

Kaupunkilaisten osallisuus asemakaavoituksessa

2022

Johtavat tuloksellisuustarkastajat Petri Jäske ja Aija Kaartinen

Sisällys

1	Arvioinnin taustatiedot.....	4
1.1	Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	4
1.2	Arviointikysymykset ja -kriteerit	4
1.3	Arvioinnin aineistot ja menetelmät.....	5
1.4	Lainsäädäntö osallisuudesta kaavoituksessa.....	6
1.5	Kaupungin ja toimialan linjaukset kaavavuorovaikutuksesta	8
1.5.1	Kaupunkistrategiat	8
1.5.2	Osallisuus- ja vuorovaikutusmalli, hallintosäätö ja toimialan osallisuussuunnitelma	10
1.5.3	Kaupunkiympäristön toimialan muut ohjeet	11
1.6	Kumppanuuskaavoituksen hyvät käytännöt	12
1.7	Asemakaavoitusprosessin kulku	14
2	Havainnot.....	19
2.1	Vuorovaikutus ja osallistaminen asemakaavoituksessa	19
2.1.1	Kaavavuorovaikutuksen laajuus riippuu kaavan merkittävydestä	19
2.1.2	Vuorovaikutuksen lainmukaisuutta varmistetaan ohjeilla ja asiakirjapohjilla ..	22
2.1.3	Kaavavuorovaikutuksella voi olla vaikutusta poliittiseen päätöksentekoon	23
2.1.5	Kaupunkilaisten kokemuksia ja toiveita on kartoitettu viestintätutkimuksin	30
2.2	Kaavoituskatsaukset	32
2.2.1	Kaavoituskatsaus ohjaa tiedon lähteille ja kertoo vaikutusmahdollisuuksista	32
2.2.2	Helsinki on julkaissut kaavoituskatsauksen vuosittain	33
2.3	Pelimannintien ympäristön tapausesimerkki	37
2.3.1	Kaava tuo lisää asuntoja, uuden päiväkodin ja muuttaa pysäköintiä	37
2.3.2	Vuorovaikutuksessa tuli melko vähän mielipiteitä	40
2.3.3	Kaava sai poikkeuksellista huomiota kotiin jaettavalla mainoksella	41
2.4	Käskynhaltijantien ympäristön tapausesimerkki	43
2.4.1	Kaava mahdollistaa Raide-Jokerin ja runsaasti uusia asuntoja sen varrelle ..	43
2.4.2	Asukkaat olivat aktiivisia vuorovaikutuksessa.....	45
2.4.3	Raide-Jokeri-hanke ja aktiivinen asukasyhdistys lisäsivät vuorovaikutusta ...	47
2.5	Hakaniemenrannan tapausesimerkki	49
2.5.1	Kaava kehittää Hakaniemen liikennettä ja tuo lisää asuinkerrostaloja.....	49

2.5.2	Kaavasta esitettiin runsaasti mielipiteitä	51
2.5.3	Vuorovaikutuksessa kokeiltiin uusia keinoja tavoittaa nuoria.....	53
2.6	Kampin Kottarainen-korttelin kumppanuuskaavoitustapausesimerkki.....	55
2.6.1	Kaava mahdollistaa uusia asuntoja ja suojelee arvokkaat rakennukset	55
2.6.2	Vuorovaikutusmahdollisuudet eivät poikenneet muista kaavoitushankkeista	57
2.7	Kaavoista valitetaan verrattain vähän.....	60
2.8	Havaintojen yhteenveto.....	61
3	Johtopäätökset.....	65
	Lähteet	67
	Liitteet.....	69

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena oli arvioida, toteutuuko kaupunkilaisten osallisuus kaavoituksessa lainsäädännön ja kaupungin linjausten mukaisesti. Arviointi kohdistui kaupunkiympäristön toimialan asemakaavoitusprosessiin.

Osallisuudelle ei ole yksikäsitteistä määritelmää.¹ Kuntaliiton mukaan osallistumisen lähtökohtana on avoin viestintä ja vuorovaikutuksen mahdollisuudet. Osallistumisen edistämisen tarkoituksena on tarjota kuntalaisille monipuolisia osallistumisen paikkoja. Osa kuntien järjestämistä osallistumismahdollisuuksista perustuu maankäyttö- ja rakennuslain² ja kuntalain³ vaatimukseen vuorovaikutuksesta ja osallistumisesta ja osa on kuntien vapaaehtoisesti kehittämiä ja toteuttamia.

Kaavavuorovaikutukseen – asemakaavaprosessit mukaan lukien – liittyviä Helsingin yleisiä osallisuuden periaatteita on linjattu kaupunkistrategioissa, kaupungin hallintosäännössä sekä vuodesta 2017 lähtien kaupungin osallisuus- ja vuorovaikutusmallissa. Lisäksi kaupunkiympäristön toimialalla oli osallisuussuunnitelma vuosille 2019–2021. Kaupunkiympäristön toimialalla on myös erilaisia sisäisiä ohjeita vuorovaikutuksen toteuttamiselle yleisesti ja erikseen, esimerkiksi asemakaavoitukselle.

Lainsäädännön vaatimuksista ja kaupungin vuorovaikutusta ja osallisuutta koskevista linjauksista kerrotaan tarkemmin alla olevissa luvuissa. Koska kaavoitusprosessit ovat pitkiä, yksittäisen kaavoitusprosessin vuorovaikutusta ovat prosessin aikana voineet ohjata useat eri ajankohtina erilaiset linjaukset. Tämä pyritään mahdollisuuksien mukaan ottamaan huomioon arvioinnissa alla kuvatulla tavalla.

1.2 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Pääkysymys:

Toteutuuko kaupunkilaisten osallisuus kaupunkisuunnittelussa ja kaavoituksessa lainsäädännön ja kaupungin linjausten mukaisesti?

Osakysymykset:

1. Onko kaupunki toteuttanut kaavavuorovaikutusta lainsäädännön ja kaupungin linjausten mukaisesti?
2. Onko kaupunkilaisia osallistettu vaikuttamaan kaavaprosessiin?
3. Onko tehty toimenpiteitä, joilla vähemmän aktiiviset ryhmät ja kaikkien alueiden asukkaat saadaan osallistumaan omien lähialueidensa kaavaprosessiin?

¹ Isola ym. 2017, 3.

² Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999).

³ Kuntalaki (410/2015)

4. Onko kaupunki huolehtinut kaupunkilaisten osallistumismahdollisuuksista kumppanuuskaavoituksen eri vaiheissa?

Lisäksi on selvitetty, kuinka paljon asemakaavoista tehdään valituksia, miten niiden määrä on kehittynyt ja miten hyvin valitukset menestyvät. Verrataan tilannetta naapurikuntiin tai muihin suuriin kaupunkeihin mahdollisuuksien mukaan. Lisäksi on käyty lyhyesti läpi, millä perusteilla kaavoja on kumottu.

Ensimmäisen osakysymyksen kriteerinä on, että kaupunkiympäristön toimiala on noudattanut vuorovaikutuksessa lainsäädäntöä ja kaupungin omia linjauksia. Koska kaavoitusprosessit ovat pitkiä, kriteerien soveltamisessa otetaan huomioon, että kaupungin linjauksia ei voi käyttää kriteereinä takautuvasti. Niissä arvioinnissa tarkastelluissa kaavoitushankkeissa, joissa kaupunkilaisten osallistaminen ja vuorovaikutus on toteutunut ennen vuotta 2017, on käytetty kaupungin linjauksien osalta kriteerien lähteenä tuolloin voimassa ollutta vuosien 2013–2016 strategiaohjelmaa.

Toisen osakysymyksen kriteerinä on, että toimiala on aktiivisesti tavoitellut kuntalaisia vuorovaikuttamaan. Kolmannen osakysymyksen kriteerinä on, että kaupunkiympäristön toimiala on toteuttanut toimenpiteitä erityisesti vähemmän aktiivisten ryhmien ja alueiden asukkaiden tavoittamiseksi. Neljännen osakysymyksen kriteerinä on, että kaupunkilaiset on otettu mukaan kumppanuuskaavoitushankkeen suunnitteluun riittävän varhaisessa valmistelun vaiheessa, siten, että heillä on ollut aidosti mahdollisuus ottaa kantaa kaavan tavoitteisiin ja vaihtoehtoihin.

1.3 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arviointiaineisto perustuu neljään tapausesimerkkiin, jotka on valittu kaupunginvaltuuston hyväksymistä lainvoimaisista asemakaavoista. Tapaustutkimus on tutkimusstrategia, jolla pyritään samaan syvällistä tietoa yksittäisistä tapauksista. Tässä arvioinnissa tapaustutkimuksen avulla on tarkasteltu osallistamisprosessia asemakaavoituksessa. Tapaustarkastelun tuloksena arviointiin on saatu laadullista tietoa siitä, miten osallistamisprosessi tyypillisesti etenee. Tapaus toimii myös ikään kuin laboratoriona, joka paljastaa mahdollisia yleisen tason ongelmia.⁴

Esimerkkitapauksiksi on valittu lainvoimaisia kaavoja, jotka ovat merkittäviä mutta eivät liian isoja. Valinnassa on pyritty myös siihen, että tapauksia on eri puolilta kaupunkia. Lisäksi on valittu sellaisia tapauksia, joiden päätöksenteosta valtuustossa on verrattain lyhyt aika, jotta tapaukset ovat vielä hyvin kaavan valmistelijoiden muistissa. Esimerkkitapauksissa kaavoihin liittyvä vuorovaikutus on toteutunut pääosin vuosina 2014–2022. Aineistona on käytetty esimerkkitapausten kaavavuorovaikutuksesta vastanneiden henkilöiden haastatteluja ja kaava-aineistoa.

Lisäksi on haastateltu kaupunkiympäristön toimialalla yleisesti muun muassa kaavoitukseen liittyvästä vuorovaikutuksesta vastaavia henkilöitä.⁵ Arvioinnissa on myös

⁴ Lisätietoa tapaustutkimuksesta tutkimustapana ja tapauksista yleistämisen periaatteista esimerkiksi Laine ym. 2007, 9–40. Laboratoriovertaus lienee alun perin Robert K. Yiniltä, ks. Yin 2014, 40.

⁵ Kaupunkiympäristön toimialan viestintätutkimus, Helsingin kaupunki lokakuu 2021. Helmi-intranet, KYMP, Työn tuki, Viestintä. Luettu 6.6.2022.

käytetty aineistoa, josta selviää kaavavalitusten määrä ja niiden menestyminen. Arvioinnissa on myös käyty systemaattisesti läpi kaikki Helsingin kaupungin julkaisemat kaavoituskatsaukset vuosilta 2013–2022.

Suurin osa arvioinnin aineistosta on kerätty vuonna 2021. Vuonna 2022 aineistoa on täydennetty kumppanuuskaavoitustapausesimerkkiin liittyvällä haastattelulla ja asiakirja-aineistolla sekä kaavoituskatsauksia koskevalla sähköpostitiedustelulla kaupunkiympäristön toimialan viestintään. Lisäksi on tehty yksittäisiä täydentäviä sähköpostitiedusteluja ja haettu tarvittaessa lisätietoja asiakirjoista.

1.4 Lainsäädäntö osallisuudesta kaavoituksessa

Keskeisin kuntalaisten osallisuutta kaavoituksessa koskeva säätely sisältyy kuntalakiin (410/2015), maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) ja maankäyttö- ja rakennusasetukseen (895/1999). Kuntalaki turvaa kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeuden osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.⁶ Maankäyttö- ja rakennuslaissa on tarkemmin esitetty jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.⁷

Kaavaa valmistelevien viranomaisten on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Tällaisiksi osallisiksi maankäyttö- ja rakennuslain 62 pykälässä määritellään alueen maanomistajat, sekä ne, joiden asumiseen, työnteeseen tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavoituksesta on tiedotettava siten, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Kunnan tulee myös laatia vähintään vuosittain kaavoituskatsaus niistä vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä. Kaavoituskatsauksesta on tiedotettava sen tarkoituksen kannalta sopivalla tavalla. Kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että osallisilla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.⁸

Kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista. Tämä ei koske vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei määritellä tarkasti, mitä tarkoittaa ”vähäinen muutos”. Kaavoituksen vireille tulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista, suunnitellusta aikataulusta sekä osallistumis- ja arviointimenettelyistä. Ilmoittaminen

⁶ Kuntalaki (410/2015) 22 §.

⁷ Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) § 1.

⁸ Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) § 6–7, § 62.

on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä.⁹

Kaavan vireille tulosta tiedottamisesta ja vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa on säädetty tarkemmin maankäyttö ja rakennusasetuksella. Asetuksen 27 pykälän mukaan vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta koskeva ehdotus on pidettävä kunnassa julkisesti nähtävänä vähintään 14 päivän ajan ja muut asemakaavaehdotukset vähintään 30 päivän ajan. Kunnan jäsenillä ja osallisilla on oikeus tehdä muistutus kaavaehdotuksesta. Muistutus on toimitettava kunnalle ennen nähtävänäoloajan päättymistä. Asetuksen 27 pykälän mukaan asemakaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta ja oikeudesta muistutuksen tekemiseen on ilmoitettava samalla tavalla kuin muistakin kunnallisista ilmoituksista, jollei asian merkittävyys edellytä laajempaa tiedottamista.¹⁰

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 pykälän mukaan osallisille voidaan antaa tilaisuus esittää mielipiteensä kaavaa valmisteltaessa asettamalla valmisteluaineisto nähtäville ja varaamalla tilaisuus esittää mielipide määräajassa kirjallisesti tai suullisesti taikka erityisessä kaavaa koskevassa tilaisuudessa taikka muulla sopivaksi katsottavalla tavalla. Asetuksen mukaan tilaisuudesta mielipiteen esittämiseen tiedotetaan kuntalaisille osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa todetulla, osallisten tiedonsaannin kannalta toimivalla tavalla. Jollei muuta tiedottamista pidetä asian laatu huomioon ottaen sopivana, asiasta on ilmoitettava samalla tavalla kuin muistakin kunnallisista ilmoituksista. Asetuksen mukaan ilmoitus on kuitenkin aina julkaistava vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Jos valmisteltavana on vaikutukseltaan vähäinen asemakaava tai asemakaavan muutos, osallisille voidaan varata tilaisuus mielipiteensä esittämiseen samalla, kun ilmoitetaan viireilletulosta. Tällöin ilmoitusta ei tarvitse julkaista sanomalehdessä. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32a pykälän mukaan kaavoituksen viireilletulosta, tilaisuudesta mielipiteen esittämiseen kaavaa valmisteltaessa sekä kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta on mahdollisuuksien mukaan tiedotettava myös sähköisesti sekä kaavaehdotus on mahdollisuuksien mukaan julkaistava myös sähköisesti. Kaavaehdotuksesta tiedottaessa on maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32a pykälän mukaan ilmoitettava myös, mistä asiasta saa lisätietoja.¹¹

Jos kaavaehdotusta on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se on asetettu julkisesti nähtäville, se on maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 pykälän mukaan asetettava uudelleen nähtäville. Uudelleen nähtäville asettaminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat, kuullaan erikseen.¹²

⁹ Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) § 63.

¹⁰ Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) § 27.

¹¹ Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) § 30.

¹² Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) § 32.

1.5 Kaupungin ja toimialan linjaukset kaavavuorovaikutuksesta

1.5.1 Kaupunkistrategiat

Kaupunkistrategia 2021–2025

Uusimman kaupunkistrategian mukaan "Avoin Helsinki viestii ja toimii vuorovaikutteisesti. Helsinki vahvistaa osallisuutta ja vuorovaikutteisuutta kaikessa kaupungin toiminnassa edistämällä avointa toimintakulttuuria ja vuorovaikutteisia toimintatapoja sekä hyödyntämällä asukailta ja yrityksiltä saatua palautetta. Kaupunki kutsuu aktiivisesti kaupunkilaisia, yrityksiä ja yhteisöjä mukaan osallistumaan ja vaikuttamaan kaupungin palveluihin, päätöksentekoon, toimintaympäristöön, omaan asuinalueeseen ja huolehtii myös kaikkien osallisuutta tukevista rakenteista. Helsinki edistää viestinnän ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien monikanavaisuutta, monimuotoisuutta ja monikielisyyttä huomioiden myös asuinalueiden väliset erot."¹³

Kaupunkistrategia 2017–2021

Edellisen kaupunkistrategian mukaan Helsingin toimintamalli perustuu mahdollisimman suureen avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Helsinki vahvistaa asemaansa osallisuuden ja avoimuuden kansainvälisenä edelläkävijänä. Tavoitteena on, että asukkaat ja yritykset luottavat kaupungin toimintaan, että heidän todellinen vaikutuksensa toimintaan vahvistuu ja että modernit osallisuuskäytännöt parantavat väestöryhmien välistä ymmärrystä, yhdenvertaisuutta ja palvelujen laatua. Kaupunki edistää dialogia sekä aktivoi heikommassa asemassa olevia osallistumaan. Helsingissä liikenneinvestoinnit ja maankäyttö suunnitellaan aina yhdessä ja rakennetaan monipuolisia ja elinvoimaisia kaupunginosia kasvattamalla asukkaiden vaikutusvaltaa elinympäristönsä asioihin. Kaupunki investoi sekä infrastruktuuriin, että ihmisiin eri puolilla kaupunkia.¹⁴

Strategiaohjelma 2013–2016

Asukaslähtöisyys ja osallisuus ja osallistuminen kuuluivat strategiaohjelman 2013–2016 mukaan kaupungin arvoihin. Strategiassa esitettyihin eettisiin periaatteisiin kuului, että kaupunki painottaa kaikessa toiminnassaan rehellisyyttä, oikeudenmukaisuutta, yhdenvertaista kohtelua sekä avoimuutta. Kaupunki pyrki yhdessä kaupunkilaisten kanssa rakentamaan vakaan ja turvallisen ympäristön, kunnioittamaan kaupunkilaisten laillisia oikeuksia sekä tukemaan heidän hyvinvointiaan ja viihtyvyyttään. Kaupungin viestinnän tuli olla avointa, ajankohtaista, ennakoivaa ja totuudenmukaista, ja sen tuli antaa kaupunkilaisille, joukkoviestimille, viranomaisille ja muille sidosryhmille riittävät tiedot päätöksenteosta ja palveluista. Suhtautumisen sidosryhmiä kohtaan tuli olla aktiivista, palveluhenkistä ja kaupungin kokonaisuutta tukevaa. Kaupungin tuli strategiaohjelman 2013–2016 mukaan kohdella sidosryhmiään yhdenmukaisten periaatteiden mukaan.¹⁵

¹³ Kasvun paikka. Helsingin kaupunkistrategia 2021–2025, 53.

¹⁴ Maailman toimivin kaupunki. Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021, 15, 22, 44. Kaupunginvaltuusto 27.9.2017.

¹⁵ Strategiaohjelma 2013–2016. Helsingin kaupunki. Kaupunginhallitus 25.3.2013, 3–4.

Avoin Helsinki ja osallistava Helsinki olivat strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteita, ja kumpaankin näistä tavoitteista liittyi useita toimenpiteitä. Toimenpiteissä korostuivat digitaalisten tiedotus- ja vuorovaikutuskanavien kehittäminen ja avoin data. Avoin ja osallistava Helsinki -tavoitteisiin liittyneistä toimenpiteistä tämän arvioinnin kannalta keskeisimpiä olivat:

- verkkopalvelujen ja vuorovaikutuskanavien kehittäminen ja niiden käytön edistäminen,
- sellaisten uusien sähköisten ja vuorovaikutuksellisten menetelmien tuottaminen, joilla kaupunkilaiset pystyvät osallistumaan kaupungin kehittämiseen,
- virtuaalisen ja sähköisen viestinnän kehittämiseen panostaminen,
- pysyvien rakenteiden luominen kaupunkilaisten ja hallintokuntien väliseen vuorovaikutukseen ja
- päätöksentekoprosessien avaaminen ja vaihtoehtoisten ratkaisujen tuominen päätöksenteon pohjaksi.¹⁶

Strategiaohjelmassa 2013–2016 esitettiin suoraan kaupunkisuunnittelua ja kaavoitusta koskevissa tavoitteissa vain elinkeinoelämän eli yritysten ja yrityksiä edustavien järjestöjen osallistamiseen liittyviä toimenpiteitä. Muita kaupunkilaisia tai sidosryhmiä ei mainittu.¹⁷ Osallistamiseen kaupunkisuunnittelussa ja kaavoituksessa liittyvät toimenpiteet olivat:

- Merellinen Helsinki -ohjelman laatiminen Helsingin ranta-alueiden ja saarten virkistyskäytön lisäämiseksi ja alueiden kehittämiseksi yhdessä kaupungin ulkoisten sidosryhmien, kuten alan järjestöjen ja yritysten kanssa,¹⁸
- elinkeinoelämän ottaminen aiempaa vahvemmin mukaan kokonaisvaltaiseen kaupunkisuunnitteluun,¹⁹
- avaintoimialojen toimintaedellytysten edistäminen maankäytöllä ja tonttipolitiikalla, hankinnoilla ja hankintakäytäntöjen kehittämisellä sekä tiiviillä vuorovaikutuksella ja uusilla yhteistyön tavoilla yritysten ja yrityksiä edustavien järjestöjen kanssa²⁰ ja
- keskustan kehittäminen yhteistyössä alueiden toimijoiden kanssa.²¹

Strategiaohjelman seurannassa ei käytetty tämän arvioinnin kannalta olennaisia mittareita.²²

¹⁶ Strategiaohjelma 2013–2016. Helsingin kaupunki. Kaupunginhallitus 25.3.2013, 30.

¹⁷ Strategiaohjelma 2013–2016. Helsingin kaupunki. Kaupunginhallitus 25.3.2013, 12–23.

¹⁸ Strategiaohjelma 2013–2016. Helsingin kaupunki. Kaupunginhallitus 25.3.2013, 12.

¹⁹ Strategiaohjelma 2013–2016. Helsingin kaupunki. Kaupunginhallitus 25.3.2013, 13.

²⁰ Strategiaohjelma 2013–2016. Helsingin kaupunki. Kaupunginhallitus 25.3.2013, 14.

²¹ Strategiaohjelma 2013–2016. Helsingin kaupunki. Kaupunginhallitus 25.3.2013, 14.

²² Strategiaohjelma 2013–2016. Helsingin kaupunki. Kaupunginhallitus 25.3.2013, 33.

1.5.2 Osallisuus- ja vuorovaikutusmalli, hallintosääntö ja toimialan osallisuussuunnitelma

Helsingillä on ollut vuodesta 2017 lähtien myös käytössä osallisuuden periaatteisiin perustuva osallisuus- ja vuorovaikutusmalli, joka sisältää kaupunkilaisten osallistumisen kaupunkitasoiset linjaukset ja tavoitteet. Mallin tavoitteena on asiakaslähtöisyyden parantaminen, yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien luominen sekä kaupunkiorganisaation toimintakulttuurin muuttuminen avoimemmaksi ja osallistavammaksi. Mallissa osallisuuden johtaminen määriteltiin pormestarin ja apulaispormestareiden tehtäväksi. Osallisuus- ja vuorovaikutusmallin hyväksymisen yhteydessä päätettiin myös siitä, että jokainen toimiala laatii yksilöllisen osallisuussuunnitelmansa, jossa kuvataan kuinka hallintosääntöön kirjatut osallisuuden periaatteet toteutuvat toimialan työssä.²³

Kaupunkiympäristölautakunta päätti osallisuus- ja vuorovaikutusmallin mukaisesti kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelmasta vuosille 2019–2021. Suunnitelma on ohjeellisesti noudatettava. Osallisuussuunnitelma antaa perusteet käytännön osallisuuden suunnitteluun, mutta ei kuvaa yksityiskohtaisesti sitä, miten osallisuutta toteutetaan yksittäisissä hankkeissa. Suunnitelmassa muun muassa esitetään, miten kaupunkilaisten tietoa hyödynnetään eri palveluissa ja miten kaikille luodaan yhdenvertainen mahdollisuus osallistua. Osallisuussuunnitelmassa on tunnistettu myös kohderyhmiä, joiden tavoittamisessa kaupunkiympäristön toimialalla on parannettavaa.²⁴

Kaupunginhallitus edellytti, että toimialat raportoivat toimialalautakunnille säännöllisesti osallisuustyön edistymisestä. Osallisuus- ja vuorovaikutusmallin toiminnasta strategiakaudella 2017–2021 on julkaistu loppuarviointi, jonka päätuloksena on, että osallisuus- ja vuorovaikutusmallin toimeenpano ja toimialojen osallisuustyön kehittyminen ovat vahvistaneet Helsingin asukkaiden ja kaupungin palveluiden käyttäjien edellytyksiä osallistua kaupungin toimintaan. Loppuraportin mukaan osallistumiseen liittyi edelleen myös haasteita, esimerkiksi osallistumisen edistämiseen varattujen resurssien niukkuus toimialoilla, kaikkien väestöryhmien saaminen osallistumaan kaupungin kehittämiseen, tiedon puute osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista sekä puutteet alueellisen tiedon hyödyntämisessä ja käytettävyydessä.²⁵

Osallisuus- ja vuorovaikutusmallin linjausten perusteella Helsingin kaupungin organisaatiouudistuksen yhteydessä 1.6.2017 luotuun hallintosääntöön²⁶ kirjattiin koko kaupunkia koskevat osallisuuden periaatteet. Hallintosääntöön kirjattujen osallisuuden periaatteiden mukaan kunnan jäsenten osallisuus ja kaupungin ja kaupunkilaisten vuorovaikutus perustuu yksilöiden ja yhteisöjen osaamisen ja asiantuntijuuden hyödyntämiseen, omaehtoisen toiminnan mahdollistamiseen ja yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien luomiseen. Kaupunkilaisten ja palvelujen käyttäjien

²³ Strategiakauden 2017–2021 arviointi Helsingin kaupungin osallisuustyöstä. Helsingin kaupunki 2021, 4–5.

²⁴ Kaupunkiympäristölautakunta 4.12.2018 § 628.

²⁵ Kaupunginhallitus 13.11.2017 § 1047; Strategiakauden 2017–2021 arviointi Helsingin kaupungin osallisuustyöstä. Helsingin kaupunki 2021, 4–5, 24–27.

²⁶ Kaupunki korvasi organisaatiouudistuksen yhteydessä aikaisemmin voimassa olleet johtosäännöt vuoden 2015 kuntalain mukaisesti yhdellä hallintosäännöllä 1.6.2017 alkaen.

osallistumisen ja vuorovaikutuksen osatekijöitä ovat: Hallinnon avoimuus, selkeäkielinen ja monikanavainen viestintä, alueellinen osallistuminen, osallistava suunnittelu ja budjetointi, asukaslähtöisyyttä edistävät käyttäjä- ja asiakasraadit, asiakaskokemuksen ja palautteiden hyödyntäminen, toimivat aloitekäytännöt sekä kansalaistoininnan kannuste- ja tukimenettelyt. Osallisuusmallin mukaisesti kaupunginvaltuusto asettaa kaupunkistrategiassa ja talousarviossa osallisuuden ja vuorovaikutuksen pitkän aikavälin painopisteet ja tavoitteet.²⁷

1.5.3 Kaupunkiympäristön toimialan muut ohjeet

Kaupunkiympäristön toimialan intranetissä²⁸ ohjeistetaan toimialan työntekijöitä vuorovaikutuksen suunnittelusta yleisesti. Kyseisiin ohjeisiin ohjataan myös esimerkiksi asemakaavoituksen ohjeista. Ohjeiden mukaan vuorovaikutusta suunnitellessa tulisi aluksi miettiä, mikä hankkeessa on kaupunkilaisten osallistumisen tavoite. Tavoitteet on esitetty kuviossa 1 siten, että kaupunkilaisten odotukset siihen, missä määrin he voivat vaikuttaa hankkeeseen, nousevat portaalta seuraavalle edetessä. Kuvioon 1 on myös listattu toimialalla yleisimmin käytetyt kaupunkilaisten osallistumisen menetelmät ja välineet, jotka vuorovaikutusta suunnittelevan tulisi ohjeen mukaan valita sen mukaan, millainen tavoite osallisuudella on.²⁹

²⁷ Kaupunginhallitus 13.11.2017 § 1047; Strategiakauden 2017–2021 arviointi Helsingin kaupungin osallisuustyöstä. Helsingin kaupunki 2021, 4–5; Hallintosääntö: 27 luku 1 §. Kaupunginvaltuusto 5.5.2021 § 98. Täsmälleen sama teksti on myös Helsingin kaupungin ensimmäisessä vuoden 2015 kuntalain mukaisessa hallintosäännössä Hallintosääntö: 27 luku 1 §. Kaupunginvaltuusto 16.11.2016 § 291, liite 1.

