

Metropolia Ammattikorkeakoulu
Maanmittaustekniikan koulutusohjelma

Samu Lehtolainen

**Asemakaavoituksen kesto Suur-Leppävaaran alueella
Espoossa**

Insinööri työ 29.5.2009

Ohjaaja: aluearkkitehti Ossi Keränen
Ohjaava opettaja: lehtori Juhani Nippala

Metropolia Ammattikorkeakoulu**Insinööri­työn tiivistelmä**

Tekijä	Samu Lehtolainen
Otsikko	Asemakaavoituksen kesto Suur-Leppävaaran alueella Espoossa
Sivumäärä	32 sivua
Aika	29.5.2009
Koulutusohjelma	maanmittaustekniikka
Tutkinto	insinööri (AMK)
Ohjaaja	aluearkkitehti Ossi Keränen
Ohjaava opettaja	lehtori Juhani Nippala
<p>Insinööri­työ tutki asemakaavaprosessin kesto­a Suur-Leppävaaran alueella Espoon kaupungissa. Tutkittavana ajanjaksona olivat vuodet 2004–2008. Kaikkiaan tutkittavia kaavoja oli 40. Työssä ei otettu huomioon mahdollisten valitusten aiheuttamaa viivästy­mästä, vaan ainoastaan kaavan vireilletulon ja hyväksymisen välinen aika.</p> <p>Työ selvitti lainsäädännön (Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä -asetus) asettamia puitteita ja vaatimuksia asemakaavoitukselle. Espoon kaupungin oma kaavoitusorganisaatio sekä -prosessi kuvattiin. Ennen kaikkea kaavojen priorisointi niiden merkittävyyden pohjalta oli kiinnostuksen kohteena. Lisäksi valotettiin prosessissa tapahtuneita tai tapahtuvia muutoksia. Asemakaavoituksen kesto­a selvitettiin koko Suomen osalta. Lisäksi läpi käytiin esitetyt syyt kaavoituksen keston vaihteluihin kuntien välillä. Tämä jakso perustui enimmäkseen asiaa käsittelevään melko tuoreeseen tutkimukseen.</p> <p>Espoon Suur-Leppävaaran asemakaavoituksen kesto saatiin Suomen ympäristökeskuksen HERTTA-järjestelmän asemakaavoituksen seurantalomakkeista. Tutkimuksessa havaittiin näiden olevan vireilletulon ajankohdan suhteen välillä pahastikin pielessä. Kaavojen käsittelyajat taulukoitiin ja niistä laskettiin erilaisia tunnuslukuja. Keskimääräisyyden mittana oli mediaani. Lisäksi tutkittiin asemakaavoituksen keston suhdetta kaavan hyväksymistahoon (lautakunta, hallitus, valtuusto) sekä työmäärään. Työmäärää mitattiin jaolla uutuu­us- ja muutoskaavoihin sekä kaavan rakennusoikeuden ja pinta-alan suuruudella.</p> <p>Asemakaavaprosessi kesti keskimäärin 14,4 kuukautta tutkittavana ajanjaksona. Aineistossa havaittiin ajallinen trendi, missä kaavoitus nopeutui vuoden 2004 jälkeen. Tämä yhdistettiin saman aikaan tapahtuneeseen asemakaavoituksen yksinkertaistamiseen Espoon kaupungissa. Kaupunginvaltuustossa hyväksytyjen kaavojen prosessi kesti muita kaavoja huomattavasti pidempään. Uusien kaavojen käsittely oli hitaampaa kuin muutoskaavojen. Uusilla kaavoilla rakennusoikeuden määrän ja kaava-alueen pinta-alan kasvaessa prosessi hidastui vastaavasti. Muutoskaavoilla samanlaista yhteyttä ei ollut. Yksittäistapauksia tutkimalla voitiin todeta asemakaavojen yksilöllisyys. Monien kaavoittajasta riippumattomien seikkojen todettiin vaikuttavan asemakaavaprosessin kesto­on.</p>	
Hakusanat	asemakaava, asemakaavaprosessi, Espoo

Author	Samu Lehtolainen
Title	Length of the city-planning process in area of Suur-Leppävaara in Espoo
Number of Pages	32
Date	29 May 2009
Degree Programme	Land Surveying
Degree	Bachelor of Engineering
Instructor	Ossi Keränen, Area-architect
Supervisor	Juhani Nippala, Lecturer
<p>This Bachelor's study explored the length of the city-planning process in Suur-Leppävaara area in the city of Espoo. There were 40 city-plans as subject of study during years 2004–2008. Only the time between the beginning and the acceptance of plan was taken into account.</p> <p>This study described the frames and requirements of legislation in city-planning. Planning organization and process of Espoo was also described. The main interest was in the prioritization of plans according to their importance. Past and future changes in the process were illuminated. Length of city-planning was explored generally in Finland. In addition, reasons to variation of process lengths in different municipalities in Finland were studied. This section was largely based on quite recent study of the subject.</p> <p>Lengths of Suur-Leppävaara city-planning processes were received from city-plan monitoring forms in HERTTA-system, Finland's environmental institute (SYKE). It was found out that the beginning dates in these forms were sometimes very misleading. The process lengths were tabulated and statistics were calculated. The measure of average was the median. Also, relationships between process lengths and acceptor institutions of the plans as well as the workloads were explored. Workload was measured by separating new plans from transformed plans. Also, sizes of building rights and areas of plans were measured to estimate the workload.</p> <p>According to this study, the average length of a city-planning process was 14,4 months during the research period. Trend in time was observed. Planning was found out to be much quicker after year 2004. This was due to the simplifying procedures of the process executed in Espoo city during that time. Process lengths were found to be significantly greater in plans accepted in city council compared with other plans. New plan processes were discovered to be slower than the transformed ones. In new plans, when size of building right and planning area gets larger, the process slows down respectively. This kind of connection was not observed in transformed plans. By studying individual plans, the independence of city-plans could be observed. Many things that can not be controlled by planners were realized to have an impact on the length of city-planning process.</p>	
Keywords	city-plan, city-planning process, Espoo

Sisällys

Tiivistelmä

Abstract

1 Johdanto	5
2 Asemakaavaprosessi	6
2.1 Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan	6
2.2 Espoon kaupungissa	11
2.2.1 Perusprosessi ja organisaatio	11
2.2.2 Kaavakorit	15
2.2.3 Muutokset prosessissa	16
3 Asemakaavoitusprosessin kesto	17
3.1 Prosessin kesto yleensä Suomessa	17
3.2 Prosessin kesto Espoossa	19
3.3 Yksittäistapauksia	27
4 Johtopäätöksiä	29
Lähteet	31

1 Johdanto

Kasvualueiden (ennen kaikkea pääkaupunkiseudun) riittävää tonttitarjontaa pidetään tärkeänä tekijänä niiden kehittymisen kannalta. Kaavoituksen hitaus on nimetty perinteisesti keskeiseksi syyksi tonttipulaan. Näin ollen valtiovalta on ollut kiinnostunut kaavoituksen nopeuttamisesta etenkin pääkaupunkiseudulla. (Rinkinen 2007b ; Tarasti 2007.)

Insinööriyöni tavoitteena on tutkia asemakaavoituksen kestoa ja keston syitä Espoon kaupungin Suur-Leppävaaran suunnittelualueella. Työ käy lävitse asemakaavaprosessin keston liittyviä tekijöitä sekä yleisellä että esimerkkien tasolla. Prosessin kestolla tässä tarkoitetaan varsinaista kaavan tekoon sekä hyväksymiskäsittelyyn kunnassa käytettyä aikaa. Valitusten aiheuttamaa viivästystä ei oteta huomioon.

Työssä perehdytään ensin lainsäädännön prosessille antamiin vaatimuksiin. Kaavoitusta säätelee Suomessa vuonna 2000 voimaan tulleet Maankäyttö- ja rakennuslaki ja sitä täydentävä Maankäyttö- ja rakennusasetus. Lainsäädäntö on kuitenkin varsin väljä, jolloin kunnille jää paljon päätäntävaltaa asemakaavaprosessin suhteen. Työssä selvitetään Espoon kaupungin suunnitteluorganisaatio ja asemakaavaprosessi. Samoin erilaisten kaavojen priorisointi käydään lävitse. Priorisointi vaikuttaa prosessiin siten, että pienien kaavojen käsittelyä on pyritty helpottamaan.

Seuraavaksi tarkastelun kohteena on asemakaavoituksen yleinen kesto Suomessa. Aiheesta on tehty vain muutama vuotta sitten laaja selvitys, jossa tutkitaan myös keston syitä (Rinkinen 2007a,b). Kaavoitusprosessin kestoa Espoossa tutkitaan ensin tilastollisten tunnuslukujen avulla. Tällöin pyritään saamaan selville joitakin keston vaikuttavia riippuvuustekijöitä. Esimerkiksi rakennusoikeudeltaan isojen kaavojen voisi olettaa olevan myös työmäärältään suurempia, ja näin ollen prosessi on tuolloin pidempi. Lisäksi käytettyjen metodien luotettavuutta pohditaan. Muutaman yksittäistapauksen avulla perehdytään tarkemmin kaavoituksen keston liittyviin syihin. Lopuksi yritetään tehdä joitain päätelmiä aiheesta.

2 Asemakaavaprosessi

2.1 Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan

Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä sitä täydentävä Maankäyttö- ja rakennusasetus antavat raamit asemakaavaprosessin kestolle. Laki vaatii tiettyjen asioiden tekemistä kaavaa laadittaessa ja antaa laadullisia vaatimuksia, joita on noudatettava. Maankäyttö- ja rakennuslain yleistavoitteena on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus ja avoin tiedottaminen suunnittelussa. Lisäksi kaava tulee perustua riittäviin selvityksiin ja tutkimuksiin. Kaikkien näiden toteuttamisella on vaikutuksensa prosessin keston. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999.)

Asemakaava on tehtävä silloin, kun kunnan kehitys tai maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma (osallistumis- ja arviointisuunnitelma eli OAS) osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista. Kaavoituksen vireilletulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista, suunnitellusta aikataulusta sekä osallistumis- ja arviointimenettelyistä. Ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä. OAS:sta voidaan joutua neuvottelemaan alueellisen ympäristökeskuksen kanssa, jos se on ilmeisen puutteellinen. Tällöin osallinen esittää neuvottelua ympäristökeskukselle, joka päättää, onko OAS riittävän puutteellinen. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999: 51§, 63§, 64§.)

Kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (*osallinen*), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999: 62§.)

