, pp. 23, 59]. Asemakaavaprosessien keston vaikuttaa paljon se, onko kyseessä uusi asemakaava vai kaavamuutos ja lisäksi kaavamuutoksen suuruus sekä kaavan sijainti. Kaavamuutokset edustivat tutkimuksessa enemmistöä erilaisista kaavaprosesseista kaikissa suurissa kaupungeissa [43, p. 54]. Edellä esitettyjen tilastotietojen perusteella voi ainakin todeta, että kestoissa on suurta vaihtelua ja se varmasti vaikuttaa kaavamuutosprosessin ennustettavuuteen. Rakennushankkeeseen ryhtyvän näkökulmasta voi olla erittäin vaikeaa ennakoida kaavamuutosprosessin kestoja ja sen vaikutusta rakennushankkeeseen edes karkealla tasolla.

Kuntaliiton tekemässä selvityksessä vuodelta 2006 havaittiin haasteita viranomaisyhteistyössä kunnan ja museoviranomaisen välillä, joka vaikutti negatiivisesti kaavoitukseen. Selvityksessä todettiin, että ”ristiriidat ja erimielisyydet suojelullisissa asioissa voivat viivästyttää kaavoitusta ja hankkeita haitallisella tavalla” [27, p. 2]. Selvityksessä havaittiin myös, että kasvavilla alueilla hankelähtöiset kaavat, jotka ovat taloudellisesti merkittäviä ja suuria aiheuttavat usein ongelmia ja ristiriitoja kunnan ja museoviranomaisen välillä. Esimerkiksi kaupan hankkeet ovat vaikeasti sijoitettavissa kaupunkien keskusta-alueiden vanhaan ympäristöön [27, p. 7].

6.8 Muutoksenhaku

Rakennushankkeeseen ryhtyvän kannattaa huomioida kaikissa lupamenettelyissä valitusoikeus päätöksistä ja valituksien käsittelystä aiheutuva lisäaika hankkeelle.

Rakennustöitä ei saa aloittaa ennen kuin lupa on lainvoimainen [7, 144§]. Lupapäätös on lainvoimainen, kun valitusaika raukeaa ja kun kukaan ei ole valittanut päätöksestä tai hakenut oikaisua [44]. Rakennuslupa, poikkeamispäätökseen sekä asemakaavamuutokseen liittyy valitusoikeus, jonka prosessin käsittelyssä ja valitusoikeudessa on eroja riippuen asiasta. Valitusoikeudesta edellä mainituissa tilanteissa on säädetty MRL 191§-193§:ssä. Valitukset käsitellään hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus antaa siihen luvan [7, 190§]. Valituksesta aiheutuva käsittelyprosessi pitkittää huomattavasti hankkeiden rakentamisen aloittamista. Hallinto-oikeus voi myös kumota viranomaisen myöntämän rakennusluvan, poikkeamispäätöksen tai uuden asemakaavan ja palauttaa sen uudelleenkäsiteltäväksi, niin kuin esimerkiksi kävi Kuopion toriparkin ja kauppahallin rakennusluvan tapauksessa [45]. Kuntaliiton tekemän selvityksen perusteella asemakaavapäätöksen muutoksenhaku saattaa kaksin- tai kolminkertaistaa kaavaprosessiin kuluneen ajan [41, p. 70].

6.9 Yhteenveto

Kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten lupamenettelyihin liittyvien viranomaisten toiminnassa on aikaisempien selvitysten perusteella nähtävissä samantyyppisiä haasteita. Toimintatavoissa on eroja organisaatioiden sisällä sekä myös laintulkinnossa. Viranomaiset ovat kiireisiä ja organisaatioissa on resurssipulaa. Nämä haasteet näkyvät rakennushankkeiden lupaprosesseissa ongelmoina ja viivästyksinä. Lupaprosesseja on ajallisesti vaikea ennustaa ja viranomaisten suhtautuminen hankkeisiin vaihtelee. Rakentamisen lainsäädännöllä ja siihen liittyvällä byrokratialla on selkeä tarkoitus ja se mahdollistaa hyvän rakentamisen ja kulttuurihistoriallisesti merkittävien kohteiden säilymisen, mutta prosesseja ja toimintatapoja pitäisi selkeyttää ja sujuvoittaa.

Ympäristöministeriö on julkaissut jo vuonna 2014 arvioinnin MRL:n toimivuudesta. Siinä on suositeltu useita erilaisia uudistuksia viranomaisvalvonnan organisointiin, lupamenettelyiden keventämiseen sekä kaavoituksen kehittämiseen [46, pp. 224-226]. Uudistuseesityksiä ovat mm. rakennusvalvontayksiköiden kokoaminen isommiksi yksiköiksi, valitusmahdollisuuksien rajoittaminen asemakaava ja rakentamisen lupa-asioissa sekä kuntien poikkeamistoimivallan laajentaminen. Edellä mainitut uudistukset vaikuttavat aiheina mielenkiintoisilta. Niin kuin aikaisemmin todettu rakennusvalvontayksiköiden

kokoaminen isommiksi yksiköiksi mahdollisesti yhdistäisi toimintatapoja sekä mahdollistaisi tiedon ja ammattitaidon jakamisen paremmin. Valitusmahdollisuuksien rajoittaminen voisi vähentää oikaisuvaatimusten käsittelyjä ja niistä aiheutuvia viivästyksiä rakennushankkeisiin. Toisaalta on tärkeää, että valitusmahdollisuus säilyy kaikilla asianosaisilla ja, että sitä ei liikaa rajoiteta. Kuntien poikkeamistoimivallan laajentamisella pyritään antamaan kunnalle mahdollisuus käyttää poikkeamispäätöstä hankkeissa laajemmin ja välttämään turhia hankekaavoja, jotka vievät aikaa ja viivästyttävät hankkeita. Esitykset vaikuttavat aiheina järkeviltä, mutta uudistusten käytännön toteutus siten, että lainsäädännön alkuperäinen tarkoitus säilyy, voi olla haastavaa.

Ympäristöministeriö valmistelee tällä hetkellä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta, jonka yhdeksi pääteemaksi on nostettu rakentaminen ja luvat. Teemassa tarkastellaan mm. miten tulevaisuuden rakennusvalvonta järjestetään ja miten rakentamisen luvitusta voisi vähentää ja sujuvoittaa [3]. Uudistusesityksen on tarkoitus valmistua vuoden 2021 loppuun mennessä. Jos hallituksen lakiesitys hyväksytään, saattaa kaavoitukseen ja lupamenettelyihin tulla merkittäviä muutoksia.

Rakennushankkeeseen ryhtyvien tai pääsuunnittelijoiden toiminnasta lupamenettelyissä ei ole löydettävissä tutkimustietoa tai selvityksiä. Kyseisten osapuolien toimiessa itsenäisesti ja erikseen erilaisissa hankkeissa ei varmaankaan ole löytynyt osapuolta, jonka intresseissä olisi tutkia rakennushankkeeseen ryhtyvien ja pääsuunnittelijoiden toiminnan haasteita. Varmasti toiminnassa on kehitettävää ja asioita voisi tehdä paremmin. Tässä opinnäytetyössä pyritään selvittämään mitä haasteita rakennushankkeeseen ryhtyvän toiminnassa lupamenettelyissä on ja miten voisi toimia paremmin.

7 Tutkimuksen toteutus ja menetelmien valinta

7.1 Tutkimuksen tavoite

Rakennushankkeiden lupamenettelyt aiheuttavat haasteita ja yllätyksiä rakennushankkeissa, niin kuin edellisissä kappaleissa todettiin. Lisähaasteen hankkeisiin ja niiden lupamenettelyihin tuovat suojelumääräykset. Lupamenettelyt ovat lainmukainen osa lähes

jokaista isompaa rakennushanketta ja siksi prosessin tulisi olla sujuva ja ennakoitavissa. Jostain syystä ongelmia ja yllätyksiä silti esiintyy.

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, minkälaisia ongelmia liittyy Helsingissä sijaitsevien kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten korjaushankkeiden lupamenettelyihin ja mistä ongelmat johtuvat. Lisäksi selvitetään, minkälaisia vaiheita kyseisten hankkeiden lupamenettelyihin tyypillisesti liittyy ja miten rakennushankkeeseen ryhtyvä voi toiminnallaan niihin vaikuttaa. Selvitetään myös, millä toimenpiteillä rakennushankkeeseen ryhtyvä voi sujuvoittaa lupamenettelyitä sekä välttää yllätyksiä ja niistä aiheutuvia ongelmia.

Tämän opinnäytetyön tilaajana toimii Ramboll CM Oy, joka on Ramboll Finland Oy:hyn kuuluva yritys. Tilaaja on erikoistunut projektinjohto- ja valvontatöiden konsultointiin erilaisissa talonrakennus- sekä infrarakennushankkeissa. Opinnäytetyön tulosten perusteella laaditaan yritykselle toimenpidesuosituksia historiallisesti merkittävien rakennusten lupamenettelyiden toteuttamiseen. Ohje laaditaan siten, että sitä voidaan hyödyntää myös korjausrakennushankkeissa, joihin ei liity suojelumääräyksiä. Opinnäytetyön tulokset esitellään yrityksen sisällä henkilökunnan tietotaidon lisäämiseksi aiheesta.

7.2 Tutkimuskysymykset

Tässä opinnäytetyössä tutkimusongelma esitetään tutkimuskysymysten muodossa. Tutkimuskysymyksiä asetetaan useampi ja niihin etsitään vastauksia tutkimuksen avulla.

1. Minkälaisia ongelmia ja viivästyksiä lupamenettelyistä aiheutuu kulttuurihistoriallisesti merkittävien rakennusten korjausrakennushankkeille? Mistä ne johtuvat?
2. Mitä vaiheita kyseisten hankkeiden lupamenettelyihin tyypillisesti liittyy ja miten rakennushankkeeseen ryhtyvä voi niihin toiminnallaan vaikuttaa?
3. Millä toimenpiteillä rakennushankkeeseen ryhtyvä voi sujuvoittaa lupamenettelyitä sekä välttää yllätyksiä ja niistä aiheutuvia ongelmia?

7.3 Tutkimusmenetelmien valinta

Tutkimusaiheen pohjana on rakentamisen lainsäädäntö ja viranomaisen ohjeet, mutta ongelmakohtia pyritään kartoittamaan organisaatioiden sekä yksilöiden toimintatavoista sekä ja ihmisten välisestä yhteistyöstä. Tutkittavasta aiheesta pyritään myös löytämään uusia aiheita ja näkökulmia, jotka täydentävät aihepiirin aikaisempaa tutkimusta. Tämän tyyppiseen tutkimusaiheeseen, missä tutkitaan todellisen elämän tilanteita, soveltuu hyvin kvalitatiivinen tutkimusote [47, p. 161]. Pää tutkimusmenetelmäksi valittiin tapaustutkimus. Tapaustutkimuksella voidaan etsiä ratkaisua ongelmaan ja löytää uusia ilmiöitä todellisten tapausten kautta [47, p. 138].

7.4 Tutkimuksen rajaukset

Tutkimuksessa keskitytään Helsingin kantakaupungin alueeseen ja siellä sijaitseviin kulttuurihistoriallisesti merkittäviin rakennuksiin sekä niiden korjausrakennushankkeisiin. Tutkittavien rakennusten korjaushankkeet ovat luonteeltaan ainutlaatuisia sekä suuria kustannuksissa mitattuna (arvo noin 20-325 milj. €) sekä koossa mitattuna (korjattava pinta-ala 11000-40000m²). Tutkittavissa kohteissa paneudutaan lupamenettelyihin ja niihin liittyviin osapuoliin sekä erilaisiin neuvotteluihin ja yhteistyöhön osapuolten välillä. Hankkeiden lupamenettelyiden jälkeen tapahtuva viranomaisten ja hankeosapuolten välinen yhteistyö esimerkiksi rakentamisen aikana rajataan pois tutkimuksesta. Tutkimus tehdään rakennushankkeeseen ryhtyvän näkökulmasta.

7.5 Tutkimuskohteet ja aineiston keräys

Koska tutkimusaihe on melko laaja, päätettiin, että tarvitaan enemmän kuin vain yksi tutkimustapaus riittävän edustavan tutkimusaineiston keräämiseen. Useampi tutkimustapaus mahdollistaa myös tutkimustulosten vertailun niiden välillä. Niinpä valittiin neljä tutkimustapausta Helsingin alueelta. Tutkittavat kohteet valittiin tarkoituksenmukaisesti. Ne edustavat Helsingin kantakaupungin tämän hetken suurimpia ja merkittävimpiä korjaushankkeita ja niihin kaikkiin liittyy suojelullisia piirteitä. Kohteisiin kuuluu tyypillisimpiä korjausrakentamisen hanketyyppejä: kaksi käyttötarkoituksenmuutoshanketta, yksi muutostyö-, ja korjaushanke sekä yksi perusparannushanke. Kolmeen hankkeeseen

neljästä sisältyy myös laajentaminen. Laaja ja monipuolinen tutkimusjoukko lisää todennäköisyyttä uusien ilmiöiden löytämiseen.

Tutkimuskohteiksi valittiin kolme käynnissä olevaa hanketta, joissa kuitenkin lupamenettelyvaihe on valmistunut: Helsingin päärautatieaseman hotellihanke, Aleksanterinkatu 11 muutostyö-, ja korjaushanke sekä Olympiastadionin perusrparannus ja laajennus. Näiden lisäksi valittiin yksi vuonna 2018 valmistunut kohde Yrjönkatu 13 St.George hotellihanke.

Tutkimusaineistoa kohteista hankittiin haastattelemalla hankkeisiin osallistuneita henkilöitä, kohdekäyntien avulla sekä tutkimalla hankkeista yleisesti julkaistua aineistoa kuten suunnitelmadokumentteja ja tiedotteita sekä lupamenettelyihin liittyviä julkisia asiakirjoja kuten viranomaisen päätöksiä ja lausuntoja. Tiedonhankintamenetelmiä yhdistelemällä pyrittiin luomaan kokonaisvaltainen kuva tutkittavista kohteista sekä keräämään riittävän laaja ja laadukas aineisto analysoitavaksi. Eri tiedonkeruumenetelmät täydentävät toisiaan. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tulisi tutkia kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti käyttäen erilaisia tiedonkeruumenetelmiä [47, p. 161].