²⁸ Tässä luku on laadittu Helsingin kaupungin intranetissä 9.11.2022 olleiden tietojen perusteella. Kaupungin intranet on uusittu vuoden 2023 alussa.

²⁹ Helsingin (vanha) intranet, KYMP, Työn tuki, Viestintä, Vuorovaikutus ja tapahtumat. Luettu 9.11.2022.



Kuvio 1. Osallisuuden erilaiset tavoitteet ja Helsingin kaupunkiympäristön toimialalla käytössä olevat välineet niiden toteuttamiseksi.³⁰

1.6 Kumppanuuskaavoituksen hyvät käytännöt

Kumppanuuskaavoitus tarkoittaa sellaista kaavoitusprosessia, jossa kaavoitettavan kohteen todennäköinen rakentaja tai rakennuttaja on tiedossa jo kaavahankkeeseen ryhtyessä ja asemakaava laaditaan yhteistyössä kyseisen rakentajan tai rakennuttajan kanssa. Kumppanuuskaavoitus voi olla esimerkiksi yksityisen tahon aloitteesta käynnistetty hankekaavoitus.³¹

Kumppanuuskaavoitus ei viittaa määrämuotoiseen käytäntöön, vaan se on menettelytapa, jossa kunnan vastuulla oleva kaavoitus ja yksityisen toimijan vastuulla oleva hankesuunnittelu etenevät rinnakkain. Kumppanuudella pyritään tehostamaan kaavoitusta ja saamaan suunnitelma vastaamaan paremmin loppukäyttäjien tarpeita. Kumppanuuskaavoitusta koskevan tutkimuksen mukaan tämän tavoitteen varmistamiseksi tarvitaan syvempää ja aikaisemmassa vaiheessa – usein jo ennen kaavoitukseen ryhtymistä – alkavaa vuorovaikutusta kuin kuntavetoisissa kaavoitushankkeissa.³²

³⁰ Helsingin (vanha) intranet, KYMP, Työn tuki, Viestintä, Vuorovaikutus ja tapahtumat. Luettu 9.11.2022.

³¹ Peltola 2015, 4.

³² Toivonen 2021, 7, 42.

Kunnan ja yksityisen toimijan intressit alueiden toteutuksessa ovat erilaiset. Kunta pyrkii yleensä saamaan alueen kaavoituksen ja rakentamisen toteutumaan suunnitelmien mukaisesti, kun taas yksityisen toimijan intressinä on taloudellisen hyödyn saaminen.³³ Kunnalla ja yksityisellä toimijalla voi kuitenkin olla yhteisenä intressinä esimerkiksi se, että yksityisen toimijan aloitteesta syntyneen hankkeen toteuttaminen voi parantaa kunnan taloutta ja kehittää kuntaa.³⁴ Lisäksi sekä kunnan että yksityisen toimijan yhteisenä etuna lienee, että kaavoitus etenee sujuvasti.

Kumppanuuskaavoituksen eduiksi on tunnistettu synergiahyödyt, yksityisen puolen luovuuden yhdistäminen julkisen puolen osaamiseen, kuntalaisten osallistaminen ja toimijoiden intressien yhteensovittaminen, riskien jakaantuminen ja toistaan täydentävät rahoitusmahdollisuudet tai muu resurssien yhdistyminen. Muita kumppanuuskaavoituksen etuja ovat mahdollisuus aloittaa toteutussuunnittelu jo yhtä aikaa kaavoituksen kanssa, kaavan toteutumisen parempi varmuus, kaavasta poikkeamisten vähentyminen ja vaikutusten kokonaisvaltaisempi arviointi.³⁵

Kunnan ja yksityisten toimijoiden kumppanuuskaavoitusyhteistyössä on myös haasteita. Keskeisin haaste liittyy yllä kuvattuun erilaisten etujen ristiriitaan: kunta painottaa toiminnassaan yleistä etua, kun taas yksityinen toimija tavoittelee liikevoittoa. Kunnan vastuulla oleva kaavoitus on luonteeltaan eri tavoitteita yhteensovittlevaa. Kaavoittajat pyrkivät punnitsemaan erilaisia suunnitteluratkaisuun vaikuttavia tekijöitä puolueettomasti ja objektiivisesti. Kunnan vastuulla olevaa asemakaavoitusta eivät voi ohjata vain kaavoitettavan alueen maanomistajan intressit, vaan asemakaavoituksessa osoitetaan erilaisia myös muille alueen käyttäjille tärkeitä toimintoja. Tällaisia ovat esimerkiksi asuminen, liike- ja toimistotilat, teollisuus, virkistys, palvelut ja luonnon- ja kulttuuriympäristön suojelu. Laadukysymyksissä voi myös syntyä eturistiriitoja. Kunnat tavoittelevat mahdollisimman korkeaa laatua sekä julkisessa ympäristössä että rakentamisessa. Sen sijaan rakentajat voivat olla halukkaita laatutasosta tinkimiseen liiketaloudellisista syistä.³⁶

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisenä periaatteena on varhainen osallistuminen. Tällä tarkoitetaan sitä, että osallisten tulisi voida ottaa kantaa myös kaavan tavoitteisiin ja vaihtoehtoihin. Kumppanuuskaavoitusta koskevan tutkimuksen mukaan kumppanuuskaavoitustapaukset voivat olla ongelmallisia osallistumisen näkökulmasta, jos kunta ja yksityinen toimija ovat sopineet kaavoituksen tavoitteesta ja sisällöstä alustavasti valmisteluvaiheessa, ennen kaavoitusprosessin käynnistämistä. Tässä vaiheessa muut osalliset eivät yleensä ole mukana, vaan he saavat tiedon hankkeesta vasta kun kaavoitus tulee vireille ja samalla julkiseksi. Rakennusliikkeet voivat pitää käynnistysvaiheen neuvotteluja ja esisuunnitelmia liikesalaisuuksina, jotka ovat julki-

³³ Toivonen 2021, 49; Eerolainen 2005, 14.

³⁴ Toivonen 49, Eerolainen 2005, 14.

³⁵ Toivonen 2021, 49–50; <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2021/yhteiset-tavoitteet-ja-luottamus-ovat-kumppanuuskaavoituksen-ydinta-kuntaliiton>. Luettu 13.6.2022.

³⁶ Toivonen 2021, 50–51; Eerolainen 2005, 14.

suuslain (1999/621) mukaan salassa pidettäviä. Tämä voi heikentää muiden osallisten luottamusta kaavoitusprosessiin ja herättää epäilyjä rakennusliikkeen intressin mukaisen kaavaehdotuksen laatimisesta.³⁷

Kumppanuuskaavoitukseen osallistumisen kannalta osallisten olisi tärkeä tietää, millainen suhde kaavoitusta edeltävällä työllä on viralliseen kaavaprosessiin ja milloin he pääsevät mukaan kaavan valmisteluun. Hankekaavoituksessa tulisi kumppanuuskaavoitusta koskevan tutkimuksen mukaan kiinnittää huomiota avoimuuteen. Sopimusneuvotteluissa tulisi myös korostaa, että kaavan sisältö ratkeaa vasta demokraattisessa kaavoitusprosessissa. Kaavan hyväksyminen sekä kaavan laatimiseen kuuluvat vuorovaikutus- ja muut menettelyt ovat julkisen vallan käyttöä, eikä kunta voi luovuttaa niitä ulkopuoliselle taholle. Luottamuksen ja avoimuuden lisäämiseksi osalliset tulisi kumppanuuskaavoitusta koskevan tutkimuksen mukaan ottaa mukaan toimintalinjojen laadintatyöhön. Linjauksissa tulisi myös kertoa, miten kuntalaiset voivat vaikuttaa kehityshankkeiden alustavan suunnitteluratkaisun hakemiseen.³⁸

1.7 Asemakaavoitusprosessin kulku

Helsingissä kaikki kaavat valmistelee kaupunkiympäristön toimiala. Kaavan valmisteluun voidaan ryhtyä maanomistajan tai kaupungin eri tahojen aloitteesta. Vireille tulevista kaavahankkeista kerrotaan kaupungin verkkosivuilla ja merkittävistä hankkeista myös kaavoituskatsauksessa. Jos kaavan vaikutukset eivät ole vähäisiä, kaavahankkeen vireille tulosta tiedotetaan osallisille myös kirjeellä ja lehti-ilmoituksella.³⁹

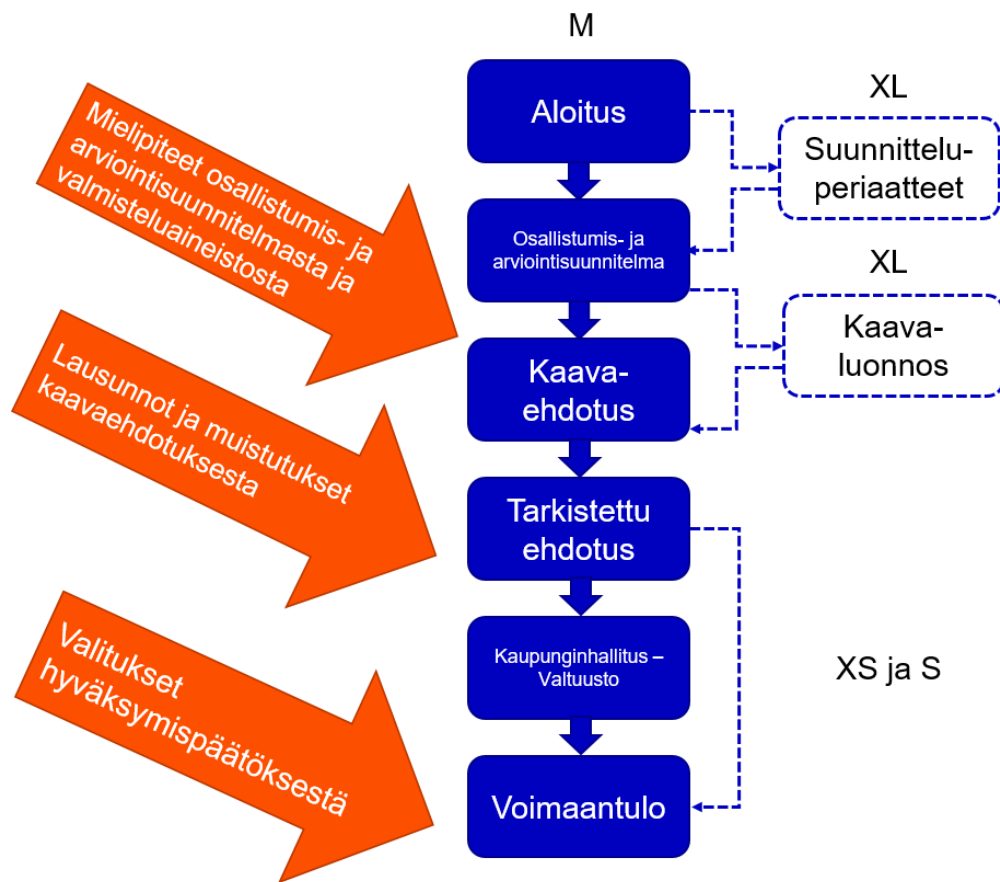
Asemakaava on yksityiskohtainen suunnitelma siitä, mihin tarkoituksiin tiettyä aluetta tai tonttia voi käyttää ja kuinka paljon sinne saa rakentaa.⁴⁰ Kuviossa 2 esitetään asemakaavoituksen kulku ja osallistumismahdollisuudet suunnittelun eri vaiheissa pääpiirteissään.

³⁷ Toivonen 2021, 43.

³⁸ Toivonen 2021, 43; 107–108.

³⁹ <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/osallistuminen/>. Luettu 13.5.2022; Suunnittelu- ja kaavoituskatsaus, Helsinki 2022, 5.

⁴⁰ <https://www.hel.fi/fi/kaupunkiymparisto-ja-liikenne/kaupunkisuunnittelu-ja-rakentaminen/miten-suunnittelu-etenee>. Luettu 19.1.2023.



Kuvio 2. Kaavoituksen kulku ja osallistumismahdollisuudet. XS, S ja XL viittaavat eri kokoiisiin asemakaavaprosesseihin (XS, S, M, L, XL, ks. taulukko 1).⁴¹

Kaavahankkeen aloitusvaiheessa laaditaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS). Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa kerrotaan kaavoituksen tavoitteista ja siitä, miten ja missä vaiheissa kaavan valmisteluun voi osallistua. Aloitusvaiheessa laaditaan myös muuta valmisteluaineistoa, jossa voidaan esimerkiksi kuvata rakentamisen määrää, sijoittamista ja suunnittelualueen eri osien käyttötarkoituksia. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan ja valmisteluaineistoon voi tutustua verkkosivuilla, kaupunkiympäristön toimialan asiakaspalvelussa, kaupungintalolla ja joskus myös suunnittelualueen lähellä olevassa tilassa, esimerkiksi kirjastossa. Mielipiteitä voi esittää kirjallisesti tai suullisesti. Merkittävistä kaavahankkeista voidaan järjestää asukastilaisuuksia tai -kyselyitä.⁴²

Valmisteluaineiston perusteella kaupunkiympäristön toimiala laatii viimeistellyn kaavaehdotuksen kaupunkiympäristölautakunnan päätöksentekoa varten. Kaavaehdotuksessa on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon aloitusvaiheessa saadut

⁴¹ Kuvio on laadittu arviointia varten seuraavien lähteiden perusteella: <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/osallistuminen/>. Luettu 13.5.2022; Suunnittelu- ja kaavoituskatsaus, Helsinki 2022, 5; XS – S – M – L – XL. 5 asemakaavaprosessia. 29.11.2019. Saatavilla Helsingin intranet, KYMP, Maankäyttö ja rakentaminen, Asemakaavoituksen sivut, Asemakaavoituksen ohjeet. Luettu 19.1.2023.

⁴² <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/osallistuminen/>. Luettu 13.5.2022.

mielipiteet. Ehdotus sisältää kaavakartan ja kaavaselostuksen. Kaavaehdotus on julkisesti nähtävillä joko ennen kaupunkiympäristölautakunnan käsittelyä tai sen jälkeen. Ehdotuksesta pyydetään lausunnot lain edellyttämiltä tahoilta ja tarvittaessa muilta asiantuntijoilta. Myös kaupunkilaiset voivat antaa palautetta ehdotuksesta. Kaavan valmistelija antaa vastaukset kaavaehdotusta koskeviin lausuntoihin ja muistutuksiin ja muuttaa tarvittaessa ehdotusta. Jos muutokset ovat olennaisia, kaavaehdotus asetetaan uudestaan nähtäville. Myös kaavaluonnosta on mahdollista kommentoida.⁴³

Asemakaavoituksessa on ollut vuodesta 2018⁴⁴ ohje, joka auttaa kaavan valmistelijoita valitsemaan kaavahankkeelle oikeanlaisen prosessin. Ohjeen mukaan asemaproessit luokitellaan kaavan vaikutusten merkittävyyden mukaisesti luokkiin XS, S, M, L, ja XL. Eri kokoiset asemakaavaproessit ja niiden keskimääräinen kesto on esitelty taulukossa 1. Merkittävimmissä kaavoitushankkeissa eli XL-kokoisissa kaavoitusprosesseissa laaditaan aloitusvaiheessa alueen suunnitteluperiaatteet ja kaavaluonnos ennen kaavaehdotusta (ks. kuvio 2). Nämä viedään yleensä kaupunkiympäristölautakuntaan hyväksyttäväksi.⁴⁵

⁴³ <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/osallistuminen/>. Luettu 13.5.2022; Suunnittelu- ja kaavoituskatsaus, Helsinki 2022, 5; Erikokoiset kaavaproessit (XS, S, M, L, XL). Helsingin kaupungin intranet, Kymppä, Maankäyttö ja rakentaminen, Asemakaavoituksen sivut, Asemakaavoituksen ohjeet. Luettu 18.1.2023.

⁴⁴ Ohjeen voimassaolon alkua on päätelty arvioinnissa siitä, että ensimmäinen kaupungin intranetistä löydetty esiintymä asemakaavaproessiohjeesta on päivätty vuodelle 2018. Asemakaava & prosessit (power point) 3.10.2018. Saatavilla Helsingin (vanha) intranet, KYMP, Maka, Kaavakoulu.

⁴⁵ XS – S – M – L – XL. 5 asemakaavaproessia. 29.11.2019. Saatavilla Helsingin intranet, KYMP, Maankäyttö ja rakentaminen, Asemakaavoituksen sivut, Asemakaavoituksen ohjeet. Luettu 19.1.2023.

Taulukko 1. Eri kokoiset asemakaavaprosessit.⁴⁶

Prosessi	Kaavan vaikutukset	Kaavan hyväksymisestä päättävä toimielin	Keskimääräinen prosessin kesto
XS	erittäin vähäiset	kaupunkiympäristölautakunta	9 kuukautta
S	ei merkittäviä vaikutuksia, on hallintosäännön mukaan kaupunkiympäristölautakunnan toimivallassa	kaupunkiympäristölautakunta	1 vuosi
M	ei merkittäviä vaikutuksia, ei ole kaupunkiympäristölautakunnan toimivallassa	kaupunginvaltuusto	yli 1 vuosi
L	tavanomaista merkittävämmät	kaupunginvaltuusto	2 vuotta
XL	merkittävät, hanke on riskitaitainen tai herättää erityistä kiinnostusta	kaupunginvaltuusto	yli 2,5 vuotta

Kaupunkiympäristölautakunta päättää vain sellaisten merkitykseltään vähäisten kaavojen hyväksymisestä, jotka on määritelty erikseen kaupungin hallintosäännössä. Vaikutuksiltaan merkittävien kaavojen hyväksymisestä päättää kaupunginvaltuusto. Lisäksi kaupunginvaltuusto päättää myös kaikkien sellaisten kaavojen hyväksymisestä, joista päättäminen ei ole kaupunkiympäristölautakunnan toimivallassa. Kaavoitushankkeet etenevät kaupunginvaltuuston päätöksentekoon kaupunginhallituksen (khs) kautta.⁴⁷

Kaupungin intranetissä on myös joulukuulle 2022 päivätty ohje asemakaavaprosessin valinnasta. Arvioinnissa ei ollut tietoa, mistä alkaen ohje on ollut kaavoittajien saatavilla. Jos ohje on julkaistu päiväyksen mukaisesti joulukuussa 2022, se ei ole ehtinyt olla arvioinnissa käsiteltyjen kaavoitustapausten suunnittelijoiden käytössä.

Ohjeen mukaan asemakaava on vaikutuksiltaan merkittävä silloin, kun:

⁴⁶ XS – S – M – L – XL. 5 asemakaavaprosessia. 29.11.2019. Saatavilla Helsingin intranet, KYMP, Maankäyttö ja rakentaminen, Asemakaavoituksen sivut, Asemakaavoituksen ohjeet. Luettu 19.1.2023.

⁴⁷ <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/osallistuminen/>. Luettu 13.5.2022; Suunnittelu- ja kaavoituskatsaus, Helsinki 2022, 5; Erikokoiset kaavaprosessit (XS, S, M, L, XL). Helsingin kaupungin intranet, Kympp, Maankäyttö ja rakentaminen, Asemakaavoituksen sivut, Asemakaavoituksen ohjeet. Luettu 18.1.2023.; Helsingin kaupungin hallintosääntö 7.12.2022, 16 luku, 1 §.

ARVIOINTIMUISTIO 5.4.2023

- kaavan toteuttaminen mahdollistaa suuren muutoksen aikaisempaan tilanteeseen tai alueen maankäytön yleinen luonne muuttuu kaavassa osoitetusta,
- alueen sosiaalinen luonne, toiminnallinen laatu tai yhtenäinen rakennustapa muuttuu merkittävästi,
- suunnittelualueelle on odotettavissa muita kuin tilapäisiä ympäristöhäiriöitä, esimerkiksi liikennettä, melu- tai hajuongelmia tai terveydelle haitallisia vaikutuksia,
- muutos kohdistuu virkistyskäytön tai kulttuuriympäristön kannalta arvokkaaseen alueeseen tai kohteeseen siten, että merkittävien arvojen säilyminen vaarantuu,
- muutos kohdistuu luonnonympäristön kannalta arvokkaaseen alueeseen tai kohteeseen taikka pinta- ja pohjavesiin siten, että merkittävien ympäristöarvojen säilyminen vaarantuu,
- muutos kohdistuu palvelujen saavutettavuuteen,
- vaikutuksen kohteeksi joutuvien ihmisten määrä on suuri,
- kaava liittyy laajempaan samansuuntaiseen kehitykseen, jolla vahvistetaan merkittävämpiin vaikutuksiin johtavaa kehityssuuntaa.⁴⁸

Kaavan hyväksymisestä ilmoitetaan kaupungin verkkosivuilla. Päätöksestä ilmoitetaan myös aina erillisillä ilmoituksilla Uudenmaan elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukselle sekä niille viranomaisille, kaupunkilaisille ja muistutuksen tehneille, jotka ovat pyytäneet kirjallisesti ilmoitusta kaavan ollessa nähtävillä. Kaavan hyväksymispäätöksestä voi valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jos hyväksymispäätöksestä ei valiteta, asemakaava tulee voimaan valitusajan jälkeen Helsingin kaupungin verkkosivuilla julkaistavalla kuulutuksella. Jos kaavasta on valitettu, kaava tulee voimaan, jos valitukset hylätään oikeuskäsittelyssä.⁴⁹

⁴⁸ Helsingin kaupungin intranet, Kymp, Maankäyttö ja rakentaminen, Asemakaavoituksen sivut, Asemakaavaprosessin valinta. Luettu 27.1.2023.

⁴⁹ <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/osallistuminen/>. Luettu 13.5.2022;

2 HAVAINNOT

2.1 Vuorovaikutus ja osallistaminen asemakaavoituksessa

2.1.1 Kaavavuorovaikutuksen laajuus riippuu kaavan merkittävydestä

Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön ja asemakaavoituksen kaupunkiuudistusyksikön päällikön mukaan maankäyttö- ja rakennuslaki, maankäyttö ja rakennusasetus ja kuntalain tiedotusvelvollisuus luovat lainsäädännöllisen kehikon, joka määrittelee vuorovaikutuksen vähimmäistason. Kaupunkiympäristön toimialan vuorovaikutusasiantuntijan mukaan lainsäädännön lisäksi vuorovaikutusta ohjaavat kaupungin osallisuusmalli ja vuosina 2019–2021 kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelma.⁵⁰

Lainsäädännössä määritellään vaatimukset osallistamiselle ja vuorovaikutukselle yleispiirteisesti. Kaupunkiympäristön toimialan vuorovaikutusasiantuntijan ja asemakaavoituksen kaupunkiuudistusyksikön päällikön mukaan Helsingissä on jo pitkään tehty kaavoitushankkeissa paljon enemmän vuorovaikutusta kuin lainsäädäntö edellyttäisi. Esimerkiksi osallisuus- ja arviointisuunnitelman ja kaavaehdotuksen laissa määritellyt osallistumis- ja arviointisuunnitelman ja kaavaehdotuksen nähtävilläoloajat ymmärretään asemakaavoituksen kaupunkiuudistusyksikön päällikön mukaan vähimmäisaikoina. Aikaa kasvatetaan, jos se osuu loma-ajalle tai kyseessä on laajempi kaava. Asemakaavoituksen kaupunkiuudistusyksikön päällikön mukaan suppeille kaavoille lain määrittämät vähimmäisnähtävilläoloajat ovat liiankin pitkiä, kun taas jotkut laajat kokonaisuudet voisivat mielellään olla pidemminkin aikaa nähtävillä.⁵¹

Asemakaavoituksessa kaava-alueet ovat hyvin vaihtelevan kokoisia. Kyseessä voi pienimmillään olla esimerkiksi yhden rakennuksen sisällä olevan tilan käyttötarkoituksen muuttaminen, joka ei yleensä kiinnosta alueen ympäristön asukkaita. Suuret hankkeet voivat koskea hyvin suuria alueita. Sellaisissa hankkeissa, joiden ei oleteta kiinnostavan kaupunkilaisia, toteutetaan asemakaavoituksen kaupunkiuudistusyksikön päällikön mukaan vain maankäyttö- ja rakennuslain vaatima vuorovaikutuksen minimitaso. Laajemmissa hankkeissa vuorovaikutuksen määrää kasvatetaan tarpeen mukaan.⁵²

Asemakaavoittajille on Helsingin intranetissä ohjesivusto, jossa on kuvattu asemakaavoitusprosessi tarkasti. Kuvaus on Helsingin asemakaavoituksessa tehty tulkinta

⁵⁰ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁵¹ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁵² Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

siitä, miten Helsingissä tulee tehdä asemakaavat, jotta ne tehtäisiin lainsäädännön mukaisesti. Tämä kuvaus toimii ohjenuorana asemakaavoittajille.⁵³

Asemakaavoituksen kaupunkiuudistusyksikön päällikön mukaan asemakaavaprosessin kokoluokan määrittely (XS, S, M, L, XL⁵⁴) liittyy siihen, miten minkäkin kokoisien kaavahankkeen päätöksenteko etenee kaupungin toimielimissä. Kuvaus ei varsinaisesti määrittele vuorovaikutuksen laajuutta. Kuitenkin, jos kaava on kokoluokaltaan suuri, se kulkee pidemmän polun kaupungin päätöksenteossa, ja koskee yleensä laajempaa aluetta. Mitä suuremman kokoluokan prosessista on, sitä laajempi vuorovaikutusta todennäköisesti tarvitaan. Tässä mielessä kokoluokat kuvaavat myös vuorovaikutuksen tasoa.⁵⁵

Asemakaavoituksen kaupunkiuudistusyksikön päällikön mukaan asemakaavoituksessa tunnistetaan yleensä jo etukäteen aiheet, jotka saattavat herättää paljon mielenkiintoa kaupunkilaisissa. Jos aiheen poikkeuksellinen kiinnostavuus käy ilmi vasta suunnitteluprosessin aikana, kaavaprosessin kokoluokkaa ja sen myötä kaavan käsittelyprosessin vaiheita kaupungin päätöksenteossa sekä vuorovaikutuksen laajuutta ja keinovalikoimaa voidaan muuttaa missä tahansa vaiheessa prosessia. Esimerkiksi, jos M-kokoiseksi arvioidussa kaavaprosessi tulee OAS-vaiheessa paljon kritiikkiä, kaavaprosessi voidaan vaihtaa XL-kokoiseksi. Tällöin prosessiin lisätään OAS:an ja kaavaehdotuksen väliin vaihe, jolloin suunnitelmista tehdään kaavaluonnos nähtäville ja keskusteltavaksi. Asemakaavoituksen intranetissä olevia ohjeita oli tiin marraskuussa 2021 kehittämässä siten, että kaavoittajat ottaisivat vuorovaikutuksen oletetun haastavuuden paremmin huomioon siinä vaiheessa, kun kaavahanketta suunnitellaan ja kaavaprosessin kokoluokkaa arvioidaan.⁵⁶

Kaupunkiympäristön vuorovaikutusasiiantuntijan mukaan ajatus siitä, että kaavaprosessia voi vaihtaa tarpeen mukaan, oli jonkin verran unohtunut kaavoittajilta vuorovaikutuksen siirtyessä verkkoon koronapandemian aikana. Kaupunkiympäristön toimialan viestintä oli muistutellut valmistelijoita asiasta.⁵⁷ Arviointihavaintojen mukaan yhdessäkään tammikuussa 2023 asemakaavoitusprosessin kokoluokan valintaa koskevassa kaupungin intranetissä olleessa ohjeessa (3 kpl) ei mainita, että asemakaavaprosessin kokoluokkaa voisi vaihtaa prosessin jo ollessa käynnissä.⁵⁸

⁵³ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiiantuntijan, viestintäasiiantuntijan ja kaupunkiuudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁵⁴ Ks. kaavaprosessin kokoluokkien määrittely s. 17.

⁵⁵ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiiantuntijan, viestintäasiiantuntijan ja kaupunkiuudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁵⁶ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiiantuntijan, viestintäasiiantuntijan ja kaupunkiuudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁵⁷ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiiantuntijan, viestintäasiiantuntijan ja kaupunkiuudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021. Ks. myös kuvio Kaavoituksen kulku ja osallistumismahdollisuudet, s.15.

⁵⁸ Helsingin kaupungin intranet, Kymp, Maankäyttö ja rakentaminen, Asemakaavoituksen sivut. Asemakaavaprosessia koskevat ohjeet: Erikokoiset kaavaprosessit (XS, S, M, L, XL) 29.11.2019, Asemakaavaprosessin A4-ohje 29.1.2018 ja Asemakaavaprosessin valinta 13.12.2022. Luettu 27.1.2023.

Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön ja asemakaavoituksen kaupunkiudistussyksikön päällikön mukaan vuorovaikutuksen laajuus ja siinä käytetty keinovalikoima riippuu kaavoitushankkeen merkityksestä ja kiinnostavuudesta. Hänen mukaansa kaupungin maankäytön suunnittelun eri organisaatioissa on oivallettu hyvin se, että kunkin kaavoitushankkeen erityispiirteet tulee kyetä tunnistamaan ja räätälöimään vuorovaikutus niiden mukaisesti. Tarvittavan vuorovaikutuksen laajuus ei riipu ainoastaan suunnittelualueen pinta-alasta, vaan hanke voi olla kokoaan merkittävämpi esimerkiksi strategisen sijaintinsa tai kiistanalaisuutensa vuoksi. Tällaisissa tapauksissa hankkeesta on syytä käydä laajempaa vuoropuhelua. Esimerkiksi ydinkeskustan hankkeet herättävät usein suurta kiinnostusta, koska ne sijaitsevat kulttuurihistoriallisessa ympäristössä.⁵⁹

Kaupunkiympäristön toimialan vuorovaikutusasiantuntijan mukaan kaavoitusprosessin vuorovaikutuksen mitoittamiseen ja keinovalikoimaan vaikuttaa myös se, miten halukkaita kaavahankkeen ympäristön asukkaat ovat keskustelemaan hankkeesta. Esimerkiksi metsään tai puistoon suunniteltavat hankkeet herättävät yleensä paljon keskustelua ja saattavat synnyttää ristiriitoja, joten suunnittelijat yleensä varautuvat näissä hankkeissa suureen vuorovaikutuksen määrään. Muita kaupunkilaisille tärkeitä paikkoja ovat asemanseudut ja ostoskeskukset. Sellaisista suunnittelualueista yleensä syntyy keskustelua, joita käyttää laaja joukko kaupunkilaisia. Laaja ja monipuolinen vuorovaikutus ei kuitenkaan takaa sitä, ettei hankkeesta ei syntyisi riitoja tai jo hyväksytystä kaavasta valituksia.⁶⁰

Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön mukaan viestinnän johtamisen näkökulmasta on myös hyvä ottaa huomioon, että vuorovaikutukseen ja viestintään osoitetut kaupungin resurssit ovat rajalliset, joten täytyy punnita, mihin niitä käytetään. Kaavaprosesseissa tarvittavan vuorovaikutuksen määrää mietitään myös strategialähtöisesti. Esimerkiksi kaupungin asuntotuotantotavoite on mittava⁶¹, joten kaupunkiympäristön toimialan viestinnässä oli pohdittu, miten viestinnän toiminta palvelisi tämän tavoitteen saavuttamista mahdollisimman tehokkaasti. Jotta asuntoja saataisiin tuotettua nopeasti, kaavaprosessia oli tiivistetty ja nopeutettu ja hankkeita tehtiin aikaisempaa laajempina. Strategiassa oli kuitenkin muitakin kaavoitukselle tärkeitä tavoitteita. Esimerkiksi Eteläsataman ja Makasiininrannan suunnittelussa⁶² nähtiin tärkeäksi aloittaa laaja vuoropuhelu jo siinä vaiheessa kuin kaavoitus ei vielä ollut

⁵⁹ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁶⁰ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁶¹ Haastattelun ajankohtana voimassa olleessa kaupunkistrategiassa todettiin, että Helsinki huolehtii asuntotuotannon edellytyksistä kaavoittamalla vuosittain 600 000–700 000 kerrosneliometriä asuinkerrosalaa. Maailman toimivin kaupunki. Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021, 6.

⁶² Eteläsataman ja Makasiininrannan suunnittelu liittyy Helsingin vuosien 2017–2021 kaupunkistrategian linjaukseen ”Olympiaterminaalilta Kauppatorille ulottuvaa rantavyöhykettä kehitetään tavoitteena keskustan elinvoimaisuutta tukevan toiminnallisen kokonaisuuden aikaansaaminen.” Maailman toimivin kaupunki. Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021, 8.

käynnistynyt. Suunnittelusta järjestettiin kilpailu, jonka yhteydessä käytiin laajaa vuoropuhelua. Kilpailun tarkoituksena oli saada ideoita ja konsepteja jatkosuunnittelua varten.⁶³

2.1.2 Vuorovaikutuksen lainmukaisuutta varmistetaan ohjeilla ja asiakirjapohjilla

Asemakaavoituksessa on varmistettu prosessiohjein ja valmiilla kaava-asiakirjapohjilla, että kaavaprosessiin kuuluva vuorovaikutus tapahtuu lainsäädännön ja kaupungin linjausten mukaisesti. Haastattelun viestintäasiantuntijan mukaan ohjeissa otetaan hienosti huomioon vuorovaikutuksen toteuttaminen.⁶⁴

Arvioinnissa helmikuussa 2023 tehtyjen havaintojen mukaan kaupungin intranetissä on asemakaavoituksen ohjesivusto, jolle haastattelussa mainitut prosessiohjeet ja kaava-asiakirjapohjat on koottu. Asiakirjapohjat ovat hyvin yksityiskohtaisesti ohjeistettuja. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmille on neljä erilaista pohjaa kaavaprosessin koon mukaisesti (XS ja S, M, L ja XL), joissa ohjeistetaan myös kunkin prosessin mukaisesta vuorovaikutuksesta.⁶⁵

Maankäyttö ja rakennuslain 63 § mukainen osallistumis- ja arviointisuunnitelma sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 25 § mukainen vuorovaikutusraportti tulee asemakaavoituksen ohjeiden mukaan aina olla osana kaava-asiakirjoja. Suunnitelmien nähtävilläolovaiheista tulee kertoa kaavaselostuksessa. Vaikka kaavoituksen valmistelija toimiikin itsenäisesti kaavaa valmistellessaan, hänen esihenkilönsä tarkistaa eri vaiheissa, että prosessi on mennyt oikein. Lisäksi asemakaavapäällikkö katsoo asiakirjat, ennen kuin esittelee niitä esimerkiksi kaupunkiympäristölautakunnalle.⁶⁶

Asemakaavoituksen kaupunkiuudistusyksikön päällikön, kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön ja vuorovaikutusasiantuntijan tietoon ei ollut tullut yhtään kaavoitustapausta, jossa vuorovaikutusta ei olisi kirjattu asiakirjoihin tai joissa vuorovaikutus olisi ollut puutteellista lainsäädännön vaatimuksiin tai kaupungin linjauksiin nähden. Jos puutteita on havaittu, ne ovat yleensä olleet pieniä asioita, kuten esimerkiksi muotovirheitä tai kirjoitusvirheitä.⁶⁷

Kaavan valmistelusta vastaava suunnittelija on viime kädessä vastuussa kaavoitukseen liittyvän vuorovaikutuksen suunnittelusta, toteutuksesta ja siitä, miten vuorovaikutuksessa saadut palautteet otetaan huomioon lopullisessa kaavaratkaisussa. Kaupunkiympäristön toimialan vuorovaikutusasiantuntijan ja asemakaavoituksen kaupunkiuudistusyksikön päällikön mukaan kaupungin kaavoittajat ovat erittäin innokkaita huolehtimaan osallistumistarpeiden tyydyttämisestä. Laajemmissa hankkeissa

⁶³ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁶⁴ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁶⁵ Helsingin kaupungin intranet, kymp, maankäyttö ja rakentaminen, asemakaavoituksen sivut, asemakaavoituksen ohjeet. Luettu 1.2.2023.

⁶⁶ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁶⁷ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

kaavan valmistelusta vastaavan henkilön tukena on vuorovaikutussuunnittelija. Kaavan valmistelija ja vuorovaikutussuunnittelija pohtivat yhdessä suunnitelmapiirustusta ja arvioivat ihmisten mahdollista kiinnostusta alueen suunnitteluun ja mahdollisia ris-tiriitoja. Tämän arvioinnin perusteella he suunnittelevat, millaisia vuorovaikutusme-netelmiä missäkin kohtaa kaavoitusprosessia olisi hyvä käyttää. Tarkoituksena on saada järjestettyä vuoropuhelu siten, että kaupunkilaiset kokevat tullessa oikeuden-mukaisesti kuulluksi kaavoitusprosessin aikana ja että heillä on mahdollisuus vaikut-taa lopputulokseen.⁶⁸

Kaupunkiympäristön toimialan vuorovaikutusasiiantuntijan mukaan kaupungin kaa-voitusprosesseihin on viime vuosina tullut lisää aikapainetta, koska asuntotuotanto-tavoite on noussut. Kaavoista tulee nykyisin laajempia kuin ennen ja kaavoituspro-sessit pyritään viemään nopeammassa aikataulussa läpi kuin aiemmin. Vuorovaiku-tussuunnitteluiden resurssi on kaupunkiorganisaation uudistuksesta vuodesta 2017 lähtien jakautunut muillekin kuin kaavoittajille, joten he eivät pysty tekemään niin tii-viisti yhteistyötä kaavoittajien kanssa kuin ennen organisaatiouudistusta. Koska kaa-voittajille on tarjolla vähemmän henkilökohtaista vuorovaikutusasiiantuntijoiden tukea kuin ennen, heitä on pyritty kouluttamaan osallistamisen lainsäädännöllisestä taus-tasta, kaupungin osallisuusmallista ja vuorovaikutuksen menetelmistä. Vuorovaiku-tusmenetelmistä on myös tarjolla kirjallisia ohjeita kaupungin intranetissä.⁶⁹

Toisessa tarkastusviraston arvioinnissa ”Asuinalueiden kaavoituksen vaikutus viher-alueisiin” asemakaavoitustapaushaastattelussa tuli esiin, että vuoden 2017 jälkeen vähentynyt viestinnän ja vuorovaikutusasiiantuntijoiden tuki asemakaavoittajille on li-sännyt asemakaavoittajien työn kuormittavuutta. Organisaatiouudistuksen yhtey-dessä viestinnän ja vuorovaikutuksen aiemmin vain kaavoitusta palvellut resurssi ja-ettiin kaikille kaupunkiympäristön toimialoille. Kaavoitusta valmistelevat kokevat jää-neensä yksin vuorovaikutusta toteuttamaan. He toivoisivat enemmän tukea viestin-nän ja vuorovaikutuksen ammattilaisilta, jotta voisivat keskittyä kaavoitusprojektin johtamiseen.⁷⁰

2.1.3 Kaavavuorovaikutuksella voi olla vaikutusta poliittiseen päätöksentekoon

Kaupunkiympäristön toimialan vuorovaikutusasiiantuntijan ja asemakaavoituksen kaupunkiuudistusyksikön päällikön mukaan kaavavuorovaikutuksen vaikuttavuudelle ei ole olemassa toimivaa mittaria. Kaavoihin liittyvän vuorovaikutuksen tavoitteena ei ole, että kaupunkilaiset pääsisivät sanelemaan kaavaratkaisun lopputuloksen, vaan se, että palautteet käsitellään ja niitä koskevat ratkaisut perustellaan. Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön mukaan voidaan pohtia, onko maankäyttö- ja ra-

⁶⁸ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiiantuntijan, viestintäasiiantuntijan ja kau-punkiuudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁶⁹ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiiantuntijan, viestintäasiiantuntijan ja kau-punkiuudistussuunnittelun päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁷⁰ Asemakaavoituksen itäisen alueyksikön kahden arkkitehdin, itäisen aluesuunnittelun tiimipäällikön ja mai-sema-arkkitehdin sekä kaupunkitila- ja maisemasuunnittelun luontoasiiantuntijan haastattelu arviointiaihee-seen asuinalueiden kaavoituksen vaikutus viheralueisiin, kaupunkiympäristön toimialan maankäyttö- ja kau-punkirakenne 12.10.2022.

kennuslaissa määritellyn kaavavuorovaikutuksen keskeisenä tavoitteena pikemmin-kin niiden ihmisten oikeusturvan toteuttaminen, joiden elämään kaava saattaa vaikuttaa vai suunnitelman laadun parantaminen.⁷¹

Vuorovaikutusraportti ei välttämättä asemakaavoituksen kaupunkiuudistusyksikön päällikön mukaan ole paras mahdollinen väline kaupunkilaisten palautteeseen vastaamiseen, koska se ajoittuu myöhäiseen vaiheeseen prosessia.. Raportti onkin ensisijaisesti päättäjille tarkoitettu, ja siinä esitetyllä vuorovaikutuksella voi olla vaikutusta poliittiseen päätöksentekoprosessiin. On esimerkkejä siitä, että kaava-aineistossa olleet kaupunkilaisten mielipiteet ovat vaikuttaneet siihen, että kaavoja on palautettu uudelleen valmisteltavaksi kaupunginvaltuustosta tai kaupunkiympäristölautakunnasta.⁷²

Asemakaavoituksen kaupunkiuudistusyksikön päällikön mukaan kaupungin kaavoituspyrkimyksiä ohjaa vahvasti strateginen tavoite rakentaa asuntoja, kun taas yleensä kaavavuorovaikutuksessa aktiiviset asukkaat vastustavat rakentamista. Asuntotuotantotavoite ei kohdistu tarkasti tiettyihin asemakaavoihin, joten yksittäisissä asemakaavoissa rakentamisen määrää voidaan hieman vähentää. Kaupunki kuitenkin yrittää täyttää koko kaupunkia koskevan asuntotuotantotavoitteen. Siksi kaikissa kaavahankkeissa ei voida ottaa huomioon asukkaiden toiveita rakentamiselle osoitetun alueen tai kerrosalan vähentämisestä. Kaupunkilaisten mielipiteitä punnitessa on kaupunkiuudistusyksikön päällikön mukaan syytä myös muistaa, että osallisten näkemykset ovat usein keskenään ristiriitaisia. Lisäksi kaavaprosessiin osallistuvat ovat siten valikoituneita, että kriittinen palaute on todennäköisesti yliedustettuna. Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön mukaan esimerkiksi sosiaalisessa mediassa kaupunki on saanut kaavahankkeisiinsa sellaisiakin näkemyksiä, että rakentamista pitäisi lisätä, mutta tällaisia palautteita ei yleensä päädy viralliseen kaava-aineistoon. Kaupunkiympäristön toimialan sosiaalisen median kanavilla on suuret määrät seuraajia ja niiden kautta tavoitetaan viestintäpäällikön mukaan kaupunkilaiset melko hyvin.⁷³

Kaavoituksen valmistelijoille vuorovaikutuksen kannalta ongelmallisia hankkeita voivat olla sellaiset, joissa kaavahankkeen vastustus on hyvin organisoitua ja rahoitettua, kuten esimerkiksi Malmin lentokentän tai Vuosaaren sataman tapauksessa. Asemakaavoituksen kaupunkiuudistusyksikön päällikön mukaan näissä tapauksissa ei ole enää kysymys puhtaasta kansalaisvaikuttamisesta. Laajojen projektien lisäksi hyvin pienet, mutta alueen asukkaille tunnetasolla tärkeät hankkeet voivat myös olla ongelmallisia, koska kaavan valmistelija joutuu yksin ratkomaan ristiriitoja.⁷⁴

⁷¹ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistusyksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁷² Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistusyksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁷³ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistusyksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁷⁴ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistusyksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

Haastatellun vuorovaikutusasiantuntijan mukaan kaupunkilaisen näkökulmasta vaikeita kaavahankkeita voivat olla sellaiset, joissa esimerkiksi yllättäen saadaan rahoitus jollekin merkittävälle rakennukselle, kuten esimerkiksi hotellille tai museolle kantakaupungissa. Tällaisissa tapauksissa suunnitelmat saattavat olla jo hyvin pitkälle valmiina, ennen kuin ne tuodaan julkiseen keskusteluun.⁷⁵

Kaupunkiympäristön toimialan viestintäasiantuntijan joissakin sellaisissa tapauksissa, joissa kaavahanketta ohjaavat esimerkiksi jotkin vahvat elinkeinopoliittiset tavoitteet, on pyritty varmistamaan aidosti vaikuttava vuorovaikutus siten, että osalliset on otettu mukaan jo ennen kuin kaavoitusprosessi on varsinaisesti alkanut. Näin on toimittu esimerkiksi Hietalahdenrannan asemakaavoituksessa. Myös Oulunkylän keskustakortteleiden suunnittelussa on alettu toteuttamaan vuorovaikutusta hyvin varhaisessa vaiheessa. Siellä kaupallinen yhdyskuntarakentamisen asiantuntijapalvelu toteutti kaupungille virtuaalisen kaavakävelyn, jossa yli 200 kaupunkilaista kertoi mielipiteitään erilaisista rakennemalleista. Kaavakävelystä saaduilla mielipiteillä oli kaupunkiympäristön vuorovaikutusasiantuntijan mukaan vaikutusta kaavoituksessa tehtyihin ratkaisuihin.⁷⁶

Myös kumppanuuskaavoitustapauksissa saattaa haastatellun vuorovaikutusasiantuntijan mukaan olla niin, että hankkeessa on käytännössä hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa. Tämä voi johtua siitä, että hankkeen reunaehdot ovat jo valmiiksi lukkoon löydyt. Tällöin vuorovaikutukseen ei kannata tuhata paljon kaupungin rajallista resurssia, koska vaikuttavuus jäisi kuitenkin pieneksi. Kaupungin omistamien alueiden suunnittelussa voidaan yleensä toteuttaa monipuolisempaa vuorovaikutusta kuin yksityisessä omistuksessa olevien tonttien suunnittelussa.⁷⁷

Kaupunki on kehittänyt keväällä 2021 kehittämisvarauksiin mallin, jonka mukaan vuorovaikutus kaupunkilaisten kanssa aloitetaan jo kehittämisvarausprosessin aikana eli ennen varsinaista kaavoitusprosessia. Kehittämisvaraus tarkoittaa prosessia, jossa kaupunki voi varata yksityiselle hankkeelle tontin tai alueen sen kehittämistä ja toiminnan jatkoselvittämistä varten jo ennen kaavoituksen vireilletuloa ja varsinaista tontin varausta. Kehittämisvarausprosessin aikana määritellään maankäytön

⁷⁵ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistusyksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁷⁶ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistusyksikön päällikön haastattelu 15.11.2021; Hietalahdenrannan asemakaavan OAS on päivätty 18.6.2021. Helsingin karttapalvelusta tehtyjen Hietalahden asemakaavasunnitelmaa koskevien arviointihavaintojen mukaan kaavoitukseen liittyen oli jo ennen OASia järjestetty maastokävely 9.9.2020, ja kaksi Kerro kantasi -kyselyä, syksyllä 2020 ja keväällä 2021. [kartta.hel.fi](https://www.kartta.hel.fi), kaavoitus ja liikennesuunnittelu, valmisteilla olevat asemakaavat, Hietalahdenranta. Luettu 31.1.2023. Oulunkylän keskustakorttelien virtuaalinen kaavakävely järjestettiin vuonna 2017. Tarkempia tietoja <https://www.wsp.com/fi-fi/projects/virtuaalinen-kaavakävely>. Virtuaalista kaavakävelyä ei mainita alueen suunnitteluun liittyvissä [kartta.hel.fi](https://www.kartta.hel.fi) löytyvissä asiakirjoissa. Luettu 31.1.2023.

⁷⁷ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistusyksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

lähtökohdat ja tavoitteet. Kehittämisvaraukset myönnetään yleensä noin kahdeksi vuodeksi.⁷⁸

Kehittämisvarausprosessin ja vuorovaikutuksen mallia sovelletaan kehittämisvaraushakemusten käsittelyyn sellaisissa tapauksissa, joissa:

- esitetty hanke poikkeaa merkittävästi alueen nykyisestä maankäytöstä ja
- yleisiä alueita tutkitaan otettavaksi rakentamisen piiriin tai
- hanke tunnistetaan sisällöltään, kokoluokaltaan, sijainniltaan tai muista vastaavista syistä erityistä, yleistä mielenkiintoa herättäväksi.⁷⁹

Mallia ei sovelleta, jos

- on kyse olemassa olevan tontin kehittämisestä (esim. tavalliset täydennysrakentamiskohteet),
- hankkeella on erityinen kiire tai
- menettelyn soveltaminen ei muusta painavasta syystä ole mahdollista.⁸⁰

Kehittämisvarausta koskevan mallin mukaan vuorovaikutus kaupunkilaisten kanssa käynnistetään heti kun kehittämisvarauspäättöksen suunnittelu käynnistyy. Vuorovaikutuksen toteuttajana on tässä vaiheessa yleensä varauksensaaja, yhteistyössä kaupungin kanssa. Vuorovaikutuksen toteuttamisesta ja vastuutahoista sovitaan kuitenkin tapauskohtaisesti. Kehittämisvarausprosessin alkuvaiheessa vuorovaikutus painottuu viestintään ja tietojen keruuseen. Laajempi vuorovaikutus on tavoitteena vasta varauspäättöksen jälkeen. Kehittämisvarausten vuorovaikutus järjestetään pääsääntöisesti Kerro kantasi -palvelussa. Kehittämisvarausprosessissa määriteltävät maankäytön tavoitteet voidaan viimeistellä siten, että vuorovaikutuksessa saatu tieto ja palaute otetaan huomioon. Kehittämisvarauksen aikaisesta vuorovaikutuksesta syntyy myös tietopohjaa päätöksenteolle. Kun kehittämisvarauksen kaavoitus käynnistyy, vuorovaikutusta jatketaan kaupungin normaalin kaavoitusprosessin mukaisesti.⁸¹

Vanhat lainvoimaiset kaavat, joita aletaan toteuttamaan vuosien viiveellä rahoituksen järjestyttyä, saattavat aiheuttaa ristiriitoja. Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön mukaan vuorovaikutuksen kannalta potentiaalisia riskikohteita ovat erityisesti sellaiset vanhat kaavat, joissa on osoitettu rakentamista metsäisille alueille. Kaupunkilaiset eivät enää muista, että kyseiselle paikalle on osoitettu jokin rakennus ja kokevat asian yllätyksenä. Suhtautumisessa luonnonympäristöön, metsiin ja puihin on viestintäpäällikön mukaan tapahtunut arvomaailman muutos, joka näkyy myös

⁷⁸ Helsingin maapoliittiset linjaukset. Tontinluovutusta koskevat linjaukset 29.1.2019; <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/tontit/tontit/kiinteistojen-kehittaminen/kehittamisvaraus/>. Luettu 21.2.2023; Kaupunkiympäristön toimialan kaupunkiuudistus-yksikön päällikön toimittama aineisto ja kommentit muis-
tioluonnokseen 13.2.2023.

⁷⁹ Kaupunkiympäristön toimialan kaupunkiuudistustyksikön päällikön toimittama aineisto 13.2.2023.

⁸⁰ Kaupunkiympäristön toimialan kaupunkiuudistustyksikön päällikön toimittama aineisto 13.2.2023.

⁸¹ Kaupunkiympäristön toimialan kaupunkiuudistus-yksikön päällikön toimittama aineisto ja kommentit muis-
tioluonnokseen 13.2.2023; <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/tontit/tontit/kiinteistojen-kehittaminen/kehittamisvaraus/>. Luettu 21.2.2023.

vertaillaessa uusimpia kaupunkistrategioita vanhempiin. Nykyisin luonnonympäristön merkitys on korostuneempi kuin aikaisemmin. Asemakaavoituksen kaupunkiuudistussyksikön päällikön mukaan on todennäköistä, että lainvoimaisia kaavoja tuodaan uudelleen päätöksentekoon, kuten Stansvikinkallion asemakaavan tapauksessa ollaan menettelemässä. Aikaisemmin kaupungilla on ollut periaatteena, että lainvoimaisia kaavoja ei enää käsitellä uudestaan, vaan tehdyt päätökset pitävät.⁸²

2.1.4 Erityisten osallistamistapojen käyttö vähemmän aktiivisille on harvinaista

Kaupunkiympäristön toimialaa kaavoitus mukaan lukien koski vuonna 2019–2021 toimialan osallisuussuunnitelman tavoite ”yhdenvertainen kaupunkilaisten osallisuus”. Tavoitteen mukaan toimialan oli tarkoitus luoda kaikille yhdenvertainen mahdollisuus osallistua tunnistamalla vaikeasti tavoitettavat ryhmät, menemällä sinne, missä asukkaat ovat, tarjoamalla palvelua selkokielellä ja ainakin kolmella kielellä aina kun se on mahdollista, sekä tunnistamalla kaupunkilaisia puhuttavia aiheita ja järjestämällä näistä esimerkiksi asukasiloja.⁸³

Haastatellun vuorovaikutusasiantuntijan mukaan vähemmän aktiivisten ryhmien saaminen osallistumaan kaavavuorovaikutukseen on yksi suurimmista vuorovaikutusprosessin haasteista. Kaavavuorovaikutusta suunnittelevien asiantuntijoiden perusongelmana on, että kaupungin palautekyselyjen ja viestintätutkimusten perusteella vuorovaikutukseen osallistuvat tyypillisesti sellaiset kaupunkilaiset, jotka ovat kantasuomalaisia, keskiluokkaisia, hyvin koulutettuja ja joilla on keskimääräistä paremmat tulot ja asuinolot. He asuvat yleensä omistusasunnoissa sosioekonomisesti ”paremmilla” alueilla ja ovat keski-ikäisiä iäkkäitä. Erityisesti omistusasuminen vaikuttaa olevan keskeinen tekijä, joka vaikuttaa aktiivisuuteen. Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön mukaan syynä saattaa olla se, että asuntonsa omistavilla on mukana omistuksen arvoon liittyvää intressiä.⁸⁴

Esimerkiksi verkkokyselyissä ja kaupungin viestintätutkimuksissa on tunnistettu vähemmän aktiivisiksi ryhmiksi esimerkiksi vähemmän koulutetut, maahanmuuttajataustaiset ja nuoret. Silloin tällöin joissakin kaavahankkeissa tehdään erityisiä toimenpiteitä, joilla pyritään saamaan näitä vähemmän aktiivisia ryhmiä mukaan. Tällaisia toimenpiteitä joskus tehdään alueilla, joilla esimerkiksi tiedetään asuvan paljon maahanmuuttajataustaisia henkilöitä.⁸⁵

Toimialan kaupunkiympäristölautakunnalle esittämän raportin mukaan vuosien 2019–2021 osallistamissuunnitelman tavoitetta yhdenvertaisesta osallistamisesta toteutettiin kaavoituksessa muun muassa Mellunkylän kaupunkiuudistusprosessissa.

⁸² Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistussyksikön päällikön haastattelu 15.11.2021. Kaupunkistrategian 2021–2025 mukaan Stansvikinkallion asemakaava ollaan uudelleenarvioimassa metsäluonnon arvojen näkökulmasta. Kasvun paikka. Helsingin kaupunkistrategia 2021–2025, 24.

⁸³ Kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelma. Kaupunkiympäristölautakunta 4.12.2018 § 628 liite.

⁸⁴ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistussyksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁸⁵ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistussyksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

Alueen asemakaavoituksen tueksi laadittiin kävely- ja pyöräily-ympäristön ja kaupunkitilojen analyysi, jossa kerättiin tietoa alueen vetovoimapaikoista haastattelemalla avainhenkilöitä. Konsultit myös järjestivät työpajoja paikallisen ala-asteen koululoukan ja maahanmuuttajataustaisten nuorten kanssa nuorisotalolla. Tavoitteena oli kerätä tietoa erityisesti sellaisilta alueen asukasryhmiltä, joita ei ollut saavutettu aiemmin käytetyin vuorovaikutusmenetelmin. Nuoria on osallistettu myös muutamissa muissa suunnitelmissa. Esimerkiksi Jakomäen Sydämen suunnittelussa kysyttiin erikseen koululaisten ja päiväkotii-ikäisten näkemyksiä ja Vartiokylänlahden suunnitteluperiaatteita laatiessa oppilaiden ajatuksia mukavista ja epämiellyttävistä paikoista ja alueen tulevaisuudesta. Toimialan kaupunkiympäristölautakunnalle esittämän raportin mukaan verkko-osallistumista on kehitetty vuosina 2020–2021 yhdessä maahan muuttaneiden omien järjestöjen kanssa, jotta osallistuminen saataisiin mahdollisimman helpoksi.⁸⁶

Kaupunkiympäristön toimialan vuorovaikutusasiantuntijan mukaan erityisten osallistamistapojen käyttäminen esimerkiksi nuorille on poikkeuksellista, vaikka joitakin kokeiluja onkin tehty yksittäisissä hankkeissa. Maahanmuuttajataustaisten osallistumismahdollisuuksia on pyritty lisäämään esimerkiksi selkokielistämällä kutsuja tilaisuuksiin ja kokeilemalla selkokielisyyttä kahdessa Kerro kantasi -kyselyssä. Selkokieliisyys ei kuitenkaan ole kasvattanut osallistuneiden maahanmuuttajataustaisten kaupunkilaisten määrää. Haastatellun vuorovaikutusasiantuntijan mukaan maahanmuuttajataustaisten osallistumista voisi mahdollisesti lisätä kutsumalla heitä henkilökohtaisesti tilaisuuksiin tai esimerkiksi järjestämällä tilaisuuksia ostoskeskuksissa tai toreilla.⁸⁷

Kaupunki on seurannut erilaisten osallistumismenetelmien käyttöä eri toimialoilla vuosina 2019 ja 2020. Koronapandemia vaikutti menetelmiin siten, paikan päällä järjestettyjen asukastilaisuuksien määrä väheni huomattavasti vuonna 2020 (41 tilaisuutta) verrattuna vuoteen 2019 (161 tilaisuutta) ja osallistuminen, kuten esimerkiksi laajasti eri alueiden asumista, liikennettä, puistoja ja viheralueita koskevia suunnitelmia esittelevät Uutta Helsinkiä -tilaisuudet, siirrettiin verkkoon. Verkkotilaisuudet mahdollistivat paljon suuremmat osallistujamäärät kuin paikan päällä järjestettävät tilaisuudet, joten osallistuneiden kaupunkilaisten määrä ei välttämättä vähentynyt. Parhaimmillaan tilaisuuksissa on ollut yli 500 samanaikaista osallistujaa ja tilaisuuksien tallenteiden katselumäärät ovat olleet monin kerroin suuremmat.⁸⁸

Verkkotilaisuuksiin osallistujien keskimääräinen ikä on ollut hieman matalampi verrattuna paikan päällä järjestettäviin tilaisuuksiin. Noin 40-vuotiaat, ruuhkavuosiaan elävät, tulivat toimialan havaintojen mukaan verkkotilaisuuksiin suuremmalla joukolla mukaan kuin aikaisemmin paikan päällä järjestettyihin asukasiltoihin. Nuorimpia ja

⁸⁶ Kaupunkiympäristön toimialan vuosien 2019–2021 osallisuussuunnitelman toteutuminen. Kaupunkiympäristölautakunta 1.6.2021 § 294.