Tilaisuuden varaaminen osallisille mielipiteensä esittämiseen kaavaa valmisteltaessa voidaan tehdä asettamalla valmisteluaineisto nähtäville ja varaamalla tilaisuus esittää mielipide määräajassa kirjallisesti tai suullisesti taikka erityisessä kaavaa koskevassa tilaisuudessa taikka muulla sopivaksi katsottavalla tavalla. Tässä yhteydessä voivat mielipiteensä esittää myös muut kunnan jäsenet. Tilaisuuden varaamisesta mielipiteen esittämiseen tiedotetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa todetulla, osallisten tiedonsaannin kannalta toimivalla tavalla. Jollei muuta tiedottamista pidetä asian laatu huomioon ottaen sopivana, asiasta on ilmoitettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Ilmoitus on kuitenkin aina julkaistava vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä. (Maankäyttö- ja rakennusasetus 1999: 30§).

Edellä esitettyä noudatetaan soveltuvin osin kaavoituksen vireilletulosta ilmoittamiseen, jollei vireilletulosta ilmoiteta kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä. Jos valmisteltavana on vaikutukseltaan vähäinen asemakaavan muutos, osallisille voidaan varata tilaisuus mielipiteensä esittämiseen samalla, kun ilmoitetaan vireilletulosta. Tällöin ilmoitusta ei tarvitse julkaista sanomalehdessä. (Maankäyttö- ja rakennusasetus 1999: 30§).

Asemakaava on tehtävä tiettyjä sisältövaatimuksia noudattaen. Maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava on otettava huomioon sitä laadittaessa. Puistojen tai lähivirkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys on taattava joko kaava-alueella tai sen lähiympäristössä. Rakennettua ja luonnonympäristöä on vaalittava, eikä ympäristön erityisiä arvoja saa hävittää. Kenenkään elinympäristön laatua ei saa merkityksellisesti heikentää, jos se ei ole perustelua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Kohtuutonta rajoitusta tai haittaa ei saa asettaa maanomistajille tai muille oikeudenhaltijoille, jos se on vältettävissä ilman, että kaavan tavoitteita ja vaatimuksia syrjäytetään. Kun asemakaava tehdään alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on soveltuvin osin myös yleiskaavan sisältövaatimukset otettava huomioon kaavaa laadittaessa. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999: 54§.)

Kaavan välittömät ja välilliset vaikutukset on selvitettävä ihmisten elinoloihin ja ympäristöön, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin sekä kasvi- ja eläinlajeihin. Lisäksi kaavan vaikutusta on arvioitava yhdyskunta- ja aluerakenteeseen, liikenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen, maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan sekä ilmastoon. Kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön sekä kaupunkikuvaan ja maisemaan liittyviä vaikutuksia on myös tutkittava. (Maankäyttö- ja rakennusasetus 1999: 1§.)

Asemakaava on esitettävä kartalla, johon kuuluvat myös kaavamerkinnot ja -määräykset. Lisäksi on laadittava kaavaselostus. Kaavakartassa on oltava asemakaava-alueen rajat, kaavaan sisältyvien eri alueiden rajat, maa- ja vesialueiden käyttötarkoitukset, rakentamisen määrä sekä rakennusten sijoitusta ja tarvittaessa rakentamistapaa koskevat periaatteet. Asemakaava esitetään pohjakartalla mittakaavassa, joka on 1:2000 tai suurempi. Kaavaselostuksessa esitetään asemakaavan tavoitteet, eri vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä ratkaisujen perusteet. Asemakaavassa määrätään kunnanosan, korttelin, kadun ja muun yleisen alueen nimi. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999: 55§; Maankäyttö- ja rakennusasetus 1999: 24§.)

Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa annetaan tarkemmat vaatimukset asemakaavaselostuksen asiasisällöstä. Asemakaavan selostuksessa on oltava

1) selvitys alueen oloista, rakennuskannasta ja muista ympäristöominaisuuksista ja niissä tapahtuneista muutoksista sekä muut kaavan vaikutusten selvittämisen ja arvioimisen kannalta keskeiset tiedot kaavoitettavasta alueesta ja sen lähiympäristöstä. Nämä asiat on esitettävä kaavaselostuksessa sillä tavalla ja siinä laajuudessa kuin kaavan tarkoitus edellyttää ja niin, että luodaan edellytykset vuorovaikutukseen kaavan valmistelussa.

2) suunnittelun lähtökohdat, tavoitteet ja esillä olleet vaihtoehdot

3) yhteenveto kaavan vaikutusten arvioimiseksi suoritetuista selvityksistä

4) kaavan vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, luontoon, maisemaan, liikenteen ja teknisen huollon järjestämiseen, talouteen, terveyteen ja

turvallisuuteen, eri väestöryhmien toimintamahdollisuuksiin lähiympäristössä, sosiaalisiin oloihin ja kulttuuriin sekä muut kaavan merkittävät vaikutukset

5) selvitys kaavan suhteesta yleiskaavaan, voimassa olevaan asemakaavaan ja kunnan muuhun suunnitteluun

6) suunnittelun vaiheet osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyineen sekä yhteenveto kaavoituksen eri vaiheissa esitetyistä mielipiteistä

7) valitun kaavaratkaisun keskeinen sisältö ja perusteet kaavaratkaisun valinnalle, selvitys siitä, miten vaikutus selvitysten tulokset ja eri mielipiteet on otettu huomioon sekä selvitys niistä toimenpiteistä, joilla aiotaan ehkäistä kaavan toteuttamisesta mahdollisesti aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia

8) kaavan toteutuksen ajoitus ja seuranta

9) tarpeen mukaan kaavan toteutusta ohjaavia tai havainnollistavia suunnitelmia.

Kaavaselostukseen on tarpeen mukaan liitettävä yhteenveto kaavaselostuksen keskeisestä sisällöstä. Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa, asemakaavan selostuksessa on lisäksi esitettävä selvitys kaavan suhteesta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja maakuntakaavaan.

(Maankäyttö- ja rakennusasetus 1999: 25§.)

Tietyistä kaavoista on oltava yhteydessä alueelliseen ympäristökeskukseen ja järjestettävä neuvottelu. Kynnys neuvottelulle ylittyy esimerkiksi silloin, kun kaava koskee tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai on luonnonarvojen taikka kulttuuriympäristön kannalta erityisen merkittävä. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999: 66§.) Kaavaehdotuksesta voidaan joutua pyytämään lausunto tilanteen mukaan maakunnan liitolta, alueelliselta ympäristökeskukselta, toiselta kunnalta sekä muilta viranomaisilta tai yhteisöiltä. (Maankäyttö- ja rakennusasetus 1999: 28§.)

Kaavaehdotus on asetettava julkisesti nähtäville ja kunnan jäsenille tai osallisille on varattava mahdollisuus muistutuksen tekemiseen. Nähtäville asettamisesta on tiedotettava kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla.

Muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto mielipiteeseen. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999: 65§.)

Asemakaavaehdotus on oltava julkisesti nähtävänä kunnassa vähintään 14 päivää (vaikutuksiltaan vähäinen kaava) tai 30 päivää. Ehdotuksen nähtäville asettamisesta on lähetettävä kirjallinen ilmoitus kunnalle, joka rajoittuu kaava-alueeseen. Lisäksi kirjallinen ilmoitus on tehtävä kaavoitettavan maan omistajalle tai kunnan tiedossa olevalle haltijalle, jonka kotipaikka on toisella paikkakunnalla. Tällöin heidän osoitteensa täytyy olla joko väestötietojärjestelmässä tai muuten kunnan tiedossa. Ilmoitus saadaan lähettää tavallisella kirjeellä. (Maankäyttö- ja rakennusasetus 1999: 27§.)

Jos kaavaehdotusta on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se on asetettu julkisesti nähtäville, se on asetettava uudelleen nähtäville. Uudelleen nähtäville asettaminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat, kuullaan erikseen. (Maankäyttö- ja rakennusasetus 1999: 32§.)

Kaavoituksen vireilletulosta, tilaisuuden varaamisesta mielipiteen esittämiseen kaavaa valmisteltaessa sekä kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta on mahdollisuuksien mukaan tiedotettava myös sähköisesti. Kaavaehdotus on mahdollisuuksien mukaan julkaistava myös sähköisesti. Tiedotettaessa sähköisesti on ilmoitettava, miten asiasta on saatavissa lisätietoja sekä minne asiasta on mahdollisuus esittää mielipiteensä. (Maankäyttö- ja rakennusasetus 1999: 32a§.)

Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Kunnanhallitus tai lautakunta voi hyväksyä muita kuin vaikutuksiltaan merkittäviä kaavoja kunnan johtosäännön mukaisesti. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999: 52§.)

Lainsäädäntö on suhteellisen väljä, mitä tulee asemakaavoitusprosessiin. Sisällön laatukriteerit on täytyttävä, vuorovaikutuksesta on huolehdittava sekä tietyt asiakirjat on laadittava. Kaavoittaja voi itse määritellä, miten nuo vaatimukset saavuttaa.

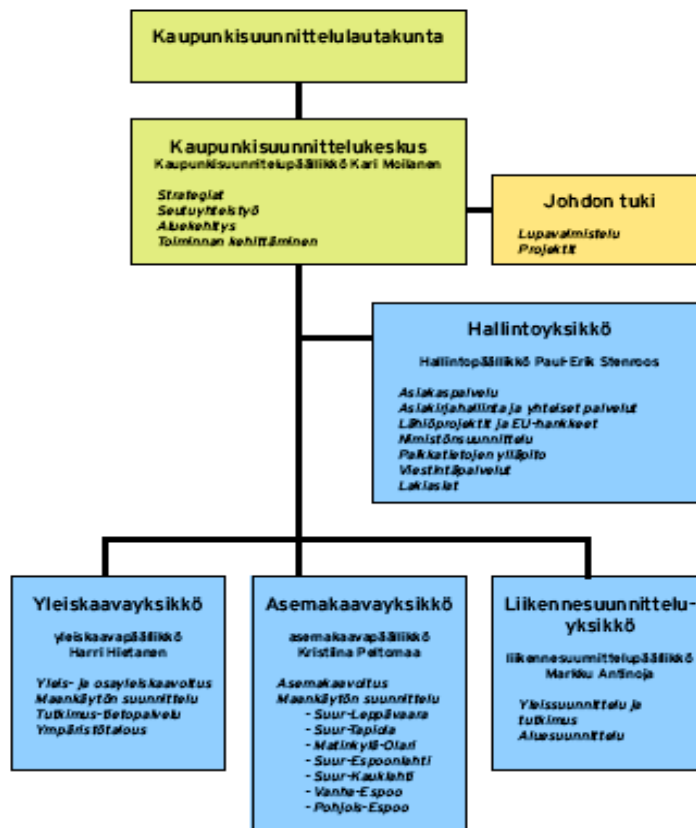
Kaavaehdotuksen nähtävillä olon aikarajat ovat ainoita itse kaavaprosessiin liittyviä aikarajoja, joita koko kaavoitusta koskevassa lainsäädännöstä löytyy. Kaavan valmisteluaineistoa ei periaatteessa tarvitsisi edes asettaa nähtävillä. Valmisteluaineiston nähtävillä olon kestosta ei ole säädetty mitään. Myös asemakaavan hyväksymistahossa on väljyyttä. (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999; Maankäyttö- ja rakennusasetus 1999.)