7.6 Haastattelut

Haastattelut toteutettiin strukturoituina yksilöhaastatteluina pääosin joulukuun 2019 aikana Helsingissä. Kysymykset lähetettiin haastateltaville noin kaksi viikkoa ennen haastatteluajankohtaa, jolloin haastateltavilla oli aikaa valmistautua kysymyksiin. Tämä menetelmä todettiin parhaaksi, sillä osa kysymyksistä hankkeisiin liittyen olivat yksityiskohdaisia ja niihin vastaaminen pelkästään muistin perusteella olisi voinut olla hankalaa.

Haastateltavat jaettiin kahteen pääryhmään heidän hankeroolinsa perusteella: viranomaisryhmään sekä projektihenkilöryhmään. Projektihenkilöryhmällä tarkoitetaan hankkeissa toimineita toimihenkilöitä, jotka eivät ole viranomaisen roolissa mm. pääsuunnittelija, rakennuttaja ja urakoitsija. Projektihenkilöryhmälle laadittiin yhtenäiset haastattelukysymykset ja viranomaisryhmälle omat yhtenäiset haastattelukysymykset hieman eri näkökulmasta. Haastattelukysymykset liittyivät tutkittavien hankkeiden lupamenettelyihin, mutta myös lupamenettelyihin, toimintatapoihin ja niiden haasteisiin yleisesti sekä aikaisemmin määriteltyyn tutkimusongelmaan. Yleisillä kysymyksillä haluttiin selvittää

haasteltavien kokemuksia ja havaintoja aiheesta laajemmin kuin vain tutkittujen hankkeiden tapauksessa. Kaikki haastateltavat olivat työssään erittäin kokeneita ammattilaisia.

Haastatteluista tehtiin muistiinpanot sekä ne myös nauhoitettiin. Haastateltaviksi valittiin hankkeista henkilöitä, jotka olivat olleet mukana joko rakennushankkeeseen ryhtyvän edustajana lupamenettelyissä tai viranomaisen roolissa. Haastatteleamalla sekä viranomaisen roolissa olleita henkilöitä että projektihenkilöitä pyrittiin keräämään tietoa ja näkemyksiä eri näkökulmista. Tutkimuksessa haastateltiin yhteensä 12 henkilöä. Haastatteluista 10 koski tutkimuskohteita. Kaksi haastattelua koskivat viranomaistoimintaa lupamenettelyissä yleensä Helsingin alueella. Osalta haastateltavista kysyttiin vielä tarkentavia kysymyksiä sähköpostilla haastatteluiden jälkeen.

Helsingin rautatieaseman hotellihankkeesta haastateltiin rakennusvalvontaviranomaisen edustajaa, joka oli toiminut hankkeessa lupakäsittelijänä. Projektihenkilöistä haastateltiin ST-urakoitsijan projektipäällikköä. Urakan luonteen takia pääurakoitsija oli ollut mukana hankkeessa jo hankesuunnitteluvaiheesta asti ja myös osallistunut lupamenettelyihin.

Yrjönkatu 13 St.George -hotellihankkeesta haastateltiin rakennushankkeeseen ryhtyvän rakennuttajakonsultin projektipäällikköä. Hankkeessa mukana ollutta rakennusvalvonnan lupakäsittelijää ei onnistuttu tavoittamaan. Toisena henkilönä haastateltiin hankkeen pääsuunnittelijaa.

Aleksanterinkatu 11 muutostyö- ja korjaushankkeesta haastateltiin kahta rakennusvalvontaviranomaisen edustajaa, jotka olivat toimineet lupakäsittelijöinä. Lisäksi haastateltiin rakennushankkeeseen ryhtyvän rakennuttajakonsultin edustajaa, joka on ollut vastuussa hankkeen rakennuttamistehtävistä ja osallistunut myös lupamenettelyihin.

Olympiastadionin perusparannus ja laajennus- hankkeesta haastateltiin rakennusvalvontaviranomaisen lupakäsittelijää sekä hankkeen pääsuunnittelijaa. Hankkeen laajuuden ja haastavuuden takia haastateltiin myös kolmatta henkilöä, rakennuttajan hankkearkkitehti, joka on toiminut rakennuttajan arkkitehtisuunnittelun sekä rakennussuojelun asiantuntijana. Opinnäytetyössä haastatellut henkilöt on esitetty liitteessä 1.

7.7 Tutkimuksen merkitys

Useammassa valtion teettämässä selvityksessä, jotka on mainittu aikaisemmissa kapaleissa, ovat nousseet esiin lupamenettelyiden ongelmat, rakentamisen lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta aiheutuvat ongelmat sekä haasteet eri viranomaisorganisaatioiden toiminnassa. Kuitenkaan kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten rakennuslupamenettelyiden ongelmien syitä ei ole tarkemmin tutkittu. Tässä opinnäytetyössä esitään uusia näkökulmia ja syitä lupaprosessien haasteisiin ja haasteista selviämiseen. Opinnäytetyöstä voi olla apua kaikille rakennushankkeeseen ryhtyville, jotka suunnittelevat tai toteuttavat luvanvaraista korjausrakennushanketta Helsingin kantakaupungin ja erityisesti keskustan alueella.

8 Tutkimuskohteet

8.1 Helsingin päärautatieaseman hotellihanke

8.1.1 Kohteen yleisesittely

Helsingin päärautatieaseman sekä sen hallintorakennuksen on suunnitellut Eliel Saarinen. Hallintorakennus on valmistunut vuonna 1909 ja laajennettu 1936. Uusi hotelli rakennetaan aikaisemmin toimistokäytössä olleeseen hallintorakennukseen. Ennen käyttötarkoituksenmuutosta hallintorakennus toimi VR:n toimistotiloina. Hallintorakennus sijaitsee Kluuvi-korttelissa osoitteessa Vilhonkatu 13, Helsingin rautatietorin yhteydessä. Hallintorakennuksen hotellihankkeen ratapihan puoleisen julkisivun uutta arkkitehtuuria on havainnollistettu kuvassa 3.

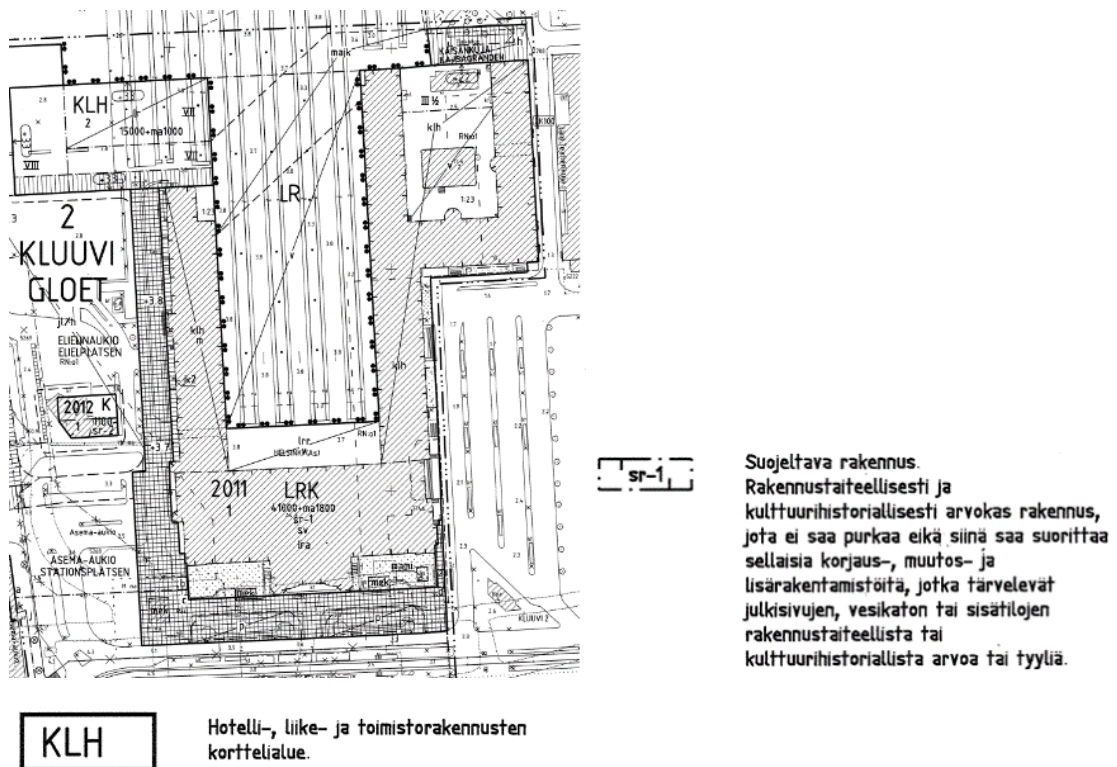


Kuva 3. Helsingin päärautatieaseman hotellin visualisointi [Arkkitehtitoimisto Futudesign Oy, tekijän luvalla].

Rautatieasema, johon hallintorakennus kuuluu, on 1900-luvun alun arkkitehtuurin merkkiteos sekä rakennustaiteellisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaana suojeltava rakennus. Rakennuksen suojeluun liittyy useampia suojelumekanismeja. Rautatieasema on suojeltu valtion omistamien rakennusten suojelusta annettujen asetusten 278/1965 (480/1985) nojalla 18.9.1980 tehdyllä valtioneuvoston päätöksellä. Tämän lisäksi se on suojeltu voimassa olevalla asemakaavalla, joka on hyväksytty 18.9.1996. Rautatieasema sijaitsee valtakunnallisesti merkittävällä kulttuuriympäristöalueella *Rautatientori* (RKY 2009 valtioneuvoston päätös 22.12.2009). Rakennussuojelua on päivitetty ympäristöministeriön suojelupäätöksellä 28.8.2018, jossa rakennus suojellaan rakennusperinnön suojelusta annetun lain nojalla.

Hallintorakennuksen suojelu kohdentuu ulkoarkkitehtuuriin sekä rakennusrunkoon. Sisätiloista on suojeltu käytävä- ja aulatiloja sekä porrashuoneita. Asemakaavamerkinnän SR-1 mukaisesti suojelluille osille ei saa suorittaa sellaisia korjaus-, muutos tai lisärakentamistöitä, jotka tarvelevät niiden rakennustaiteellista tai kulttuurihistoriallista arvoa ja tyyliä. Hallintorakennus sijaitsee asemakaavassa KLH-alueella eli hotelli-, liike- ja

toimistorakennusten korttelialueella. Kuvassa 4 on esitetty otteita rakennuspaikan asemakaavasta 10275/1996 sekä sen kaavamerkinnöistä.



Kuva 4. Otteita asemakaavasta 10275/1996 ja sen kaavamerkinnöistä [48].

Rautatieaseman hallintorakennus muutetaan toimistotiloista noin 490 huoneen hotelliksi, joka sisältää myös laajat konferenssi- ja ravintolatilat. Rakennuksen julkisivut sekä vesikatot korjataan hankkeen yhteydessä. Tunnusomaiset ja alkuperäisimmät sisätilat, joita myös rakennussuojelu koskee, säilytetään pääosin ennallaan. Talotekniikka uusitaan ja lisäksi rakennetaan 4194m² laajennus rakennuksen pohjoissiipien väliin arkkitehtikilpailun voittaneen ehdotuksen pohjalta. Hankkeen muutosalueen pinta-ala on noin 24950-m².

8.1.2 Lupaprosessi

Hankkeen lupaprosessi sisälsi mm. seuraavat vaiheet:

- Hankkeen laajennusosan arkkitehtikilpailu

- Poikkeamispäätös
- Rakennuslupa
- Rakennusluvan oikaisuvaatimus

Rautatieaseman hallintorakennuksen käyttötarkoituksenmuutos hotelliksi mahdollistui vuoden 1996 asemakaavamuutoksella. Helsingin kaupunki oli jo silloin suunnitellut, että asemahotelli tulee olemaan kaupunkikuvallisesti tärkeä osa Elielinaukiota ja alueen ilmettä. Haastatteluissa nousi esille, että lupaprosessia helpotti huomattavasti päivitetty asemakaava, jossa oli huomioitu hotelli- käyttötarkoitus.

Hallintorakennuksen laajennuksesta järjestettiin arkkitehtikilpailu asemakaavaselostuksen mukaisesti ennen rakennusluvan hakemista. Rakennusvalvontaviranomaisen kaupunkikuvatyöryhmä oli mukana arvioimassa kilpailuun osallistuneiden suunnittelijoiden töitä. Hankkeelle tarvittiin poikkeaminen asemakaavasta, johtuen laajennuksen kerrosten määrän ylityksestä, kerrosalan ylityksestä sekä rakennusalueen rajan ylittämisestä. Poikkeamispäätöstä haettiin osittain samanaikaisesti rakennusluvan kanssa. Hankkeelle haettiin rakennuslupaa toukokuussa 2018 ja se hyväksyttiin elokuussa 2018. Rakennuslupahakemuksesta ovat antaneet lausunnon rakennusvalvonnan kaupunkikuvatyöryhmä, teknillinen työryhmä, museovirasto, kaupunkisuunnitteluvirasto sekä elintarvike- turvallisuusosasto. Rakennushankkeeseen ryhtyvä haki vielä myöhemmin lupaehtojen muutoslupaa lokakuussa 2018.

8.1.3 Lupamenettelyissä vastaan tulleet haasteet ja toimenpiteet

Alueella toimiva viranomaisen haki oikaisuvaatimusta hyväksytystä rakennusluvasta MRL 192§:n perusteella. Viranomaisosapuolelta ei ollut pyydetty lausuntoa ennen rakennuslupahakemuksen hyväksymistä eivätkä he olleet tyytyväisiä myönnettyyn lupaan. Oikaisuvaatimus pitkitti rakennuslupaprosessia usealla kuukaudella. Vaikka lupaprosessi pitkittyi se ei tässä tapauksessa vaikuttanut hankkeen kokonaisuuteen. Hankkeen ST-urakoitsija pystyi käyttämään tämän odotteluajan hyödyksi jatkamalla suunnittelua sekä tekemällä valmistelevia töitä työmaalla.