⁸⁷ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistusyksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

⁸⁸ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistusyksikön päällikön haastattelu 15.11.2021. Tarkat tiedot tilaisuuksien määrästä on saatu lähteestä Kaupunkiympäristön toimialan vuosien 2019–2021 osallisuussuunnitelman toteutuminen. Kaupunkiympäristölautakunta 1.6.2021 § 294, 10–11.

maahanmuuttajia verkkotilaisuudet eivät kuitenkaan toimialan havaintojen mukaan yleensä tavoita sen paremmin kuin paikan päällä järjestettävät tilaisuudetkaan.⁸⁹

Uutta Helsinkiä tilaisuuksista vuonna 2020 kerätty palaute oli positiivista: yhteensä 400 osallistujan antaman kouluarvosanan keskiarvo oli 9 -. Monet tilaisuuksiin osallistuneet toivat esiin, verkkotilaisuuksiin on helpompi osallistua kuin läsnäolotilaisuuksiin ja että ne ovat yhdenvertaisempia. Esimerkiksi liikkumisesteisen henkilön ei tarvinnut tulla paikalle ja aktiivista panosta ei välttämättä tarvinnut antaa. Monet palautetta antaneet kertoivat osallistuneensa kaupunkiympäristön toimialan tilaisuuteen ensimmäistä kertaa.⁹⁰

Kaupunkiympäristön toimialan vuorovaikutusasiantuntijan mukaan verkkovuorovaikutusta rajoittavat puutteelliset digitaaliset välineet. Kaupungin käytössä olevilla työvälineillä ei esimerkiksi ole mahdollista järjestää sellaisia verkkotyöpajoja, joissa voisi työskennellä karttapohjan päälle muistiinpanoja kirjoittaen. Syynä kaupallisten verkkotyöpajasovellusten puuttumiseen kaupungin digitaalisten työvälineiden valikoidusta olivat tietoturvaongelmat. Tilanne on haasteellinen kaikilla toimialoilla. Kaupunkiympäristön toimiala tekee yhteistyötä kaupunginkanslian viestintäosaston osallisuus- ja neuvonta -yksikön kanssa paremmin kaavoitusprosessin verkkovuorovaikutukseen soveltuvien digitaalisten välineiden käyttöön saamiseksi.⁹¹

Haastattelun ajankohtana vuoden 2021 marraskuussa tilaisuudet järjestettiin edelleen enimmäkseen verkossa.⁹² Kaupungin verkkosivuilta tehtyjen havaintojen perusteella näyttää siltä, että myös tammikuussa 2023 suuri osa asemakaavoitukseen liittyvistä tilaisuuksista oli verkkotilaisuuksia, mutta paikan päällä järjestettyjä asukastilaisuuksiakin oli tarjolla.⁹³

Verkossa tai paikan päällä erikseen järjestettyjen tilaisuuksien ohella kaupunkilaiset voivat kysellä tai antaa suunnitelmista palautetta myös soittamalla tai tulemalla käymään kaupunkiympäristön toimialan asiakaspalveluun. Myös suunnitelmia valmiste-

⁸⁹ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistusyksikön päällikön haastattelu 15.11.2021. Kaupunkiympäristön toimialan vuosien 2019–2021 osallisuussuunnitelman toteutuminen. Kaupunkiympäristölautakunta 1.6.2021 § 294, 7.

⁹⁰ Kaupunkiympäristön toimialan vuosien 2019–2021 osallisuussuunnitelman toteutuminen. Kaupunkiympäristölautakunta 1.6.2021 § 294.

⁹¹ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistusyksikön päällikön haastattelu 15.11.2021; Kaupunkiympäristön toimialan vuorovaikutusasiantuntijan kommentit muistioloonnokseen 28.2.2023.

⁹² Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistusyksikön päällikön haastattelu 15.11.2021. Tarkat tiedot tilaisuuksien määrästä on saatu lähteestä Kaupunkiympäristön toimialan vuosien 2019–2021 osallisuussuunnitelman toteutuminen. Kaupunkiympäristölautakunta 1.6.2021 § 294, 10–11.

⁹³ <https://www.hel.fi/fi/kaupunkiymparisto-ja-liikenne/kaupunkisuunnittelu-ja-rakentaminen/osallistu-kaupungin-suunnitteluun#suunnitteluun-liittyvat-asukastilaisuudet>. Luettu 30.1.2023. Ko. ajankohtana verkkosivulla oli yhteensä viisi asemakaavoitukseen liittyvää helmikuussa 2023 tapahtumaa, joista yksi oli laajemmin alueen suunnittelua esittelevä Uutta Helsinkiä -tilaisuus. Tilaisuuksista kaksi oli tarkoitus järjestää paikan päällä ja kolme (Uutta Helsinkiä -tilaisuus yhtenä näistä) verkkotilaisuutena.

leviin asiantuntijoihin saa yhteyden puhelimitse tai heidän kanssaan voi sopia tapaa-misen. Asemakaavoituksen kaupunkiuudistussyksikön päällikön mukaan kaavoituk-seen kaupunkilaisten puheluja tai käyntejä on kuitenkin melko vähän.⁹⁴

2.1.5 Kaupunkilaisten kokemuksia ja toiveita on kartoitettu viestintätutkimuksin

Kaupunkiympäristön toimiala on seurannut kaupunkilaisten kokemusta toimialan viestinnän ja osallistumisen vaikuttavuudesta vuosittain teetetyillä viestintätutkimuk-silla vuodesta 2017 lähtien. Tutkimukset ovat kohdentuneet koko toimialan viestintään ja osallistumiseen, ei pelkästään kaavoitukseen. Tutkimukset on toteutettu paneelitutkimuksina⁹⁵ ja ne perustuvat tuhannen helsinkiläisen vastauksiin. Vuosina 2020–2022 tutkimusten otos on kiintiöity siten, että vastaajajoukon ikä- ja sukupuoli-jakauma vastaa suomalaisten ikä- ja sukupuolijakaumaa.⁹⁶ Koska toimiala on syste-maattisesti kerännyt tutkimustietoa viestinnästä ja osallistumisesta, haastateltujen toimialan asiantuntijoiden aikaisemmissa luvuissa esittämien näkemysten kaupunki-laisten osallistumista koskevista toiveista ja kokemuksista voidaan katsoa perustu-van tutkittuun tietoon.

Vuosina 2017–2022 toteutetuissa viestintätutkimuksissa vastaajilta on kysytty, miten hyvin kaupunki tarjoaa tietoa kaavoituksesta. Vuosina 2020–2022 noin kolmannek-sen vastaajista mukaan tietoa on ollut saatavana melko hyvin tai erittäin hyvin (tau-lukko 2). Vastaajista 26–30 prosentin mukaan tietoa on ollut saatavissa huonosti tai ei lainkaan. Vuonna 2017 yli puolet vastaajista katsoi, että kaavoituksesta oli huonosti tai ei lainkaan saatavilla tietoa, joten tiedon saannin kaavoituksesta voi katsoa selvästi parantuneen vuodesta 2017. Vastausten keskiarvojen perusteella tiedon-saanti kaavoituksesta on olennaisesti parantunut jo vuonna 2018. Tutkimustulosten vertailukelpoisuutta heikentää se, että vuoden 2017 viestintätutkimus on toteutettu erilaisella otantamenetelmällä kuin vuosien 2020–2022 viestintätutkimukset.⁹⁷

⁹⁴ <https://www.hel.fi/kaupunkiymparisto-ja-liikenne/kaupunkisuunnittelu-ja-rakentaminen/osallistu-kaupungin-suunnitteluun#suunnitteluun-liittyvat-asukastilaisuudet>. Luettu 30.1.2023. Ko. ajankohtana verkkosivulla oli yhteensä viisi asemakaavoitukseen liittyvää helmikuussa 2023 tapahtumaa, joista yksi oli laajemmin alu-teen suunnittelua esittelevä Uutta Helsinkiä -tilaisuus. Tilaisuuksista kaksi oli tarkoitus järjestää paikan päällä ja kolme (Uutta Helsinkiä -tilaisuus yhtenä näistä) verkkotilaisuutena.

⁹⁵ Paneelitutkimus tarkoittaa sellaista tutkimusta, jossa tutkimuksen tekijä poimii taustatietojen perusteella vastaajat joukosta henkilöitä, joiden kanssa on etukäteen sovittu heidän halukkuudestaan vastata tutkimus-kyselyihin. Ks. esim. <https://yle.fi/a/3-5820035>. Kaupunkiympäristön toimialan viestintätutkimuksista ei ole ilmoitettu tutkimuksissa käytettyjen paneelien kokoa, eikä vastausprosenttia.

⁹⁶ Kaupunkiympäristön toimialan viestintätutkimukset 2017–2022. Vuosien 2017–2021 viestintätutkimusten raportit saatu Helsingin (vanha) intranet, KYMP, Työn tuki, Viestintä; Vuoden 2022 viestintätutkimus saatu Helsingin intranet, Kympp, Viestintä ja markkinointi, Helsinkiläiset pitävät keskustaa varsin viihtyisänä - veh-reyden lisäämistä kannatetaan laajasti. Luettu 13.2.2023.

⁹⁷ Kaupunkiympäristön toimialan viestintätutkimukset 2017–2022.

Taulukko 2. Miten hyvin kaupunki tarjoaa tietoa kaavoituksista? Kaupunkiympäristön toimialan viestintätutkimukset 2017–2022, vastausten jakaumat, % ja keskiarvot. ..=tieto puuttuu.⁹⁸

Vuosi/arvio tiedon saatavuudesta	Tietoa ei ole lainkaan tai sitä on huonosti saatavilla	Tietoa on kohtalaisesti saatavilla	Tietoa on melko hyvin tai erittäin hyvin saatavilla	Vastausten keskiarvo 1 tietoa ei ole lainkaan saatavilla – 5 tietoa on erittäin hyvin saatavilla)
2017	52 %	22 %	20 %	2,4
2018	..	..	..	3,2
2019	..	..	..	3,1
2020	26 %	21 %	31 %	3,1
2021	28 %	23 %	33 %	3,1
2022	30 %	24 %	30 %	3

Viestintätutkimuksissa on kysytty kaupunkilaisille mieluisinta osallistumistapaa kaupunkiympäristön toimialan toimintaan. Vuosina 2017–2020 mieluisin osallistumistapa on ollut verkkokyselyyn vastaaminen, jonka suosio tosin laski vuosien 2017–2019 kyselyistä (69 % vastaajista) vuoden 2020 kyselyyn (45 % vastaajista). Eroon voi vaikuttaa se, että tutkimuksen otantamenetelmä muuttui vuonna 2020. Seuraavaksi suosituimmat tavat osallistua ovat olleet palautteen antaminen verkkosivulla ja osallistuminen asukastilaisuuteen.⁹⁹

Vuosien 2021 ja 2022 viestintätutkimuksissa kysyttiin mieluisimmasta osallistumistavasta eri tavalla kuin aiemmin. Tarkoituksena oli selvittää, toivovatko kaupunkilaiset mieluummin verkko-osallistumista vai fyysistä osallistumista. Tutkimusten mukaan noin 70 prosenttia vastaajista osallistuisi kaupunkiympäristön toimialan toimintaan mieluummin verkossa. Vanhemmat ikäryhmät eivät ole yhtä kiinnostuneita verkko-osallistumisesta kuin nuoremmat ikäryhmät, mutta vuoden 2022 viestintätutkimuksen mukaan 63 prosenttia yli 66-vuotiaistakin osallistuisi mieluummin verkossa kuin fyysisesti. Vuoden 2022 viestintätutkimuksen mukaan naisista suurempi osuus (72 %) toivoisi ensisijaisesti verkko-osallistumismahdollisuutta kuin miehistä (65 %). Vastaajista 17 prosenttia ei halunnut osallistua kaupunkiympäristön toimialan toimintaan lainkaan, osallistumistavasta riippumatta.¹⁰⁰

⁹⁸ Kaupunkiympäristön toimialan viestintätutkimukset 2017–2022. Taulukkoa varten on yhdistelty alkuperäisten tutkimusten luokat 1 ja 2 luokaksi ”tietoa ei ole lainkaan tai sitä on huonosti saatavilla” ja luokat 4 ja 5 luokaksi ”tietoa on melko hyvin tai erittäin hyvin saatavilla”. Vastausvaihtoehtoja ei ole sanoitettu alkuperäisissä tutkimuksissa ääripäiden vaihtoehtoja 1 ja 5 lukuun ottamatta. Vastausvaihtoehtojen sanoitukset ovat hie-man vaihdelleet eri vuosien tutkimuksissa. Taulukossa olevat luokkien sanalliset kuvaukset on laadittu arviointia varten.

⁹⁹ Kaupunkiympäristön toimialan viestintätutkimukset 2017–2020.

¹⁰⁰ Kaupunkiympäristön toimialan viestintätutkimukset 2017–2022.

2.2 Kaavoituskatsaukset

2.2.1 Kaavoituskatsaus ohjaa tiedon lähteille ja kertoo vaikutusmahdollisuuksista

Arviointia varten käytiin systemaattisesti läpi Helsingin kaavoituskatsaukset vuosilta 2013–2022. Kaikissa tarkastelluissa kaavoituskatsauksissa on kuvattu, miten kaupunkilainen voi saada tietoa kaavahankkeista ja miten niihin voi vaikuttaa. Kaavoituskatsauksessa on vuosittain esitelty yleiskaavoituksen, asemakaavoituksen ja liikennesuunnittelun hankkeita sekä erityisesti läpikäydyn ajanjakson loppupuolella muita kaupunkisuunnitteluhankkeita.¹⁰¹

Kaupunkiympäristön viestintäpäällikön mukaan kaavoituskatsauksen sisällöllisenä haasteena osallisuuden näkökulmasta on se, että kaupunkilaisia kiinnostavat lopulta monet muutkin kaupunkiympäristöön vaikuttavat suunnitelmat kuin kaavat, esimerkiksi luonnonhoito- ja puistosuunnitelmat. Viestintäpäällikön mielestä katsauksen rajaaminen kaavoitukseen tuntuu informoinnin näkökulmasta osittain keinotekoiselta. Vaikka laki ei tätä edellytäkään, tämän vuoksi kaupunkiympäristön toimialan viestintä oli viime vuosina pyrkinyt nostamaan kaavoituskatsaukseen myös jonkin verran muita kaupunkiympäristön suunnitelmatyyppejä, varsinkin jos niihin on liittynyt vuorovaikutusta.¹⁰²

Kaikissa vuosien 2013–2022 kaavoituskatsauksissa korostetaan karttapalvelua parhaana tapana löytää kattavat ja ajantasaiset tiedot kaavoitushankkeesta. Muina hyvinä tapoina kaavoituksen seuraamiseen esitetään verkkosivut ja sosiaalisen median kanavat.¹⁰³ Lisäksi seuraamisen apuvälineiksi on vuosina 2015–2022 tarjottu suunnitelmavahti-palvelua, joka lähettänyt sähköposti-ilmoituksen sellaisista suunnitelmista, joista voi kertoa mielipiteen tai jättää muistutuksen. Suunnitelmavahti on ilmoittanut myös asukastilaisuuksista.¹⁰⁴

Vuosina 2013–2018 kaupunkisuunnittelulla oli Kampissa sijainnut oma myös näyttely- ja infopiste Laituri. Infopisteessä oli näyttelyitä muun muassa ajankohtaisista suunnitelmista. Infopisteessä oli mahdollisuus tulla paikalle kysymään kaupunkisuunnittelusta, kertomaan mielipiteensä, osallistumaan tapahtumiin, noutamaan esitteitä tai ostamaan alan kirjoja.¹⁰⁵ Vuoden 2018 kaavoituskatsauksen mukaan infopisteen piti muuttaa Oodi-kirjastoon vuonna 2019, mutta vuoden 2019 kaavoituskatsauksessa infopistettä ei enää mainita.¹⁰⁶

Kaavoituskatsausten mukaan merkittävänä pidetyissä kaavahankkeissa tarjotaan enemmän osallistumismahdollisuuksia kuin vähemmän merkittävänä pidetyissä.¹⁰⁷

¹⁰¹ Helsingin kaupungin kaavoituskatsaukset 2013–2018.

¹⁰² Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön ja media- ja asukasviestinnän yksikön päällikön vastaukset sähköpostitiedusteluun 9.11.2022.

¹⁰³ Helsingin kaupungin kaavoituskatsaukset 2013–2018.

¹⁰⁴ Helsingin kaupungin kaavoituskatsaukset 2013–2018.

¹⁰⁵ Helsingin kaupungin kaavoituskatsaukset 2013–2018.

¹⁰⁶ Kotikaupunkisi kasvaa 2018, 1; Kotikaupunkisi kasvaa 2019. Helsingin kaupungin kaavoituskatsaus 2019.

¹⁰⁷ Helsingin kaupungin kaavoituskatsaukset 2013–2015, 2022.

Erilaisista osallistumistavoista kaupunkisuunnitteluun ja kaavoitukseen vuosien 2013–2022 kaavoituskatsauksissa mainitaan seuraavat:

- kirjeen tai sähköpostin lähettäminen (viralliset kirjaamista edellyttävät asiat kirjaamoon, eri osoite epävirallisemmalle palautteelle)
- yhteydenotto puhelimitse (tämä on esillä vaihtelevasti: vuosien 2017 ja 2019–2021 kaavoituskatsauksissa ohjataan vain verkkopalveluihin eikä esitetä yhtään puhelinnumeroa)
- keskustelutilaisuuteen osallistuminen
- sosiaalisen median kanavat, esimerkiksi Facebook, Twitter, Instagram
- mielipiteen kertominen paikan päällä kaupunkisuunnittelun Infopisteessä (2013–2018)
- palautteen antaminen <https://kerrokantasi.hel.fi/> verkkopalvelussa (ilmeisesti vuodesta 2017 alkaen, koska vuoden 2016 kaavoituskatsauksessa ei vielä mainita kyseistä verkkopalvelua)
- työpajat, kaavakävelyt, seminaarit, suunnittelijan tapaaminen ”kaava-päivystyksessä” tai sopimalla tapaamisen (nämä tavat mainitaan ensimmäistä kertaa vuoden 2017 kaavoituskatsauksessa)
- palautteen antaminen kaupungin palautejärjestelmän kautta (verkkosivuilta, mainitaan ensimmäistä kertaa vuoden 2019 kaavoituskatsauksessa)
- ideointi ja ideoiden toteuttamisesta äänestäminen kaupungin osallistuvan budjetoinnin OmaStadin verkkopalvelussa (mainitaan ensimmäistä kertaa vuoden 2019 kaavoituskatsauksessa)
- sähköisesti järjestettäviin Uutta Helsinkiä -tilaisuuksiin osallistuminen (mainitaan ensimmäistä kertaa vuoden 2021 kaavoituskatsauksessa)¹⁰⁸

2.2.2 Helsinki on julkaissut kaavoituskatsauksen vuosittain

Maankäyttö- ja rakennuslain 6 § mukaan kunnan tulisi laatia kaavoituskatsaus vähintään vuosittain. Lain mukaan kaavoituskatsauksesta on tiedotettava sen tarkoituksen kannalta sopivalla tavalla.¹⁰⁹

Helsingin kaupunki julkaisi ensimmäisen kaavoituskatsauksen vuonna 1992 ja tuolloin sitä oli tarkoitus julkaista vuosittain.¹¹⁰ Julkaisuluetteloiden ja kirjastotietokantojen perusteella Helsinki on julkaissut kaavoituskatsauksen vuosittain vuodesta 1998 alkaen.¹¹¹

¹⁰⁸ Helsingin kaupungin kaavoituskatsaukset 2013–2018.

¹⁰⁹ Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) § 6.

¹¹⁰ <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000003116529.html>. Luettu 17.8.2022.

¹¹¹ Arvioinnissa ei ole pystytty tarkistamaan, että kaikilta varhaisimmilta vuosilta löytyy julkaistu kaavoituskatsaus. Kansalliskirjaston viitetietokannasta <https://kansalliskirjasto.finna.fi/> löytyy tieto, että kirjastosta on saatavana Helsingin kaavoituskatsauksia vuosilta 1998–1999 ja 2000–2017. Helsingin kaupungin tietokeskuksen kirjaston tietokannasta <https://erikoiskirjastot.hel.fi/FIN/search.htm> ja Helsingin kaupungin julkaisuluetteloista 2010–2018; <https://www.hel.fi/kaupunkiymparisto/fi/julkaisut-ja-aineistot/julkaisuja-sarja> on saatu varmat tiedot seuraavien vuosien kaavoituskatsausten olemassaolosta: 2002, 2005–2020, 2022. Luettu 24.8.2022. Vuoden 2021 kaavoituskatsaus on arvioinnin tekijöiden hallussa (sitä ei löytynyt verkosta 24.8.2022).

Kaupunkiympäristön toimiala on toimialan viestintäpäällikön mukaan pyrkinyt löytämään asukkaiden kannalta sopivat kanavat kaavoituskatsauksesta viestimiseen. Kanavat ovat vaihdelleet vuosittain. Kaavoituskatsauksesta on tyypillisesti viestitty mediatiedotteella, verkkouutisella, sosiaalisessa mediassa ja omalle henkilöstölle intranetissä. Ainakin vuosina 2013–2015 kaavoituskatsauksen julkistamisen aikoihin järjestettiin kaupunkisuunnittelumessut silloisen kaupunkisuunnitteluviraston info- ja näyttelytila Laiturilla. Lisäksi esimerkiksi vuonna 2019 katsauksesta tiedotettiin kaupunkiympäristön asiakaspalvelutiloissa ja asukastilaisuuksissa jaetulla lehtisellä ja vuonna 2020 maksetuilla mainoksilla sosiaalisessa mediassa. Koronapandemian aikana asiakaspalvelutilojen merkitys viestintäkanavana väheni. Kaavoituskatsausta on tuotu ajoittain esiin tietolähteenä myös sähköisissä Uutta Helsinkiä -asukastilaisuuksissa, joita on järjestetty vuodesta 2020 lähtien. Kaupunkiympäristön toimialan Suunnitelmavahti-uutiskirjeen sähköpostiinsa tilanneet ovat myös saaneet linkin tuoreimpaan kaavoituskatsaukseen.¹¹² Suunnitelmavahti-uutiskirjettä on voinut tilata ainakin vuodesta 2015 alkaen.¹¹³ Vuonna 2022 Suunnitelmavahti-uutiskirjeellä oli noin 5 400 tilaajaa.¹¹⁴

Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön mukaan toimialan viestintä ei ole erityisemmin panostanut kaavoituskatsausten markkinointiin. Kaavoituskatsaus tehdään lähinnä sen vuoksi, että laki sitä vaatii. Jos laki ei sitä vaatisi, julkaisun tarpeellisuus olisi kaupunkiympäristön viestintäpäällikön ja media- ja asukasviestinnän yksikön päällikön tiedusteluvastauksen mukaan kyseenalainen. Heidän mukaansa nykyisessä viestintäympäristössä ja nopeasti kehittyvässä kaupungissa kerran vuodessa ilmestyvä esite ei ole tehokas ja toimiva viestintätuote. Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikkö pitää kaavoituskatsausta vanhanaikaisena viestintätuotteena ja toivoo, että vaatimus sen julkaisemisesta poistuisi laista. Hänen mukaansa julkaisun laatimiseen käytettävä työaikapanos on julkaisun viestinnälliseen merkitykseen nähden suhteeton.¹¹⁵

Maankäyttö- ja rakennuslain ensimmäisen pykälän mukaisesti jokaisella on oltava mahdollisuus osallistua asioiden valmisteluun. Tämän voidaan tulkita tarkoittavan saman lain viidennessä pykälässä mainittuja eri väestöryhmiä eli muun muassa lapsia, vanhuksia ja vammaisia.¹¹⁶

Yhdenvertaisuusnäkökulman huomioon ottamiseksi arviointia varten selvitettiin, miten kaavoituskatsausta on ollut saatavilla painettuna. Kaavoituksesta tiedottamista koskevassa lainsäädännössä tätä ei vaadita. Esimerkiksi Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32a pykälän mukaan kaavoituksen vireille tulosta tulee mahdollisuuksien

¹¹² Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön ja media- ja asukasviestinnän yksikön päällikön vastaukset sähköpostitiedusteluun 9.11.2022.

¹¹³ Helsingin kaupungin kaavoituskatsaukset 2013–2022.

¹¹⁴ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön ja media- ja asukasviestinnän yksikön päällikön vastaukset sähköpostitiedusteluun 9.11.2022.

¹¹⁵ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön ja media- ja asukasviestinnän yksikön päällikön vastaukset sähköpostitiedusteluun 9.11.2022.

¹¹⁶ Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) § 1 ja § 5.

ARVIOINTIMUISTIO 5.4.2023

mukaan ilmoittaa sähköisesti.¹¹⁷ Kaavoituskatsauksen jakelu painettuna verkkoversion ohella kuitenkin mahdollistaa sen, että kaavoituskatsauksessa esitetyt tiedot saavuttavat myös ne kaupunkilaiset, jotka eivät käytä sähköisiä palveluja.

Vuoteen 2015 saakka kaavoituskatsaus jaettiin painettuna jokaiseen helsinkiläiseen talouteen. Tuolloin jakelumäärä oli noin 370 000 kappaletta. Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön mukaan arvioitiin, että kaavoituskatsauksen viestinnällinen merkitys oli mittavasta jakelusta huolimatta varsin vähäinen. Kaupunkiympäristön toimiala myös tutki asiaa kevyesti ja tutkimuksen tulokset vahvistivat tätä käsitystä.¹¹⁸

Vuosina 2016–2017 kaavoituskatsauksen painosmäärä oli 7 000 kappaletta ja katsaus oli noudettavissa Helsingin kaupunginkirjaston ja Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston toimipisteistä. Vuoden 2018 kaavoituskatsauksen jakelu painettuna oli poikkeuksellisen laajaa: se julkaistiin koteihin jaetun Helsinki Info -lehden (nykyisin Helsinki-lehti) tiiviinä¹¹⁹ liitteenä. Lehden ja liitteen painos oli noin 390 000 kappaletta. Vuoden 2022 katsauksesta otettiin pieni, 500 kappaleen painos, jota on käytetty ja jaettu kaupunkiympäristön toimialan asiakaspalvelutiloissa. Kaupunkiympäristön toimialan asiakaspalvelu on välittänyt asukkaiden pyynnöt paperisista kaavoituskatsauksista viestintäpalveluihin. Vuodesta 2018 lähtien pyyntöjä on tullut kaupunkiympäristön toimialan kaavoituskatsauksista vastaavien henkilöiden arvion mukaan vuosittain 1–2 asukkaalta. Katsausta pyytäneille on lähetetty painettu tai tulostettu kaavoituskatsaus postitse kotiin.¹²⁰ Asukkaan on siis edelleen mahdollista saada kaavoituskatsaus muutenkin kuin sähköisenä.