2.2 Espoon kaupungissa

2.2.1 Perusprosessi ja organisaatio

Selostukseni Espoon asemakaavaprosessista perustuu vuoden 2008 tilanteeseen. Prosessi on jatkuvassa muutostilassa, joten jo tarkasteluajanjaksonani (2004–2008) on tapahtunut muutoksia. Siirryttäessä vuodelle 2009 asemakaavoitukseen on jälleen luvassa isoja muutoksia. Espoossa kaavoja tekee kaupunkisuunnittelupäällikön johtama kaupunkisuunnittelukeskus. Se jakaantuu asemakaava- ja yleiskaavayksiköihin, liikennesuunnitteluyksikköön, hallintoyksikköön sekä johdon tukeen kuvan 1 mukaisesti.

Noin $\frac{1}{3}$ Espoon maapinta-alasta on Espoon kaupungin omistuksessa. Yksityisillä on 48 % loppujen kuuluessa valtiolle, seurakunnille sekä Helsingin kaupungille. Espoon kaupungin linja on ollut, että yksityisten maita kaavoitetaan maankäyttö- ja joskus lisäksi kunnallistekniikkasopimuksin. Näin ollen Espoossa asemakaavoituksen erityispiirre on maanomistaja- ja hankekaavoituksen suuri merkitys. (Keränen 2007b.)

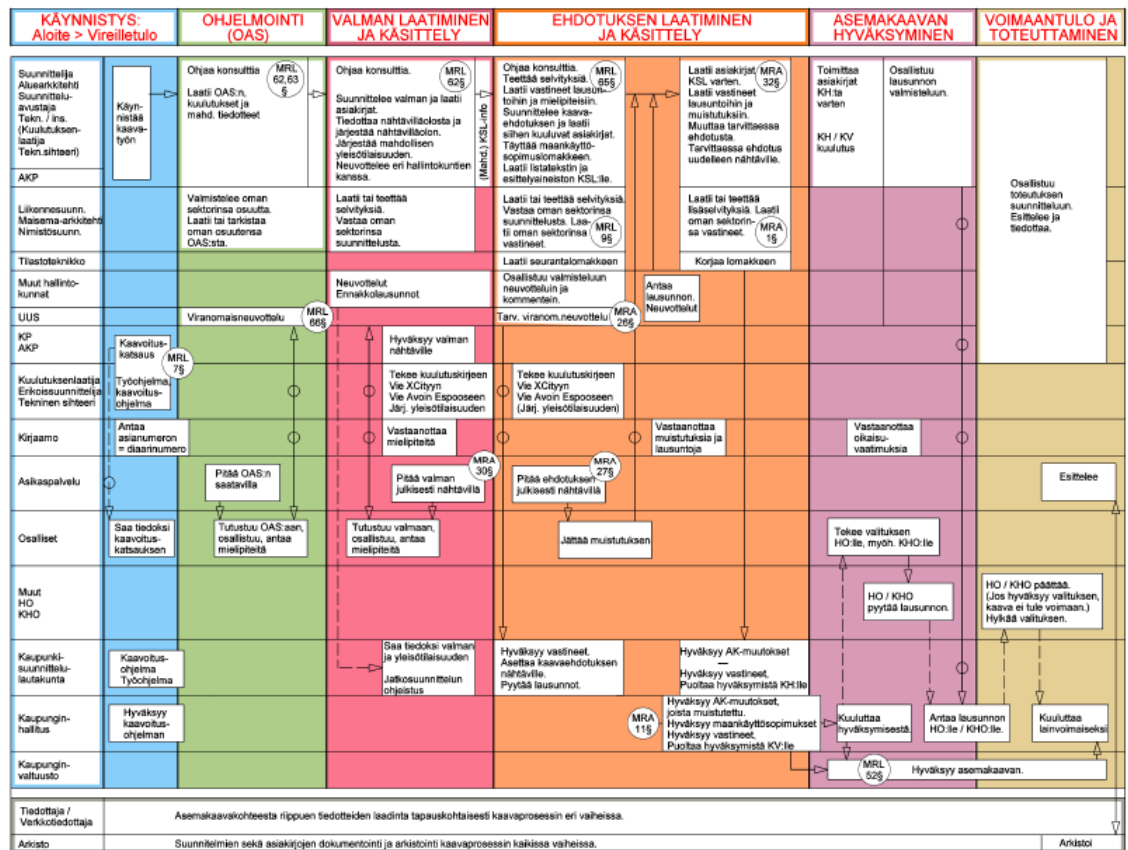


Kuva 1. Espoon kaupunkisuunnittelukeskuksen organisaatio 1.10.2008 (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2008b:2).

Pelkistetyksi kaavoitus etenee vireilletulosta kaavan valmistelun kautta sen hyväksymiseen. Jotta kaava tulisi vireille, tarvitaan aloite kaavan tekemiseen. Aloite voi tulla Espoossa suunnitellusti kaupunginhallituksen hyväksymästä kaavoitusohjelmasta tai kaupunkisuunnittelulautakunnan hyväksymästä kaavoituksen työohjelmasta. Työohjelman hyväksymisen yhteydessä lautakunta ilmoittaa, mistä kaavakohteista se haluaa erillisen esittelyn. Kaavoituksen työohjelma laaditaan kaksi kertaa vuodessa. (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2008a.)

Lisäksi kunnan jäsen, kaupungin hallintokunta tai kaupunginvaltuusto voi tehdä aloitteen. Jos aloite kaavaan tulee muualta kuin lautakunnasta tai kaupunginhallituksesta, kaavoituspäätöksen tekee kaupunkisuunnittelu- tai asemakaavapäällikkö. Kielteisen päätöksen antaa joko kaupunkisuunnittelulautakunta tai kaupunginvaltuusto, riippuen siitä, kumman päätösvaltaan kaava olisi kuulunut. (Espoon kaupunki-

suunnittelukeskus 2008a; Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2009b.) Espoon asemakaavoituksen perusprosessi on kuvattu seuraavassa kaaviossa (kuva 2).



Kuva 2. Asemakaavaprosessi Espoon kaupungissa (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2007a).

Valmisteluaineiston (entinen kaavaluonnos) asettaa nähtävillä kaupunkisuunnittelu-
päällikkö, kaavaehdotuksen taas kaupunkisuunnittelulautakunta. Muun kuin
vaikutuksiltaan merkittävän asemakaavan ja kaavamutoksen päätösvalta kuuluu
kaupunkisuunnittelulautakunnalle. Jos kaavaehdotuksesta tulee muistutus, päätösvalta
siirtyy kaupunginhallitukselle. Merkittävien asemakaavojen tai kaavamutosten
hyväksymisvalta on aina valtuustolla. (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2007a;
Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2008a; Espoon kaupungin keskushallinto 2008.)

Espoon kaupungin teknisen ja ympäristötoimen lautakuntien johtosääntö määrittelee
kaavojen merkittävyyden. Vaikutuksiltaan merkittävänä kaavana on pidettävä kaavaa tai
sen muutosta, joka on laaja-alainen. Lisäksi merkittäviä ympäristöllisiä, taloudellisia,

sosiaalisia, liikenteellisiä tai yhdyskuntarakenteellisiä vaikutuksia omaavat kaavat kuuluvat tähän ryhmään. (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2007b.)

Asemakaavan muutos ei ole merkittävä silloin, kun sillä muutetaan rakennuskorttelin käyttötarkoitusta rakennusoikeutta merkittävästi lisäämättä tai silloin kun muutetaan rakennuksen suurinta sallittua kerroslukua enintään kahdella kerroksella. Muutoksen merkitys on harkittava tapauskohtaisesti kerroslukua muutettaessa. Kun asemakaavan muutoksella lisätään rakennusoikeutta seuraavasti, ei muutos ole merkittävä

- liike tai toimistorakennusten korttelissa siten, että korttelissa tehokkuusluku on enintään 1.0
- asuin- sekä asuin- ja liikekorttelissa siten, että korttelin tehokkuusluku on enintään 1.0
- muissa rakennuskortteleissa siten, että rakennusoikeus lisääntyy enintään 20 prosenttia taikka 2 000 k-m². (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2007b.)

Asemakaavaa tai sen muutosta ei ole pidettävä merkittävänä seuraavissa tapauksissa:

- Asemakaavan muutoksella muutetaan kadun, torin, katuaukion, virkistys-, erityis- tai vesialueen käyttötarkoitusta ja muutos on vaikutuksiltaan vähäinen. Tällöin on muutoksen suuruutta harkittava tapauskohtaisesti.
- Asemakaavan muutoksella muutetaan rakennusoikeuden, rakennusalojen, istutusten, autopaikkojen, viemärin tai muun johdon taikka vastaavien järjestelyjen sijoitusta.
- Asemakaavalla tai asemakaavan muutoksella järjestetään kiinteistölle ajoyhteys tai ajoyhteyttä muutetaan.
- Asemakaavan muutoksella jaetaan tontti useammaksi tontiksi.
- Asemakaavan muutoksella täydennetään tai muutetaan yksittäisen asemakaava-alueen nimistöä.

Myös silloin kun kysymyksessä on muu vaikutuksiltaan edellä mainitun kaltainen tai vielä vähäisempi asemakaava tai asemakaavan muutos, luetaan tapaus ei-merkittäväksi. (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2007b.)

2.2.2 Kaavakorit

Kaavat on jaettu eri ryhmiin, nk. kaavakoreihin, niiden merkittävyyden perusteella. Eri korien kaavojen käsittely poikkeaa toisistaan. Vaikutuksiltaan vähäiset kaavat läpi käyvät merkityksellisempiä kaavoja kevyemmän prosessin.