Rakennusvalvonnan teknillinen työryhmä ei puoltanut lausunnossaan vesikaton nyky- määräyksistä poikkeavaa lumikuormamitoitusta. Vesikatolta vaadittiin kuormituskokeita

osoittamaan katon kuorman kestävyys ennen poikkeaman hyväksymistä rakennusluvassa. Muita hankkeessa vastaan tulleita teknisiä haasteita, jotka vaikuttivat myös rakennuslupaun, olivat rakennuksen lähellä junaliikenteeseen liittyvät korkeajännitelinjat, paloturvallisuusmääräysten soveltaminen vanhaan rakennukseen sekä alueen puupaaluperusteiset rakennukset ja pohjaveden mahdollinen häiriintyminen. Teknisistä haasteista selvittiin suunnittelulla sekä aktiivisesti neuvottelemalla viranomaisten kanssa. Ratkaisevassa roolissa olivat ennakkoneuvottelut rakennusvalvonnan, museoviranomaisen sekä pelastusviranomaisen kanssa. Korkeajännitelinjaan sekä alueen liikennejärjestelyihin liittyen pidettiin myös useita neuvotteluita liikenneviraston kanssa.

Muita hankkeessa hyväksi todettuja toimenpiteitä lupamenettelyihin liittyen olivat esiselvityksiin panostaminen hankkeen alkuvaiheissa, yhteydenpito viranomaisiin riittävän aikaisessa vaiheessa sekä säännölliset palaverit museoviraston kanssa. Viranomaisten kanssa neuvoteltiin pitkään ennen poikkeamispäätöksen hakemista. Laajat neuvottelut ja asioiden sopiminen etukäteen mahdollistivat poikkeamispäätöksen nopean käsittelyn. ST-urakoitsija olisi halunnut teettää vielä laajempia rakenteita rikkovia kuntotutkimuksia hallintorakennukseen ennen purkutöiden alkamista, mutta se oli hankalaa rakennuksen ollessa vielä toimistokäytössä.

8.1.4 Lupaprosessin kesto

Arkkitehtikilpailuprosessi kesti valmisteluineen ja valintaprosesseineen noin neljä kuukautta ja kilpailun jälkeen oli mahdollista hakea poikkeamislupaa. Poikkeamispäätöstä haettiin 25.1.2018 ja päätös saatiin 3.4.2018. Rakennuslupahakemus jätettiin 9.4.2018 ja lupa hyväksyttiin 31.8.2018. Rakennuslupaun liittyviä oikaisuvaatimuksen käsittely kesti noin kolme kuukautta. Rakennuslupa sai lainvoiman 5.12.2018. Hankkeen lupaprosessi kesti kokonaisuudessaan ennakkoneuvotteluiden alkamisesta lainvoimaisen rakennusluvun saamiseen noin puolitoista vuotta.

Hankkeen lupaprosessin päävaiheiden kestot olivat seuraavat:

- Arkkitehtikilpailu 4kk
- Poikkeamishakemuksen käsittely 2,5kk
- Rakennuslupahakemuksen käsittely 5kk

- Oikaisuvaatimuksen käsittely 3kk

8.2 Yrjönkatu 13 St.George -hotellihanke

8.2.1 Kohteen yleisesittely

Yrjönkatu 13 on Onni Törnqvistin vuonna 1890 suunnittelema seitsenkerroksinen uusrenessanssityylinen rakennus. Törnqvist suunnitteli myös rakennuksen laajennuksen Lönnrotinkadun ympäri, joka toteutettiin vuosina 1910-1911 sekä kolmen kerroksen korotuksen vuosina 1928-1929. Yrjönkatu 13 sekä viereinen rakennus Lönnrotinkatu 4 toimivat alun perin Suomalaisen Kirjallisuuden Seura ja kirjapaino Oy Uuden Suomen painotalona ja tämän jälkeen toimistotiloina. Katutasossa on ollut myymälöitä ja ravintoloita. Kuvassa 5 näkyy St.George -hotellin julkisivu Helsingin Vanhan kirkon puistosta päin katsottuna.



Kuva 5. St.George -hotellin pääsisäänkäynnin julkisivu [kuva arkkitehtitoimisto Arkval Taite Architects, tekijän luvalla].

Kiinteistön kaksi rakennusta sijaitsevat Helsingin kantakaupungissa Yrjönkadun ja Lönnrotinkadun kulmassa, vastapäätä Helsingin vanhaa kirkkoa. Kiinteistön sijainti kartalla on esitetty kuvassa 6. Kiinteistö rajoittuu Yrjönkadun osalta Suomen valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen alueeseen RKY 2009 Esplanadi – Boulevardi. Rakennuspaikalla on voimassa asemakaava nro 461 vuodelta 1836, joka määrittelee pelkästään tontin rajat. Tontilla on voimassa asemakaavan muuttamisesta johtuva rakennuskielto. Yrjönkatu 13 suojelutavoitteita ja määräyksiä ei ole tarkkaan määritetty ennen hankkeen aloittamista. Kaupunginmuseo on antanut ennakkolausunnon kiinteistön rakennus- ja kulttuurihistoriallisesta arvosta 5.2.2015. Lausunnon mukaan rakennuksella on korkea kulttuurihistoriallinen arvo sekä merkittävä kaupunkikuvallinen asema. Tulevassa asemakaavassa tulee turvata suojelumerkinnöin julkisivut, vesikaton perusmuoto sekä sisätilan arvokkaat porrashuoneet. Asemakaavamuutoksen sekä käyttötarkoituksenmuutoshankkeen lähtötiedoksi tulee laatia rakennushistorian selvitys sekä inventointi.



Kuva 6. Ote Helsingin karttapalvelusta [49].

Yrjönkatu 13 kiinteistön kaksi toimistorakennusta muutetaan 150 huoneen korkeatasoiseksi hotelliksi ja rakennus peruskorjataan. Sisäpihalle rakennetaan kahden kerroksen laajennus ja lisäksi Yrjönkadulle rakennetaan hotellille uusi pääsisäänkäynti. Ensimmäiseen kerrokseen rakennetaan ravintola. Hankkeen kokonaislaajuus on 12880m², josta laajennuksen osuus on 952m².

8.2.2 Lupaprosessi

Hankkeen lupaprosessi sisälsi mm. seuraavat vaiheet:

- Poikkeamispäätös
- Rakennuslupa

- 3 kpl toimenpidelupia

Käynnissä olevasta kaavasunnittelusta sekä siihen liittyvästä tontin rakennuskiellon takia, St.George -hotellihanke ei olisi voinut saada rakennuslupaa ilman poikkeamista rakennuskiellosta. Poikkeamishakemuksessa haettiin myös tontin toimistorakennusten käyttötarkoituksen muutosta hotelliksi sekä lisärakentamista sisäpihalle. Helsingin rakennusvalvontaviraston virastopäällikkö hyväksyi poikkeamishakemuksen tietyin ehdoin, koska hanke edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä, rakennusten tarkoituksenmukaista käyttöä sekä rakennussuojelutavoitteita. Toimenpide ei myöskään aiheuta haittaa kaavoitukselle tai kaavan toteutumiselle. Poikkeamishakemusta ja hankkeeseen liittyviä suunnitelmia käsittelevät ainakin kaupunginmuseo, kaupunkineuvottelukunta sekä kiinteistövirasto. Rakennuslupaa haettiin osittain samanaikaisesti poikkeamishakemuksen kanssa ajan säästämiseksi. Rakennuslupahakemukseen ovat antaneet lausunnon kaupunginmuseo sekä kaupunkikuvaneuvottelukunta. Rakennuslupaan haettiin muutosta kaksi kertaa luvan myöntämisen jälkeen. Ensimmäinen muutoslupa haettiin sisäpihan laajennukselle ja toinen sisäpihan parvekkeiden sekä yhden hätäpoistumistien rakentamiselle. Rakennusluvan lisäksi haettiin myös kolme toimenpidelupaa. Ne liittyivät julkisivun valaistukseen, julkisivun valomainoksiin sekä hotellin sisäänkäynnin edustan kiveyksen lämmittämiseen. Hotellikäyttöä varten tarvittiin katulupa liikennevirastolta pääsisäänkäynnin taksiliikenteelle.

8.2.3 Lupamenettelyissä vastaan tulleet haasteet ja toimenpiteet

Hankkeen lupamenettelyt etenivät nopeasti ja sujuvasti ilman ongelmia. Rakennushankkeeseen ryhtyvä oli panostanut teknisten kuntotutkimusten sekä rakennushistorianselvityksen tekemiseen. Hankkeeseen pyrittiin löytämään parhaat asiantuntijat toteuttamaan tutkimukset sekä selvitykset. Museoviranomainen kutsuttiin mukaan ennakkoneuvotteluihin heti hankkeen aluksi. Neuvotteluissa sovittiin eri viranomaisten kanssa lupaprosessin sisällöstä ja vaiheista sekä tehtiin yhdessä aikataulu. Lupamenettelyt toteutuivat aikataulun mukaisesti. Hankkeessa noudatettiin kaupunginmuseon lausuntoa sekä ohjeita rakennussuojeluun liittyvissä asioissa. Rakennushankkeeseen ryhtyvä pyrki toimimaan viranomaisten kanssa ennakoiden ja sopimaan asiat mahdollisimman tarkasti

etukäteen. Tämän menetelmän koettiin edistävän lupamenettelyitä ja varsinkin lupakäsittelyvaihetta.

8.2.4 Lupaprosessin kesto

Hankkeen lupaprosessin päävaiheiden kestot olivat seuraavat:

Poikkeamishakemus jätettiin 10.6.2015 ja se hyväksyttiin rakennusvalvontaviranomaisen toimesta 2.11.2015. Rakennuslupaa haettiin osittain samanaikaisesti ajan säästämiseksi. Rakennuslupahakemuksen jättöpäivää ei pystytty varmistamaan ja se takia rakennusluvan käsittelyaikaa ei ole tässä kappaleessa esitetty.

- Poikkeamishakemuksen käsittely 5kk

8.3 Aleksanterinkatu 11 muutos- ja korjaustyöt

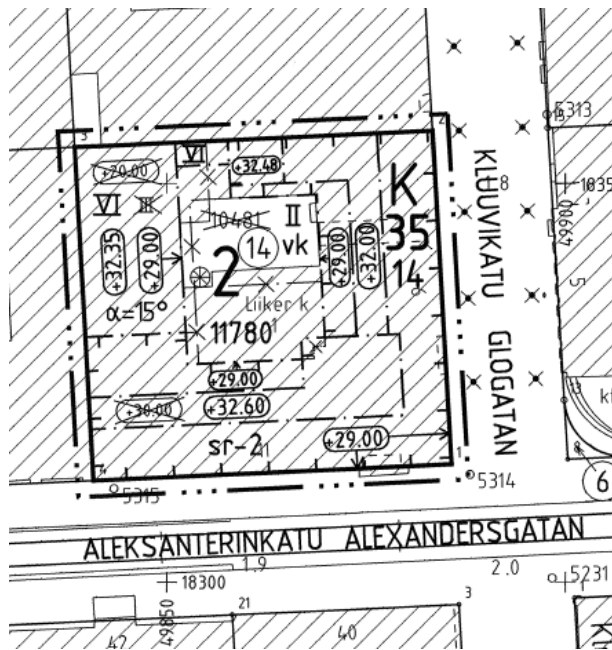
8.3.1 Kohteen yleisesittely

Helsingin kävelykeskustassa sijaitseva Aleksanterinkatu 11 kuuluu voimassa olevan asemakaavan mukaan liike- ja toimistorakennusten korttelialueeseen. Ensimmäisessä kerroksessa on myymälä-, ravintola-, sekä muita asiakaspalvelutiloja ja ylemmät kerrokset ovat toimistokäytössä. Aleksanterinkatu 11 on muutettu ja laajennettu useaan otteeseen. Aleksanterinkadun puoleisen läntisen vanhan osan on alun perin suunnitellut Selim A. Lindqvist vuonna 1907 ja se on kaupungin varhaisimpia moderneja liikerakennuksia. Vanhaa osaa on korotettu vuonna 1950 ja sen suunnitteli Ole Gripenberg. Kluuvikadun puoleisen osan on suunnitellut Jung & Jung arkkitehtitoimisto vuonna 1937. Rakennuksen julkisivuissa on tehty myöhemmin muutoksia ja nykyinen ilme ei enää vastaa alkuperäistä. Kuvassa 7 nähdään rakennuksen julkisivu Aleksanterinkadulta katsottuna hankkeen työmaavaiheessa.



Kuva 7. Aleksanterinkatu 11 hankkeen työmaavaiheessa. Olli Mäkelä. 2019. [50].

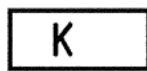
Rakennus on suojeltu asemakaavassa 10782/1999 (kuva 8) ja se sijaitsee SR-2 alueella. Suojelu koskee erityisesti julkisivujen tyyliä sekä kadunpuoleisen vesikaton perusmuotoa. Sisätiloista on suojeltu liikehuoneen avoporras. Sen historiallista arvoa ja tyyliä ei saa turmella. Lisäksi Aleksanterinkatu 11 sijaitsee valtakunnallisesti merkittäväällä kulttuuriympäristöalueella (RKY 2009 Helsingin Aleksanterinkatu).



sr-2

Suojeltava rakennus. Rakennusta ei kaupunkikuvallisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaana saa purkaa eikä siinä saa suorittaa sellaisia lisärakentamis- tai muutostöitä, jotka tärvelevät julkisivujen tyyliä tai kadunpuoleisen vesikatkon perusmuotoa. Mikäli rakennuksessa on aikaisemmin suoritettuja töitä, on rakennus lisärakentamis- tai muutostöiden yhteydessä pyrittävä korjaamaan rakennuksen tyyliin hyvin soveltuvalla tavalla.

Suojeltavan rakennuksen arvokas liikehuoneen avoporras tulee säilyttää siten, että sen rakennustalteen ja historiallista arvoa tai tyyliä ei turmella.



Liike- ja toimistorakennusten korttelialue.
Käytösäön tulee sijoittaa myymälä-, ravintola- ja muita asiakaspalvelutiloja.

Kuva 8. Otteita asemakaavasta 10782/1999 ja sen kaavamerkinnöistä [51].