Kaupungin hallintosäännössä vuodesta 2017 asti linjattujen osallisuuden periaatteiden mukaan selkeäkielinen viestintä kuuluu kaupunkilaisten ja palvelujen käyttäjien osallistumisen ja vuorovaikutuksen osatekijöihin.¹²¹ Kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelmassa 2019–2021 linjattiin, että toimiala pyrkii tarjoamaan kaikille kaupunkilaisille yhdenvertaisia osallistumisen mahdollisuuksia tarjoamalla palvelua selkokielellä ja ainakin kolmella kielellä aina kun mahdollista.¹²² Arviointia varten selvitettiin, miten kieltä koskevat linjaukset ovat toteutuneet kaavoituskatsausten osalta.

¹¹⁷ Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) § 30.

¹¹⁸ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön ja media- ja asukasviestinnän yksikön päällikön vastaukset sähköpostitiedusteluun 9.11.2022.

¹¹⁹ Vuoden 2018 kaavoituskatsauksessa oli vain 8 sivua, kun esimerkiksi vuoden 2017 kaavoituskatsauksessa oli 30 sivua. Kotikaupunkisi kasvaa 2018; Helsinki suunnittelee. Kaavoituskatsaus 2017.

¹²⁰ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön ja media- ja asukasviestinnän yksikön päällikön vastaukset sähköpostitiedusteluun 9.11.2022; Kaavoituskatsaus saatavilla verkossa. Helsingin (vanha) intranet, KYMP etusivu, Kymppin ilmoitukset. Luettu 17.8.2022.

¹²¹ Hallintosääntö: 27 luku 1 §. Kaupunginvaltuusto 5.5.2021 § 98. Täsmälleen sama teksti on myös Helsingin kaupungin ensimmäisessä vuoden 2015 kuntalain mukaisessa hallintosäännössä Hallintosääntö: 27 luku 1 §. Kaupunginvaltuusto 16.11.2016 § 291, liite 1.

¹²² Kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelma. Kaupunkiympäristölautakunta 4.12.2018 § 628 liite.

Kaavoituskatsaukset on julkaistu vuosittain suomeksi ja ruotsiksi.¹²³ Lisäksi katsaus on julkaistu englanniksi ainakin vuosina 2017–2018¹²⁴ ja 2021–2022¹²⁵. Vuonna 2019 kaupunkiympäristön toimialan viestintä kokeili kaavoituskatsauksen julkaisua selkokielenä.¹²⁶ Toimialan viestintä teki kaavoituksen tekstintuotantovaiheessa yhteistyötä selkokielenkääntäjän kanssa, mutta katsausta ei kuitenkaan kokonaan laadittu yleiskieltä helpommalla suomella.¹²⁷ Selkokielisellä tekstillä voitaisiin ajatella olevan paremmat mahdollisuudet tavoittaa sellaisiakin asukasryhmiä, joita tieto viireille tulevista kaava-asioista ei muuten tavoittaisi.

Lain digitaalisista palveluista 2 §:n mukaan saavutettavuudella tarkoitetaan periaatteita ja tekniikoita, joita on noudatettava digitaalisten palvelujen suunnittelussa, kehittämisessä, ylläpidossa ja päivittämisessä, jotta ne olisivat paremmin käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, saavutettavissa.¹²⁸ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpalvelut ovat pyrkineet lain voimaantulon jälkeen eli vuodesta 2019 alkaen varmistamaan, että kaavoituskatsaus on laadittu saavutettavaksi.¹²⁹ Saavutettavuudella on voi olla vaikutusta yhdenvertaiseen tiedonsaantiin kaavoituksesta ja osallistumismahdollisuuksista kaupunkisuunnitteluun.

Maankäyttö- ja rakennuslain 6 § mukaan kaavoituskatsauksessa pitäisi tiedottaa selvaisista lähiaikoina viireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä.¹³⁰ Kaupunkiympäristön toimialan viestinnässä kaavoituskatsauksesta vastaavien henkilöiden tiedossa ei ollut tapauksia, joissa jokin merkittävä kaavoitushanke olisi puuttunut kaavoituskatsauksesta. Kaavoituskatsaus on kuitenkin kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön ja media- ja asukasviestinnän yksikön päällikön mukaan aina vain yhden hetken poikkileikkaus kyseisenä hetkenä tiedossa olevista kaavoitushankkeista, joten on periaatteessa mahdollista, että jokin merkittävä hanke jää pois katsauksesta.¹³¹

¹²³ Helsingin kaupungin kaavoituskatsaukset 2013–2018.

¹²⁴ Nimellä City Planning Review vuosina 2017–2018. <https://www.hel.fi/kaupunkiymparisto/en/publications-and-materials/>. Luettu 8.11.2022.

¹²⁵ Nimellä "Land use and planning review" vuosina 2021–2022. <https://www.hel.fi/kaupunkiymparisto/en/publications-and-materials/>. Luettu 8.11.2022.

¹²⁶ Kaupunkiympäristön toimialan vuosien 2019–2021 osallisuussuunnitelman toteutumisen tilannekatsaus. Kaupunkiympäristölautakunta 12.5.2020 § 275.

¹²⁷ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön ja media- ja asukasviestinnän yksikön päällikön vastaukset sähköpostitiedusteluun 9.11.2022; Kaavoituskatsaus saatavilla verkossa. Helsingin (vanha) intranet, KYMP etusivu, Kymppin ilmoitukset. Luettu 17.8.2022.

¹²⁸ Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) § 2.

¹²⁹ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön ja media- ja asukasviestinnän yksikön päällikön vastaukset sähköpostitiedusteluun 9.11.2022; Kaavoituskatsaus saatavilla netissä. Helsingin (vanha) intranet, KYMP etusivu, Kymppin ilmoitukset. Luettu 17.8.2022.

¹³⁰ Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) § 6.

¹³¹ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön ja media- ja asukasviestinnän yksikön päällikön vastaukset sähköpostitiedusteluun 9.11.2022; Kaavoituskatsaus saatavilla netissä. Helsingin (vanha) intranet, KYMP etusivu, Kymppin ilmoitukset. Luettu 17.8.2022.

Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön mukaan kaavoituskatsauksista on tullut hyvin vähän palautetta kaupunkilaisilta vuosien varrella, silloinkin, kun katsausta vielä jaettiin suurella painosmäärällä jokaiseen talouteen.¹³² Arvioinnissa tehdyn tulkinnan palautteen vähäinen määrä tukee kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön näkemystä siitä, että kaavoituskatsauksen merkitys kaupunkilaisten tiedonlähteenä on hyvin pieni.

Kaupunkiympäristön toimiala on selvittänyt viestintätutkimuksissaan vuosina 2017 ja 2018, kuinka hyvin kaupunkilaiset tuntevat kaavoituskatsauksen. Viestintätutkimukset toteutettiin paneelikyselynä, johon vastasi tuhat helsinkiläistä. Tutkimusten mukaan vain noin viisi prosenttia vastaajista tunsivat kaavoituskatsauksen hyvin ja oli käyttänyt katsausta. Lisäksi noin kymmenelle prosentille vastaajista kaavoituskatsaus oli melko tuttu.¹³³

2.3 Pelimannintien ympäristön tapausesimerkki

2.3.1 Kaava tuo lisää asuntoja, uuden päiväkodin ja muuttaa pysäköintiä

Asemakaavan muutosalue sijaitsee Kannelmäen lounaisosassa Pelimannintien länsipään ympäristössä. Alue on suunniteltu ja toteutettu 1970-luvulla osana Martinlaakson radan (nykyisin osa Kehärataa) uudisalueita. Muutosalueella Pelimannintien molemmin puolin on asuinkerrostaloja, yksikerroksisia yhteis- ja palvelutilarakennuksia, entinen päiväkotirakennus sekä parkkikenttä. Jalankulun ja pyöräilyn reitit ovat eri tasossa suurimpiin katuihin nähden. Asuinrakennukset oli asemakaavaa hyväksyttäessä pääosin korjattu mutta yleiset alueet kaipaavat kunnostusta ja päiväkotitoimi on purkukuntoinen. Tavoitteena on täydennysrakentamalla parantaa alueen kaupunkikuvaa ja monipuolistaa alueen asutuskantaa sekä edistää laadukkaiden julkisten palvelujen rakentamista erinomaisten joukkoliikenneyhteyksien alueella. Helsingin kaupunki omistaa pääosan suunnittelualueesta, kaksi korttelia on yksityisomistuksessa. Asemakaavan kartta on esitetty kuviossa 3.

¹³² Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön ja media- ja asukasviestinnän yksikön päällikön vastaukset sähköpostitiedusteluun 9.11.2022.

¹³³ Viestintätutkimuksissa 2017 ja 2018 kysyttiin ”Tunnetko tai oletko käyttänyt jotakin näistä Helsingin kaupunkiympäristön toimialan ylläpitämistä viestintätuotteista tai viestintäpalveluista?” Vastausvaihtoehdot olivat 1 ”en tunne lainkaan” – 5 ”tunnen hyvin ja olen käyttänyt”. Vaihtoehtoa 4 ei ollut sanallistettu, joten leipätekstin ilmaisu ”melko tuttu” on arvioinnissa tehty tulkinta numeerisesta vaihtoehtosta.

ARVIOINTIMUISTIO 5.4.2023

tonttia laajennetaan viereiselle metsäiselle virkistysalueelle. Kaavakarttaan on merkitty säilytettävä alueen osa, jonka suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota luonnonmukaiseen ja saumattomaan liittymiseen viheralueeseen. Maisemallisesti merkittävät puut tulee säilyttää tai tarvittaessa uudistaa. Päiväkodin julkisivu on puuverhottu ja alakertaan tulee sijoittaa suuria ikkunoita, mikä ohjaa yhteis- ja salitiloja kulkuväylien näkyvään kulmaan. Tämän tarkoituksena elävöittää jalankulkuympäristöä sekä päivällä että tilojen iltakäytön aikaan. Päiväkodilta on 300 metriä Kannelmäen juna-asemalle ja 100 metriä lähimmälle bussipysäkille.¹³⁶

Uusien asuinkerrostalojen rakennusoikeus on noin 7000 kerrosalaneliömetriä (kem²), josta noin 100 neliötä on liike- tai palvelutilaa. Uusia asuntoja on noin 170 asukkaalle. Asumisen aputiloja saa rakentaa kaavaan merkityn kerrosalan lisäksi. Uuden korttelin talot ovat viisi- ja seitsemänkerroksisia. Korttelin sisäosa varataan pihakannen alaiseen pysäköintiin. Uusien kerrostalojen julkisivujen tulee pääosin olla vaaleaa paikalla muurattua tiiltä, muurauksen päälle tehtyä rappautusta tai puuverhotuja. Materiaalivalinnoilla pyritään kunnioittamaan olemassa olevien rakennusten materiaalivalikoimaa. Julkisivut ja toiminnot suunnitellaan siten, että julkisivu ei anna umpinaista vaikutelmaa.¹³⁷

Jo rakennettuja tontteja koskevat muutokset koskevat pääasiassa pysäköintiä. Olemassa olevia pysäköintialueita laajennetaan katu- ja suojaviheralueille. Tämän tarkoituksena on vapauttaa nyt pysäköintikenttänä toimiva kortteli täydennysrakentamiselle. Kaavaratkaisu mahdollistaa tarvittaessa myös pysäköintilaitosten rakentamisen kahteen tasoon. Toisaalta Pelimannintien Länsipää palautuu katualueeksi, koska vuonna 1991 autopaikkojen korttelialueeksi muutetulta alueelta ei ole vuokrattu määrääloja kiinteistöjen pysäköintikäyttöön.¹³⁸

Kaavaratkaisussa on kiinnitetty huomiota katupuiden ja maisemallisesti arvokkaan puuston säilyttämiseen. Pelimannintien katupuut on osoitettu kaavassa säilytettäväksi ja tarvittaessa uusittaviksi. Katupuina tulee käyttää alueella tyypillistä make-donianmäntyä.¹³⁹

Kaava-alue rajautuu pohjoisessa laajaan, luonnonmukaiseen viheralueeseen. Alue on määritelty Helsingin viher- ja virkistysverkostosuunnitelmassa (VISTRA) osaksi alueellisesti tärkeää kaupunginosapuistoa. Alue on tunnistettu ydinmetsäksi kaupungin metsä- ja puustoisien verkoston selvityksessä. Kaava-alueella ei ole kuitenkaan luontotietojärjestelmän mukaisia arvokkaita luontokohteita tai uhanalaista lajistoa. Osa viheralueesta muuttuu kaavaratkaisussa päiväkodin korttelialueeksi. Tontin länsiosan liittyminen saumattomasti viheralueeseen on varmistettu antamalla määräys alueen luonnonmukaisena säilyttämisestä. Viheralueella on ensimmäisen maailmansodan aikaisia linnoitusrakenteita, jotka ovat muinaismuistolain suojaamia. Säilyneet linnoitusrakenteet on merkitty kaavakarttaan.¹⁴⁰

¹³⁶ Pelimannintien ympäristön asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 20.10.2020.

¹³⁷ Pelimannintien ympäristön asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 20.10.2020.

¹³⁸ Pelimannintien ympäristön asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 20.10.2020.

¹³⁹ Pelimannintien ympäristön asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 20.10.2020.

¹⁴⁰ Pelimannintien ympäristön asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 20.10.2020.

2.3.2 Vuorovaikutuksessa tuli melko vähän mielipiteitä

Suunnittelualueen kaavoitus on tullut vireille vuonna 2018 kaupungin aloitteesta. Suunnittelusta on tiedotettu jo vuoden 2016 ja 2017 kaavoituskatsauksessa. Kaavamuutoksen osallisuus- ja arviointisuunnitelma (OAS) ja muuta aineistoa on ollut nähtävillä 26.11.–17.12.2018. Hanke oli esillä Kanneltalossa 28.11.2018 järjestetyssä asukastilaisuudessa, jossa oli esillä myös monia muita hankkeita ja suunnitelmia. OAS:n nähtävillä olosta ilmoitettiin kirjeillä, verkkosivuilla ja alueen kotitalouksiin jaettavalla asukaskirjeellä. Kaavan valmistelijoille oli mahdollista tässä vaiheessa, kuten myöhemmissäkin vaiheissa ennen päätöksentekoa, esittää mielipiteitä myös esimerkiksi puhelimitse, kirjeitse tai sähköpostilla. Kaavaprosessin kaikissa vaiheissa on lisäksi pyydetty ja saatu lausuntoja viranomaisilta.¹⁴¹

Kaavaehdotus oli julkisesti nähtävillä 12.5.–10.6.2020, mistä tiedotettiin verkkosivuilla. Tässä vaiheessa kaupunkilaisilla oli vielä mahdollisuus tehdä muistutus kaavaehdotuksesta. Muistutuksiin vastattiin ja ehdotukseen tehtiin joitain muutoksia ennen kuin ehdotus meni kaupunkiympäristölautakunnan käsittelyyn lokakuussa 2020. Kaavan valmistelun aikana saatuihin mielipiteisiin ja muistutuksiin vastataan vuorovaikutusraportissa, joka on lautakunnan, kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston päätöksentekoaikoina liitteenä. Lautakunnan päätöksistä lähetetään tieto niille, jotka ovat mielipiteen tai muistutuksen antamisen yhteydessä ilmoittaneet yhteystietonsa. Kaupunginhallitus käsitteli kaavaehdotusta joulukuussa 2020 ja kaupunginvaltuusto hyväksyi kaavamuutoksen tammikuussa 2021. Tieto kaavan hyväksymisestä lähetettiin niille, jotka olivat sitä pyytäneet kaavaehdotuksen nähtävillä olon aikana. Kaikissa päätöksentekovaiheissa kaupunkilaisilla on ollut mahdollisuus ottaa yhteyttä päätöksentekijöihin.¹⁴²

OAS-vaiheessa mielipiteitä esitettiin asukastilaisuudessa ja kirjallisia mielipiteitä saapui yksi kappale. Asukastilaisuudessa kaavasta esitettiin kysymyksiä ja kommentteja liittyen esimerkiksi uuden päiväkodin kokoon, alueen päiväkotipaikkojen määrään, liikennemeluun pysäköintipaikkojen nykytilaan, korjaus- ja neuvottelutarpeisiin sekä uudisrakentamisen tarkempaan sisältöön. Päätöksentekoaikoina sisältyvässä vuorovaikutusraportissa esitetään vastineet mielipiteisiin aihepiireittäin. Mielipiteiden johdosta kaavaan on otettu päiväkodin piha-alueita koskevia määräyksiä, jotta piha liittyisi viheralueeseen mahdollisimman luonnonmukaisella tavalla.¹⁴³

Kaavaehdotuksesta tehtiin neljä muistutusta, joiden sisältö kohdistui uudisrakentamiseen, liikenneturvallisuuteen, huolto- ja pelastusajoon, jalankulun järjestelyihin, pysäköintipaikkoihin ja julkisten palveluiden sijaintiin. Kaikkiin aiheisiin on esitetty vastineet vuorovaikutusraportissa. Muistutusten johdosta kaavaehdotukseen tehtiin yksi muutos. Julkisen nähtävillä olon jälkeen tehdyistä muutoksista on neuvoteltu asianomaisten kanssa.¹⁴⁴

¹⁴¹ Pelimannintien ympäristön asemakaava vuorovaikutusraportti 12.5.2020, täydennetty 20.10.2020.

¹⁴² Pelimannintien ympäristön asemakaava vuorovaikutusraportti 12.5.2020, täydennetty 20.10.2020.

¹⁴³ Pelimannintien ympäristön asemakaava vuorovaikutusraportti 12.5.2020, täydennetty 20.10.2020.

¹⁴⁴ Pelimannintien ympäristön asemakaava vuorovaikutusraportti 12.5.2020, täydennetty 20.10.2020.

2.3.3 Kaava sai poikkeuksellista huomiota kotiin jaettavalla mainoksella

Kaavaa valmistelleen arkkitehdin mukaan maankäyttö- ja rakennuslaki on tärkein vuorovaikutusta kaavan valmistelussa ohjaava säätelyn muoto. Hänen mukaansa asemakaavoituksen sisäiset ohjeet ja malliasiakirjat ovat niin laadukkaita, että vahingossa ei voi tehdä väärin tai alittaa lain vaatimuksia. Kaavaprosessin kokoluokittelu (S – XL) on järkevä, mutta siitä ei voi suoraan päätellä, miten paljon ja millaista vuorovaikutusta on tehtävä. Työohjeet kuitenkin ohjaavat siten, että valitukset yleensä vältetään ja kuntalaiset saavat tasalaatua palvelua. Täytyy myös tunnustaa herättävä kaava paljon mielenkiintoa tai ristiriitoja. Tästä valmistelijoilla on yleensä hyvä tuntuma ennakkoon. Prosessiin voi myöhemmin myös lisätä vuorovaikutusta, jos tuntuu, että osallisuus on jäänyt puutteelliseksi. Kaupunkilaisen näkökulmasta jo OAS:ssa esitetään, miten suunnittelu etenee, ja miten eri vaiheissa kaupunkilaisen on mahdollista osallistua.¹⁴⁵

Valmistelijan mukaan merkittävin vuorovaikutusmuoto Pelimannintien ympäristön asemakaavatyössä olivat suorat yhteydenotot alueen kiinteistöihin, koska niiden pysäköinnin järjestelyjä jouduttiin suunnittelemaan paljon uudelleen. Kaavan asukastilaisuus onnistuttiin yhdistämään Kaarelan aluesuunnitelman¹⁴⁶ vuorovaikutustilaisuuteen, jota mainostettiin tavanomaisen internet-viestinnän lisäksi myös joka kotiin jaettavalla tiedotteella. Kaava sai siten valmistelijan mukaan merkittävyhteensä nähden paljon huomiota. Hänen mukaansa kotiin jaettava tiedote on poikkeuksellista ylellisyyttä. Tähän nähden mielipiteitä tuli melko vähän, mikä toisaalta oli kuitenkin ennakoitavissa. Valmistelijan mukaan kyseisen kokoisessa hankkeessa ei juuri voisi toivoa parempia vuorovaikutusmahdollisuuksia. Mahdollista olisi tehdä lisäksi esimerkiksi karttakyselyjä, mutta ne vaatisivat apua viestinnän asiantuntijoilta. Aluesuunnitelmatilaisuuden mainoksen kotijakelu johtui valmistelijan mukaan mahdollisesti alueen vuokra-asuntovaltaisuudesta. Tiedossa on, että vuokra-asuntovaltaisilla alueilla asukkaat eivät osallistu kaavoitukseen yhtä paljon kuin omistusasuntovaltaisilla alueiden asukkaat.¹⁴⁷

Valmistelijan mukaan vähemmän aktiivisten ryhmien aktivointi ja osallistaminen vaatii resursseja, joita valmistelijoilla ei yleensä ole. Valmistelijan mukaan intrassa olisi oikein hienoja aineistoja helpottamaan aktivointia. Ilmeisesti vuonna 2020 oli viestinnän hanke, jossa koottiin hyviä käytäntöjä esimerkiksi vieraskielisten tavoittamiseen, mutta käytännössä asian pilotoimiseen tarvitsisi aina viestinnän asiantuntijoiden apua. Valmistelijan käsityksenä on, että vieraskieliset eivät kuitenkaan toivo, että heille järjestettäisiin mitään erityistä vaan kaikkia palveltaisiin selkokielisesti ja ymmärrettävästi. Aiemmin nuorille ja koululaisille järjestettiin tapahtumia näyttelytila Laiturissa, mutta valmistelijan mukaan ei ole tietoa, jatkuuko tällainen enää. Viestintä on hänen mukaansa todennäköisesti siirtänyt painopistettä sosiaaliseen mediaan ja ilmeisesti se myös toimii hyvin.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Pelimannintien ympäristön kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 21.9.2021.

¹⁴⁶ Aluesuunnitelmassa selvitetään alueen katu- ja viheralueiden palveluiden, rakenteiden ja varusteiden nykytila, kirjataan niiden parantamistarpeet sekä laaditaan kohteiden kiireellisyysjärjestys.

¹⁴⁷ Pelimannintien ympäristön kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 21.9.2021.

¹⁴⁸ Pelimannintien ympäristön kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 21.9.2021.

Valmistelijan mukaan kaavatyössä käytettävät pohjat eivät ohjaa erityisemmin tunnistamaan epäaktiivisia ryhmiä. Ilmeisesti Itä-Helsingin asukastilaisuudessa oli kehitetty aktiivisia menetelmiä ja ne oli havaittu hyväksi. Valmistelijan mukaan on luultavasti niin, että toimialan viestinnässä tunnistetaan täsmällisiä toimia tarvitsevat alueet ja resurssien puitteissa toimitaan hieman laajemmin kuin muutoin tehtäisiin. Alueen aktivointi täytyy kuitenkin liittyä isompaan kokonaisuuteen, yhden korttelin hankkeeseen resursseja ei riitä. Valmistelijan mukaan ennen toimialauudistusta kaupunkisuunnitteluvirastossa oli omia vuorovaikutussuunnittelijoita, mutta toimialauudistuksessa kaikki viestinnän resurssit yhdistettiin toimialalla ja nyt esimerkiksi katuhankkeet ja homekoulutapauskset kilpailevat samoista vuorovaikutusresursseista. Käytännöksi on otettu, että vuorovaikutusasiiantuntijat ovat mukana vain merkittävimmissä tai konfliktierkimmissä kaavahankkeissa. Käytännössä asemakaavoituksen ja liikennesuunnittelun käytettävissä olevat viestinnän resurssit ovat vähentyneet, eikä valmistelijan oma aika ja osaaminen riitä perustasoa parempaan osallistamiseen. Suurimman osan kaavoitukseen liittyvästä vuorovaikutuksesta voi valmistelijan mukaan kuitenkin hoitaa tyylikkäästi kirjeiden, internet-ilmoitusten ja asukastilaisuuden avulla.¹⁴⁹

Kaavahankkeen valmistelijan mukaan viestintä on konseptoinut ja ottanut käyttöön alueelliset asukasillat, joissa esitellään suuri joukko eri hankkeita. Tilaisuudet ovat saavuttaneet hyvin yleisöä, mutta verkkotilaisuuksissa on mahdollista, että iäkkäämät eivät osallistu. Fyysisissä tilaisuuksissa taas nuoria ja työikäisiä on näkynyt vähän. Kaupungin osallisuusmallin myötä kaupunginkansliaan ovat tulleet työskentelemään stadiluotsit¹⁵⁰, jotka valmistelijan mukaan luultavasti työskentelevät asukkaiden kanssa jonkin verran myös kaavoitukseen liittyvissä asioissa.¹⁵¹

Kaavahankkeen valmistelija oli perehtynyt kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelmaan vuosille 2019–2021 ennen haastattelua, ja hänen mukaansa dokumentti ei ole millään tavalla kaavoitusta valmistelevien päivittäisessä käytössä. Suurin osa suunnitelman toimenpiteistä oli vastuutettu viestintään ja asiakaspalveluun, jotka hänen mukaansa ovatkin ne tahot, jotka parhaiten pystyvät kehittämään välineitä kaupunkilaisten lähestymiseen. Osallisuussuunnitelma ei ollut vielä voimassa kyseisen kaavan vuorovaikutuksen aikaan. Kaavoituskatsaus jää valmistelijan mukaan tällä hetkellä hieman piiloon, vaikka se internetsivuilta löytyykin. Hänen mukaansa kaupungilla olisi kehitettävää varsinkin siinä, miten kaupunkilaiset tuntevat kaupungin organisaation ja toisaalta myös siinä, miten toimialat ovat tietoisia toistensa osallisuuden käytännöistä. Kaavoittaja ei esimerkiksi välttämättä tiedä, miten

¹⁴⁹ Pelimannintien ympäristön kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 21.9.2021.

¹⁵⁰ Stadiluotsit ovat jokaiseen Helsingin suurpiiriin nimettyjä osallistumisen ja vuorovaikutuksen asiantuntijoita. Heidän tehtäviinsä kuuluu tukea kaupunkilaisten ja kaupungin välistä vuoropuhelua, yhteistoimintaa sekä alueellisten kehittämistoimien yhteensovittamista keskustelutilaisuuksia tai muunlaista vuorovaikutusta järjestämällä. <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/osallistu-ja-vaikuta/vaikuttamiskanavat/osallisuus-ja-vuorovaikutusmalli/Stadiluotsit/>. Luettu 31.1.2023.

¹⁵¹ Pelimannintien ympäristön kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 21.9.2021.

kasvatuksen ja koulutuksen toimiala tiedottanut kaupunkilaisille päiväkotien ja koulujen palveluverkosta, mutta kaupunkilainen saattaa odottaa, että kaavan valmistelija tuntee kaikki kaupungin suunnitelmat.¹⁵²

Arviointihavaintojen perusteella kaavaan liittyvä vuorovaikutus, tiedottaminen ja kuntalaisten mahdollisuudet osallistua täyttävät selvästi lainsäädännön vaatimukset ja kaavan merkitykseen nähden ylittävät ne selvästi. Vuokratalovaltaisella alueella poikkeuksellisesti kotiin jaettava mainos asukastilaisuudesta on vähemmän aktiivisten ryhmien aktivointia ja se voidaan katsoa myös aktiiviseksi osallistamispyrkimykseksi. Näin osallisuuskäytännöt toteuttavat myös tuolloin voimassa olleen kaupunkistrategian ja hieman asukastilaisuuden jälkeen voimaan tulleen kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelmaa. Toisaalta kotijakelussa kyse oli hieman onnekaasta sattumasta, koska kaava pääsi mukaan samaan aikaan valmisteltavan Kaarelan aluesuunnitelman vuorovaikutustilaisuuteen.

2.4 Käskynhaltijantien ympäristön tapausesimerkki

2.4.1 Kaava mahdollistaa Raide-Jokerin ja runsaasti uusia asuntoja sen varrelle

Asemakaava ja asemakaavan muutos koskee Oulunkylän Käskynhaltijantien ja sen ympäristön tontteja sekä katu-, puisto-, suojaviher- ja liikennealueita. Kaavan tavoitteena on luoda edellytykset pikaraitiotie Raide-Jokerin rakentamiselle, lisätä julkiseen liikenteeseen tukeutuvaa asuntorakentamista ja parantaa kävelyn ja pyöräilyn yhteyksiä. Tavoitteena on luoda Käskynhaltijantiestä ja Norrtäljentiestä viihtyisää, tiivistä ja elävää katu ympäristöä, josta pysäkkien kohdalla aukeavat viheryhteydet asuinalueille. Tavoitteena on myös edistää puurakentamista kaava-alueella.¹⁵³ Asemakaavan kartta on esitetty kuviossa 4.

¹⁵² Pelimannintien ympäristön kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 21.9.2021.

¹⁵³ Käskynhaltijantien asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 28.2.2017.