Koriin 1a kuuluvat vaikutuksiltaan vähäiset asemakaavan muutokset. Näitä ovat kaikki ne muutokset, joita ei mainita maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 191 §:ssä.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS) sisältyy valmisteluaineiston selostukseen, joten erillistä OAS:aa ei ole. Kaavan OAS, vireilletulo ja valmisteluaineisto tiedotetaan samalla kuulutuskirjeellä tai kuulutuksella. Nähtävilläoloaika on valmisteluaineistolla 14 päivää. Joko kaupunkisuunnittelulautakunta tai kaupunginhallitus hyväksyy kaavan lopullisesti riippuen siitä, saadaanko muistutuksia kaavasta. (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2007b.)

Kaavakorin 1b kaavoihin kuuluvat ei-merkittävät asemakaavat ja asemakaavanmuutokset sekä siitä vähäiset poikkeukset. Näitä ovat ne kaavat, joihin kaupunkisuunnittelulautakunnalla on päätösvalta mutta jotka eivät ole MRL 191 §:n mukaan vähäisiä. Tämän lisäksi koriin 1b kuuluvat kaavat, joiden hyväksymisvalta on kaupunginvaltuustolla mutta jotka eivät ole merkittäviä. (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2007b.)

Kaavakorin 1b kaavoissa erillinen OAS voidaan laatia tarvittaessa. Tämä tapahtuu esimerkiksi silloin, kun kynnys viranomaisneuvottelulle Uudenmaan ympäristökeskuksen kanssa ylittyy. MRL 66 §:n mukaan muun muassa valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita koskevat kaavat vaativat viranomaisneuvottelua. Valmisteluaineisto voi olla nähtävillä 14 tai 30 päivää kaavakohtaisen harkinnan perusteella. Kaavan hyväksyy riippuen tilanteesta joko kaupunginvaltuusto, -hallitus tai kaupunkisuunnittelulautakunta. (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2007b.)

Kaavakoriin 2 kuuluvat Espoon kaupungin mittakaavassa merkittävät kaavat, joiden päätösvalta on ainoastaan kaupunginvaltuustolla. OAS laaditaan aina erillisenä. Lautakunnalle tiedotettavien kaavojen prosessi poikkeaa hieman muiden korin 2 kaavojen prosessista. Valmisteluaineisto on nähtävillä minimissään 30 päivää. (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2007b.)

2.2.3 Muutokset prosessissa

Tarkastelujakson alkupuolella jouduttiin laatimaan ennen varsinaisen kaavasuunnittelun aloitusta kaavan tavoiteohjelma. Siinä tuli selvittää, mihin kaavoitustyöllä pyritään, mitä toimintoja alueelle tulee ja kuinka paljon sekä kaavan laatuvaatimukset ja muut tavoitteet. Tavoiteohjelma tuli hyväksyttäväksi kaupunginhallituksessa kaupunkisuunnittelulautakunnan ehdottamana. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma sekä valmisteluaineiston nähtäville asettaminen hyväksyttiin tuolloin lautakunnassa. Kaupunkisuunnittelulautakunnan päätäntävaltaan kuuluivat vain vähäiset asemakaavamuutokset. Vähänkin yleistä aluetta sisältävien kaavojen hyväksymistaho oli automaattisesti kaupunginvaltuusto. Tavoiteohjelman teosta luovuttiin vuoden 2004 keväällä kokonaan. OAS:aa sekä valmisteluaineistoa ei enää kierrätetä kaupunkisuunnittelulautakunnassa. Lisäksi kaupunginvaltuusto ei enää välttämättä ole hyväksymistaho yleisiä alueita sisältäville kaavoille. (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2001; Keränen 2009b.)

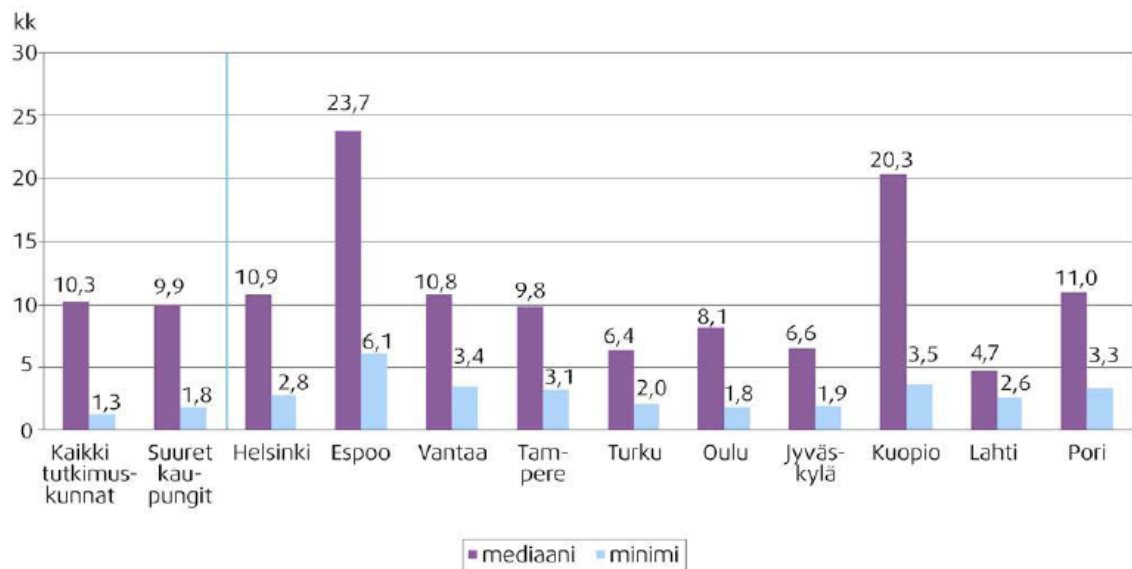
Tällä hetkellä asemakaavaprosessia ollaan muuttamassa jälleen kerran. Uuden, vuoden 2009 alusta voimaan tulleen, johtosäännön mukaisesti kaupunginhallitus päättää vain sellaisista ei-merkittävistä asemakaavoista tai asemakaavamuutoksista, joihin liittyy maankäytösopimus. Luetteloa merkittävistä/ei-merkittävistä kaavoista ei enää ole johtosäännössä. (Espoon kaupungin keskushallinto 2008.) Vanhaa luetteloa voi kuitenkin käyttää tukena merkittävyyttä arvioitaessa (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2009c). Lisäksi koriin 1a kuuluvien asemakaavojen muutosehdotukset asetetaan nähtäville kaupunkisuunnittelupäällikön viranhaltijapäätöksellä eikä kaupunkisuunnittelulautakunnan päätöksellä (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2009b).

3 Asemakaavaprosessin kesto

3.1 Prosessin kesto yleensä Suomessa

Asemakaavoituksen kesto on tutkittu Ympäristöministeriön ja Kuntaliiton yhteishankkeessa. Tarkastelun piirissä olivat vuosien 2004 ja 2005 aikana hyväksytyt asemakaavat 54 kunnassa eri puolilla Suomea. Kunnat olivat pääasiassa kasvuseutujen kuntia. Mukana olivat pääkaupunkiseutu kehyskuntineen, Oulun seutu, Turun seutu, Tampereen seutu sekä Porin, Kuopion ja Lahden seutu. Kaavoitusprosessiksi katsottiin vireilletulon ja hyväksymisen välinen aika. Mahdollisia valituksia ei siis otettu huomioon. Keskimääräistä asemakaavaprosessin kestoä kuvattiin mediaanilla. Tiedot koottiin ympäristöhallinnon ylläpitämästä ympäristötiedon hallintajärjestelmästä Hertasta ja siellä olevista kaavoituksen seurantalomakkeista. (Rinkinen 2007a: 3–14.)

Lisäksi Suomen ympäristökeskus on kerännyt tietoa asemakaavoituksen kestosta vuosittain. Tiedot ovat koko Suomesta ja viimeisimmät tiedot ovat vuodelta 2006. Mediaani oli tällöinkin keskimääräisyyden mittana. (Koskeniemi ym. 2008.) Vuonna 2004 koko maan asemakaavoituksen keston mediaani oli 9 kuukautta. Vuonna 2005 vastaava luku oli 9,5 kuukautta ja vuonna 2006 10,7 kuukautta. Espoossa kaavaprosessin keston mediaani oli vuonna 2006 noin 23 kuukautta. Helsingissä prosessi kesti vain noin 12 kuukautta ja Vantaalla noin 13 kuukautta. (Koskeniemi ym. 2008.) Vuosina 2004 ja 2005 asemakaavoitus kesti suurissa kaupungeissa keskimäärin 9,9 kuukautta. Nopeimmin kaavoitettiin Lahdessa (mediaani 4,7 kuukautta) ja hitaimmin Espoossa (mediaani 23,7 kuukautta). Lahden asemakaavoista 70 % valmistui alle puolessa vuodessa, Espoossa ei yksikään. Suurten kaupunkien erot olivat siis huomattavat. Myös muiden kuntien välillä keston vaihtelu oli suurta. (Kuva 3; Rinkinen 2007a: 14–17.)



Kuva 3. Asemakaavuprosessien kesto suurissa kaupungeissa kuukausina vuosina 2004 ja 2005 (Rinkinen 2007a:15).

Kuntien väliset erot selittyvät suureksi osaksi niiden erilaisilla toimintatavoilla. Lakihan on kaikille sama. Nopeimmat hyödyntävät maankäyttö- ja rakennuslain sallimaa liikkumavaraa muita paremmin. Jotkut kunnat voivat ylittää selvityksiä ja osallistumista menettelyn lainmukaisuuden varmistamiseksi. Kaavoituksen sujuvuutta voi heikentää pienten että isojen kaavojen käsittely samalla tavalla. Prosessi nopeutuu, kun vähämerkityksellinen kaava viedään läpi vähemmällä käsittelyvaiheilla. Ennen vireilletuloa tehtävä laaja esivalmistelu yleensä nopeuttaa varsinaista kaavuprosessia. Selvitystarpeiden ennakoimiseen on syytä kiinnittää huomiota. "Varmuuden vuoksi" tai valitusten pelossa tehdyt selvitykset hidastavat prosessia. (Rinkinen 2007a: 44–61; Rinkinen 2007b.)