Aleksanterinkatu 11 muutostyö ja korjaushankkeeseen liittyy laajoja rakennustöitä sisätiloissa sekä rakennuksen julkisivuissa että vesikatolla. Muutostöitä tehdään kaikissa kerroksissa. Toisen ja seitsemännen kerroksen välillä sijaitsevat toimistotilat muutetaan avotilatoimistoiksi. Tähän liittyen talotekniset järjestelmät uusitaan pääosin. Sisätilojen muutoksilla ei ole vaikutusta rakennuksen suojeltaviin osiin. Kohteen välipohjat koostuvat vanhalta osaltaan teräsbetonisesta kaksoislaattarakenteesta. Tämä luokitellaan riskirakenteeksi betonikerrosten väliin jääneen muottilaudoituksen takia. Hankkeen sisätilojen korjaustöihin kuuluu välipohjien alalattojen osittainen purku ja uudelleenrakentaminen muottilaudoituksen poistamiseksi.

Rakennuksen julkisivurappauksia osittain korjataan ja osittain uusitaan kokonaan. Vanhoja ikkunoita korjataan ja uusitaan. Sokkeliin sekä rakennuksen pääsisäänkäyntiin tehdään muutoksia. Sisäpihan Kluuvinkadun puolen vesikatolle rakennetaan uusi kattoterrassi. Kiinteistössä on rakennettua kerrosalaa 11803 neliometriä.

8.3.2 Lupaprosessi

Hankkeen lupaprosessi sisälsi mm. seuraavat vaiheet:

- Rakennuslupa välipohjien purku ja uudelleenrakennustöille
- Rakennuslupa toimistorakennuksen muutostöille
- Rakennuslupa julkisivun korjaustöille
- Toimenpidelupa julkisivun mainoslaitteille ja opasteille

Rakennushankkeen muutos- ja korjaustyöt suunniteltiin ja toteutettiin pääasiassa voimassa olevaa asemakaavaa noudattaen. Vähäisiä poikkeamia haettiin toimistorakennuksen muutostöiden rakennusluvan yhteydessä. Hankkeen luvanvaraiset muutos-, ja korjaustyöt on jaettu kolmeen eri rakennuslupaan. Tällä tavalla on pyritty vähentämään lupaprosessista aiheutuvaa odottelua ja mahdollistamaan purku-, ja rakennustöiden nopea aloittaminen. Lisäksi julkisivun mainoskylteille on haettu erillinen toimenpidelupa. Kaikissa rakennusluvissa on ollut eri henkilö rakennusvalvontaviranomaisen lupakäsittelijänä. Helsingin kaupunginmuseo on antanut lausunnon julkisivun korjaustöiden rakennuslupahakemukseen. Siitä on lausunut myös viranomaisen hyväksymä konservaat-ori. Muita viranomaislausuntoja ei rakennuslupiin liity.

8.3.3 Lupamenettelyissä vastaan tulleet haasteet ja toimenpiteet

Aleksanterinkatu 11 uudemman osan terastirapattujen julkisivujen vaihtoehtoisista korjausmenetelmistä sekä korjausmenetelmän valinnasta neuvoteltiin pitkään rakennusvalvontaviranomaisen, kaupunginmuseon sekä rakennushankkeeseen ryhtyvän välillä. Neuvottelun kohteena oli julkisivun alkuperäinen terastirappaus, joka on jäänyt vuosien saatossa maalauskerrosten alle ja ei ole enää näkyvässä. Julkisivukorjausten yhteydessä olisi ollut suotavaa palauttaa suojeltu julkisivu alkuperäisen ilmeen mukaiseksi. Uuden terastirappauksen toteuttaminen julkisivuun osoittautui kalliiksi ja työlääksi ja sen takia rakennushankkeeseen ryhtyvä halusi valita jonkun muun korjausvaihtoehdon. Julkisivun rakennuslupa viivästyi joitain kuukausia pitkien neuvotteluiden takia. Haastattelujen perusteella asiaan on liittynyt myös jonkinlainen kommunikaatiokatkos tai väärinkäsitys osapuolien välillä. Rakennusvalvontaviranomaisen edustaja olisi toivonut enemmän

malliesimerkkejä julkisivun eri toteutustavoista päätöksen tueksi, kun taas rakennushankkeeseen ryhtyvä koki tekevänsä kaiken mitä pystyi neuvotteluiden edistämiseksi.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän edustaja koki myös, että rakennusvalvontaviranomaisen toiminta ei aina ollut johdonmukaista. Katselmusten sekä kokousten sopiminen hankkeessa rakennusvalvontaviranomaisen edustajien kanssa koettiin haastavaksi, koska viranomainen oli kiireinen.

Hankkeessa tuli vastaan joitain rakennuslupiin liittyviä teknisiä haasteita. Paloteknisten määräysten soveltaminen uusiin toimistokerroksiin osoittautui vaikeaksi ja erityisesti palo-osastointien toteuttaminen, kun niitä pyrittiin uusimaan ja parantamaan. Ilmanvaihtojärjestelmän uusimisessa tuli myös vastaan ongelmia, kun rakennuksen pystyhormeissa ei riittänyt tilaa uusille järjestelmille.

Hankkeen alussa oli pidetty ennakkoneuvotteluita julkisivutöihin sekä sisätilojen muutostöihin liittyen. Niihin osallistui myös kaupunginmuseo.

8.3.4 Lupaprosessin kesto

Välipohjien purku ja uudelleenrakennustöiden rakennuslupahakemus jätettiin 18.9.2017 ja hakemus hyväksyttiin 21.11.2017. Rakennuslupahakemus toimistorakennuksen muutostöille jätettiin kuukausi ensimmäisen hakemuksen jälkeen 16.10.2017 ja hakemus hyväksyttiin 6.3.2018. Kolmas rakennuslupa julkisivun korjaustöille jätettiin 9.7.2018 ja hakemus hyväksyttiin 14.2.2019. Hankkeeseen liittyviä rakennuslupia käsiteltiin noin puolelentoista vuoden ajanjaksolla.

Hankkeen lupaprosessin päävaiheiden kestot olivat seuraavat:

- Rakennusluvan käsittely välipohjien purku ja uudelleenrakennustöille 2kk
- Rakennusluvan käsittely toimistorakennuksen muutostöille 4,5kk
- Rakennusluvan käsittely julkisivun korjaustöille 7kk

8.4 Olympiastadion perusparannus ja laajennus

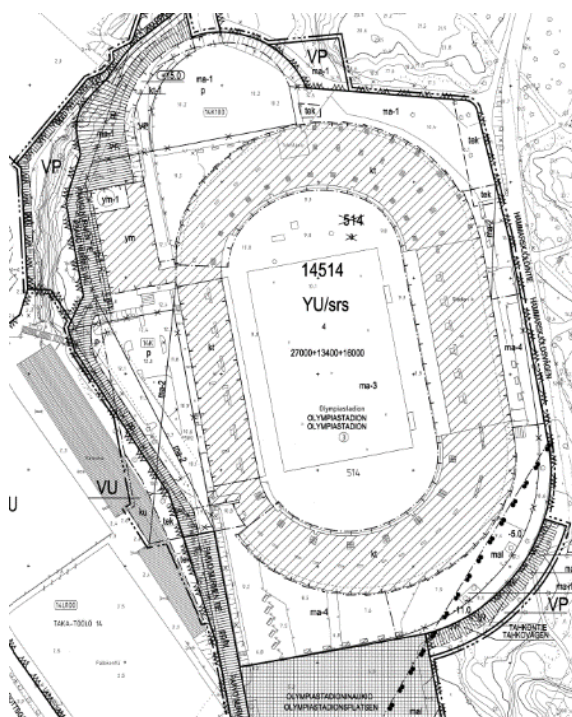
8.4.1 Kohteen yleisesittely

Olympiastadion sijaitsee Taka-Töölön kaupunginosassa Eläintarhan alueella. Se on osa kaupungin keskeistä urheilukeskusta ja kaupunkipuistoa, johon kuuluvat myös Suomen urheilumuseo, Stadionin torni sekä läheiset pallokentät. Olympiastadionin sijoittuminen rakennettuun ympäristöön on esitetty havainnekuvan avulla kuvassa 9. Olympiastadionin on suunnitellut arkkitehtikilpailun voittaneet Yrjö Lindegren ja Toivo Jäntti. Ensimmäinen osa valmistui vuonna 1933 ja sen jälkeen on valmistunut useita lisäosia vuosina 1938, 1940 ja 1952. Olympiastadionia on myös korjattu ja paranneltu useassa vaiheessa 1990-luvulla sekä 2000-luvulla. Sen arkkitehtuuri edustaa olympiarakennusten yhteistä tyyliä, valkoista funktionalismia. Olympiastadion toimi Helsingin 1952 kesäolympialaisten tärkeimpänä urheilurakennuksena. Tämän jälkeen se on ollut monien urheilutapahtumien keskipisteenä.



Kuva 9. Uudistuneen Olympiastadion havainnekuva [Arkkitehdit NRT Oy, tekijän luvalla].

Olympiastadion ja sitä ympäröivät alueet on suojeltu rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla. Suojelu koskee koko rakennusta kaikkine eri ikäisine osineen. ELY-keskus on tehnyt kohteesta uuden suojelupäätöksen vuonna 2014 ja ympäristöministeriön on sen vahvistanut. Kohteen suojelumerkinnot näkyvät vuoden 2014 asemakaavassa (kuva 10). Olympiastadion ja sen alue kuuluvat valtakunnallisesti merkittävään kulttuuriympäristöalueeseen (RKY 2009 Olympiarakennukset) sekä myös DOCOMOMO:n merkittävien kansallisten kohteiden joukkoon.



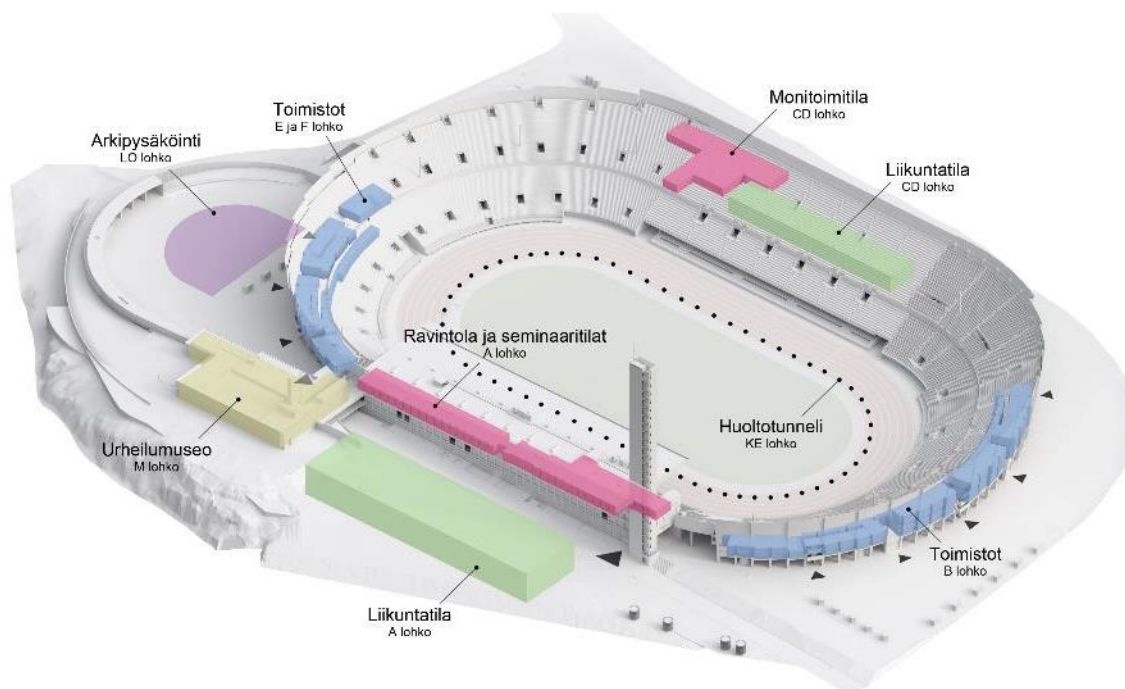
YU/srs

Urheilu-, liikunta- ja kulttuuritoimintaa palvelevien rakennusten korttelialue. Alueelle saa rakentaa myös Olympiastadionia palvelevia näyttely-, museo-, kokous-, toimisto-, ravintola- ja muita yleisöpalvelutiloja.

Helsingin Olympiastadion ja sitä ympäröivä alue on suojeltu rakennussuojelulain/rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla. Sen korjaus- tai muutostöitä koskevat määräykset annetaan suojelupäätöksessä.

Kuva 10. Otteita asemakaavasta 12310/2014 ja sen kaavamerkinnoistä [52].

Olympiastadionin perusparannus ja laajennushankkeen tavoitteena on uudistaa ja korjata Stadion vastaamaan tulevien vuosikymmenten tarpeita. Hankkeeseen liittyy laajoja uudelleenrakennus-, korjaus- ja laajennustöitä. Sisätilat uusitaan kokonaan ja niiden yhteydessä myös talotekniikka. Laajennus painottuu lähinnä maanalaisiin tiloihin ja niiden laajuus on noin 20000m². Hankkeen muita merkittäviä muutoksia sekä korjauksia ovat mm. katsomon penkkien uusiminen, kenttäalueen ja juoksuratojen uudistaminen, katsojoiden kattaminen teräsrakenteisella katoksella sekä betonirakenteiden laajat vahvistustyöt. Hankkeen muutosalueen laajuus on kokonaisuudessaan 40256m². Olympiastadionin uudistuksen tilojen sijoittuminen on havainnollistettu kuvassa 11.



Kuva 11. Olympiastadionin perusparannushankkeen toimintojen sijoittaminen [Arkkitehdit NRT Oy, tekijän luvalla].

8.4.2 Lupaprosessi

Hankkeen lupaprosessi sisälsi mm. seuraavat vaiheet:

- Asemakaavamuutos
- Tontin lohkominen
- Rakennuslupa perusparannus ja laajennus hankkeelle
- Rakennuslupa kahvion muutokselle
- 3 kpl toimenpidelupia

Olympiastadionin perusparannus ja laajennushankkeen toteuttaminen vaati asemakaavamuutosta. Hankkeeseen liittyy paljon muutoksia, joita vanha asemakaava ei olisi sallinut, kuten esimerkiksi katsomoiden kattaminen ja lisäksi maanalaisten laajennustilojen rakentaminen. Asemakaavamuutosprosessi aloitettiin heti tarveselvitys-vaiheen jälkeen. Koska kohteen alue on melko laaja, asemakaavamuutoksessa jouduttiin ottamaan huomioon myös ympäröivät alueet ja esimerkiksi ympäröivien alueiden liikennejärjestelyt. Asemakaavamuutokseen liittyi myös tontin lohkominen erillisenä toimenpiteenä.