Kuvio 4 Kaskynhaltijantien ympäristön asemakaavan kartta¹⁵⁴

Kaavan toteuttaminen tiivistää kaupunkirakennetta selvästi ympäröivää aluetta tehokkaammaksi. Kaskynhaltijantien metsiköiden reunustama katu muuttuu rakennetuiksi eri liikkumismuotoja palvelevaksi kaduksi, jota viherreittien liittymäkohdat ja uudet palvelut elävöittävät. Uudet katupuurivit, nurmipintainen raidealue ja rakennusten väleihin edellytettävät istutukset jäsentävät katutilaa ja tuovat vihreää katualueelle. Täydennysrakentaminen kuitenkin vähentää puistoaluetta.¹⁵⁵

Muutosalueella on katualueen lisäksi pääosin eri aikakausilla rakennettuja 3–5-kerroksisia asuinkerrostaloja. Kaskynhaltijantie rajautuu molemmilta puoliltaan pääasiassa kapeisiin puistoalueisiin ja Kustaankartanon punatiilisten kerrostalojen kokonaisuuteen. Kaava-alue rajautuu pääasiassa pientalo- ja kerrostalotontteihin.¹⁵⁶

Kaskynhaltijantien katualue on suunniteltu kaavassa uudelleen tulevaa Raide-Jokeria varten ja samalla on parannettu kävelyn ja pyöräilyn yhteyksiä. Uusia asuinrakennuksia on suunniteltu Kaskynhaltijantien ja Norrtäljentien sekä sivukatujen varteen. Asuinrakennusten katutasoon on pysäkkien läheisyydessä osoitettu liiketiloja. Raide-Jokerin pysäkkien kohdalla on kaksi pohjois-eteläsuuntaista viheryhteyttä.¹⁵⁷

Kaskynhaltijantiellä uudet rakennukset reunustavat katua siten, että ne suojaavat uusia ja nykyisiä pihoja liikenteen melulta. Katutasoon kerrokset suunnitellaan siten, että ne ovat toiminnallisia ja eläväisiä. Pysäkkien kohdalla olevat pienet aukiot on tarkoi-

¹⁵⁴ Kaskynhaltijantien asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 28.2.2017.

¹⁵⁵ Kaskynhaltijantien asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 28.2.2017.

¹⁵⁶ Kaskynhaltijantien asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 28.2.2017.

¹⁵⁷ Kaskynhaltijantien asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 28.2.2017.

tus suunnitella vetovoimaisiksi paikoiksi, jotka houkuttelevat palveluihin ja viheralueille. Rakennusten kerrosluku vaihtelee kadun pohjoispuolella kahdesta seitsemään ja eteläpuolella kerroksia on enintään kuusi. Pientalotonttien vieressä kerroksia on kahdesta neljään. Kerroskorkeus vaihtelee muutenkin kaupunkikuvallisen ja toiminnallisen tarkoituksenmukaisuuden mukaan.¹⁵⁸

Suunnittelualueelle syntyy yli kymmenen uutta asuinkorttelia, joissa on uutta asuinkerrosalaa noin 73 000 kem² ja liiketilaa hieman yli 2 000 kem². Uusia asukkaita alueelle tulee noin 1 800. Uusi kerrosala tuottaa kaupungille tuloina arviolta noin 40–50 miljoonaa euroa. Julkisivumateriaaleina käytetään kirkon lähellä punatiiltä kirkon taipa- ja muualla pääasiassa puuverhous- tai paikalla muurattua tiiltä. Asuinkorttelien pysäköinti järjestetään maantasossa, autotalleissa, pihakannen alla tai pysäköintitalossa. Pysäköintitaloissa edellytetään käytettävän viher- tai köynnösseiniä.¹⁵⁹

Kaava-alueen puistot ovat nykyisellään pääosin kaupunkimetsää, jossa kulkee kevyenliikenteen väyliä ja ulkoiluteitä. Alueen virkistysreitistö on paikoin hajanainen. Asemakaavassa puistot ja virkistysreitit on suunniteltu kokonaisuutena. Puistoa jää kuitenkin rakentamisen alle erityisesti Käsälyntien reunoilla. Kaava-alueella ei ole luontotietojärjestelmän arvokkaita luontokohteita.¹⁶⁰

Käsälyntien raitiotie sijoitetaan kadun keskelle omalle kaistalleen, moottoriajoneuvoliikenteelle varataan yksi kaista molempiin suuntiin ja pyöräliikenteelle toteutetaan yksisuuntaiset kolmitasoiset pyörätiejärjestelyt. Norrtäljentiellä raitiotie on sekaliikennekaistalla. Teiden varsilta osoitetaan paikkoja lyhytaikaista pysäköintiä varten.¹⁶¹

Pikaraitiotie parantaa joukkoliikenteen palvelutasoa, koska sen kapasiteetti on suurempi kuin linja-autoliikenteellä on mahdollista saavuttaa. Uudisrakentaminen synnyttää lisää liikennettä alueen katuverkkoon. Käsälyntien autoliikenteen arvioidaan lisääntyvän noin 1 300 ajoneuvolla vuorokaudessa. Käsälyntien uudet pyörätiejärjestelyt parantavat huomattavasti nykyisiä polkupyöräliikenteen yhteyksiä. Käsälyntien pyöräliikenteen määrä kasvaa sen seurauksena merkittävästi.¹⁶²

2.4.2 Asukkaat olivat aktiivisia vuorovaikutuksessa

Kaavoitus tuli vireille vuonna 2015 kaupungin aloitteesta ja tontin omistajan hakemuksesta. Tuolloin suunnittelusta on tiedotettu myös kaavoituskatsauksessa. Vireille tulosta ja osallisuus- ja arviointisuunnitelman nähtävillä olosta on ilmoitettu osallisille kirjeillä, kaupungin internetsivuilla ja lehti-ilmoituksella. OAS oli nähtävillä 2–27.2.2015 ja asukastilaisuus pidettiin 4.2.2015 Oulunkylän seurahuoneella. Osallisuus- ja arviointisuunnitelmaa koskevia mielipiteitä saapui 11 kappaletta, yhdessä mielipiteessä oli allekirjoittaneen lisäksi 17 muuta nimeä. Lisäksi mielipiteitä on saatu

¹⁵⁸ Käsälyntien asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 28.2.2017.

¹⁵⁹ Käsälyntien asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 28.2.2017.

¹⁶⁰ Käsälyntien asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 28.2.2017.

¹⁶¹ Käsälyntien asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 28.2.2017.

¹⁶² Käsälyntien asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 28.2.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 5.4.2023

suullisesti asukastilaisuudessa ja puhelimitse. Kaavaprosessin kaikissa vaiheissa on lisäksi pyydetty ja saatu lausuntoja viranomaisilta.¹⁶³

Mielipiteet kohdistuivat muun muassa rakentamisen määrään, viheralueisiin ja erityisesti pääteiden kulmauksen puistoon, liiketiloihin ja liikenteeseen. Raide-Jokeriin suhtauduttiin pääosin myönteisesti. Mielipiteissä toivottiin sekä väljää että alkutilanetta selvästi tiiviimpää kaupunkirakennetta. Pysäköintipaikkoja ehdotettiin vähennettävän, jotta rakentamista voitaisiin lisätä. Vuorovaikutusmuistiossa esitetään perusteet OAS:ssa esitetyille ratkaisuille ja kerrotaan, miten valmistelussa aiotaan ottaa huomioon esitetyt mielipiteet. OAS-vaiheen vuorovaikutus on ollut tavanomaista laajempaa, koska se on ollut osa Raide-Jokerin viestintää. Hanke on ollut tavanomaisten välineiden lisäksi esillä Raide-Jokerin internetsivuilla ja uutiskirjeessä. Uutiskirjettä on markkinoitu laajasti lehdissä, busseissa, pysäkeillä ja sosiaalisessa mediassa. Ensimmäisen nähtävillä olon jälkeen hanke oli myös esillä Jokeri-messuilla 28.5.2015.¹⁶⁴

Täydennetty OAS ja kaavaluonnos liitteineen oli nähtävillä 1.–24.3.2016. Luonnosta koskevia mielipiteitä saapui 18 kappaletta, joista kolmessa oli usean kymmenen nimen nimilistat. Lisäksi mielipiteitä on saatu suullisesti tilaisuuksissa 7.3.2016 ja 15.3.2016. Mielipiteet kohdistuivat esimerkiksi rakentamisen määrään, liikenteen haittoihin, viheralueisiin ja liiketiloihin. Mielipiteissä toivottiin muun muassa rakennusten madaltamista, talon pienentämistä ja rakennusten määrän vähentämistä. Raide-Jokeriin suhtauduttiin pääosin myönteisesti. Vuorovaikutusmuistiossa vastaan esitettyihin toiveisiin ja mielipiteisiin ja kerrotaan, miten luonnosta on muutettu mielipiteiden johdosta. Kaavamääräyksen esimerkiksi pyritään rakennusten pienimittakaavaisuuteen pientalojen lähellä ja talousrakennuksilla sekä istutuksilla luodaan näkösuojaa. Ainakin kahta kerrostaloa on madallettu ja useamman talon rakennusala on poistettu esimerkiksi puiston säästämiseksi.¹⁶⁵

Asemakaavan muutosehdotus oli julkisesti nähtävillä 31.3.–2.5.2017 ja siitä saattoi tehdä muistutuksia. Muistutukset kohdistuivat muun muassa rakentamisen määrään, valaistukseen, pysäköintiin, rakennusten ulkonäköön, liikenteeseen ja viheralueisiin. Muistutuksissa toivottiin esimerkiksi rakennusten madaltamista, vehreyden lisäämistä ja uutta kävely-yhteyttä. Muistutuksissa myös pidettiin kadunvarren rakentamista tervetulleena ja kaavaratkaisuja ja pyöräreittejä onnistuneena. Lisäksi myönteisenä pidettiin liiketilojen kaavoittamista kehämäisen viherreitit muodostamista. Vuorovaikutusmuistiossa vastattiin muistutuksissa esitettyihin mielipiteisiin ja toiveisiin. Tässä vaiheessa kaavaan on tehty vielä muistutusten pohjalta muutoksia, esimerkiksi yksi rakennus on poistettu ja toisaalla rakennusten väliä kasvatettu. Muutokset eivät olleet niin isoja, että kaavaehdotus olisi laitettu uudestaan nähtäville.¹⁶⁶

¹⁶³ Käsikynhaltijantien asemakaavan ja asemakaavan muutoksen vuorovaikutusraportti 28.2.2017, muutettu 3.10.2017.

¹⁶⁴ Käsikynhaltijantien asemakaavan ja asemakaavan muutoksen vuorovaikutusraportti 28.2.2017, muutettu 3.10.2017.

¹⁶⁵ Käsikynhaltijantien asemakaavan ja asemakaavan muutoksen vuorovaikutusraportti 28.2.2017, muutettu 3.10.2017.

¹⁶⁶ Käsikynhaltijantien asemakaavan ja asemakaavan muutoksen vuorovaikutusraportti 28.2.2017, muutettu 3.10.2017.

Kaupunginhallituksen käsittelyn jälkeen kaupunginvaltuusto hyväksyi kaavan 8.11.2017.¹⁶⁷

Asemakaavasta valitettiin hallinto-oikeuteen, mutta oikeus hylkäsi valituksen. Asemakaava tuli lainvoimaiseksi 13.12.2018.¹⁶⁸ Kaavaa valmistelleen arkkitehdin mukaan hän oli aivan varma, että kaavasta valitetaan ja oli positiivisesti yllättynyt, kun valituksen sisältö ei liittynyt itse kaavaan. Valitus koski katualueen turvallisuutta, mikä ei ole kaavalla ratkaistava asia. Tästä syystä myös hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.¹⁶⁹

2.4.3 Raide-Jokeri-hanke ja aktiivinen asukasyhdistys lisäsivät vuorovaikutusta

Kaavaa valmistelleen arkkitehdin mukaan vuorovaikutusta ohjaavat voimakkaimmin maankäyttö- ja rakennuslain säädökset. Lain vaatimukset ohjaavat linjauksia, joita työssä noudatetaan. Kyseisessä kaavassa tehtiin enemmänkin vuorovaikutusta kuin olisi välttämätöntä. On tärkeää keskustella osallisten kanssa, jotta saadaan hyvä lopputulos. Osallisuuteen panostaminen kannattaa myös, koska sillä voidaan välttää valitukset, jotka hidastavat alueen rakentumista. Valmistelijan mukaan aiemmin vuorovaikutusta tehtiin enemmänkin, mutta nyt siihen käytettävät resurssit ovat vähentyneet. Työtä ohjaavat dokumentit ovat kuitenkin niin hyviä, että niitä seuraamalla ylitetään lain vähimmäistaso.¹⁷⁰

Valmistelijoiden mukaan Käskynhaltijantien kaavan valmistelun aikaan asukastilaisuus ja Raide-Jokeriin liittyvät jokerimessut olivat merkittävimpiä vuorovaikutusmuotoja. Tuolloin internetissä olleet aineistot tuskin vielä tavoittivat kaikkia. Raide-Jokerin liittyminen hankkeeseen oli merkittävää ja toi paikalle merkittävästi normaalia enemmän asukkaita keskustelemaan. Valmistelijoiden mukaan runsas vuorovaikutus todennäköisesti vaikutti siihen, että kaavan sisällöstä ei valitettu. Myös Oulunkylä-Seura järjestää vuosittain tilaisuuksia, joissa valmistelijat ovat käyneet paikalla kertomassa ajankohtaisista asioista. Näin ihmiset pysyvät koko ajan tietoisina siitä, mitä alueen maankäytössä tapahtuu, eivätkä asiat herätä niin suurta hämmennystä.¹⁷¹

Valmistelijoiden mukaan kaavassa ei tunnistettu mitään erityisryhmiä, joita olisi haluttu aktivoida. Poikkeuksellinen osallistamistapa oli mahdollisuus rakentaa legoista tulevaisuuden kaupunkirakennetta Jokeri-messuilla. Sen sijaan pyrkimys osallistamiseen tavanomaisin keinoin esimerkiksi asukastilaisuuksissa on ollut tavallista voimakkaampaa. Tähän on vaikuttanut liittyminen Raide-Jokeriin ja aktiivinen asukasyhdistys. Raide-Jokerista on esimerkiksi lähetetty omaa uutiskirjettä, jota on mainostettu alueella laajasti. Oulunkylä on yleisestikin hyvä esimerkki siitä, että tiivis vuorovaikutus kannattaa. Joistain kaavoista ei tehdä edes muistutuksia.¹⁷²

¹⁶⁷ Kaupunginvaltuusto 8.11.2017 § 396.

¹⁶⁸ Asemakaavakuulutus 13.12.2018.

¹⁶⁹ Käskynhaltijantien asemakaavaa valmistelleen arkkitehdin ja liikenneinsinöörin haastattelu 21.9.2021.

¹⁷⁰ Käskynhaltijantien asemakaavaa valmistelleen arkkitehdin ja liikenneinsinöörin haastattelu 21.9.2021.

¹⁷¹ Käskynhaltijantien asemakaavaa valmistelleen arkkitehdin ja liikenneinsinöörin haastattelu 21.9.2021.

¹⁷² Käskynhaltijantien asemakaavaa valmistelleen arkkitehdin ja liikenneinsinöörin haastattelu 21.9.2021.

Kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelma ei ole tuttu kaavoituksen valmistelijoille. Kyseisen kaavan vuorovaikutus on tosin tapahtunut ennen osallisuussuunnitelmaa. Valmistelijoiden mukaan viestinnän kanssa täytyisi yhdessä miettiä, miten tällaista suunnitelmaa lähdettäisiin toteuttamaan. Valmistelijoiden mukaan resurssit vuorovaikutukseen ovat kuitenkin vähentyneet ja asukastilaisuudet ovat yhä useammin suurta aluetta koskevia ja verkossa. Verkko-osallistuminen on tuonut uusia ryhmiä kuten työikäisiä mukaan mutta ihmisten kohtaaminen kasvokkain olisi heidän mukaansa myös tärkeää. Isot tilaisuudet eivät välttämättä ole kovin keskusteltavia ja ajautuvat helposti vain esittelytilaisuuksiksi. Aikaisemmin vuorovaikutussuunnittelija saattoi olla mukana kaavoissa koko prosessin ajan, mutta nyt näyttää, että resursseja riittää vain isoimpiin kaavoihin ja yhteisiin tilaisuuksiin. Valmistelijoiden mukaan ennen toimialauudistusta on ilmeisesti vuorovaikutettu selkeästi lain vähimmäistasoa enemmän.¹⁷³

Kaavoituksen valmistelijoiden mukaan kaava-aineisto on aina saatavilla verkossa ja asukas voi aina olla yhteydessä valmistelijoihin. Tämän vuoksi tiedonhaluinen asukas saa joka vaiheessa prosessia äänensä kuuluviin. Aukkailla on myös mahdollisuus tilata esimerkiksi sähköpostimuistutuksia, kun heidän määrittelemäänsä aluetta koskevia suunnitelmia tulee nähtäville tai hankkeista järjestetään tilaisuus. Valmistelijoiden mukaan vastaan tulee vain harvoin kaavasta kiinnostunutta ihmistä, joka ei olisi saanut siitä mistään tietoa. Heidän mukaansa on kuitenkin mahdotonta, että kaikki ihmiset seuraisivat jotain kanavaa, jossa hankkeista tiedotetaan. Kaavoituskatsauksen ilmestyminen ei valmistelijoiden mukaan näy juuri yhteydenotoissa. Heidän mukaansa ei ole selvää, missä määrin ihmiset ovat tietoisia julkaisusta.¹⁷⁴

Oulunkylässä on valmistelijoiden mukaan kokeiltu myös uutta vuorovaikutustapaa, jossa jo tontin kehittämisvarauksen yhteydessä on tehty vuorovaikutusta. Kyseisissä tapauksissa asukkaita on siis osallistettu jo ennen kuin kaavoitus on varsinaisesti tullut vireille.¹⁷⁵

Käskynhaltijantien kaavan vuorovaikutus täyttää selkeästi lainsäädännön vaatimukset ja todennäköisesti vuorovaikutusmahdollisuudet ovat olleet huomattavasti laajemmat kuin monissa muissa merkitykseltään vastaavissa hankkeissa. Kuntalaisia on pyritty osallistamaan erityisesti Raide-Jokeriin liittyen esimerkiksi markkinoimalla laajasti uutiskirjettä ja järjestämällä aiheesta omia tilaisuuksia. Myös aktiivinen asukas yhdistys järjestää vuosittain tilaisuuksia ajankohtaisista hankkeista. Näiden myötä myös Käskynhaltijantien asemakaava on saanut runsaasti näkyvyyttä. Kaavaa on valmisteltu sellaisena aikana, jona kaupunkistrategian 2017–2021 ja kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelman 2019–2021 vähemmän aktiivisten ryhmien osallistamista koskevat linjaukset eivät ole olleet voimassa, joten näiden osalta ei ole edellytetty toimenpiteitä. Mitään erityistä vähemmän aktiivisten ryhmien tai alueiden

¹⁷³ Käskynhaltijantien asemakaavaa valmistelleen arkkitehdin ja liikenneinsinöörin haastattelu 21.9.2021.

¹⁷⁴ Käskynhaltijantien asemakaavaa valmistelleen arkkitehdin ja liikenneinsinöörin haastattelu 21.9.2021.

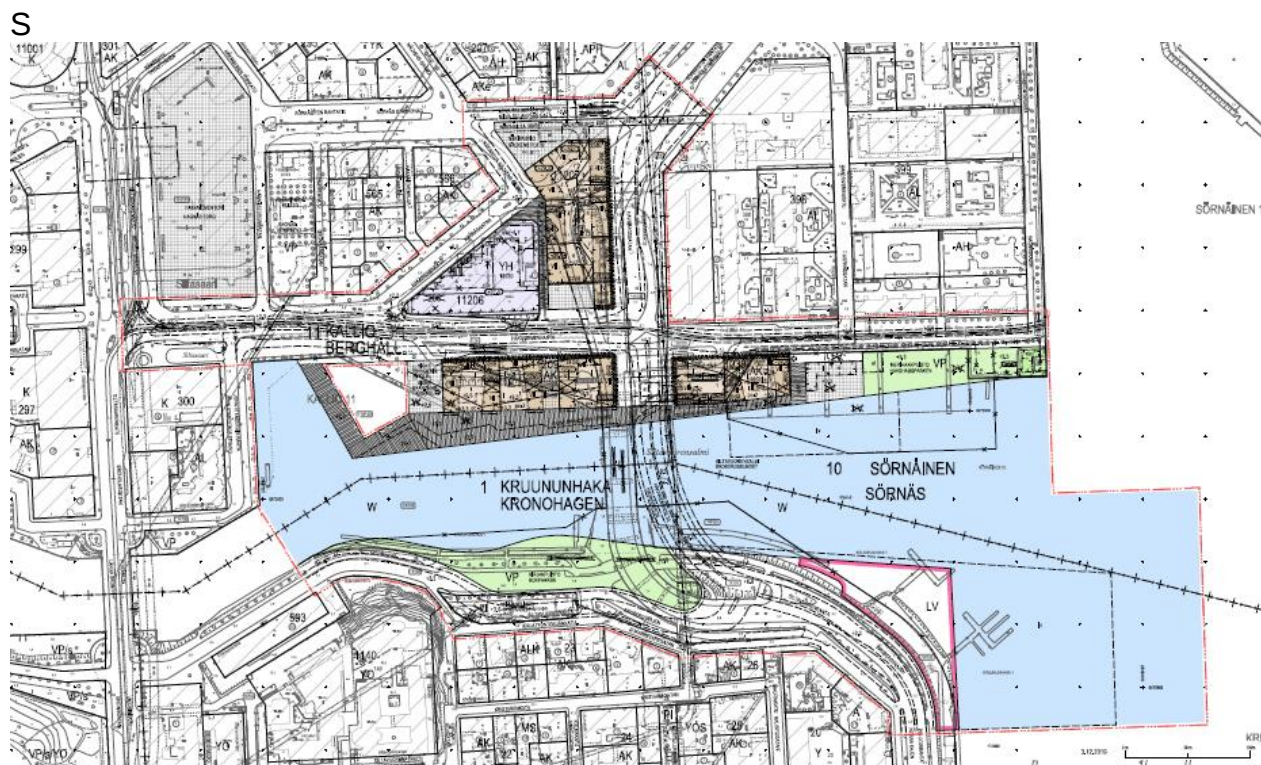
¹⁷⁵ Käskynhaltijantien asemakaavaa valmistelleen arkkitehdin ja liikenneinsinöörin haastattelu 21.9.2021.

aktivointia ei kaavavalmistelun yhteydessä ole tehty. Toisaalta Oulunkylä ei sosio-ekonomisen statuksensa vuoksi tarvitse välttämättä erityistä aktivointia ja hanke on saanut alueella joka tapauksessa runsaasti näkyvyyttä.

2.5 Hakaniemenrannan tapausesimerkki

2.5.1 Kaava kehittää Hakaniemen liikennettä ja tuo lisää asuinkerrostaloja

Asemakaava koskee alueita Hakaniemenrannassa ja Siltavuorenrannassa. Kaavaratkaisu mahdollistaa Kruunusillat-pikaraitioyhteyden Hakaniemen kautta kohti keskustaa, uuden Hakaniemensillan rakentamisen sekä alueen kaupunkirakenteen tiivistämisen täydennysrakentamalla.¹⁷⁶ Asemakaavan kartta on esitetty kuviossa 5.



Kuvio 5 Hakaniemenrannan asemakaavan kartta¹⁷⁷

Tavoitteena on Hakaniemen ympäristön liikenneyhteyksien parantaminen ja selkiyttäminen. Kaavalla mahdollistetaan Kruunusillat-pikaraitiotie Laajasalon, Kalasataman ja Hakaniemen kautta keskustaan. Vanha Hakaniemensilta korvataan uudella. Tavoitteena on Helsingin yleiskaavan (2016) mukainen täydennysrakentamisen mahdollistaminen julkisen liikenteen solmukohteissa. Täydennysrakentaminen vapautuville liikennealueille ja meritäytille mahdollistaa Merihaan kytkemisen osakin Hakaniemen kaupunkirakennetta. Kaavan tavoitteena on myös mahdollistaa uutta julkista rantaa Siltavuorensalmen molemmille puolille. Muutosalueen virkistysalueita

¹⁷⁶ Hakaniemenrannan asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 9.4.2019.

¹⁷⁷ Hakaniemenrannan asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 9.4.2019.

laajennetaan ja meren läheisyyttä korostetaan. Kaavaselostuksen mukaan kaavaratkaisu edesauttaa kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumista siten, että edistetään asuntotuotantoa, parannetaan liikkumisen sujuvuutta ja kestävien liikennemuotojen osuutta sekä kehitetään keskustan elinvoimaisuutta.¹⁷⁸

Suunnittelualue on vanhaa täyttömaata ja maisema on rakennettua. Alueen rakennuskannan vanhimmat osat ovat 1900-luvun alusta, nykyisen muotonsa alueen korttelirakenne on saanut 1900-luvun puolivälin jälkeen. Uusimmat alueen rakennuksista ovat 1960–70-luvuilta, jonka jälkeen alueella on tapahtunut hyvin vähän muutoksia. Hakaniementori on itäisen kantakaupungin liikenteellinen solmupiste ja toiminnallinen keskus. Hakaniementorilla on ollut sen alusta asti keskeinen merkitys alueen kehityksessä ja osana kaupunkilaisten arkea. Pitkäsilta ja Hakaniemen silta ovat tärkeitä maamerkkejä ja solmukohtia, joilta eri ilmansuuntiin aukeavat näkymät ovat merkittävässä roolissa kaupunkia hahmotettaessa. Suunnittelualueen itäisen osan kaupunkikuvaa hallitsee Sörnäisten rantatien Hakaniemensilta, joka halkaisee kaupunkirakenteen ja erottaa Merihaan muusta kaupunkirakenteesta. Hakaniemenrannan alue on sillan molemmin puolin jäsentymätöntä pysäköintialuetta sekä katualueita. Ajorampien poistuminen avaa mahdollisuuksia alueen täydennysrakentamiselle.¹⁷⁹

Kaavaratkaisun lähtökohtana ovat vuonna 2018 ratkaistun Hakaniemenrannan ideakilpailun ensimmäisen ja toisen palkinnon saaneet ehdotukset. Alueen suunnittelun lähtökohtana on ollut jatkaa täydennysrakentamisessa olemassa olevia, paikallisia kaupunkirakenteen piirteitä. Rakennusten ensimmäisiin kerroksiin sijoitetaan liiketilaa, joka tukee alueen elävää luonnetta. Merihaan tornin läheisyyteen on osoitettu korkeampaa rakentamista. Julkiset tilat, erityisesti rannat on suunniteltu monimuotoiseen toimintaan ja oleskeluun. Kruunuhaan pohjoista rantaa ja Merihaan eteläpuolella sijaitsevaa nurmialuetta laajennetaan täyöillä puistoalueiksi.¹⁸⁰

Alueelle suunnitellaan kolme uutta asuinkorttelia. Uuden Hakaniemensillan molemmille puolille on mahdollista rakentaa yksi asuinkortteli ja Opetushallituksen toimitalon itäpuolelle yksi uusi asuinkortteli. Asuinkorttelit sijoittuvat nykyisille parkki-, liikenne ja vesialueille. Uutta asuinkerrosalaa syntyy lähes 60 000 kem² ja asukkaiden määrä lisääntyy noin 1250 henkilöllä.¹⁸¹

Kaavaratkaisu mahdollistaa uuden puiston rakentamisen Merihaan Eteläpuolelle. Puisto laajentaa nykyistä nurmialuetta ja osin korvaa katualueen alle jääviä vanhoja viheralueita. Kruunuhaan puolen Kirjanpuistoa laajennetaan ja mahdollistetaan puiston sijoittuminen rantaan, mikä parantaa puiston virkistysmahdollisuuksia.¹⁸²

Käyttöikänsä päähän tullut Hakaniemen silta korvataan uudella sillalla vanhan sillan itäpuolella. Uusi silta on vanhaa matalampi ja liittyy tasossa katuverkkoon salmen

¹⁷⁸ Hakaniemenrannan asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 9.4.2019.

¹⁷⁹ Hakaniemenrannan asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 9.4.2019.

¹⁸⁰ Hakaniemenrannan asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 9.4.2019.

¹⁸¹ Hakaniemenrannan asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 9.4.2019.