Vuorovaikutuksen organisointi voi olla puutteellista ja viedä paljon resursseja. Vuorovaikutuksen järjestämisestä voidaan sekä ali- että ylittää. Sujuville ja nopeille kaavuprosesseille on yhteistä vuorovaikutuksen painottuminen OAS- ja valmisteluvaiheeseen. Lausuntoja eri viranomaisilta tulisi pyytää kaavakohtaisesti harkiten. Kaavoituskonsulttien ohjaaminen ja työn valvonta voi muodostua työlääksi. Eri tietojärjestelmien ja tiedostomuotojen yhteensopimattomuus on keskeinen ongelma konsulttien käytössä. (Rinkinen 2007a: 44–61; Rinkinen 2007b.)

Lisäksi eroja selittävät joiltakin osin kuntien ja kaavojen erityispiirteet. Kunnan historia, maanomistus, maantieteellinen sijainti, vaativa maasto tai huomioitavien kasvi- ja eläinlajien runsaus voivat olla tällaisia tekijöitä. Uudet, isot kaavat vievät enemmän aikaa kun muutoskaavat. Isoissa kaupungeissa uusia alueita "avataan" kaavoituksella vähän, jolloin enemmistö kaavoista on muutoksia. (Rinkinen 2007a: 22–40; Rinkinen 2007b.)

Nopeasti kaavoittavissa kunnissa on määritelty maankäytön peruseriaatteet ja näiden noudattaminen on varmistettu. Esim. yleiskaava tai maapoliittinen ohjelma voivat toimia strategisen ohjaamisen välineinä. Kunnan omalle maalle kaavoitus sujuvoittaa prosessia. Jos kaavoja joudutaan laatimaan enimmäkseen yksityiselle maalle, sopimusneuvottelujen onnistuminen nousee keskeiseen rooliin. Maankäyttö-sopimuksesta neuvottelu on hyvä aloittaa mahdollisimman varhain. Kaavoituksen ohjelmointiin on syytä kiinnittää huomiota töiden kohtuullisen lomittumisen takia. (Rinkinen 2007a: 22–40; Rinkinen 2007b.)

Vuonna 2007 ympäristöministeriö asetti selvitysmiehen selvittämään keinoja kaavoituksen nopeuttamiseksi. Kuntien kaavoitusprosessin osalta selvitysmies ehdotti tutkimuksen käynnistämistä kuntien kaavoitusmenettelyistä ja best practise-suositusten laatimista niille. Suosituksissa käsiteltäisiin mm. päätösvallan delegointia ja kuntien sekä yksityisten tahojen yhteistyötä. (Tarasti 2007.)

3.2 Prosessin kesto Espoossa

Aineistonani oli yhteensä 40 vuosien 2004–2008 aikana hyväksytyä asemakaavaa. Tutkimuksen kohteena olivat kaikki Espoon asemakaavayksikön Suur-Leppävaaran suunnittelualueen (kuva 4) tuona aikana hyväksytyt asemakaavat. Kaavan käsittelyaika alkoi kaavan vireilletulosta ja päättyi sen hyväksymiseen päätäntävaltaisessa kunnan elimessä. Mahdollista esivalmistelua tai valitusprosessia ei siis huomioitu. Tiedot on koottu Suomen ympäristökeskuksen HERTTA-tietojärjestelmän asemakaavoituksen seurantalomakkeista. Edellisiin päädyttiin lähinnä vertailukelpoisuuden vuoksi. Kaikki valtakunnalliset tutkimukset ovat käyttäneet samaa menetelmää. Suur-Leppävaaran

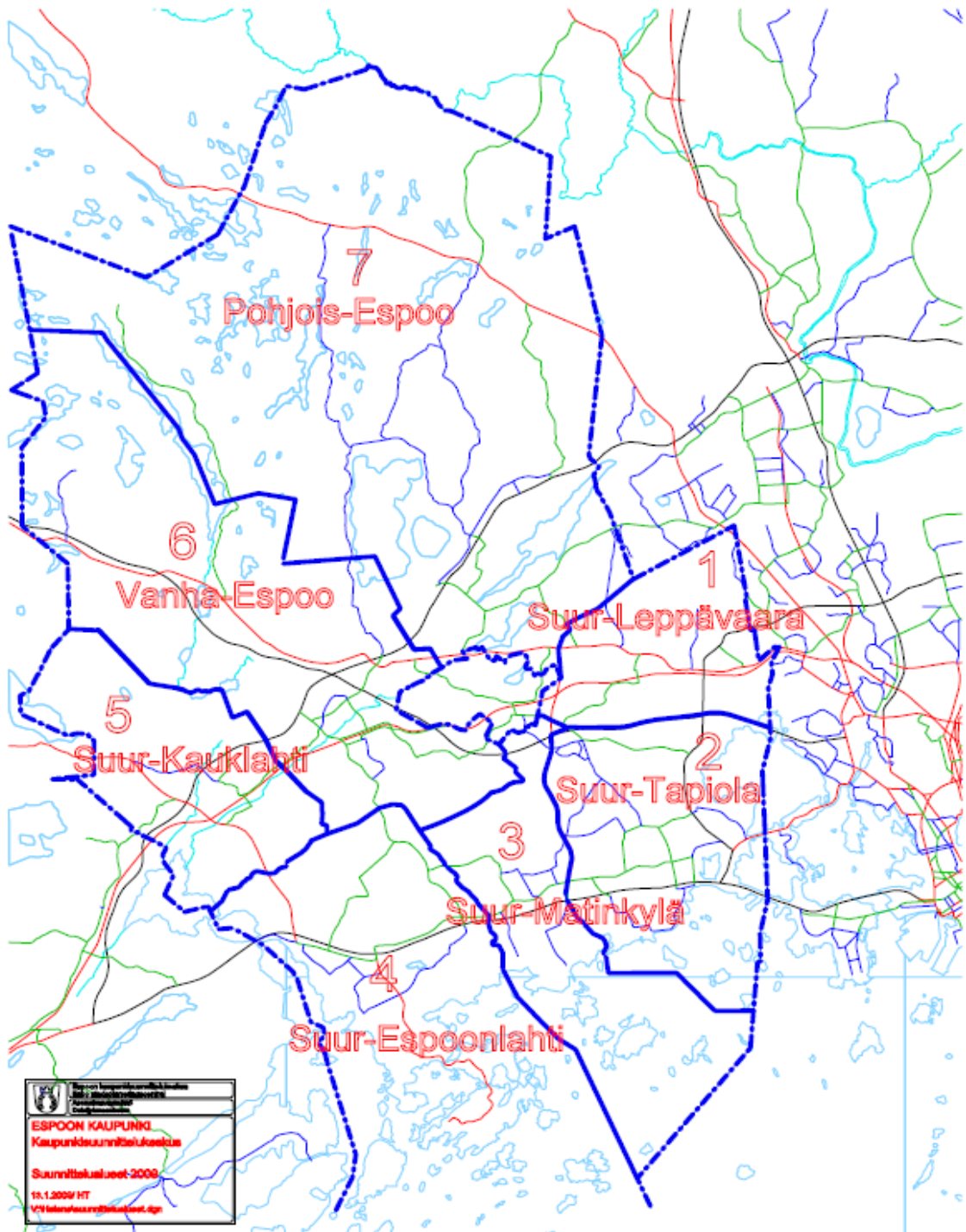
suunnittelualueelta on myös olemassa omaa tilastointia kaavoituksen kestosta. Siitä käy ilmi muun muassa valitusten vaikutus prosessin keston.

Olen tarkastellut asemakaavoituksen keston suhdetta kaavan hyväksymistahoon (valtuusto, hallitus, lautakunta) sekä kaavan aiheuttamaan työmäärään. Viimeksi mainitussa mittarina on käytetty kaavoitettua rakennusoikeutta (ennen kaikkea asuintarkoitukseen), kaava-alueen pinta-alaa sekä uusien kaavojen määrää suhteessa kaavamuutoksiin. Keskimääräisyyden arvona on käytetty mediaania.

Asuintarkoitukseen kaavoitetuksi luetaan rakennusoikeus, joka on kaavoitettu kaikille käyttötarkoitukseltaan A- tai A-alkuisille alueille.

Ympäristöhallinnolle toimitettujen asemakaavan seurantalomakkeiden käyttö keston mittauksessa tuottaa omat ongelmansa. Prosessin todellinen alku voi olla hyvin lähellä lomakkeen vireilletulon ajankohtaa, taikka heittää jopa muutamalla vuodella niin kuin myöhemmin tässä työssä selostettavassa Säterinniityn tapauksessa. Ongelma on ollut tietenkin sama muillakin samaa metodologia käyttäneillä selvityksillä.

Suur-Leppävaara on väestörikkain Espoon suuralueista. Vuonna 2006 siellä asui 57 543 asukasta väestötiheyden ollessa 1905 asukasta/neliökilometri. Samana vuonna alueesta oli asemakaavoitettu 79,5 %. Suur-Leppävaaraa voisi luonnehtia näin ollen keskikokoiseksi suomalaiskaupungiksi. (Keränen 2007b.)



Kuva 4. Espoon asemakaavayksikön suunnittelualueet (Espoon kaupunkisuunnittelukeskus 2009a).

Taulukko 1. Hyväksytyjen asemakaavojen lukumäärä tarkastelujaksona Suur-Leppävaaran suunnittelualueella.

2004-2008	KAAVOJEN MÄÄRÄ				
	2004	2005	2006	2007	2008
KAIKKI	10	7	9	8	6
UUDET KAAVAT	2	0	1	0	1
MUUTOSKAAVAT	8	7	8	8	5

Eniten kaavoja hyväksyttiin vuonna 2004, 10 kappaletta, vähiten viime vuonna, 6 kappaletta. Selkeä valtaosa asemakaavoista oli kaavamuuoksia. Vain neljä uutta kaavaa laadittiin tarkastelujaksona. (Taulukko 1.)

Taulukko 2. Asemakaavoituksen kesto kuukausina tarkastelujaksona Suur-Leppävaaran suunnittelualueella.

	KAAVOITUKSEN KESTO/KK		
2004-2008	MEDIAANI	MIN	MAX
KAIKKI	14,4	6	56,1
UUDET KAAVAT	29,7	17,8	47
MUUTOSKAAVAT	13,8	6	56,1

Uusien asemakaavojen teko kestää keskimäärin pidempään kuin kaavamuuosten. Niiden pieni määrä (vain 4) kuitenkin tekee johtopäätösten teosta vaikean. Kaavoituksen kestossa on huomattavaa kaavakohtaista vaihtelua. Ajat vaihtelevat puolesta vuodesta melkein viiteen vuoteen. Kestoltaan pisin prosessi ei ole uusi kaava, vaan asemakaavan muutos. (Taulukko 2.)