Asemakaavamuutoksen suhteellisen pitkä kesto osattiin ennakoida ja sen takia rakennuslupaa haettiin, kun kaavamuutosprosessi oli vielä käynnissä. Rakennuslupahakemus sekä kaavamuutos hyväksyttiin samoihin aikoihin. Rakennuslupahakemuksesta ovat antaneet viranomaislausunnon museovirasto, kaupunkikuvaneuvottelukunta, sekä teknillinen neuvottelukunta. Rakennuksen merkittävyyden ja hankkeen koon takia hanketta on käsitelty lähes kaikkien rakennusalalla toimivien viranomaisten osapuolten toimesta. Kaupunginvaltuusto on käsitellyt sen rahoitusta ja asemakaavamuutosta.

Hankkeessa on haettu kolme erillistä toimenpidelupaa opasteisiin, ulkoalueiden valaistukseen sekä kioskien sijoittamiseen liittyen. Olympiastadioniin kuuluvan pallokentän kahvilan muutokselle haettiin lisäksi erillinen rakennuslupa, koska siinä oli eri rakennushankkeeseen ryhtyvä- osapuoli.

8.4.3 Lupamenettelyissä vastaan tulleet haasteet ja toimenpiteet

Olympiastadionin lupamenettelyistä muodostui pitkä prosessi kaikkine eri vaiheineen. Joitain yllätyksiä ja haasteita lupamenettelyissä tuli vastaan, mutta kokonaisuudessa lupamenettelyt etenivät sujuvasti. Yllätyksenä rakennushankkeeseen ryhtyvän edustajalle tuli rakennusvalvontaviranomaisen vaatimus kolmelle erilliselle toimenpideluvulle. Ne eivät kuitenkaan viivästyttäneet hanketta. Toimenpideluvat koskivat muutoksia, joita ei voitu aikaisemmin käsitellä rakennuslupahakemuksen yhteydessä. Yllättävänä koettiin myös rakennusvalvontaviranomaisen vaatimus liikennejärjestelyiden yhteensovittamisesta tontin ulkopuolella. Siitä selvittiin yhteistyöllä ja koordinoinnilla.

Haastavaksi koettiin kohteen suojelumääräysten noudattaminen sekä samalla hankkeen tarvittavien korjausten ja uudistusten tekeminen. Suojelumääräysten mukaan rakennuksen vanhat rakenteet ja ulkonäkö tulisi säilyttää ennallaan. Joitain rakenteita on jouduttu purkamaan pois käytännön syistä ja museovirasto oli mukana päättämässä ja lausumassa miltä osin suojelumääräyksistä saa poiketa. Palomääräysten yhteensovittaminen hankkeeseen oli myös haastavaa. Pelastuslaitoksen toiminta aiheutti joitain yllätyksiä, kun laintulkinnat vaihtuivat ja esitettiin lisävaatimuksia.

Hankkeesta haastatellut osapuolet kokivat, että haasteista huolimatta yhteistyö eri osapuolten välillä oli tiivistä ja saumatonta. Lupamenettelyiden onnistumista edesauttoivat

laajojen kuntotutkimusten tekeminen. Olympiastadionin perusparannushankkeen pohjaksi on toteutettu 16 kpl erilaisia rakenteiden ja järjestelmien kuntotutkimuksia ja selvityksiä. Rakennuksesta on tehty myös rakennushistorianselvitys sekä säilyneisyyskaaviot. Suunnittelun pohjaksi toteutettiin rakennuksen laserkeilaus ja lähtötietomalli.

Yhteistyö eri viranomaisten sekä rakennushankkeeseen ryhtyvän välillä jo kaavamuu-
tosvaiheessa valmisteli rakennuslupavaihetta. Osapuolet olivat tietoisia hankkeesta ja sen tavoitteista aikaisessa vaiheessa. Rakennuslupaan liittyen pidettiin silti laajat ennakkoneuvottelut hankkeeseen ryhtyvän, rakennusvalvonnan sekä museoviranomaisen kanssa ja hanketta käsiteltiin teknisessä työryhmässä ja kaupunkikuvatyöryhmässä. Rakennushankkeeseen ryhtyvän edustaja mainitsi, että viranomainen oli selkeästi panostanut hankkeeseen tavallista enemmän ja varannut hankkeeseen reilusti resursseja. Rakennusvalvontaviranomaisen kanssa yhteistyö oli sujuvaa ja esimerkiksi ei jouduttu noudattamaan tavallisia puhelinaikoja.

8.4.4 Lupaprosessin kesto

Olympiastadionin asemakaavamuutoksen vireilletulosta ilmoitettiin 3.4.2014. Asemakaavaehdotus oli nähtävillä tammi-helmikuussa 2015 ja kaupunginvaltuusto hyväksyi asemakaavan 26.8.2015. Olympiastadionin perusparannukselle haettiin rakennuslupaa 30.6.2015 ja rakennuslautakunta hyväksyi hakemuksen 8.12.2015.

Hankkeen lupaprosessin päävaiheiden kestot olivat seuraavat:

- Asemakaavamuutosprosessi 17kk
- Rakennuslupahakemuksen käsittely perusparannus- ja laajennushankkeelle 5kk

9 Haastatteluiden tulokset

Kaikilta kohdehankkeiden haastateltavilta kysyttiin myös yleisiä kysymyksiä liittyen heidän kokemuksiinsa lupamenettelyistä työuran varrelta. Yleisillä kysymyksillä haluttiin

selvittää haastateltavien kokemuksia laajemmin kuin vain kohdehankkeisiin liittyen. Tässä osiossa käydään läpi yleisten haastattelukysymysten tuloksia.

9.1 Projektihenkilöiden vastaukset

Projektihenkilöiltä kysyttiin, onko jotain osa-aluetta, jonka he ovat kokeneet haastavaksi lupamenettelyihin liittyen. Haastavaksi oli koettu:

- Katselmusten ja kokousten sopiminen viranomaisten kanssa, koska he ovat usein kiireisiä ja kalenterit ovat täynnä. Kokouksia saattaa joutua sopimaan kuukausien päähän.
- Yhteydenpito rakennusvalvontaviranomaiseen koettiin välillä haastavaksi. Helsingin rakennusvalvontavirastossa on tietyt soittoaajat henkilökunnalle, jolloin heidät voi saada puhelimitse kiinni. Tämä rajoittaa aktiivista yhteydenpitoa.
- Rakennusvalvontaviranomaisten käytännöissä on vaihtelua. Esimerkiksi vaatimukset rakennuslupahakemukseen liitettävistä selvityksistä vaihtelevat eri kuntien välillä ja myös lupakäsittelijöiden välillä. Vaatimuksia saatetaan muuttaa kesken lupaprosessin.
- Lupakäsittelyn kestoissa on myös suurta vaihtelua hankkeiden välillä
- Viranomaisten pitkät kesälomat, jolloin virastot ovat käytännössä kiinni kokonaan

Projektihenkilöiltä kysyttiin lisäksi mielipidettä, miksi lupakäsittelyt ja kaavoitukselliset ongelmat aiheuttavat viiveitä rakennushankkeisiin? Osa vastauksista liittyy selvästi viranomaisen toimintaan ja sen epäselvyyksiin:

- Viranomaisen resurssiongelmat ja tästä aiheutuva lupamenettelyiden pitkittyminen
- Viranomaisten vaihtelevat laintulkinnat ja lisävaatimukset
- Rakennusvalvonnan edustaja ei tiedä mitä tekee ja muuttaa mielipidettään

Myös rakennushankkeeseen ryhtyvän toiminnassa nähtiin ongelmia:

- Rakennushankkeeseen ryhtyvä ei ole valmistellut hanketta kunnolla ja ei ole teettänyt tarvittavia esiselvityksiä
- Rakennushankkeeseen ryhtyvä hakee rakennuslupaa puutteellisilla suunnitelmillä ja vaadittuja selvityksiä puuttuu
- Rakennushankkeeseen ryhtyvä ei tunne lupaprosessia ja ei tiedä mitä tekee

Osa vastauksista liittyi selvästi lainsäädäntöön ja lupaprosessin luonteeseen:

- Byrokratia, joka varmistaa hyvän rakentamisen, vie aikaa
- Valitukset aiheuttavat viivästyksiä lupa- sekä kaavoitusprosessiin
- Vanhentuneet asemakaavat ja niihin liittyvät epäselvät kaavamääräykset ja suojele- määräykset vaikeuttavat ja pitkittävät lupaprosessia
- Uudet asemakaavat, joissa on liian tarkat määräykset. Tämä vaikeuttaa ja rajoittaa suunnittelua tarpeettomasti

9.2 Viranomaisten vastaukset

Viranomaisryhmälle esitettiin sama kysymys kuin projektiryhmälle, eli miksi lupakäsittelyt ja kaavoitukselliset ongelmat aiheuttavat viiveitä rakennushankkeisiin? Viranomaisten vastauksissa tuli esiin joitain samoja asioita kuin projektiryhmän vastauksissa, kuten va- litusprosessista aiheutuvat viivästykset ja rakennuslupahakemusten puutteet. Esille nousi myös muutama uusi asia, jotka liittyvät lupaprosessin sisältöön ja luonteeseen:

- Neuvottelukuntien (teknillinen työryhmä ja kaupunkikuvatyöryhmä) käsittelyä joutu- taan odottamaan, koska ne kokoontuvat vain tietyin määräajoin
- Naapureitten kuuleminen ja naapurien kommenttien huomioiminen vie aikaa
- Pienten hankkeiden luvat saavat samanlaisen painoarvon kuin suurien hankkeiden luvat. Pienissä hankkeissa ei osata varautua pitkiin lupaprosesseihin.

Viranomaisia pyydettiin lisäksi antamaan neuvoja rakennushankkeeseen ryhtyville lu- paprosessin sujuvoittamiseksi. Vastauksissa nousi esiin seuraavia asioita:

- Ammattitaitoisen ja kokeneen pääsuunnittelijan valinta on avain onnistuneeseen lu- paprosessiin. Myös muiden suunnittelijoiden valinta on tärkeää
- Liittää kaikki vaaditut selvitykset mukaan rakennuslupahakemukseen
- Erikoissuunnittelijoiden kannattaa olla yhteydessä viranomaiseen aikaisessa vai- heessa
- Ammattitaitoisen urakoitsijan valinta hankkeeseen on tärkeää
- Rakennushankkeeseen ryhtyvän ja rakennusvalvontaviranomaisen välillä tulisi jär- jestää tapaaminen heti hankkeen alussa
- Ennakkoneuvotteluiden yhteydessä sovitaan lupaprosessista

10 Tulosten analysointi

10.1 Lupamenettelyiden ongelmat tutkimuskohteissa

Tutkimuskohteista löytyi haastattelujen perusteella hyvin erilaisia lupamenettelyihin liittyviä haasteita ja ongelmia. Osa ongelmista on selkeästi hankekohtaisia ja ongelmat liittyvät tietyn hankkeen luonteeseen ja ominaisuuksiin, kun taas tietyt ongelmat ovat yleisluontoisempia ja voisivat tulla vastaan lähes missä tahansa hankkeessa. Jotkut ongelmat ja haasteet toistuivat useammassa hankkeessa. Hankekohtaisia haasteita aiheutuu esimerkiksi vanhan rakennuksen teknisistä ominaisuuksista ja rakennussuojelumääräysten yhteensovittamisesta hankkeen muutosten ja tavoitteiden kanssa. Kohteen suojelumääräykset ja vanhan rakennuksen tekniset ominaisuudet ovat aina tapauskohtaisia ja samoin niihin liittyvät haasteet. Paloturvallisuusmääräysten soveltamisen haasteet vanhaan suojeltuun rakennukseen muutosten yhteydessä nousi esille useammassa tutkimuskohteessa. Ongelmat liittyivät teknisiin ratkaisuihin ja olivat hankekohtaisia.

Yleisluontoisia haasteita tuli vastaan yhteistyöhön ja kommunikaatioon liittyen rakennushankkeeseen ryhtyvän ja viranomaisen välillä. Asioista ei ehkä ollut sovittu riittävän aikaisessa vaiheessa tai osapuolet ovat ymmärtäneet väärin, mitä on tarkoitettu ja tästä on syntynyt yllätyksiä ja epäselvyyksiä. Näkemyserot ja tavoitteiden erilaisuus voivat myös aiheuttaa erimielisyyksiä osapuolten välillä.

Oikaisuvaatimusprosessista aiheutui viivettä vain yhdessä tutkimuskohteessa. Tutkimuskohteessa alueella toimiva viranomainen teki rakennuslupapäätöksestä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimus johtui luultavasti kommunikaatiokatkoksesta. Kaikkia tarvittavia osapuolia ei ollut muistettu kuulla. Muissa hankkeissa, joissa naapureita ja tarvittavia osapuolia oli tiedotettu, kuultu ja heidän kommenttinsa huomioitu rakennuslupakäsittelyvaiheessa, ei tullut valituksia. Vain yhden tutkimuskohteen hankkeeseen kuului asemakaavamuutosprosessi ja siinä ei haastatteluiden perusteella kukaan käyttänyt valitusoikeutta.

10.2 Tutkimuskohteissa hyväksi havaitut toimintamallit

Tutkimuskohteista oli havaittavissa, että rakennushankkeeseen ryhtyvät, pääsuunnittelijat ja muut projektihenkilöt noudattavat usein samanlaisia hyväksi todettuja toimintamalleja lupamenettelyissä. Tutkimuskohteiden vaativuuden takia hankkeisiin on valikoitunut kokeneita ja ammattitaitoisia projektihenkilöitä sekä viranomaisen edustajia, joten he kaikki tuntevat lupamenettelyt ja tietävät miten toimia. Haastatteluissa nousi esille ammattitaidon tärkeys. Projektihenkilöiden ja myös viranomaisen tulee tuntea lupamenettelyihin liittyvä lainsäädäntö.