¹⁸² Hakaniemenrannan asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 9.4.2019.

molemmilla puolilla. Uuden sillan suunnittelussa on kiinnitetty erityistä huomiota jalankulun ja pyöräilyn reitteihin ja rantojen virkistysalueisiin. Vesireittiliikenne uuden sillan alitse on mahdollista jatkossakin Hakaniemenrannasta.¹⁸³

Alueelle sijoittuu kolme pienvenesatamaa. Satamaa tai venepaikkoja joudutaan siirtämään meritäyttöjen tai sillan rakenteiden vuoksi. Tavoitteena on säilyttää suurin osa venepaikoista alueella tai lähialueella. Pohjoisrannassa sijaitsevaa kaupallisen liikenteen tukisatamaa kehitetään. Alueelle mahdollistetaan kotisataman toiminnan laajentaminen, laituripaikkojen lisääminen ja merellinen huoltotoiminta.¹⁸⁴

Kaavamutoksen alue on hyvin saavutettavissa julkisella liikenteellä. Suunnitelman korttelit sijoittuvat 600 metrin säteelle metron sisäänkäynnistä tai pikaraitiotien pysäkeistä. Kaavan myötä myös jalankulun ja pyöräilyn yhteydet paranevat. Autoliikenteen reitit pysyvät pääosin samoina. Yhdellä kadulla autoliikenne kielletään pikaraitiotien pysäkkien vuoksi. Siltavuorenrannassa katua linjataan siten, että sen ja rannan väliin jää aiempaa isompi puistoalue. Myös yhtä risteystä selkeytetään. Pysäköinti toteutetaan korttelikohtaisesti maanalaisena tai pihakannen alla. Pysäköinnin mitoituksessa sovelletaan markkinaehtoisen pysäköinnin periaatetta eli paikkamäärää ei ohjeisteta vaan paikat toteutuvat kysynnän mukaan.¹⁸⁵

Kaavaratkaisun toteuttamisesta aiheutuu kaupungille kustannuksia noin 62–67 miljoonaa euroa. Kaavassa muodostuvan rakennusoikeuden arvoksi on arvioitu noin 75 miljoonaa euroa.¹⁸⁶

2.5.2 Kaavasta esitettiin runsaasti mielipiteitä

Kaavoitus on tullut vireille vuonna 2014 kaupungin aloitteesta. Ensimmäisen kerran suunnittelusta on kerrottu vuoden 2011 kaavoituskatsauksessa. Osallisuus- ja arviointisuunnitelma ja muuta aineistoa olivat nähtävillä 12.9.–13.10.2014 internetsivujen lisäksi kaupungintalolla ja kaupunkisuunnitteluvirastossa. Hanketta koskeva yleisötilaisuus pidettiin 1.10.2014. Tässä vaiheessa kirjallisesti saatiin viisi mielipidettä. Lisäksi neuvoteltiin Helsingin Saaristolaivurit Oy:n kanssa. Verkossa KSVforumissa¹⁸⁷ kerättiin myös mielipiteitä 12.9.–13.10.2014.¹⁸⁸ Kaupunkisuunnittelulautakunta käsiteli asiaa ensimmäisen kerran 4.11.2014 ja hyväksyi suunnitteluperiaatteet kaavatyön pohjaksi ja esitti, että tutkitaan täydennysrakentamisen määrän olennaista lisäämistä.¹⁸⁹

¹⁸³ Hakaniemenrannan asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 9.4.2019.

¹⁸⁴ Hakaniemenrannan asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 9.4.2019.

¹⁸⁵ Hakaniemenrannan asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 9.4.2019.

¹⁸⁶ Hakaniemenrannan asemakaavan ja asemakaavan muutoksen selostus, päivätty 9.4.2019.

¹⁸⁷ Aiemmin käytössä ollut verkkokeskustelualusta, jolla kaupunkisuunnitteluvirasto keräsi mielipiteitä erilaisista suunnitelmista.

¹⁸⁸ Hakaniemenrannan asemakaavan vuorovaikutusmuistio 28.10.2014, täydennetty 14.2.2017, 9.4.2019 ja 3.12.2019.

¹⁸⁹ Kaupunkisuunnittelulautakunta 4.11.2014 § 337.

Ennen kaavaluonnoksen esillä oloa hanketta esiteltiin lisäksi Merihaka-illassa 17.2.2016 ja aluetta ideoitiin musiikkifestivaali Flow Festivalin Flow Talks -tapahtumassa suunnittelutyöpajassa 12.8.2016.¹⁹⁰ Mielenpitoisiin on esitetty vastineet ja tilaisuuksissa on kerätty ylös asukkaiden näkemyksiä ja ideoita. Kaavaprosessin kaikissa vaiheissa on lisäksi pyydetty ja saatu lausuntoja viranomaisilta.¹⁹¹

Kaavaluonnos ja siihen liittyvä aineisto olivat nähtävillä 10.10.–4.11.2016. Luonnosaineistoa koskevia mielenpitoja saapui 30 kappaletta. Lisäksi suullisia mielenpitoja on esitetty asukastilaisuudessa ja puhelimitse. Kaavaluonnoksen lautakuntakäsittelyn jälkeen on lisäksi saatu neljä mielenpidettä, joihin vastattiin vuorovaikutusraporttia täydentämällä. Mielenpiteet kohdistuivat täydennysrakentamiseen ja pikaraitiotiesillan soveltamiseen ympäristöön. Erityisesti hotellirakennuksen peittämät näkymät herättivät huolta. Lisäksi toivottiin enemmän vehreyttä ja puistoja. Yleisesti muutoksia pidettiin hyvänä, koska yhteydet parantuvat ja kaupunkikuva eheytyy. Mielenpiteet olivat osin ristiriidassa keskenään, esimerkiksi täydennysrakentamista toivottiin jopa enemmän kuin luonnoksessa, mutta toisaalta kaikesta täydennysrakentamisesta haluttiin myös luopua. Asukastilaisuus järjestettiin 19.10.2016 ja paikalla oli noin 100 ihmistä. Osallistujien esittämät näkemykset olivat samankaltaisia kuin saaduissa kirjallisissa mielenpiteissä. Luonnosta pystyi myös kommentoimaan Kerro kantasi -palvelussa 7.10.–4.11.2016. Keskusteluun tuli 152 kommenttia. Kommenttien sisältö oli samankaltaista kirjallisissa mielenpiteissä ja asukastilaisuudessa.¹⁹²

Kaavan valmistelijan mukaan yhtenä osallistumismuotona oli myös Instawalk, jolla pyrittiin tavoittamaan erityisesti nuoria asukkaita.¹⁹³ Instawalk on ohjattu kuvauskävelykierros, jolla otetut kuvat ladataan sosiaalisen median alusta Instagramiin. Kävelykierros toimii samalla työpajana, jossa kerrottiin alueen kaavoituksesta ja suunnittelusta. Hakaniemen kuvauskävelykierros järjestettiin 9.9.2016 ja sen oppaana toimi kaavan valmistelija. Kuvat ladattiin Instagramiin sellaisella aihetunnisteella, jolla aiheesta kiinnostuneet pystyivät löytämään kuvat.¹⁹⁴

Myös yleiskaavan valmisteluun liittyviä karttakyselyitä hyödynnettiin asemakaavatyössä. Hotellihanke, jonka tontista oli jo suunnitteluvaraus, erotettiin myöhemmin omaksi asemakaavakseen, koska hankkeiden ei haluttu viivästyvän toisistaan johtuen. Molemmat kaavat olivat haastatteluhetkellä lainvoimaisia.¹⁹⁵ Kaupunkisuunnittelulautakunta käsitteli kaavaluonnosta 28.2.2017. Tuolloin päätettiin muun muassa,

¹⁹⁰ Lisätietoa Flow Talks tapahtumasta ja työpajan tuloksista Demos Effect 2016.

¹⁹¹ Hakaniemenrannan asemakaavan vuorovaikutusmuistio 28.10.2014, täydennetty 14.2.2017, 9.4.2019 ja 3.12.2019.

¹⁹² Hakaniemenrannan asemakaavan vuorovaikutusmuistio 28.10.2014, täydennetty 14.2.2017, 9.4.2019 ja 3.12.2019.

¹⁹³ Kaupunkisuunnittelulautakunta 28.2.2017 § 110.

¹⁹⁴ Helsingin kaupunkiympäristö, Facebook-tapahtuma 9.9.2016. Saatavilla <https://www.facebook.com/events/2042638742627851>. Luettu 1.2.2023.

¹⁹⁵ Hakaniemenrannan asemakaavan valmistelleen arkkitehdin haastattelu 23.9.2021.

että Siltavuorensalmen alueesta mukaan lukien Hakaniemenranta järjestetään monialainen suunnittelukilpailu.¹⁹⁶ Suunnittelukilpailun ehdotuksista pidettiin vielä oma Kerro kantasi -kysely ja asukastilaisuus.¹⁹⁷

Kaupunkiympäristölautakunta käsitteli kaavaehdotusta 16.4.2019 ja päätti asettaa sen julkisesti nähtäville. Kaavaehdotus oli julkisesti nähtävillä 7.5.–5.6.2019. Kaavasta tehtiin kolme muistutusta ja nähtävilläoloajan ulkopuolella saapui yksi kirje. Muistutusten sisältö kohdistui muun muassa meritäyttöihin ja pysäköintipaikkoihin.¹⁹⁸ Kaupunkiympäristölautakunta hyväksyi kaavaehdotuksen 10.12.2019. Vastineet toimitettiin muistutuksen jättäneille kuten myös varhaisemmissa vaiheissa kirjallisen mielipiteen esittäneille.¹⁹⁹ Kaupunginvaltuusto hyväksyi kaavan 8.4.2020.²⁰⁰ Kaavasta valitettiin, mutta kaupunginhallitus määräsi sen voimaan MRL:n 201 § mukaan valituksenalaista osaa lukuun ottamatta 31.8.2020.²⁰¹ Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja kaava tuli voimaan 12.4.2021.²⁰²

2.5.3 Vuorovaikutuksessa kokeiltiin uusia keinoja tavoittaa nuoria

Valmistelijan mukaan kulloisenkin strategian painotukset ja muut osallistumisen käytännöt jalkautuvat viestinnän ja vuorovaikutuksen asiantuntijoiden kautta. Hänen mukaansa osallisuusmallit ja osallisuussuunnitelmat ovat valmistelijalle vieraita, mutta asemakaavoituksen johto ja vuorovaikutusasiantuntijat voivat vaikuttaa siihen, että toiminta on toivotun mukaista. Hakaniemenrannan asemakaavan valmistelun alkuvaiheessa oli vielä mukana vuorovaikutussuunnittelija, joka määritteli vuorovaikutuksen tarpeen suhteessa kaavan laajuuteen ja vaativuuteen. Sen lisäksi viestinnän kanssa oli vielä erikseen järjestettyjä tilaisuuksia kuten Instawalk ja Flow Talks asukastilaisuuksien ja työpajojen lisäksi. Asukasyhdistyksen kanssa on myös kokoonnuttu käymään asioita läpi muutamaan kertaan pienellä joukolla.²⁰³

Valmistelijan mukaan vuorovaikutuksen määrään vaikuttaa karrikoidusti hankkeen merkitys kaupunkikuvassa ja se, miten monia asukkaita kaava koskee. Varsinkin Hakaniemen kaltaisella tiiviisti rakennetulla paikalla runsas vuorovaikutus on välttämätöntä, jotta kaavalla olisi menestymisen mahdollisuuksia. Vuorovaikutukseen panostaminen kannattaa varsinkin hankkeen alkuvaiheessa, jolloin se on vaikuttavinta. Alun onnistunut vuorovaikutus esimerkiksi Hakaniemenrannan asemakaavassa näkyi valmistelijan mukaan siten, että lopussa kaavaehdotuksesta tehtiin vain vähän muistutuksia. Vuorovaikutuksen laajuus perustui kyseisessä kaavassa asiantuntijan arvioon. Asemakaavan valmistelun aikaan ei esimerkiksi ollut sisäistä, kaavan koon

¹⁹⁶ Kaupunkisuunnittelulautakunta 28.2.2017 § 110.

¹⁹⁷ Hakaniemenrannan asemakaavan valmistelleen arkkitehdin sähköposti 13.2.2023.

¹⁹⁸ Hakaniemenrannan asemakaavan vuorovaikutusmuistio 28.10.2014, täydennetty 14.2.2017, 9.4.2019 ja 3.12.2019.

¹⁹⁹ Kaupunkiympäristölautakunta 10.12.2019 § 641.

²⁰⁰ Kaupunginvaltuusto 8.4.2020 § 112.

²⁰¹ Kaupunginhallitus 31.8.2020 § 502.

²⁰² Asemakaavakuulutus 12.4.2021.

²⁰³ Hakaniemenrannan asemakaavan valmistelleen arkkitehdin haastattelu 23.9.2021; Tiedot Flow Talks -keskustelutilaisuudesta

ARVIOINTIMUISTIO 5.4.2023

mukaan ohjaavaa ohjetta, joka määrittäisi riittävän vuorovaikutuksen tason. Valmistelu oli tuolloin vielä nykyistä itsenäisempää. Nykyinen käytäntö on yhtenäistänyt toimintaa. Käytännössä kaikki mitä tehdään nykyisen ohjeen mukaan ylittää valmistelijan mukaan vuorovaikutukselta vaadittavan minimitasen. Myös OAS on kaupungilla kauemmin nähtävillä kuin laki vaatii.²⁰⁴

Tärkein vuorovaikutustapa kyseisessä kaavassa olivat valmistelijan mukaan asukastilaisuudet. Instawalk ja Flow Talks olivat uusia kokeiluja, kyselyt ja asukastilaisuudet melko perinteisiä osallistamistapoja. Mahdollisuuksia vuorovaikutukseen oli varsin hyvin, nykyään tavoitteet ovat tiukemmat ja resursseja on käytössä vähemmän. Resurssien pienenemisen taustalla on toimialauudistus ja myös kaavoituksen tavoitteet ovat kasvaneet koko ajan. Vuorovaikutuksen suunta on muuttunut hankekohtaisista asukastilaisuuksista siihen, että yhdessä tapahtumassa käsitellään useita hankkeita. Näin on tavoitettu valmistelijan mukaan paljon ihmisiä, ja tilaisuudet ovat toimineet etänä ehkä jopa paremmin kuin fyysisinä tilaisuuksina.²⁰⁵

Valmistelijan mukaan Hakaniemenrannan asemakaavassa pyrittiin Instawalk ja Flow Talks -tapahtumilla tavoittamaan erityisesti nuoria ja nuoria aikuisia. Perinteisissä asukasilloissa osallistujien keski-ikä on ollut varsin korkea. Tapahtumien vieminen verkkoon on laskenut osallistujien keski-ikää. Valmistelijan mukaan todennäköisesti viestinnän ja vuorovaikutuksen asiantuntijoilla on tietoa erilaisten ryhmien osallistumisaktiivisuudesta, mihin perustuen erilaisia vuorovaikutustapoja valitaan. Valmistelijan mukaan aiemmin Narinkkatorilla sijainneessa Laiturissa järjestettiin vierailuja koululaisille, mutta ilmeisesti tällainen toiminta on nykyään loppunut.²⁰⁶

Kaavoituksen valmistelija on ollut aiemmin töissä konsultilla valmistelemassa kaavoja eri kaupunkeihin ja näihin kokemuksiin verrattuna Helsinki on edelläkävijä eikä vuorovaikutus ole missään nimessä niukkaa. Nyt vuorovaikutus on muuttanut muotoaan keskitetyimmäksi, mutta viestinnän ja vuorovaikutuksen asiantuntijat pystyvät käyttämään resurssinsa vaikuttavasti. Kaikissa valmistelijan omissa kaavahankkeissa ei enää ole välttämättä omaa vuorovaikutussuunnittelijaa, mutta heidän kanssaan käydään silti keskustelua siitä, miten vuorovaikutus kannattaa hoitaa. Koronapandemia vauhditti muutenkin valmisteilla ollutta ja kaavoituksen valmistelijan mukaan tarpeellista digitaalisten osallistumismenetelmien käyttöönottoa.²⁰⁷

Arviointihavaintojen perusteella Hakaniemenrannan asemakaavan vuorovaikutus täyttää selkeästi lainsäädännön vaatimukset. Hanketta on valmisteltu kahden eri kaupunkistrategian aikana ja valmistelussa on havaintojen perusteella huomioitu erityisesti strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteet uusista sähköisistä osallistumiskanaalista ja vuorovaikutuksellisista menetelmistä. Myös alueen meriliikennöitsijäyrittäjät oli strategian mukaisesti otettu mukaan valmisteluun. Kaupunkilaisia on osallistettu perinteisten asukasilojen ja työpajojen lisäksi myös Instawalk- ja Flow Talks -kokeiluilla. Näiden kokeilujen tarkoitus oli saada valmisteluun mukaan erityisesti nuoria ja

²⁰⁴ Hakaniemenrannan asemakaavan valmistelleen arkkitehdin haastattelu 23.9.2021.

²⁰⁵ Hakaniemenrannan asemakaavan valmistelleen arkkitehdin haastattelu 23.9.2021.

²⁰⁶ Hakaniemenrannan asemakaavan valmistelleen arkkitehdin haastattelu 23.9.2021.

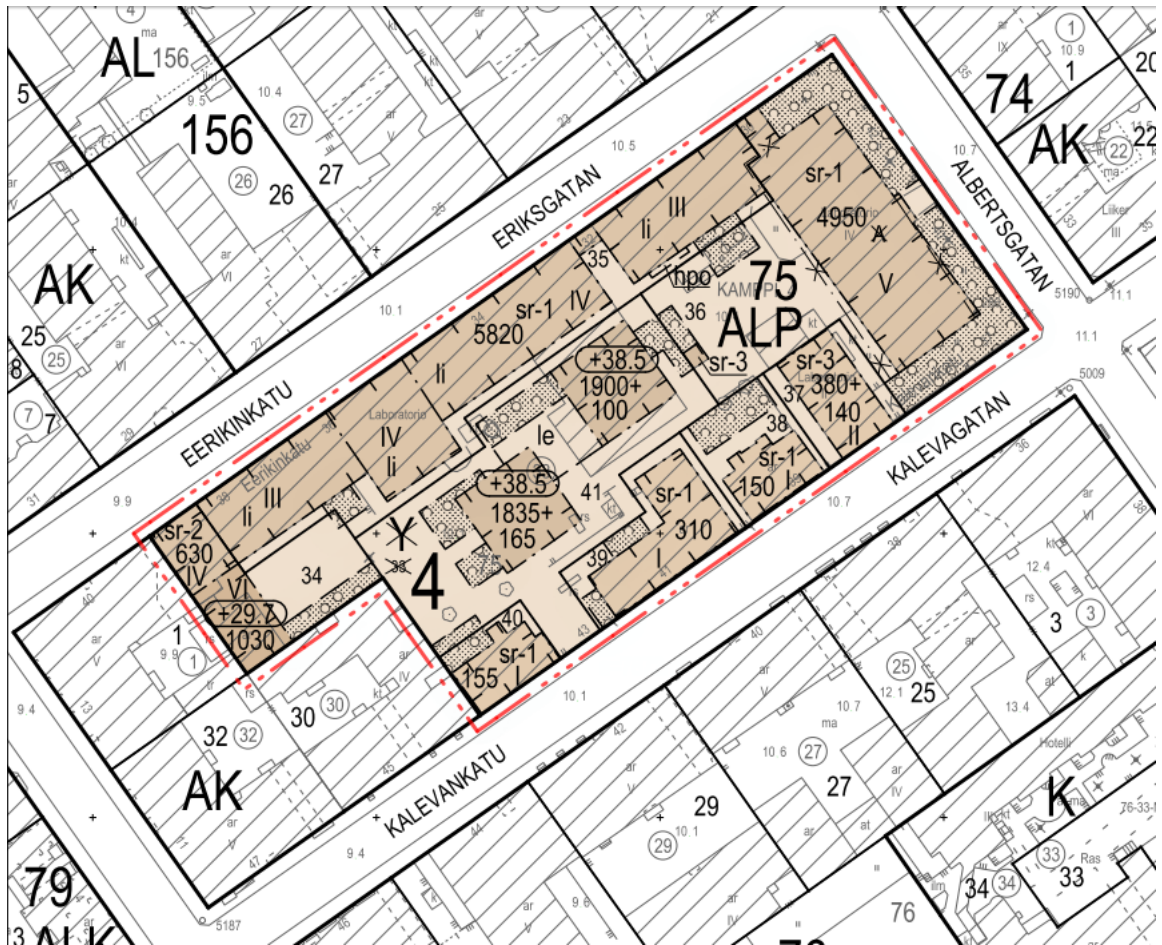
²⁰⁷ Hakaniemenrannan asemakaavan valmistelleen arkkitehdin haastattelu 23.9.2021.

nuoria aikuisia. Myös verkkokommentointi on ollut käytössä kahdella eri verkkoalustalla valmistelun aikana.

2.6 Kampin Kottarainen-korttelin kumppanuuskaavoitustapausesimerkki

2.6.1 Kaava mahdollistaa uusia asuntoja ja suojelee arvokkaat rakennukset

Kumppanuuskaavoituksen tapausesimerkiksi arviointiin valittiin Kampin Kottarainen-korttelin asemakaavan muutos. Kortteli sijaitsee keskeisellä paikalla Helsingin keskustassa Kampissa. Suunnittelualueen tontti ja rakennukset ovat yksityisomistuksessa. Asemakaavan kartta on esitetty kuviossa 6.²⁰⁸



Kuvio 6. Kottarainen-korttelin asemakaavan kartta²⁰⁹

Kaavan tarkoituksena on muuttaa aikaisemmin Metropolia ammattikorkeakoulun käytössä olleet rakennukset asuin- liike- ja toimitilakäyttöön. Alueella on vanhoja kult-

²⁰⁸ Kaupunginvaltuusto 8.1.2021 § 394; Kottarainen-kortteli. Asemakaavan selostus. Kaupunginvaltuusto 8.12.2021 § 8, liite 2, 7–8.

²⁰⁹ Kaupunginvaltuusto 8.1.2021 § 394; Kottarainen-kortteli. Asemakaavan selostus. Kaupunginvaltuusto 8.12.2021 § 8, liite 1.

ARVIOINTIMUISTIO 5.4.2023

tuurihistoriallisesti ja rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia, joita ei ole suojeltu aikaisemmassa asemakaavassa. Alueella on myös kaupunkikuvallista merkitystä. Kaavaratkaisun tavoitteena edistää uutta ja laadukasta asuntotuotantoa, suojella vanhat rakennukset, mahdollistaa alueelle uusia palveluja, mahdollistaa monipuolisia sijaintipaikkoja yrityksille ja lisätä keskustan elinvoimaisuutta. Kaavaratkaisulla pyritään edistämään kaupunginosan elävyyttä, omaleimaisuutta ja turvallisuutta.²¹⁰

Kottarainen-kortteli-kaavahanke on osa niin sanottua Metropolia-kokonaisuutta. Metropolia-hankkeet ovat aiemmin Metropolia ammattikorkeakoulun käytössä olleita tontteja ja kiinteistöjä, jotka kaupunki on myynyt Kojamo oy:lle. Kojamo oy tuottaa vuokra-asuntoja ja asumisen palveluja. Helsingissä on yhteensä kuusi Metropolia-hanketta, joista neljä on kantakaupungin alueella ja kaksi Käpylän suunnalla. Arviointiin Kottarainen-kortteli tapausesimerkistä haastateltu arkkitehti on vastannut kaikista kantakaupungin Metropolia-hankkeista.²¹¹

Kaavoitettavalla tontilla sijaitsee kuusi rakennusta: kolme noin 1840-luvulla asunnoiksi rakennettua matalaa puutaloa, entinen panimorakennus 1800-luvun lopulta, sekä kaksi oppilaitosrakennusta, jotka ovat valmistuneet vuosina 1925 ja 1933. Oppilaitosrakennukset ovat alun perin olleet Teknillisen korkeakoulun sähkö- ja konelaboratorioita. Kaavaratkaisussa yhden alueella toimineen sähkölaboratorion rakennuksen käyttötarkoitus muutetaan asuinkäyttöön ja entisen sähkö- ja konelaboratorion rakennusten käyttötarkoitus muutetaan liike- ja toimitiloiksi. Säilytettävien puutalojen ja entisen panimorakennuksen käyttötarkoitus mahdollistetaan asuin-, liike- ja toimitilakäyttöön. Kaava mahdollistaa pihalla olevien nykyisen asuinsiiven ja entisen autolaboratorion purkamisen ja sallii niiden tilalle asuinrakennusten lisärakentamisen. Muut rakennukset suojellaan asemakaavalla. Kaavaratkaisu mahdollistaa 11 340 kem² uutta asuntokerrosalaa ja ratkaisuun sisältyy 6 225 kem² toimitilakerrosalaa. Kaavan myötä mahdollinen asukasmäärän lisäys on noin 250.²¹²

²¹⁰ Kaupunginvaltuusto 8.1.2021 § 394; Kottarainen-kortteli. Asemakaavan selostus. Kaupunginvaltuusto 8.12.2021 § 8, liite 2, 3, 7–8.

²¹¹ Kottarainen-korttelin kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 26.9.2022; <https://kojamo.fi/sijoittajat/liiketoiminta/kojamo-sijoituskohteena/>. Luettu 25.1.2023.

²¹² Kottarainen-kortteli. Asemakaavan selostus. Kaupunginvaltuusto 8.12.2021 § 8, liite 2, 7.

2.6.2 Vuorovaikutusmahdollisuudet eivät poikenneet muista kaavoitushankkeista

Kaavoitus on tullut vireille vuonna 2018 tontin omistajan Kojamo Oy:n hakemuksesta.²¹³ Kaavoituksen vireille tulosta on ilmoitettu seuraavan vuoden kaavoituskatsauksessa²¹⁴ sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa 31.10.2019²¹⁵. Kaavaratkaisu on valmisteltu kumppanuuskaavoituksena yhdessä hakijan kanssa.²¹⁶ Asemakaavan muutos on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 8.12.2021 ja se on tullut lainvoimaiseksi 1.2.2022.²¹⁷

Kottarainen-korttelin kaavamuutosta valmistelleen arkkitehdin mukaan kaavoituksen sisällöstä ja tavoitteista on alettu neuvottelemaan hakijan kanssa heti kaavan vireille tulosta asti ja tässä kuten muissakin Metropolia-hankkeissa hakijan kanssa neuvottelua on ollut poikkeuksellisen paljon verrattuna muihin kaavoitushankkeisiin. Neuvottelut ovat pääosin liittynyt hakijan ja kaupungin väliseen näkemyseroon alueen rakennuksille osoitettavasta käyttötarkoituksesta. Hakijan toiveena on ollut saada alueelle mahdollisimman paljon asuntoja, millä se on pyrkinyt edistämään omaa liiketoimintaansa. Kaupunki puolestaan on omien periaatteidensa mukaisesti punninnut muita mahdollisia rakennusten käyttötarkoituksia, kuten esimerkiksi alun perin opetuskäyttöön suunniteltujen tilojen säilyttämistä opetustiloina tai rakennusten alakerrosten osoittamista liiketiloiksi. Hakija olisi myös halunnut purkaa tai siirtää suuremman osan vanhoista rakennuksista kuin lopullisessa kaavaratkaisussa sallitaan.²¹⁸

Kaavaa valmistelleen arkkitehdin mukaan kaavoituksen alkuvaiheessa, ennen kuin OAS:aa on laadittu tai muita osallisia on ollut mukana, on käyty paljon keskustelua kaupungin sisäisesti kaava-alueen rakennusten käyttötarkoituksesta. Sisäisissä keskusteluissa ovat olleet mukana asemakaavoituksen ohella esimerkiksi kasvatuksen ja koulutuksen toimiala ja kaupungin tilapalvelut, mutta myös hakijan ja Helsingin kaupunginmuseon edustajat. Hakijan edustajalle ei tarvinnut erikseen esitellä kaupungin kaavoitusprosessia ja demokraattiseen prosessiin kuuluvaa kaupunkilaisten osallistamista ja tiedottamista, koska se on ollut entuudestaan hänelle tuttu.²¹⁹

OAS ja muuta kaavahankkeeseen liittyvää aineistoa (suppea rakennushistoriaselvitys ja Kottarainen-korttelin käyttötarkoituksikaavio) oli nähtävillä 18.11.–9.12.2019.²²⁰ Nähtävilläolosta ilmoitettiin kirjeillä, kaupungin verkkosivuilla, Helsingin Uutisissa ja Hufvudstadsbladetissa.²²¹ Kaupunkilaiset ovat voineet tutustua kaava-aineistoon

²¹³ Kottarainen-kortteli. Asemakaavan selostus. Kaupunginvaltuusto 8.12.2021 § 8, liite 2, 23.

²¹⁴ Helsingin kaupungin kaavoituskatsaus 2019.

²¹⁵ Kottarainen-kortteli. Asemakaavan selostus. Kaupunginvaltuusto 8.12.2021 § 8, liite 2, 1 ja selostuksen liitteenä oleva 31.10.2019 päivätty OAS.

²¹⁶ Kottarainen-korttelin kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 26.9.2022.