Taulukko 3. Asemakaavoituksen kesto vuosittaisina mediaaneina, yksikkö kuukausi.

	2008	2007	2006	2005	2004
KAIKKI	14,4	13,7	15,6	13,7	22,5
UUDET KAAVAT	31,1	0,0	47,0	0,0	23,1
MUUTOSKAAVAT	13,9	13,7	14,2	13,7	15,7

Taulukon 3 vuosittaisessa aineistossa näyttää olevan ajallinen trendi. Piikkivuosi on 2004, jonka jälkeen kesto lyhenee huomattavasti vakiintuakseen 13,7 ja 15,6 kuukauden välille. Tämä selittyy tavoiteohjelmasta luopumisella tuon vuoden aikana. "Tavoiteohjelma"-kaavojen prosessin pituuden mediaani on 36,9 kuukautta. Minimi on 15,7 ja maksimi 54,1 kuukautta. Luvuissa on mukana 8 kaavaa, joissa tavoiteohjelma on

laadittu vireilletulon jälkeen. Lisäksi neljässä kaavassa tavoiteohjelma tehtiin ennen vireilletuloa.

Espoossa vuonna 2008 asemakaavaprosessin keston mediaani oli 13,6 kuukautta, maksimi 88,7 kuukautta ja minimi 3,3 kuukautta. Koko Espoon luvut on laskettu Suomen ympäristökeskuksen HERTTA-tietojärjestelmästä samaan tapaan kuin Suur-Leppävaaran alueenkin.

Taulukko 4. Asemakaavojen hyväksymistahot, kaavojen lukumäärä sekä kaavoituksen keston mediaani, maksimi ja minimi.

VUOSI	KAUPUNGIN- VALTUUSTO	KAUPUNGIN- HALLITUS	KAUPUNKISUUNNITTELU- LAUTAKUNTA	YHT.
2004	8	1	1	10
2005	1	3	3	7
2006	3	3	3	9
2007	3	0	5	8
2008	3	3	0	6
YHT.	18	10	12	40
%	45	25	30	100,0
KESTO				
MED./KK	27,7	12,4	12,3	
MIN/KK	10,9	6	6,1	
MAX/KK	56,1	32,7	25,9	

Kaupunginvaltuustossa hyväksytyjen kaavojen tekoprosessi kestää huomattavasti pidempään kuin muiden. Kaupunginhallituksella ja kaupunkisuunnittelulautakunnalla ei näytä olevan juurikaan eroa, vaikka lyhin kesto onkin lautakunnalla. Vuonna 2004 oli huomattavasti enemmän kaupunginvaltuustossa hyväksytyjä kaavoja kuin muina vuosina. (Taulukko 4.)

Taulukko 5. Kaavoitetun rakennusoikeuden määrä kerrosneliöinä sekä kaavakohtaiset mediaanit.

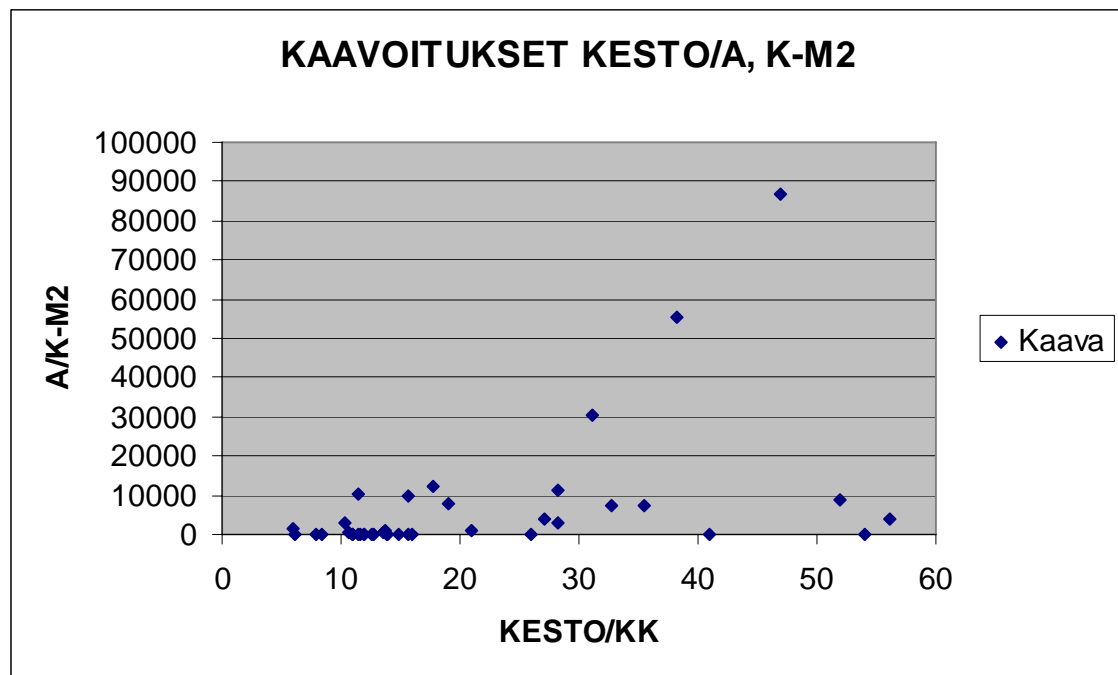
	KAIKKI	ASUINNELIÖT
YHT.	714418	266575
%	62	38
K-M2/KAAVA, MEDIAANI	7625	305,5

Niin kuin taulukosta 5 selviää, tarkastelujaksona asemakaavoitettiin yli 700 000 k-m², joista asuinpinta-alaa 38 %. Keskimäärin asuinkerrosneliöitä suunniteltiin huomattavasti vähemmän kaavaa kohden kuin muita käyttötarkoituksia.

Taulukko 6. Kaavoitettu rakennusoikeus, asuinpinta-alan osuus (% A) sekä kaavakohtaiset rakennusoikeuden määrän mediaanit vuosittain.

	KAIKKI	ASUINNELIÖT	% A	MED(A)
2004	105502	38105	36,1	1539,5
2005	158194	13259	8,4	1029
2006	195820	161316	82,4	611
2007	182426	15019	8,2	0
2008	72476	38876	53,6	715

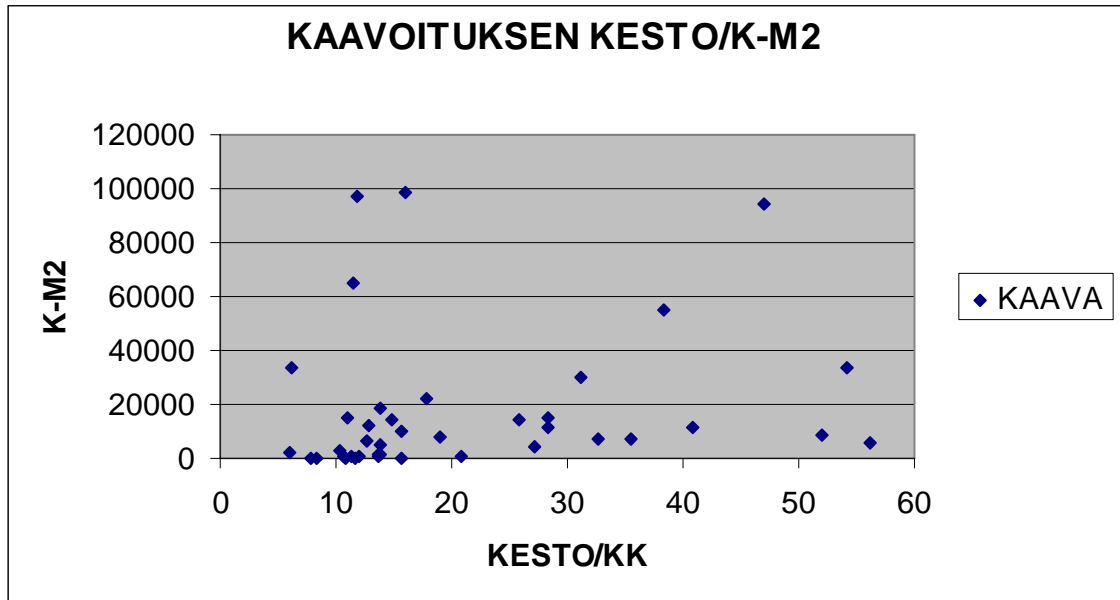
Kaavoitettujen kerrosneliöiden määrä sekä asuinneliöiden osuus vaihtelee huomattavasti vuosittain. Vuoden 2008 vähäinen kerrosneliöiden määrä selittynee ainakin osittain sillä, että tuona vuonna hyväksyttiin vähiten kaavoja tarkastelujaksona. (Taulukko 6.)



Kuva 5. Kaavoituksen keston (kuukausina) ja asuinkerrosneliöiden määrän välinen suhde.

Kun vertaillaan kaavoitettujen asuinkerrosneliöiden määrää kaavakohtaisesti prosessin keston, näyttää tulevan esille kolme ryhmää. Ensimmäisessä ryhmässä prosessin kesto on lyhyt ja neliöiden määrä alhainen. Toisessa ryhmässä prosessi kestää sitä pidempään, mitä enemmän asuinneliöitä kaavoitetaan. Kolmannessa ryhmässä neliöiden määrä on

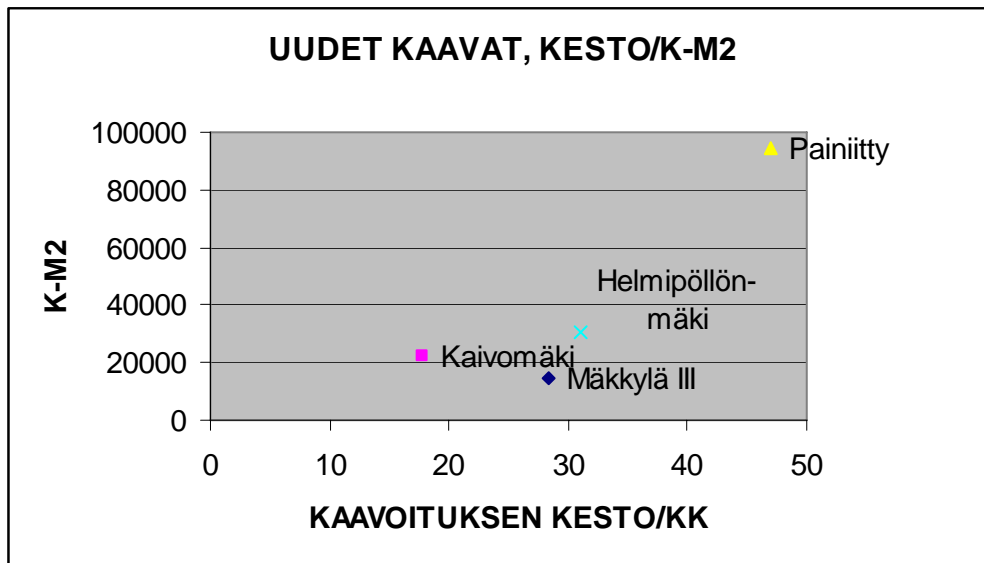
vähäinen, mutta kaavoitus kestää kauan. (Kuva 5.)