Kaikissa tutkimuskohteissa oli panostettu esiselvitysten tekemiseen sekä ennakkoneuvotteluihin hankkeen alussa. Varsinkin rakennushistorian selvityksen sekä teknisten kuntotutkimusten tärkeys nousi haastatteluissa esille. Viranomaisten kanssa ennakkoiden toimiminen ja yhteydenotto mahdollisimman aikaisin koettiin tärkeäksi asiaksi. Yllätysten tuominen viranomaisille esimerkiksi rakennuslupahakemuksessa aiheuttaa ongelmia ja viivästyksiä. Tutkimuskohteiden vaativuuden sekä suuren koon takia kaikissa hankkeissa oli pidetty säännöllisesti yhteyttä viranomaisiin.

Yrjönkatu 13 hotellihanke oli tutkimuskohteista ainoa, missä rakennushankkeeseen ryhtyvän edustaja ja pääsuunnittelija kokivat, että hankkeen lupamenettelyt onnistuivat täysin ilman ongelmia. Hankkeen suunnittelussa oli erityisesti pyritty noudattamaan kaavaa, suojelumääräyksiä ja paloturvallisuusmääräyksiä. Lisäksi hankkeessa oli ennakkoneuvotteluiden yhteydessä sovittu viranomaisten kanssa lupaprosessin vaiheista ja tehty aikataulu johon osapuolet sitoutuivat. Näillä toimenpiteillä on luultavasti ollut positiivinen vaikutus lupamenettelyiden onnistumiseen.

10.3 Lupamenettelyiden vaiheiden erot hankkeiden välillä

Vaikka tutkimuskohteet sijoittuvat Helsingin kantakaupunkiin ja ne ovat hankkeina melko samantapaisia, oli mielenkiintoista huomata, että hankkeiden lupaprosessiin liittyi erilaisia vaiheita ja viranomaislupia. Kahteen tutkimuskohteeseen vaadittiin poikkeaminen ja yhteen asemakaavamuutos. Nämä hankkeet sisälsivät laajennuksen ja lisäksi kaksi hankkeista käyttötarkoituksen muutoksen. Aleksanterinkatu 11 muutostyö- ja

korjaushankkeeseen ei tarvittu kumpaakaan. Kyseisessä hankkeessa ei tehty laajennusta tai muutettu käyttötarkoitusta. Asemakaavamuutoksen tai poikkeamisen tarve riippuu täysin voimassa olevasta asemakaavasta ja sen määräyksistä. Jos uusi käyttötarkoitus on asemakaavan mukainen, ei muutosta tai poikkeamista tarvita; samoin jos suunniteltu laajennus sopii asemakaavan rakennusneliöihin, saattaa rakennuslupa riittää.

Kaikissa tutkimuskohteissa tarvittiin ainakin yksi rakennuslupa. Aleksanterinkatu 11 hankkeen vaihekokonaisuudet oli jaettu kolmeen rakennuslupaan, jotta projektin rakennustyöt päästäisiin aloittamaan mahdollisimman nopeasti eikä urakoitsija joutuisi odottamaan. Muissa hankkeissa haettiin vain yksi rakennuslupa koko hankkeelle pois lukien Olympiastadionin perusparannushanke, jossa haettiin kahta rakennuslupaa. Toisessa rakennusluvassa oli eri rakennushankkeeseen ryhtyvä ja sen takia lupa oli eriytetty.

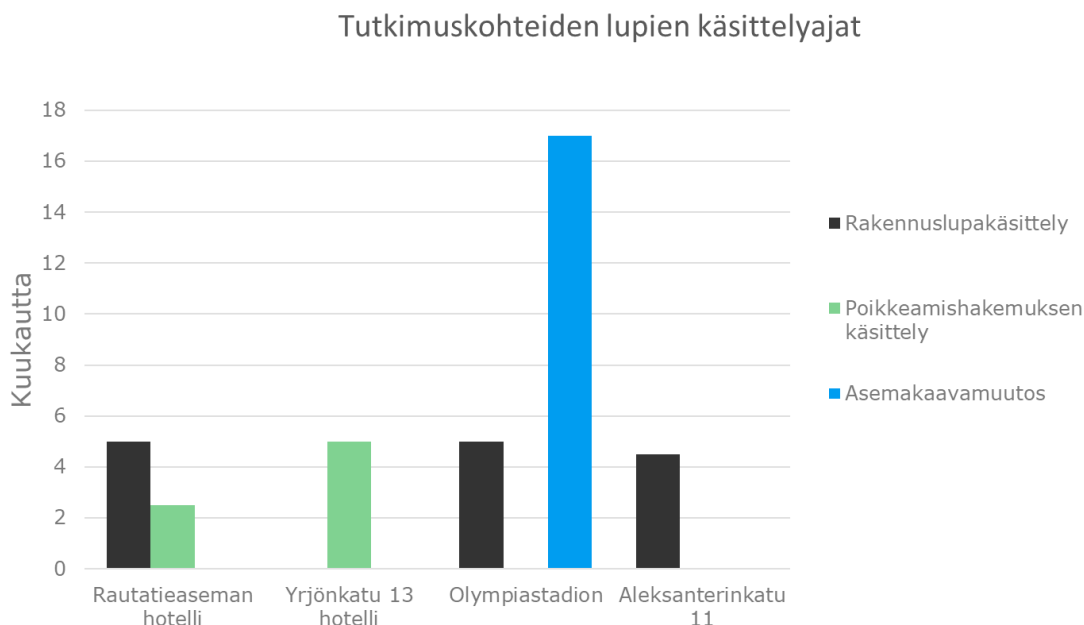
Kolmessa hankkeessa neljästä vaadittiin erillinen toimenpidelupa mm. rakennusten julkisivun tai ulkotilojen valaistukselle. Toimenpide luvat haettiin rakennusluvasta myöntämisen jälkeen ja niiden käsittely ja hakeminen sujuivat nopeasti eivätkä ne tahdistaneet tai vaikuttaneet hankkeen muihin vaiheisiin.

10.4 Lupaprosessin keston vaihtelu ja syyt siihen

Lupaprosessin kokonaiskestoon eniten vaikuttava yksittäinen tekijä on siihen sisältyvät vaiheet, joita edellisessäkin osiossa käsiteltiin. Lupaprosessiin tulee kestämään huomattavasti pidemmän aikaa hankkeesta riippumatta, jos siihen sisältyy esimerkiksi asemakaavamuutos tai poikkeaminen ennen rakennusluvasta hakemista. Lisäksi lupaprosessia pitkittää oikaisuvaatimuksista aiheutuvat käsittelyt.

Tutkimuskohteiden rakennuslupahakemusten käsittelyajoissa oli vain vähän vaihtelua. Lupakäsittely kesti keskimäärin viisi kuukautta. Aleksanterinkatu 11 yksi rakennuslupakäsittely kesti seitsemän kuukautta, johtuen neuvottelujen pitkittymisestä. ST.George hankkeen rakennusluvasta tarkkaa käsittelyaikaa ei pystytty selvittämään. Hankkeiden lupaprosessien vaiheiden ajalliset kestot on esitetty kuvassa 12. Käsittelyaika on laskettu rakennuslupahakemuksen jättämisestä lupapäätökseen. Ennakkoneuvotteluihin käytettyä aikaa tai oikaisuvaatimuksesta aiheutuvaa aikaa ei ole huomioitu. Kahdessa tutkimuskohteessa haettiin poikkeamispäätöstä ja niiden käsittelyajat olivat kaksi ja puoli ja

viisi kuukautta. Poikkeamiskäsittelyn kestossa on samalla tavalla huomioitu aika hakemuksen jättämisestä päätökseen. Olympiastadionin kaavamuutoksen kestossa on huomioitu aika kaavan vireilletulosta hyväksymiseen.



Kuva 12. Tutkimuskohteiden lupaprosessin vaiheiden kestot. Aleksanterinkatu 11 hankkeesta huomioitu toimistorakennuksen muutostöiden rakennuslupa.

Rakennuslupahakemuksen käsittelyaikaan vaikuttaa ainakin hankkeen laajuus ja siihen sisältyvät toimenpiteet ja onko hakemus täydellinen vai puutteellinen. Pidentävästi lupakäsittelyyn vaikuttaa, jos ennakkoneuvottelut lupaan liittyen ovat kesken tai on epäselviä asioita. Helsingissä lupakäsittelyä pitkittää myös kaupunkikuvatyöryhmän sekä teknillisen työryhmän käsittely. Työryhmät kokoontuvat määräajoin, jolloin niiden käsittelyä saatetaan joutua odottamaan. Haastatteluiden perusteella asioista sopiminen etukäteen voi nopeuttaa rakennuslupakäsittelyä, kun taas yllätysten ja ennalta sopimattomien asioiden esittäminen lupahakemuksessa vaikeuttaa käsittelyä.

10.5 Tutkimustulosten vertailu aikaisempien selvitysten kanssa

Aikaisemmissa selvityksissä on löytynyt haasteita erityisesti viranomaisten toiminnassa ja organisaatorakenteissa, jotka vaikuttavat myös lupamenettelyihin. Varsinkin

rakennusvalvontaviranomaisen toiminnan haasteet heijastuvat suoraan lupamenettelyihin. Selvityksissä on noussut esiin myös mm. haasteet suojelumääräysten ja paloturvallisuusmääräysten yhteensovittamisessa korjaushankkeiden muutosten kanssa, viranomaisten vaihtelevat laintulkinnat sekä valituksista aiheutuvat viivästyksset. Selvityksiä on käsitelty tarkemmin osiossa 5.

Tutkimuskohteissa havaittiin samanlaisia haasteita kuin aikaisemmissa selvityksissä on tullut esiin. Osa tutkimuskohteiden haasteista on selkeästi tapauskohtaisia, kun taas osa ongelmista toistui useammassa tutkimuskohteessa. Kuten aikaisemmissa selvityksissä on käynyt ilmi, myös tutkimuskohteissa oli haasteita paloturvallisuusmääräysten ja suojelumääräysten sovittamisessa korjaushankkeiden muutoksiin. Samoin valitusprosessista aiheutuva viivästys havaittiin yhdessä tutkimuskohteessa. Useammat haastateltavat kokivat viranomaisen vaihtelevat laintulkinnat ja viranomaisten resurssipulan haastavaksi korjausrakennushankkeiden lupamenettelyiden kannalta. Myös rakennushankkeeseen ryhtyvän toiminnasta ja ammattitaidon puutteesta aiheutuvat ongelmat nousivat esille. Tutkimuskohteissa ja yksilöhaastatteluissa ilmeni myös aiheita, joita ei aikaisemmissa selvityksissä ole niin selvästi esiintynyt. Näitä ovat mm. rakennushankkeeseen ryhtyvän ja viranomaisen näkemyseroista johtuvat haasteet sekä erot rakennushankkeiden lupaprosessien vaiheissa.

Kaavoitukseen liittyvistä ongelmista haastatteluissa nousi esille kaksi uutta näkökulmaa. Ongelmia rakennushankkeisiin koettiin aiheuttavan vanhentuneet asemakaavat, jolloin asemakaavan määräykset ovat epäselvät tai niitä ei ole ollenkaan. Tällaisessa tapauksessa rakennuspaikalle ei ole määritetty tarkkoja reunaehtoja rakentamiselle ja tilanteen tulkinta jää viranomaisen vastuulle. Toisaalta liian tarkat määräykset sisältävä uusi asemakaava voi tarpeettomasti vaikeuttaa hankkeen suunnittelua ja saattaa johtaa tarpeeseen poiketa asemakaavasta hanketta varten. Tämä luonnollisesti pitkittää lupaprosessia. Kaavamuutosprosessi koettiin haastatteluiden perusteella myös pitkäksi ja vaikeasti ennustettavaksi ja sen välttämistä suositeltiin korjaushankkeiden yhteydessä, jos vain mahdollista.

Kuten Erkki Virtasen selvityksessä [2, p. 14], myös tässäkin opinnäytetyössä havaittiin, että suurin osa hankkeen ja myös sen lupamenettelyiden onnistumisen kannalta tärkeistä rakennushankkeeseen ryhtyvän toimenpiteistä tehdään valmisteluvaiheessa.

Riittävän laajojen esiselvitysten teettäminen ja ennakkoneuvottelut ovat tärkeässä roolissa. Osa haastatteluissa esiin nousseista hyväksi havaituista toimintamalleista oli myös samoja, mitä on esitetty mm. Rakennustieto Oy:n ohjeessa [36], jossa käsitellään luvan hakemista rakentamiseen. Haastatteluissa löydettiin lisäksi uusia näkökulmia ja hyväksi havaittuja toimintatapoja rakennushankkeeseen ryhtyville. Ammattitaitoisen pääsuunnittelijan valinnan tärkeys, lupaprosessin tavoitteellisen aikataulun laadinta yhteistyössä viranomaisten kanssa sekä kaavan ja viranomaisten ohjeiden noudattamisen tärkeys nousivat esille uusina näkökulmina.

11 Johtopäätökset ja yhteenveto

Tutkimuksen haastatteluiden sekä tutkimuskohteiden havaintojen perusteella monet lupamenettelyihin liittyvistä ongelmista olisivat vältettävissä, jos asioista sovittaisiin viranomaisen kanssa riittävän ajoissa. Jos esimerkiksi hankkeen olennaisia teknisiä ratkaisuja esitetään viranomaiselle ensimmäisen kerran rakennuslupahakemuksessa ilman, että niistä on keskusteltu etukäteen, voi vastaan tulla ongelmia ja viivästyksiä. Monet ongelmat johtuvat kommunikaation puutteesta tai sen myöhäisestä ajoituksesta.

Kaikkiin ongelmiin ja haasteisiin ei rakennushankkeeseen ryhtyvä voi toiminnallaan vaikuttaa. Esimerkiksi viranomaisten resurssipula ja viranomaisten laintulkintojen vaihtelu ovat rakennushankkeeseen ryhtyvän vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Muita asioita mihin hankkeeseen ryhtyvällä on vaikutusmahdollisuuksia ovat mm. hankkeen tavoitteet ja sisältö sekä jossain tapauksissa rakennuspaikan valinta. Rakennuspaikan asemakaavan noudattaminen on avainasemassa lupaprosessin sujuvuuden kannalta. Asemakaavan mukaisen rakennushankkeen rakennusluvan hakeminen onnistuu ilman ongelmia ja nopeasti huomattavasti todennäköisemmin, kuin jos yritetään rakentaa asemakaavan tai sen määräysten vastaisesti.