Kuva 6. Kaavoituksen keston (kuukausina) ja kerrosneliöiden kokonaismäärän välinen suhde.

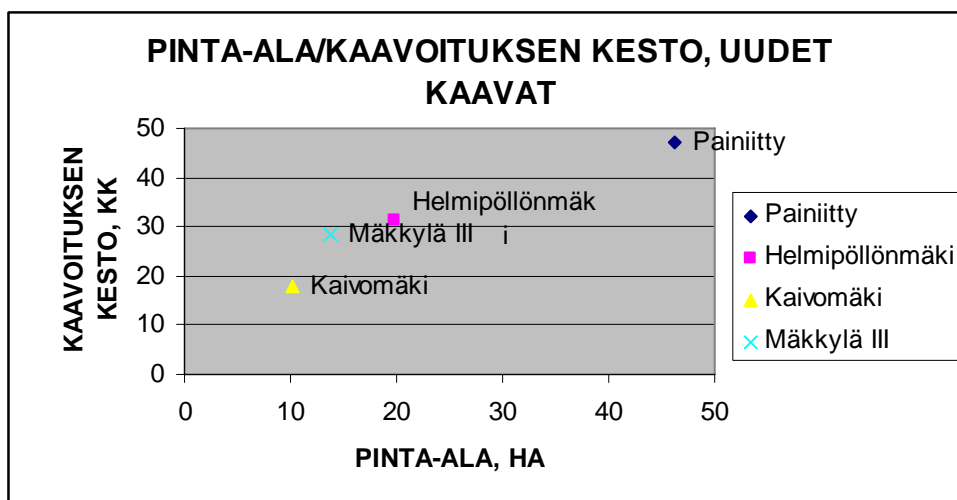
Tarkasteltaessa kerrosneliöiden kokonaismäärää kaavoitukseen keston, erottuu edellä mainittujen ryhmien lisäksi neljäs ryhmä. Siinä on kaavoitettu runsaasti neliöitä, mutta prosessi on siltikin lyhyt. Ryhmään kuuluu tapauksia, joissa asuinneliöiden määrä on vähäinen tai olematon. (Kuva 6.)

Kun työ määrän mittana käytetään kaavassa olevaa rakennusoikeuden määrää, on huomioitava, ettei muutoskaavoissa useinkaan kaavoiteta lisää kerrosalaa. Tällöin vain muutetaan jo olemassa olevan kerrosalan sijaintia tai käyttötarkoitusta. Tarkasteltaessa uusien kaavojen keston suhdetta kerrosneliöiden määrään (kuva 7) voidaan havaita trendi niiden välillä. Prosessi näyttää olevan pidempi silloin, kun kaavoitetaan paljon uutta kerrosalaa. Vähäinen uusien kaavojen määrä kuitenkin estää tarkemmat johtopäätökset. Ainakin uusien kaavojen kohdalla voidaan kuitenkin kaavoitettujen kerrosneliöiden määrää pitää jonkinlaisena työ määrän mittarina. Muutoskaavojen kohdalla tilanne on monimutkaisempi.

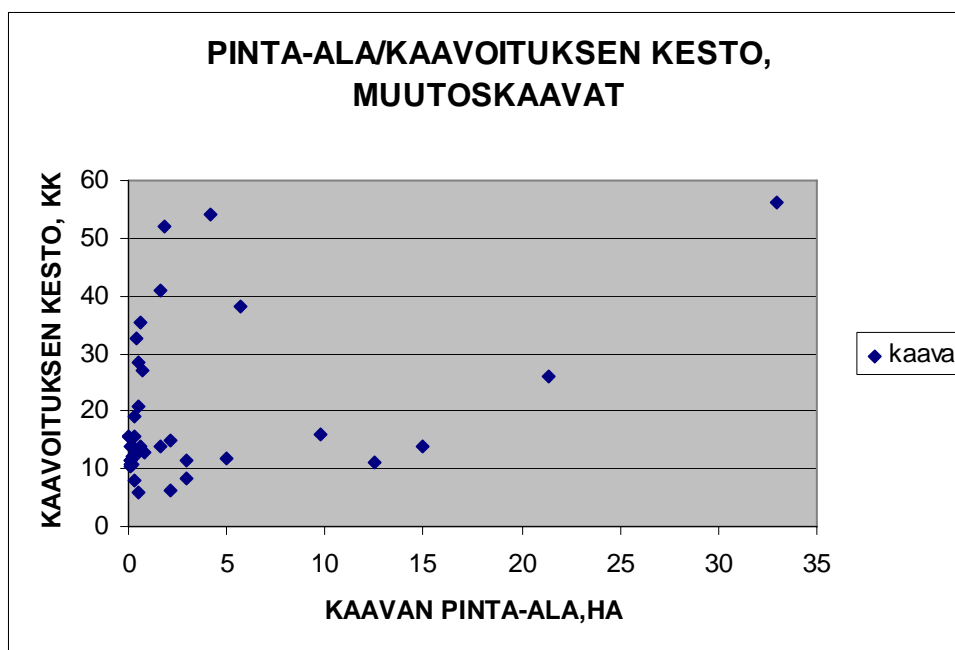


Kuva 7. Kaavoituksen keston (kuukausina) ja rakennusoikeuden kokonaismäärän välinen suhde uusilla kaavoilla.

Kaava-alueen pinta-alan suhdetta kaavoituksen keston tutkimalla, huomataan, ettei niiden välillä ole yhteyttä muutoskaavojen kohdalla. Uusien kaavojen pinta-alan kasvaessa prosessin kesto pitenee. Tilanne on siis pinta-alalla sama kuin rakennusoikeuden määrällä. Uutuuskaavojen ollessa kyseessä pinta-alan kasvu lisää kestoja, muutoskaavoissa tilanne ei ole näin yksinkertainen. (Kuvat 8 ja 9.)



Kuva 8. Kaavoituksen keston (kuukausina) suhde kaava-alueiden pinta-alaan (hehtaareina) uusilla kaavoilla.



Kuva 9. Kaavoituksen keston (kuukausina) suhde kaava-alueiden pinta-alaan (hehtaareina) muutoskaavoilla.

3.3 Yksittäistapauksia

Säterinniityn asemakaavan tekoprosessi oli tarkastelun kohteena olevista kaavoista kaikkein pitkäkestoisin, 56,1 kuukautta. Se tuli vireille virallisesti 24.1.2003, ja kaupunginvaltuusto hyväksyi kaavan 10.9.2007. Todellinen prosessin kesto oli tätäkin pidempi. Maanomistajien kaavoituspyyntö oli tehty jo vuoden 2001 alkupuolella. Kaavan tavoiteohjelma hyväksyttiin kaupunginhallituksessa kesällä 2002. Kaiken kaikkiaan kaavaa siis laadittiin noin 6,5 vuotta. (Keränen & Miettinen 2007.)

Asemakaavassa suunniteltiin noin 33 hehtaarin laajuinen pääosin rakentamaton alue Etelä-Leppävaaran ja Kilonpuiston välissä. Suurin maanomistaja oli Kilon kartano. Kaava on luokiteltu muutoskaavaksi, koska pienet osat (noin 4 hehtaaria) kaava-alueen reunoilla oli jo asemakaavoitettu lähinnä virkistysalueiksi. Kerrosneliömetrejä kaava sisältää vain vähän, 5500 k-m², joista asuinneliötä 4050. Valtaosin alue kaavoitettiin virkistysalueeksi. Korttelialueet jakaantuivat golf-lyöntien harjoitusalueeksi (YU-1), siirtolapuutarhaksi (RP), uurnahautausmaaksi (EH) sekä kerrostaloalueeksi (AK). Lisäksi kaavassa oli liikenteelle varattuja alueita, katuja, rautatiealuetta (LR) sekä tämän ympärillä suojaviheraluetta (EV). (Keränen & Miettinen 2007.)

Suunnittelua monimutkaistivat alueen kuuluminen kulttuurihistorialtaan ja maisemaltaan merkittäviin. Kaavoituksen aikana jouduttiin perehtymään muun muassa Pikkutikan elinympäristöihin ja golflyöntien turvallisuuteen. Kaavasta pyydettiin luonnosvaiheessa (nykyisin valmisteluaineisto) kaikkiaan 16 lausuntoa. Mielipiteitä esitettiin tuolloin yhdeksän. Ehdotusvaiheessa muistutuksia oli viisi ja lausuntoja kuusi kappaletta. Tällöin kaavasta järjestettiin viranomaisneuvottelu Uudenmaan liiton, Uudenmaan ympäristökeskuksen, Museoviraston ja Espoon kaupungin välillä. (Keränen & Miettinen 2007.)

Säterinniitty on luokiteltu muutokseksi, vaikka todellisuudessa suurimmalle osalle alueesta asemakaava oli ensimmäinen. Lisäksi se oli suuritöinen kaava, mikä ei selviä kaavoitetun rakennusoikeuden määrää tuijottamalla. Esimerkiksi alueella olevat kulttuurihistorialliset sekä luontoon liittyvät suojeluarvot aiheuttivat lisätöitä. Säterinniityn kaavoituksen kestoa kasvattaa prosessissa ollut "tyhjäkäynti". Kaupunkisuunnittelulautakunnan ja kunnanvaltuuston hyväksymisen välissä kului yli 1,5 vuotta. Tämä johtui hankalista neuvotteluista maanomistajan kanssa maankäyttösopimusta laadittaessa. Voidaankin sanoa, että Säterinniityn kaavassa oli kaikki mahdolliset asiat, jotka hankaloittivat kaavoitusta. (Keränen & Miettinen 2007; Keränen 2009a.)

Kuninkaistentien asemakaavan muutos tuli ajankohtaiseksi maanomistajan 28.9.2006 päivätyllä hakemuksella. Kaavassa siirrettiin maanalaisen johdon merkintää, jotta tontti voitaisiin jakaa kahtia määräalan myynnin jälkeen. Virallisesti muutos tuli vireille 2.10.2006. Kaavassa ei puututtu jo olemassa olevaan rakennusoikeuteen, jota oli tehokkuudella 0,2 yhteensä 669 kerrosneliömetriä. Tästä asemakaavan muutoksesta annettiin valmisteluaineistosta kaksi kannanottoa ja ehdotuksesta kaksi lausuntoa. Missään niissä ei ollut asiasta huomautettavaa. Kaavasta ei jätetty muistutuksia tai mielipiteitä. Valmisteluaineisto hyväksyttiin nähtäville 17.4.2007 ja muutosehdotus hyväksyttiin kaupunkisuunnittelulautakunnassa 14.11.2007. Kaavasta ei tehty tavoiteohjelmaa eikä erillistä osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa. Kestoa kaavaprosessille kertyi 13,6 kuukautta. (Kallio 2007.)

Kauppakeskus Sellon asemakaavan muutosta alettiin tehdä Kauppakeskus Sello Oy:n tekemän muutoshakemuksen vuoksi. Hakemus oli päivätty 29.1.2004, ja muutos tuli vireille virallisesti 24.3.2004. Rakennusoikeutta kaavassa oli peräti 97 235 kerrosneliötä, eikä siihen sisältynyt lainkaan asuinkerrosalaa. Rakennusoikeus oli vanhaa eli tässä kaavassa ei uutta kerrosalaa syntynyt. Asemakaavan muutoksella oli tarkoitus viedä poikkeamispäätöksen luoma tilanne kaavaan. Käytännössä tämä merkitsi esimerkiksi pieniä muutoksia rakennusoikeuden jaossa ja korttelien sekä rakennusalojen rajoissa. Kaavasta saatiin yksi mielipide luonnosvaiheessa. Tavoiteohjelmaa ei muutoksesta laadittu, mutta erillinen osallistumis- ja arviointisuunnitelma kylläkin. Luonnos hyväksyttiin nähtäville 9.9.2004. Asemakaavan muutos hyväksyttiin kaupunkisuunnittelulautakunnassa 16.3.2005. Prosessin kestoksi tuli siis 11,9 kuukautta. Kauppakeskus Sellon kohdalla tilanne on päinvastainen kuin Säterinniityn tapauksessa. Kaava oli muhkeasta kerrosalastaan huolimatta varsin yksinkertainen ja nopea. (Keränen 2005.)

4 Johtopäätöksiä

Tämän aineiston perusteella voidaan sanoa, että kaavoituksen nopeuttamiseen tähänneet muutokset ovat vaikuttaneet positiivisesti Suur-Leppävaaran alueella. Tämän lisäksi Espoon kaupungissa prosessin keston mediaani tippui 10 kuukautta vuosilta 2004–2005 vuoteen 2008 (Rinkinen 2007a). Varsinkin tavoiteohjelmasta luopuminen näyttää nopeuttaneen kaavoitusta.

Luokittelu muutos- tai uudiskaavaksi voi olla hyvin hämäävä niin kuin Säterinniityn kohdalla havaitaan. Kaavoitetun rakennusoikeuden tai kaava-alueen pinta-alan käyttötyömäärän mittarina johtaa harhaan muutoskaavojen kohdalla. Uusissa kaavoissa prosessin kesto näyttää korreloivan hyvin kaava-alueen laajuuden tai rakennusoikeuden määrän kanssa.

Edellisessä luvussa annetut esimerkit osoittavat miten monenlaisia asemakaavat voivat olla. Koska jokainen kaava on oma yksilönsä, voivat hyvin monenlaiset, kaavoittajasta

riippumattomat, seikat vaikuttaa prosessin keston. Omien prosessien optimointi ei tarpeeksi monimutkaisissa tapauksissa juurikaan auta. Tällaisia kaavoittajasta riippumattomia viivästyksen syitä voivat olla muun muassa maanomistajien jähmeä päätöksentekoprosessi, konsulttien työruuhka (korkeasuhdanteen aikana), yllättävät jatkoselvitystarpeet sekä riitaiset hakijat (Keränen 2007a).

Asemakaavoituksen keston käyttö kaavoittajan tehokkuuden mittarina on edellä esitettyjen seikkojen vuoksi kyseenalainen. Jo itse keston tilastointitapa (vireilletulon ajankohta) tuo omat virheensä. Niin kutsutuissa hankekaavoissa prosessi voi kestää paperilla pitkään, kun projektit seisovat monista syistä. Tällöin asemakaava on vireillä, mutta hankkeen läpiviemisessä ei tapahdu mitään esim. talousvaikeuksien takia.

Asemakaavat voi jakaa neljään ryhmään niiden koon ja prosessin keston perusteella. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat ovat pieniä vaikutuksiltaan vähäisiä kaavoja, joiden prosessi on nopea. Nämä Kaavakori 1a:n kaavat ovat esimerkiksi tonttiliittymä-järjestelyjä tai rakennusalojen tarkistuksia (Kaupunkisuunnittelukeskus 2007b). Toisessa ryhmässä prosessi kestää sitä pidempään, mitä suurempi kaava on. Tähän ryhmään kuuluvilla kaavoilla suunnitellaan tyypillisesti uusia asuin-alueita. Kolmas ryhmä koostuu kiireellisistä hankekaavoista, jotka saavat prioriteetin muiden kaavojen rinnalla. Tällöin rakennusoikeutta on paljon, mutta prosessi nopea. Esimerkiksi edellä esitelty Sellon kaava kuuluu tähän ryhmään (Keränen 2009b). Neljättä ryhmää voisi luonnehtia "ongelmakaavojen" ryhmäksi. Prosessi kestää pitkään, vaikka kaava on sinällään pieni. Usein näissä kaavoissa kaavoittajasta riippumattomat syyt viivyttävät prosessia.

Asemakaavoituksen prosesseja voidaan edelleenkin kehittää Espoossa. Yksinkertaisissa kaavoissa tuskin tarvitaan niin montaa käsittelyvaihetta, mitä nykyisin on.

Pikkukaavoille voisi kehittää hyvin yksinkertaisen "liukuhinna"-mallin, jolloin resursseja vapautuisi vaikeampien kaavojen tekoon. Prosessin kesto ei kuitenkaan pitäisi tuijottaa liikaa arvioitaessa asemakaavoituksen onnistumista. Päämääränä pitäisi olla hyvä elinympäristö, eikä näennäinen tilastotehokkuus.

Lähteet

Julkaistut lähteet

Koskenniemi, O., Malmi, P. & Laitala, K. 2008. Kaavoituksen seuranta 2006. (WWW-dokumentti.) Suomen ympäristökeskus. <www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=82738>. Luettu 27.1.2009.

Maankäyttö- ja rakennusasetus. 1999. 895/10.9.1999.

Maankäyttö- ja rakennuslaki. 1999. 132/5.2.1999.

Rinkinen, Kristiina. 2007a. Asemakaavoituksen kesto voi vaikuttaa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Rinkinen, Kristiina. 2007b. Selkeä maapolitiikka sujuvoittaa kaavoitusta. Maankäyttö 2/2007, s. 20-22.

Tarasti, Lauri. 2007. Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi - Selvitysmies Lauri Tarastin ehdotus. Ympäristöministeriön raportteja 27/2007. Helsinki: Edita Prima Oy.

Espoon kaupungin sisäiset ohjeet, säännöt ja suunnitelmat

Espoon kaupungin keskushallinto. 2008. Teknisen ja ympäristötoimen lautakuntien ja johtokuntien johtosääntö. PDF-tiedosto. Päivitetty 16.12.2008.

Espoon kaupunkisuunnittelukeskus. 2001. Asemakaavan käsittelyvaiheet. JPG-tiedosto. Päivitetty 12.12.2001.

Espoon kaupunkisuunnittelukeskus. 2007a. Kaavio. PDF-tiedosto. Päivitetty 14.9.2007.

Espoon kaupunkisuunnittelukeskus. 2007b. Kaavakorin valmisteluaineisto 1a, 1b ja 2. PDF-tiedosto. Päivitetty 27.12.2007.

Espoon kaupunkisuunnittelukeskus. 2008a. Asemakaavaprosessi. DOC-tiedosto. Päivitetty 19.2.2008.

Espoon kaupunkisuunnittelukeskus. 2008b. Kaupunkisuunnittelukeskuksen henkilöstösuunnitelma. PDF-tiedosto. Päivitetty 7.10.2008.

Espoon kaupunkisuunnittelukeskus. 2009a. Suunnittelualueet. PDF-tiedosto. Päivitetty 13.1.2009.

Espoon kaupunkisuunnittelukeskus. 2009b. Kaava-asian valmisteluohje. PDF-tiedosto. Päivitetty 19.2.2009.

Espoon kaupunkisuunnittelukeskus. 2009c. Kaavakorin valmisteluaineisto 1a, 1b ja 2. PDF-tiedosto. Päivitetty 19.2.2009.

Keränen, Ossi. 2007a. Leppävaaran aluetiimin työtavan kuvaus. Projektisuunnitelma, Asemakaavayksikkö, JET 14.

Keränen, Ossi. 2007b. Yleistietoa asemakaavoituksesta Espoossa. Projektisuunnitelma, Asemakaavayksikkö, JET 14.

Espoon kaupungin raportit

Kallio, Matias. 2007. Kuninkainen — asemakaavan muutoksen selostus. Raportti Espoon kaupunkisuunnittelukeskuksen arkistossa.

Keränen, Ossi. 2005. Leppävaaran liikekeskus I-II — asemakaavan muutoksen selostus. Raportti Espoon kaupunkisuunnittelukeskuksen arkistossa.

Keränen, Ossi & Miettinen, Marja-Leena. 2007. Säterinniitty — asemakaavan selostus. Raportti Espoon kaupunkisuunnittelukeskuksen arkistossa.

Suulliset tiedonannot

Keränen, Ossi. 2009a. Alue-arkkitehti, Suur-Leppävaaran alue, Asemakaavayksikkö, Espoon kaupunkisuunnittelukeskus, Espoon kaupunki. Keskustelu 25.3.2009.

Keränen, Ossi. 2009b. Alue-arkkitehti, Suur-Leppävaaran alue, Asemakaavayksikkö, Espoon kaupunkisuunnittelukeskus, Espoon kaupunki. Keskustelu 3.4.2009.