Jos hankkeessa joudutaan merkittävästi toimimaan asemakaavan vastaisesti esimerkiksi käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä, kannattaa pyrkiä mieluummin poikkeamispäätöksen hakemiseen kuin asemakaavamuutokseen. Niiden kestoissa on suuri ero. Hankkeen kannalta poikkeaminen on parempi vaihtoehto sen lyhyemmän käsittelyajan takia. Asemakaavamuutos sisältää useamman lainmukaisen vaiheen ja sen

käsittelyyn osallistuu enemmän osapuolia. Asemakaavamuutoksessa on myös laajempi valitusoikeus, jonka myötä suurempi todennäköisyys, että joku valittaa. Poikkeamisen myöntää kunnan rakennusvalvontaviranomainen, kun taas asemakaavamuutos käsitellään kunnan valtuustossa, joka on poliittinen toimielin. Kunnan poliittisesti riippumattoman viranomaisen päätös voi olla myös helpommin ennustettavissa kuin kunnan poliittisen toimielimen päätös.

Hankekaavojen yhteydessä asemakaavaprosessi voisi olla kevyempi kuin uuden asemakaavan tai isomman alueen asemakaavamuutoksen yhteydessä. Mielestäni kaikilla kunnan asukkailla ei tarvitsisi olla mahdollisuutta vaikuttaa hankekaavan laadintaan, joka koskee yhtä tonttia ja siihen tehtävää rakennusprojektia. Osallistumista voisi rajoittaa koskemaan asianosaisia tahoja joihin hankekaava vaikuttaa. Myös valitusoikeus voisi olla rajoitetumpi kuin nykyisessä lainsäädännössä määritetään.

Oikaisuvaatimuksista aiheutuvat viivästykset koskevat monia korjausrakennushankkeita, ja haastatteluiden perusteella yleisesti koettiin, että asiaan ei juuri voi vaikuttaa. Rakennushankkeeseen ryhtyvän vaikutusmahdollisuudet tähän ovat melko rajalliset, kun taas viranomainen voi toiminnallaan ainakin vähentää valituksen todennäköisyyttä. Rakennuslupakäsittelyn yhteydessä tehtävä naapurien kuuleminen ja naapurien kommenttien huomioonottaminen lupapäätöksessä voi vähentää valituksen todennäköisyyttä. Yhdessä tutkittavassa kohteessa, jossa ilmeni valitus rakennusluvasta, oli juuri naapurien kuulemisessa puutteita. Sama koskee varmasti myös asemakaavamuutosta, jonka prosessiin kuuluu kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville. Kunnan jäsenillä ja osallisilla on mahdollisuus esittää mielipiteensä uudesta kaavasta. Näiden muistutusten huomioiminen kaavan suunnittelussa voi vähentää valituksia hyväksytystä kaavasta.

Aleksanterinkatu 11 hankkeessa oli rakennuslupa jaettu useampaan pienempään rakennuslupaan. Tällä ratkaisulla pyrittiin nopeuttamaan rakentamisen aloittamista. Joissain tapauksissa tämä voisi olla hyödyllinen ratkaisu, jota rakennushankkeeseen ryhtyvä voi harkita. Toisaalta useamman rakennusluvian hakeminen lisää työmäärää, kun joudutaan valmistelemaan useampi hakemus. Lisäksi yksittäisen luvan käsittelyaika ei välttämättä ole sen lyhyempi. Useampi rakennuslupa myös lisää lupamenettelyiden kokonaiskestoa.

Paloturvallisuusmääräysten yhteensovittamiseen liittyvät haasteet nousivat esiin useassa tutkimuskohteessa ja haastattelussa sekä myös valtion tekemissä selvityksissä. Osa syistä saattaa selittyä lainsäädännön vaihtelevista tulkinnoista johtuvista yllätyksistä ja epäselvyyksistä, mutta todennäköisesti haasteiden takana on jotain perustavanlaatuisia ongelmia pelastusviranomaisen toimintatavoissa ja yhteistyössä rakennushankkeiden kanssa. Haastatteluiden perusteella pelastusviranomainen oli mukana ainakin kolmen tutkimuskohteen ennakkoneuvotteluissa. Lisäksi mm. Olympiastadionin sekä Rautatieaseman hankkeiden paloturvallisuutta käsiteltiin teknillisessä työryhmässä. Rakennusvalvontaviranomainen voi pyytää pelastusviranomaisen lausunnon lupahakemukseen, mutta lausuntoja ei ainakaan tutkittujen kohteiden virallisissa päätösasiakirjoissa esitetty. On mahdollista, että tutkimuskohteiden projektihenkilöitä on käynyt esittelemässä hanketta suoraan pelastuslaitoksella, mutta haastatteluissa asiaa ei mainittu. Vaikka tutkimuskohteiden aineiston perusteella paloteknisiä asioita oli tarkasteltu hankkeiden lupamenettelyiden aikana, pelastuslaitoksen osallistuminen rakennuslupavaiheeseen vaikutti vähäiseltä.

Helsingin pelastuslaitos tarkastaa yleensä vain suurimpien ja vaativimpien rakennushankkeiden lupahakemukset paloteknisestä näkökulmasta eli pienen osan kaikista hankkeista [30]. Joissain tapauksissa pelastusviranomainen tulee hankkeeseen mukaan vasta rakennuslupavaiheen jälkeen ja silloin paloturvallisuuteen liittyvien teknisten ratkaisuiden kommentointi ja kehittäminen voi olla ongelmallista ja aiheuttaa hankkeisiin käytännön haasteita. Tutkimuskohteissa ongelmia aiheutti juuri myöhäinen kommentointi ja yllättävät lisävaatimukset. Teknisten ratkaisuiden muuttaminen on hankalaa vaiheessa, jossa toteutussuunnittelu ja rakentaminen ovat jo pitkällä. On mahdollista, että paloteknisten ratkaisuiden ja asioiden tarkastelu lupavaiheessa jää pintapuoleiseksi ja asioihin herätään vasta myöhemmissä vaiheissa.

Ongelman voisi ratkaista kutsumalla pelastuslaitoksen edustajan mukaan jo ennakkoneuvotteluihin ja tarkastamaan rakennuslupahakemuksen asiakirjat paloturvallisuusnäkökulmasta. Tämä vaatisi luultavasti huomattavia resurssilisäyksiä. Tällä hetkellä Helsingin rakenteellisen paloturvallisuuden neuvontaryhmä työllistää seitsemän teknistä asiantuntijaa [30], jotka mm. toimivat hankkeissa viranomaisen paloturvallisuusasiantuntijoina ja tarkastavat rakennuslupahakemuksia. Ottaen huomioon kuinka paljon

Helsingissä on rakennushankkeita käynnissä koko ajan, eivät olemassa olevat resurssit voi mitenkään riittää kaikkiin hankkeisiin osallistumiseen.

Pelastusviranomaisen epäjohton mukainen toiminta saattaa osittain johtua lainsäädännön epäselvyyksistä, kun sen roolia ei maankäyttö- ja rakennuslaissa ole tarkkaan määritetty. Pelastusviranomaisen rooli tulisi määritellä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa epäselvyyksien poistamiseksi ja toiminnan yhtenäistämiseksi. Selkeä rooli ja vastuualueet olisivat ehdottomasti hyvä kehitysaskel.

Eräs asia, mikä tuli esille haastatteluissa, mutta mikä ei juuri näkynyt tutkimuskohteissa oli viranomaisten resurssipula ja kiireestä aiheutuva asioiden pitkittyminen. Kaikki tutkitavat kohteet ovat suuria ja merkittäviä korkeanprofiilin korjaushankkeita. Viranomaisen on saattanut varata kyseisiin hankkeisiin tavallista enemmän resursseja ja kokeneimpia ammattilaisia ja muutenkin panostanut enemmän kuin tavanomaisiin hankkeisiin. Tutkimuskohteiden lupamenettelyt sujuivat yleisesti ottaen ilman suurempia haasteita.

Tämän osion loppuun on kerätty tutkimuksessa löydetty lupamenettelyiden pääongelmat (kuva 13) sekä niiden syyt (kuva 14). Lisäksi esitetään toimenpidesuosituksia ja neuvoja rakennushankkeeseen ryhtyville (kuvat 13 ja 15), jotka aikovat toteuttaa kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuksen laajan korjaushankkeen Helsingin kantakaupungissa. Ohjeet ja neuvot perustuvat tutkimuksen aineistosta sekä aikaisemmista selvityksistä tehtyihin havaintoihin.



Kuva 13. Tutkimuksessa havaitut pääongelmat ja toimenpidesuosituksset.

Lupaprosessin ongelmien ja viivästysten yleisimpiä syitä

Kommunikaation puute tai sen myöhäinen ajoitus rakennushankkeeseen ryhtyvän ja viranomaisten välillä

Asemakaavasta tai määräyksistä poikkeaminen hankkeessa ja siitä aiheutuvat lisävaiheet

Hankkeen huonosti toteutettu valmistelu mm. puutteelliset esiselvitykset, suunnitelmien keskeneräisyys

Lupaprosessin keston vaikea ennustettavuus

Viranomaisten laintulkintojen vaihtelu sekä viranomaisten resurssipula

Lainsäädännöstä johtuvat haasteet ja päivitystarpeet mm. pelastusviranomaisen epäselvä rooli ja hankekaavoihin liittyvä pitkä laadintaprosessi ja laaja valitusoikeus

Kuva 14. Ongelmien ja viivästysten yleisiä syitä.

Yleisiä neuvoja rakennushankkeeseen ryhtyville

Valitaan hankkeeseen ammattitaitoinen ja kokenut pääsuunnittelija

Jos hankkeessa poiketaan asemakaavasta tai määräyksistä, hankkeen kannalta nopein ja paras vaihtoehto vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä. Seuraavaksi sujuvin vaihtoehto poikkeaminen. Hankekaavoja kannattaa välttää.

Ennakkoneuvotteluihin mukaan myös museoviranomainen, jos hankkeeseen liittyy suojelullisia asioita. Pelastusviranomainen mukaan jos vain mahdollista. Kaavoittaja mukaan jos hankkeeseen liittyy kaavoituksellisia asioita esim. asemakaavasta poikkeaminen

Käydään läpi hankkeen sisältö ja tekniset ratkaisut viranomaisten kanssa ennen rakennuslupahakemuksen jättämistä

Tehdään hankkeen lähtötiedoksi riittävän laajat esiselvitykset ja panostetaan erityisesti teknisiin kuntotutkimuksiin ja rakennushistorian selvitykseen

Kuva 15. Yleisiä neuvoja rakennushankkeeseen ryhtyville.

12 Pohdinta

12.1 Tulosten luotettavuuden ja käyttökelpoisuuden arviointi

Tässä opinnäytetyössä tutkittiin Helsingin kulttuurihistoriallisesti merkittävien ja korjaushankkeiden lupamenettelyiden haasteita ja rakennushankkeeseen ryhtyvän vaikutusmahdollisuuksia lupaprosessiin. Tutkimukseen valitut neljä tutkimuskohdetta edustavat hyvin tutkimusaihetta, mutta kohteiden suhteellisen pieni määrä (4) asettaa rajoituksia tulosten yleistämiseksi. Yksittäisestä kohteesta tehdyt havainnot saattavat olla poikkeuksia tai yksittäistapauksia, kun taas useammassa kohteessa toistuneiden ilmiöiden voidaan olettaa tapahtuvan ainakin todennäköisemmin myös muissa rajatun aihealueen hankkeissa. Jokaisesta tutkimuskohteesta haastateltiin kaksi – kolme henkilöä. Haastateltavien näkemyksissä ja muistikuvissa oli jonkin verran vaihtelua. Haastateltavilta saadut tiedot pyrittiin tarkastamaan jonkun muun lähteen kautta esimerkiksi julkisista päätösdokumenteista, mutta kaikkien tietojen osalta tämä ei aina ollut mahdollista. Haastattelujen yhteydessä oli huomattavissa haastateltavissa pientä varautuneisuutta. Tämä saattoi osaksi johtua haastattelukysymysten luonteesta, kun monet niistä liittyivät tutkimuskohteiden ongelmiin. Kaikkia ongelmia ja yksityiskohtia ei välttämättä haluttu kertoa, kun tiedettiin niiden tulevan julkaistuksi. Tutkimuksessa käytettyjä viranomaisten päätösasiakirjoja sekä julkisia suunnitelma-asiakirjoja voidaan pitää luotettavina tiedonlähteinä.

12.2 Tavoitteiden saavuttamisen arviointi

Tutkimuksen tavoitteena oli löytää vastauksia määriteltyihin tutkimuskysymyksiin ja lisäksi tutkimustulosten perusteella laatia toimintaohjeet rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Tutkimuksessa onnistuttiin löytämään lupamenettelyiden tyypillisiä ongelmia sekä myös selvittämään ja analysoimaan niiden syitä. Lupaprosessin eri vaiheet tulivat selvästi esille tutkimuskohteissa. Tutkimuskohteiden rajallisen määrän takia joitain yleisiä ongelmia saattoi jäädä vielä löytämättä ja syyt ongelmien takana saattavat olla moninai- semmat kuin mitä tässä opinnäytetyössä on esitetty. Tutkimustuloksien analyysin perusteella löydettiin uusia ideoita ja esitettiin toimenpidesuosituksia rakennushankkeeseen

ryhtyville. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että opinnäytetyön tavoitteet saavutettiin kiittävästi.

Lähteet

- [1] Rakennusalan suhdanneryhmä, "Rakentaminen 2019-2020", Valtiovarainministeriö, Helsinki, 2019.
- [2] E. Virtanen, "Valtion rahoittaman rakentamisen ongelmat", Valtioneuvoston kanslia, Helsinki, 2017.
- [3] Ympäristöministeriö, "Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu", [Online]. Saatavilla: <https://mrluudistus.fi/rakentaminen-ja-luvat/>. [Haettu 12 02 2020].
- [4] Ympäristöministeriö, "Korvo - Korjausrakentamisen viranomaisohjaus", [Online]. Saatavilla: <https://www.korvo.fi/7rakennussuojelu>. [Haettu 17 10 2019].
- [5] Rakennustarkastuskirja - suunnittelusta toteutukseen, Ympäristöministeriö, Vammala, 2004.
- [6] K. Nöjd ja J. Nieminen, "Energiatehokkuuden parantaminen kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuksen korjaushankkeessa", Ympäristöministeriö, Helsinki, 2018.
- [7] "Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999", [Online]. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132#L2P17>. [Haettu 17 10 2019].
- [8] "Laki rakennusperinnön suojelemisesta 4.6.2010/498", [Online]. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100498>. [Haettu 25 10 2019].
- [9] Museovirasto, "Rakennettu kulttuuriympäristö", [Online]. Saatavilla: <https://www.museovirasto.fi/fi/kulttuuriymparisto/rakennettu-kulttuuriymparisto/>. [Haettu 28 10 2019].
- [10] "Ympäristöministeriön asetus rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä 216/2015", [Online]. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150216#Pidp446382144>. [Haettu 07 11 2019].
- [11] J.-M. Junnonen ja J. Kankainen, Rakennuttaminen, Helsinki: Rakennustieto Oy, 2016.
- [12] RT10-11284 Hankkeen johtamisen ja rakennuttamisen tehtäväluettelo HJR18, Rakennustieto, 2017.
- [13] RT10-11108 Pääsuunnittelun tehtäväluettelo PS12, Rakennustieto, 2013.
- [14] M. Abell, "Viranomaisvalvonta ja korjausrakentaminen", Opinnäytetyö, Metropolia ammattikorkeakoulu, Helsinki, 2018.

- [15] ”Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista”, [Online]. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090897>. [Haettu 17 10 2019].
- [16] J. Turunen, ”Pelastusviranomaisen rooli rakentamisen ohjauksessa”, Opinnäytetyö, Karelia ammattikorkeakoulu, Joensuu, 2016.
- [17] ”Laki museovirastosta 282/2004”, [Online]. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20040282>. [Haettu 20 11 2019].
- [18] ”Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999”, [Online]. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990895>. [Haettu 17 10 2019].
- [19] A. Korpivaara ja S. Syrjälä, Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi, Helsinki: Ympäristöministeriö, 2015, pp. 12-13.
- [20] P. Hallberg, A. Haapanala, R. Koljonen, H. Ranta ja J. Reinikainen, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 3. uudistettu painos, Helsinki: Talentum Oyj, 2015.
- [21] Helsingin kaupunki, ”Kaupunkikuva- ja rakennusvalvonnan teknillinen työryhmä Helsinkiin”, [Online]. Saatavilla: <https://www.hel.fi/uutiset/fi/kaupunkiymparisto/kaupunkikuva-ja-rakennusvalvonnan-teknillinen-tyoryhma>. [Haettu 29 11 2019].
- [22] A. Ekroos, H. Katajamäki, H. Kinnunen, P. Lehtovuori ja A. Staffans, ”Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen”, Ympäristöministeriö, Helsinki, 2018.
- [23] Rakennusvalvontavirasto, ”Yhtenäiset käytännöt”, [Online]. Saatavilla: <https://www.pksrava.fi/asp2/default.aspx>. [Haettu 18 10 2019].
- [24] Helsingin kaupungin museo, ”Rakennukset ja ympäristö”, [Online]. Saatavilla: <http://www.helsinginkaupunginmuseo.fi/kuvia-esineita-helsinki/rakennukset-ja-ymparisto/>. [Haettu 20 11 2019].
- [25] Museovirasto, ”Maakuntamuseot”, [Online]. Saatavilla: <https://www.museovirasto.fi/fi/museoalan-kehittaminen/tietoa-suomen-museoista/maakuntamuseot>. [Haettu 4 12 2019].
- [26] ”Sopimus Museoviraston ja Keski-Uudenmaan maakuntamuseon yhteistyöstä ja työnjaosta kulttuuriympäristön vaalimisessa”, Museovirasto, Helsinki, 2008.
- [27] R. Laine, U. Hurmeranta, M. Toukola ja M. Mynttinen, ”Museoviranomaisten ja kuntien yhteistyö kaavoituksessa”, Suomen Kuntaliitto, 2006.
- [28] Tyvelä Hanna ja K. Virkki, ”Kohti ennakoivaa rakennussuojelua”, Ympäristöministeriö, Helsinki, 2016.

- [29] Helsingin kaupunki, "Pelastuslaitos toimipisteet", [Online]. Saatavilla: <https://www.hel.fi/pela/fi/esittely/Toimipisteet/>. [Haettu 03 01 2020].
- [30] P. Ronkainen, Haastateltava, *Vanhempi palotarkastaja, Helsingin pelastuslaitos*. [Haastattelu]. 16 12 2019.
- [31] Ympäristöministeriö, "KORVO - Paloturvallisuus", [Online]. Saatavilla: <https://www.korvo.fi/17>. [Haettu 03 01 2020].
- [32] Kuntaliitto, "Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto", [Online]. Saatavilla: <http://www.pelastuslaitokset.fi/Kumppanuusverkosto-108>. [Haettu 03 01 2020].
- [33] "Laki elinkeino-, ympäristö- ja ympäristökeskuksista 897/2009", [Online]. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090897>. [Haettu 19 11 2019].
- [34] Elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskus, "Alueiden käyttö ja rakentaminen", [Online]. Saatavilla: <http://www.ely-keskus.fi/web/ely/alueiden-kaytto-ja-rakentaminen>. [Haettu 6 12 2019].
- [35] Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, "Uusimaa- ELY-keskus", [Online]. Saatavilla: http://www.ely-keskus.fi/web/ely/ely-uusimaa;jsessionid=6B67CB96F4E064CD4C90AA57BA53DDD8?p_p_id=122_INSTANCE_aluevalinta&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_r_p_564233524_resetCur=true&p_r_p_564233524_categoryId=14405. [Haettu 21 11 2019].
- [36] RT 11-10781 Luvan hakeminen rakentamiseen, Rakennustieto, 2002.
- [37] Helsingin rakennusvalvonta, "Rakennusvalvonnan ja asemakaavoituksen ohje, poikkeaminen", [Online]. Saatavilla: <https://www.hel.fi/static/rakvv/ohjeet/Poikkeaminen.pdf>. [Haettu 11 11 2019].
- [38] Ympäristöministeriö ja Kuntaliitto, "Asemakaavan ajanmukaisuudesta huolehtiminen on kunnan edun mukaista", 2012. [Online]. Saatavilla: <https://www.ym.fi/download/noname/%7BD19E130F-F9BD-4A20-982A-66FB0AE085A0%7D/117218>. [Haettu 28 1 2020].
- [39] L. Tarasti, "Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi", Ympäristöministeriö, Helsinki, 2007.
- [40] Helsingin kaupunki, kaupunkiympäristö, "Asemakaavan muutos", [Online]. Saatavilla: <https://www.hel.fi/kaupunkiymparisto/fi/palvelut/asiointipalvelu?id=1564>. [Haettu 13 11 2019].
- [41] K. Rinkinen, "Asemakaavoituksen keston voi vaikuttaa", Kuntaliitto, Helsinki, 2007.

- [42] Ympäristöhallinnon ohjeita, "Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa", Ympäristöministeriö, Helsinki, 2007.
- [43] K. Rinkinen ja J. Kinnunen, "Asemakaavoituksen muutokset Suomen kasvuseuduilla", Ympäristöministeriö, Helsinki, 2017.
- [44] Helsingin kaupunki, Rakennusvalvonta, "Aloittamisoikeus", 10 2019. [Online]. Saatavilla: https://www.hel.fi/static/rakvv/ohjeet/Aloittamisoikeus_vakuus.pdf. [Haettu 14 11 2019].
- [45] Iltasanomat, "Kuopion kalahallin purku uuteen käsittelyyn", 10 12 2010. [Online]. Saatavilla: <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000000362617.html>. [Haettu 28 1 2020].
- [46] "Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013", Ympäristöministeriö, Helsinki, 2014.
- [47] S. Hirsjärvi, P. Remes ja P. Sajavaara, Tutki ja kirjoita, Jyväskylä: Kustannusosakeyhtiö Tammi, 1996.
- [48] Helsingin kaupunki, "Helsingin karttapalvelu", [Online]. Saatavilla: <https://kartta.hel.fi/helshares/kaavapdf/10275.pdf>. [Haettu 27 02 2020].
- [49] Helsingin kaupunki, "Helsingin karttapalvelu", [Online]. Saatavilla: <https://kartta.hel.fi/#>. [Haettu 27 02 2020].
- [50] O. Mäkelä, *Alensanterinkatu 11 julkisivu*. [Art]. Olli Mäkelän henkilökohtainen kuvaarkisto, 2019.
- [51] Helsingin kaupunki, "Helsingin karttapalvelu", [Online]. Saatavilla: <https://kartta.hel.fi/helshares/kaavapdf/10782.pdf>. [Haettu 27 02 2020].
- [52] Helsingin kaupunki, "Helsingin karttapalvelu", [Online]. Saatavilla: <https://kartta.hel.fi/helshares/kaavapdf/12310.pdf>. [Haettu 27 02 2020].

Haastattelukysymykset viranomaisen

Kysymykset hankkeesta:

1. Mikä on teidän roolinne rakennushankkeessa?
2. Millä tavalla hankkeen lupaprosessi eteni pääpiirteittäin?
3. Pidettiinkö hankkeessa ennakkoneuvotteluita eri viranomaisten kanssa? Miten ne järjestettiin? Ketkä osallistuivat?
4. Oliko rakennuskohteen lainmukaiset esiselvitykset toteutettu riittävän laajasti rakennushankkeeseen ryhtyvän toimesta?
5. Oliko hankkeelle luotu prosessi tai toimintamalli viranomaisyhteistyötä varten?
6. Edellytettiinkö hankkeelta poikkeamispäätöstä tai asemakaavamuutosta ennen rakennusluvan hakemista?
7. Ketkä viranomaisosapuolet ovat osallistuneet hankkeeseen?
8. Onko hankkeen aikana käytetty tai kehitetty uusia käytäntöjä tai toimintatapoja rakennusvalvonnalle?
9. Tuliko hankkeen aikana vastaan tilanteita, joissa rakennushankkeeseen ryhtyvän ja viranomaisen näkemykset erosivat toisistaan?
10. Millä tavalla uusi käyttötarkoitus sijoittui vanhaan suojeltuun rakennukseen?

Muut kysymykset

11. Valtioneuvoston kanslian teettämän selvityksen perusteella (Virtanen, 2017) lupakäsittelyt sekä kaavoitukselliset ongelmat aiheuttavat viiveitä rakennushankkeisiin. Mistä luulet, että tämä johtuu?
12. Minkälaista yhteistyötä teette muiden viranomaisorganisaatioiden kanssa rakennushankkeisiin liittyen (esim. ELY-keskuksen, museoviranomaisen ja kaavoituksen)?
13. Voisitko antaa neuvoja rakennushankkeeseen ryhtyville, miten sujuvoittaa lupaprosessia?

Haastattelukysymykset projektihenkilöt

Kysymykset hankkeesta:

1. Mikä on teidän roolinne rakennushankkeessa?
2. Millä tavalla hankkeen lupaprosessi eteni pääpiirteittäin?
3. Panostettiinkö lainmukaisten esiselvitysten tekemiseen hankkeen alussa?
4. Pidettiinkö hankkeen aluksi ennakkoneuvotteluita viranomaisten kanssa? Miten ne järjestettiin? Ketkä osallistuivat?
5. Oliko hankkeelle luotu prosessi tai toimintamalli viranomaisyhteistyötä/lupamenettelyitä varten?
6. Minkälaisia kommunikointikanavia ja tapoja hankkeessa on käytetty viranomaisten kanssa? Kokoukset, lupapiste, esittelykäynnit rakennusvalvonnassa, muuta?
7. Haettiinkö hankkeelle poikkeamista tai asemakaavamuutosta ennen rakennusluvan hakemista?
8. Oliko kaavamuutosprosessi/poikkeamislupaprosessi ennakoitavissa? Tuliko siinä yllätyksiä? esim. pitkä kesto? (Jos kaavamuutos)
9. Ketkä viranomaisosapuolet ovat osallistuneet hankkeeseen?
10. Tuliko lupaprosessissa vastaan ongelmia tai haasteita, jotka viivästyttivät hanketta? Miten haasteista selvittiin?
11. Tuliko hankkeen aikana vastaan tilanteita, joissa rakennushankkeeseen ryhtyvän ja viranomaisen näkemykset asioista eivät täsmänneet?
12. Tuliko hankkeessa vastaan muutoksia tai rakenteita, joiden sovittaminen suojeltuun rakennukseen oli hankalaa?
13. Onko hankkeen aikana havaittu tai luotu jotain hyviä käytäntöjä tai menetelmiä lupamenettelyihin liittyen? Yhteistyöhön liittyen?

Muut kysymykset:

14. Onko jotain asiaa tai osa-aluetta, jonka olet kokenut hankalaksi lupamenettelyihin tai viranomaisyhteistyöhön liittyen?
15. Valtioneuvoston kanslian selvityksen perusteella (Virtanen, 2017) lupakäsittelyt sekä kaavoitukselliset ongelmat aiheuttavat viiveitä rakennushankkeisiin. Mistä luulet, että tämä johtuu?

Opinnäytetyössä haastatellut henkilöt:

Ulla Vahtera, Helsingin rakennusvalvontapalvelut

Hanna-Leena Rissanen, Helsingin rakennusvalvontapalvelut

Heli Virkamäki, Helsingin rakennusvalvontapalvelut

Sari Viertiö, Helsingin rakennusvalvontapalvelut

Mervi Abell, Helsingin rakennusvalvontapalvelut

Reetta Amper, Helsingin kaupunki, kaupunkiympäristö

Pekka Ronkainen, Helsingin pelastuslaitos

Juha Lahdenperä, NCC Rakennus Oy

Hasse Lillkull, Ramboll CM Oy

Kari Raimoranta, Arkkitehdit NRT

Harri Kemppainen, Rihake Oy

Pervin Imaditdin, Arkval Taite Architects