²¹⁷ Kaupunginvaltuusto 5.5.2021 § 102; <https://www.hel.fi/kanslia/fi/julkaisut-ja-kuulutukset/kaavakuulutukset/kaavakuulutukset-2022/asetuskaavakuutus20220201v>. Luettu 14.9.2022.

²¹⁸ Kottarainen-korttelin kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 26.9.2022.

²¹⁹ Kottarainen-korttelin kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 26.9.2022.

²²⁰ Osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Kaupunkiympäristön toimiala, asemakaavoitus 31.10.2019, 2.

²²¹ Vuorovaikutusraportti. Kottarainen-korttelin (Kamppi) asemakaavan muutos Kaupunginvaltuusto 8.12.2021 § 8, liite 3, 2; Kottarainen kortteli, asemakaavan muutos.

ARVIOINTIMUISTIO 5.4.2023

kaupunkiympäristön toimialan asiakaspalvelussa, Rikhardinkadun kirjastossa ja Helsingin verkkosivuilla.²²² OAS:sta ja valmisteluaineistosta oli mahdollista esittää mielipiteitä kirjallisesti (kirjeellä tai sähköpostilla) tai suullisesti suoraan suunnittelijalle.²²³ Asemakaavoituksen kantakaupungin tiimipäällikkö esitteli kaavahanketta yhtenä useista eri aiheista myös asukastilaisuudessa keskustakirjasto Oodissa 19.11.2019. Tilaisuudessa oli läsnä kaavan hakijan Kojamo oy:n edustaja. Kaavaa valmistelleen arkkitehdin mukaan Kottarainen-korttelin kaavahanke ei juuri herättänyt kiinnostusta tilaisuuden osallistujissa.²²⁴

Kottarainen-kortteli kaavoitushankkeen osallisuus- ja arviointisuunnitelmaa ja valmisteluaineistoa koskevia kirjallisia mielipiteitä saapui kaksi kappaletta. Mielipiteet kohdistuivat puutalojen suojeluun, täydennysrakentamisen määrään, puuston säilymiseen tontilla sekä rakennusten käyttötarkoituksen monipuolisen käyttötarkoituksen säilymiseen korttelialueella. Lisäksi toisessa mielipiteistä esitettiin huoli tulevasta rakennusaikaisista järjestelyistä. Mielipiteisiin vastattiin ja ne otettiin huomioon kaavoitustyössä siten, että vanhat puutalot ja panimorakennus säilytettiin tontilla ja täydennysrakentamisen määrää ja kokoa ohjattiin kaavamääräyksiin.²²⁵

Kottarainen-korttelin kaavaprosessi on luokiteltu asemakaavoituksen ohjeen mukaisesti M-kokoiseksi.²²⁶ Kaavaa valmistelleen arkkitehdin mukaan kaavan merkittävyyden määrittelyyn vaikuttaa yleensä kaava-alueen koko, mikä tässä tapauksessa on pieni. Kantakaupungin alueille tyypillisesti kulttuuri- ja rakennushistorialliset perusteet kuitenkin kasvattivat kaavahankkeen merkittävyyttä. Kaavoitusta valmistelleen arkkitehdin mukaan kokoluokka ohjaa vuorovaikutuksen määrää: mitä isomman kokoluokan kaavahanke, sitä enemmän vuorovaikutustilaisuuksia tarjotaan. Koska Kottarainen-kortteli oli M-koon kaavahanke, kaavoitusprosessiin ei asemakaavoituksen ohjeen mukaisesti kuulunut vaihetta, jossa kaavaluonnos olisi ollut kommentoitavana.²²⁷

Kaavaehdotus oli julkisesti nähtävillä 20.5.–22.6.2021 eli 34 päivää, mikä ylittää maankäyttö- ja rakennuslain 65 § määritellyn vähimmäisajan 30 päivää. Nähtävilläoloaika jatkettiin karttapalvelussa 8.6.–9.6.2021 olleen teknisen vian vuoksi. Nähtävilläolon aikana kaavaehdotuksesta oli mahdollista tehdä muistutuksia, joita tehtiin neljä kappaletta. Muistutukset kohdistuivat kaava-alueen täydennysrakentamiseen, nykyisen rakennuskannan osittaiseen purkamiseen, puiden säilymiseen sekä lintujen

²²² Kottarainen-kortteli. Asemakaavan selostus. Kaupunginvaltuusto 8.12.2021 § 8, liite 2, 23.

²²³ Kottarainen kortteli, asemakaavan muutos. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Kaupunkiympäristön toimiala, asemakaavoitus 31.10.2019, 2.

²²⁴ Kottarainen-korttelin kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 26.9.2022.

²²⁵ Vuorovaikutusraportti. Kottarainen-korttelin (Kamppi) asemakaavan muutos Kaupunginvaltuusto 8.12.2021 § 8, liite 3, 5–6.

²²⁶ Ks. tarkemmin eri kokoisten asemakaavaprosessien luokittelusta s. 17.

²²⁷ Kottarainen-korttelin kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 26.9.2022; Ks. myös kuvio kaavoituksen kulusta ja osallistumismahdollisuuksista s. 15.

elinolosuhteisiin. Muistutuksissa pidettiin hyvinä asioina rakennusten käytön laajentamista sekä vanhojen rakennusten suojelua. Yhdessä muistutuksessa ehdotettiin julkista kulkuyhteyttä Eerikinkadulta Kalevankadulle.²²⁸

Kaavoitusta valmistelleen arkkitehdin mukaan hankkeen vuorovaikutusta on ohjannut lähinnä maankäyttö- ja rakennuslaki: osallistamista on pyritty tekemään siten, että kaikki lain mukaan riittävät ja tarpeelliset asukaskuulemiset on järjestetty. Kaavaprosessin kaikissa vaiheissa on lisäksi pyydetty ja saatu lausuntoja viranomaisilta. Kaupungilla ei ole olemassa erillisiä toimintalinjauksia kumppanuuskaavoitushankkeille, mutta hyviä käytäntöjä on tiedossa. Esimerkiksi omissa hankkeissaan haasteltu arkkitehti on osallistanut tarvittaessa myös hakijaa vastineiden laatimiseen. Lopullinen vastuu vastineiden laatimisesta on kuitenkin kaupungilla.²²⁹

Se, että kyseessä on kumppanuuskaavoitushanke, ei kaavaa valmistelleen mukaan vaikuttanut vuorovaikutusmahdollisuuksien määrään, ajoitukseen tai vuorovaikutuksen muotoihin, vaan hankkeessa on tehty samat asiat kuin muissakin kaavoitusprosesseissa. Tämän kaavoitustapauksen vuorovaikutuksessa ei kaavaa valmistelleen arkkitehdin mukaan ollut muuta erikoista muihin hankkeisiin verrattuna kuin se, että yksi muistutuksista oli jäänyt kirjaamon roskapostiin. Tällöin vuorovaikutusraportista puuttui tämä muistutus ja siihen ei ollut vastattu. Muistutuksen asiasisältö oli kuitenkin jo huomioitu kaavassa ja muistutukseen laadittiin vastine, kun virhe huomattiin. Muistutus liittyi julkisen kulun järjestämiseen korttelissa.²³⁰

Viranomaisten kanssa käyty vuorovaikutus vaikutti kaavaa valmistelleen arkkitehdin mukaan eniten lopulliseen kaavaratkaisuun. Kaupunkilaisilta tuli poikkeuksellisen vähän muistutuksia, vaikka kaavoituksesta annettiin tiedotteita. Syyksi kaupunkilaisten passiivisuuteen valmistelija arvelee, että Kottarainen-korttelin kaavamuuoksella ei ole suurta vaikutusta alueen ihmisten elinympäristöön. Rakennukset pysyivät ennallaan, tosin jotkut mielipiteitä esittäneet olisivat halunneet niiden säilyvän opetuskäytössä. Kaavassa osoitettu täydennysrakentaminen oli jo prosessin alkuvaiheessa kaupunginmuseon asiantuntijoiden kanssa käytyjen keskustelujen perusteella suunniteltu maltilliseksi ja melko matalaksi. Kirjallisten mielipiteiden ja muistutusten ohella kaavan valmistelija sai lisäksi joitakin puhelinsoittoja alueella asuntoa myyville tai ostaville henkilöiltä, jotka tiedustelivat sitä, miten kaavamuutos alueeseen vaikuttaa. Puhelinsoittoja ei kirjata vuorovaikutusraporttiin tai muihin kaavadokumentteihin, koska valmiissa raporttipohjissa ei ole paikkaa niiden kirjaamiselle. Valmistelijan mukaan monelle mielipiteitään esittäneelle oli tärkeää, että vanhat puurakennukset säilyvät tontilla. Lopullisessa kaavaratkaisussa oli helppo toimia kaupunkilaisten toiveen mukaisesti, koska kaupungilla oli valmiiksi sama näkemys.²³¹

Kottarainen-korttelin kaavoitusprosessissa tarjottiin M-kokoisessa kaavoitusprosessissa tavanomaiset vuorovaikutusmahdollisuudet, jotka on esitetty edellä. Kaavoituk-

²²⁸ Kottarainen-kortteli. Asemakaavan selostus. Kaupunginvaltuusto 8.12.2021 § 8, liite 2, 24.

²²⁹ Kottarainen-korttelin kaavamuuoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 26.9.2022; Vuorovaikutusraportti. Kottarainen-korttelin (Kamppi) asemakaavan muutos Kaupunginvaltuusto 8.12.2021 § 8, liite.

²³⁰ Kottarainen-korttelin kaavamuuoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 26.9.2022.

²³¹ Kottarainen-korttelin kaavamuuoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 26.9.2022.

sesta vastanneen arkkitehdin mukaan tässä kaavoitushankkeessa ei vuorovaikutusta suunniteltaessa koettu, että olisi ollut tarvetta tavanomaisista poikkeaville osallistamistavoille, joilla tavoitettaisiin joitakin yleensä vaikeasti tavoitettavia ryhmiä (esimerkiksi maahanmuuttajia, nuoria tai nuoret aikuiset). Arkkitehdin mukaan sellaisia voitaisiin harkita esimerkiksi silloin, jos kaavoitus koskisi jotakin julkiseen käyttöön osoitettu tilaa tai Itä-Helsinkiiä.²³²

Vuorovaikutus on haastatellun arkkitehdin mukaan suuri osa kaavoitustyötä ja kaupunki hoitaa sen hyvin. Eri alueilla asukkaiden kynnys vastustaa kaavoituksessa esitettyjä suunnitelmia on erilainen. Esimerkiksi Laajasalo tunnetaan asemakaavoituksessa alueena, jossa hankkeista valitetaan aina. Sen sijaan tiiviimmin asutussa kantakaupungissa ei valiteta naapurikortteleihin tulevista hankkeista kovin herkästi. Aktiivisilla alueilla kaavoittaessa tuntuu arkkitehdin mukaan siltä, ettei mikään määrä osallistamista riitä asukkaille, vaan mitä enemmän tilaisuuksia järjestetään, sitä pienempiin yksityiskohtiin asukkaat puuttuvat.²³³

2.7 Kaavoista valitetaan verrattain vähän

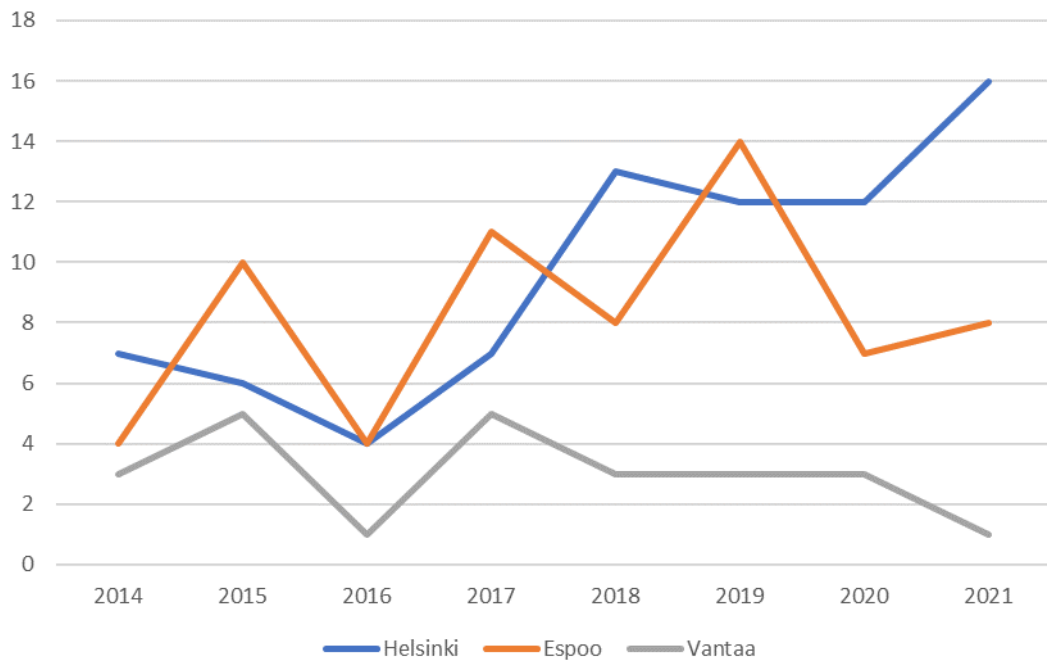
Kaavoista tehdyt valitukset Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla ovat viime vuosina kehittyneet kuviossa 7 esitetyllä tavalla. Helsingissä valitusten määrä on ollut nousussa vuodesta 2016 alkaen. Helsingin ja Espoon kaavoista tehtyjen valitusten määrät ovat olleet melko samalla tasolla mutta parina viime vuonna Helsingin kaavoista on tehty valituksia enemmän kuin Espoossa. Vantaalla kaavoista tehdään valituksia selkeästi vähemmän kuin Helsingissä ja Espoossa ja valitusten määrä on ollut hienoisessa laskussa. Erityisesti Vantaalla valitusten vuosittainen määrä on niin vähäinen, että kehityssuunnista ei välttämättä voi vetää luotettavia johtopäätöksiä. Kuntia vertailtaessa täytyy huomioida, että Helsingissä kaavoitetaan enemmän kerrosalaneliömetrejä kuin Espoossa ja Espoossa taas enemmän kuin Vantaalla. Esimerkiksi vuonna 2020 Helsingissä hyväksyttiin asemakaavoissa 614 227 kem². Espoon vastaava kerrosneliömäärä oli 37 prosenttia ja Vantaalla 61 prosenttia pienempi kuin Helsingissä. Suhteessa kaavoitettuun kerrosneliömäärään kaavoista tehdään vähän valituksia.²³⁴

Kuntien valitusmäärien vertailu ei ole yksiselitteistä. Kaavojen kappale- tai kerrosalämäärien lisäksi asiaan voivat vaikuttaa esimerkiksi yhdyskuntarakenne ja sosioekonomiset erot. Valittamisen todennäköisyys saattaa kasvaa, kun kyse on täydennysrakentamisesta tai alueella asuu aktiivista väestöä. Lisäksi valituksiin voivat vaikuttaa kaavoista uutisointi ja monet yksittäiset seikat.

²³² Kottarainen-korttelin kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 26.9.2022.

²³³ Kottarainen-korttelin kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 26.9.2022.

²³⁴ Tarkastuslautakunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 12.11.2021 ja asemakaavapäällikön sähköposti 28.8.2022.



Kuvio 7. Kaavoista tehtyt valitukset Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla vuosina 2014–2021²³⁵

Kaavoja kumotaan harvoin. Vuosina 2000–2022 asemakaavoja on Helsingissä kumottu osin tai kokonaan hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa kahdeksan kappaletta. Lisäksi ainakin vuonna 2016 hyväksytty yleiskaava kumottiin osittain. Tyypillisiä kumoamisperusteita ovat aiemmin olleet rakennussuojelu- ja kulttuuriarvot, ja viimeisimmissä tapauksissa luontoarvot. Lisäksi kahdessa tapauksessa liikenteellisiin selvityksiin on liittynyt epävarmuutta. Puutteellinen vuorovaikutus ei ole ollut kaavojen kumoamisen perusteena. Suhteessa siihen, että kaavoja hyväksyttiin esimerkiksi vuosina 2018–2020 noin 50–60 kappaletta vuodessa, kumottujen kaavojen määrä on vähäinen.²³⁶

Kumotuissa kaavoissa on suurta ajallista vaihtelua. Esimerkiksi vuonna 2020 kumottiin jopa kolme asemakaavaa, mutta edeltävä tapaus oli vuodelta 2014. Tätä vanhemmat tapaukset löytyvät vuodelta 2006, jolloin kumottiin kaksi asemakaavaa.²³⁷

2.8 Havaintojen yhteenveto

Kaavoituskatsauksia on julkaistu maankäyttö- ja rakennuslain 6 § mukaan vuosittain, eikä tiedossa ole, että mitään merkittäviä kaavoitushankkeita olisi jäänyt pois katsauksista. Katsauksista on tiedotettu laajasti erilaisissa vuosittain vaihdelleissa kanavissa. Kaavoituskatsaukset ovat olleet hyvin kaikkien kaupunkilaisten saatavissa

²³⁵ Tarkastuslautakunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 12.11.2021 ja asemakaavapäällikön sähköposti 28.8.2022.

²³⁶ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön toimittama aineisto 25.5.2021, korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökset 2018:151 ja 2022:56; Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaihtusasiiantuntijan, viestintäasiiantuntijan ja kaupunkiuudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

²³⁷ Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön toimittama aineisto 25.5.2021.

verkossa ja myös paperisena, tosin viime vuosina paperista versiota on pitänyt pyytää erikseen kaupunkiympäristön asiakaspalvelusta. Yhdenvertaisuusnäkökulma ja kaikkien kaupunkilaisten tavoittaminen on huomioitu julkaisemalla kaavoituskatsaus vuosittain kummallakin kotimaisella kielellä ja lisäksi viime vuosina myös englanniksi. Myös katsauksen selkokielistämistä on kokeiltu vuonna 2019. Kaupunkiympäristön toimialalla kaavoituskatsausta pidetään ajastaan jälkeen jääneenä tapana viestiä asukkaille kaavoitushankkeista ja muista suunnitelmista. Katsausten laatimiseen käytetään toimialalla suhteettoman paljon resursseja verrattuna katsausten merkitykseen kaupunkilaisten tiedonlähteenä.

Kaupungin asemakaavoituksessa on ollut yleisenä toimintatapana toteuttaa kaava-vuorovaikutusta vähintään lainsäädännön mukaisesti, yleensä laajemmin. Merkittävimmissä tai mahdollisesti ristiriitoja aiheuttavissa kaavahankkeissa lisätään prosessiin vuorovaikutusmahdollisuuksia ja käytetään monipuolisemmin erilaisia osallistamiskeinoja. Vuorovaikutuksen toteutuminen lain ja kaupungin linjausten mukaisesti varmistetaan prosessiohjeilla ja yksityiskohtaisesti ohjeistetuilla asiakirjapohjilla. Valmistelijat ovat yleensä innokkaita tavoittelemaan kaupunkilaisia vaikuttamaan kaavaproessiin.

Kaupunkiympäristön toimialalla on tunnistettu sellaiset ryhmät, jotka ovat yleensä vähemmän aktiivisia osallistumaan kaavoitusprosessiin. Tällaisia ovat esimerkiksi nuoret, maahanmuuttajataustaiset sekä sosioekonomisesti heikommilla alueilla ja vuokra-asunnoissa asuvat. Periaatteena on, että kaavaa valmistellessa tehdään erityisiä toimenpiteitä näiden vähemmän aktiivisten ryhmien osallistamiseksi niissä tapauksissa, joissa on kysymys merkittävämmästä kaavahankkeesta, joka vaikuttaa näiden ryhmien elinympäristöön. Käytännössä vähemmän aktiivisia ryhmiä osallistavia vuorovaikutusmenetelmiä on toteutettu toimialan viestinnän ja vuorovaikutusasiantuntijoiden toimesta kokeiluluontoisesti yksittäisissä kaavahankkeissa.

Kumppanuuskaavoitustapauksissa kaupunkiympäristön toimialalla on periaatteena, että osalliset pyrittäisiin ottamaan mukaan suunnitteluun sellaisessa vaiheessa, jossa heillä olisi aidosti mahdollisuus vaikuttaa suunnitelmiin. Sellaisissa tapauksissa, joissa suunnitelmille on jo valmiiksi tiukat reunaehdot, osallisten pitäisi päästä mukaan jo ennen varsinaista aloitusvaihetta. Kaupunki on tehnyt aloitteen vuorovaikutuksesta kaupunkilaisten kanssa joissakin yksittäisissä merkittävimmissä kumppanuuskaavoitushankkeissa jo ennen kaavoitusprosessin alkua, esimerkiksi Hietalahdenrannan asemakaavoituksessa ja Oulunkylän keskustakortteleiden suunnittelussa. Yksityisomisteisia tontteja koskevilla hankkeilla kaupunkilaisilla voi olla rajallisemmat vaikutusmahdollisuudet kuin kaupungin omistamia alueita koskevilla hankkeilla. Tämän vuoksi kaupunki saattaa järjestää näissä hankkeissa kaupunkilaisille vähemmän vuorovaikutustilaisuuksia. Vuonna 2021 kaupunki on ottanut käyttöön kehittämisvarausprosessin mallin, jonka mukaan vuorovaikutus kaupunkilaisten kanssa aloitetaan merkittävimmissä kehittämisvarauksissa jo ennen varsinaisen kaavoitusprosessin alkua.

Pelimannintien kaavaan liittyvä vuorovaikutus, tiedottaminen ja kuntalaisten mahdollisuudet osallistua ovat olleet kaavan merkitykseen nähden laajoja ja ylittävät arviointihavaintojen perusteella lainsäädännön vaatimukset. Vuokratalovaltaisella alueella

ARVIOINTIMUISTIO 5.4.2023

poikkeuksellisesti kotiin jaettava mainos asukastilaisuudesta aktivoi vähemmän aktiivisia ryhmiä ja se on myös pyrkimystä aktiiviseen osallistamiseen. Näin osallisuuskäytännöt toteuttavat myös tuolloin voimassa olleen kaupunkistrategian ja hieman asukastilaisuuden jälkeen voimaan tulleen kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelmaa. Toisaalta kotijakelu liittyi samaan aikaan valmisteltavan Kaarelan aluesuunnitelman vuorovaikutustilaisuuteen. Tilaisuutta pystyttiin hyödyntämään myös muiden hankkeiden vuorovaikutuksessa.

Käskynhaltijantien kaavan vuorovaikutusmahdollisuudet ovat todennäköisesti olleet huomattavasti laajemmat kuin monissa muissa merkitykseltään vastaavissa hankkeissa. Arviointihavaintojen perusteella lainsäädännön vaatimukset täyttyvät selvästi. Kuntalaisia on pyritty osallistamaan erityisesti Raide-Jokeriin liittyen esimerkiksi markkinoimalla laajasti uutiskirjettä ja järjestämällä aiheesta omia tilaisuuksia. Myös aktiivinen asukasyhdistys järjestää vuosittain tilaisuuksia ajankohtaisista hankkeista. Näiden myötä myös Käskynhaltijantien asemakaava on saanut runsaasti näkyvyyttä. Kaavaa on valmisteltu sellaisena aikana, jona kaupunkistrategian 2017–2021 ja kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelman 2019–2021 vähemmän aktiivisten ryhmien osallistamista koskevat linjaukset eivät ole olleet voimassa, joten näiden osalta ei ole edellytetty toimenpiteitä. Mitään erityistä vähemmän aktiivisten ryhmien tai alueiden aktivointia ei kaavavalmistelun yhteydessä ole tehty. Toisaalta Oulunkylä ei sosioekonomisen statuksensa vuoksi tarvitse välttämättä erityistä aktivointia ja hanke on saanut alueella joka tapauksessa runsaasti näkyvyyttä.

Hakaniemenrannan asemakaavan vuorovaikutus täyttää selkeästi lainsäädännön vaatimukset. Hanketta on valmisteltu kahden eri kaupunkistrategian aikana ja valmistelussa on havaintojen perusteella huomioitu erityisesti strategiaohjelman 2013–2016 tavoitteet uusista sähköisistä osallistumiskanavista ja vuorovaikutuksellisista menetelmistä. Myös alueen meriliikennöitsijäyrittäjät oli strategian mukaisesti otettu mukaan valmisteluun. Kaupunkilaisia on osallistettu perinteisten asukasiltujen ja työpajojen lisäksi myös Instawalk- ja Flow Talks -kokeiluilla. Näiden kokeilujen tarkoitus oli saada valmisteluun mukaan erityisesti nuoria ja nuoria aikuisia. Myös verkkokommentointi on ollut käytössä kahdella eri verkkoalustalla valmistelun aikana.

Kampin Kottarainen-korttelin asemakaavan muutoksen valmistelussa toteutettu vuorovaikutus täytti lainsäädännön vaatimukset riittävästä kaavavuorovaikutuksesta. Kaava-aineiston nähtävillä pitämisen lisäksi suunnitelmia esiteltiin asukastilaisuudessa. Kaavaehdotuksen nähtävilläoloaika ylitti lainsäädännössä määritellyn 30 päivää. Kaupunkilaisten osallistaminen on toteutettu tavanomaisen M-kokoisen kaavaprosessin ohjeistusten mukaisesti. Tavanomaisesta poikkeavia osallistamiskeinoja, esimerkiksi vähemmän aktiivisten kaupunkilaisten osallistamiseksi prosessiin, ei käytetty. Resurssien käytön kannalta tämä oli hyvin perusteltua, koska suunnitelma-alue sijaitsee kantakaupungissa, eikä kaupungin suunnitelmissa ole missään vaiheessa pyritty muuttamaan asukkaiden elinympäristöä kovinkaan merkittävästi. Kaavaprosessissa saatiin hyvin vähän kaupunkilaisten palautetta.

Kumppanuuskaavoituksena toteutetussa hankkeessa suunnitelmat neuvoteltiin hyvin pitkälle valmiiksi jo ennen kaavoitusprosessin aloitusvaihetta. Näissä alustavissa neuvotteluissa ei kuultu kaupunkilaisia, mutta kaavan hakija ja vanhojen rakennusten

ARVIOINTIMUISTIO 5.4.2023

säilyttämistä puoltanut Kaupunginmuseo sekä rakennusten mahdollisesta opetus- käytössä säilyttämisestä kiinnostunut kasvatuksen ja koulutuksen toimiala olivat mukana neuvotteluissa alusta asti. Hankalinta vuorovaikutuksessa oli omia liiketaloudellisia tavoitteitaan eli mahdollisimman suurta asuntojen määrää edistämään pyrkineen hakijan kanssa neuvottelu. Jälkikäteen arvioiden kaupunkilaisten kuuleminen ennen aloitusvaihetta ei olisi todennäköisesti tuonut mitään uusia näkökulmia suunnitelmaan, koska kaavoitusprosessin aikana tulleissa muistutuksissa ja mielipiteissä kaupunkilaiset olivat samalla kannalla rakennusten suojelemisesta kuin kaupunki.

Kaavoista valitetaan varsin vähän siihen nähden, miten paljon Helsingissä kaavoitetaan. Helsingissä valitusten määrä on ollut nousussa vuodesta 2016 lähtien. Kaavoja kumotaan harvoin. Vuosina 2000–2022 asemakaavoja on Helsingissä kumottu osin tai kokonaan hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa kahdeksan kappaletta. Tyypillisiä kumoamisperusteita ovat aiemmin olleet rakennussuojelu- ja kulttuuriarvot, ja viimeisimmissä tapauksissa luontoarvot.

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kaupunkilaisten osallisuus toteutuu asemakaavoituksessa lainsäädännön ja kaupungin linjausten mukaisesti. Kaikissa arviointiin valituissa esimerkkitapauksissa kaupunki on toteuttanut vuorovaikutuksen laajempaan ja monipuolisempaan kuin lainsäädäntö minimissään edellyttäisi. Kaikissa arvioiduissa kaavoitustapauksissa on myös toimittu kaavan valmistelun ajankohtana voimassa olleiden kaupungin linjausten mukaisesti. Lainsäädännön ja linjausten toteutumisesta varmistavat erityisesti asemakaavoituksen prosessiohjeet ja yksityiskohtaisesti ohjeistettut asiakirjapohjat, joita kaavojen valmistelijat käyttävät. Kaavoituskatsaukset on julkaistu ja niistä on tiedotettu vuosittain maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla.

Kaavoista valitetaan varsin vähän siihen nähden, miten paljon Helsingissä kaavoitetaan. Kaavoja on myös kumottu hyvin vähän, mikä tukee johtopäätöstä siitä, että kaavaprosesseja toteutetaan Helsingissä lainmukaisesti.

Kaikissa tarkastelluissa tapauksissa kaupunkilaisia on osallistettu vaikuttamaan kaavaprosessiin. Kaupungin periaatteiden mukaisesti merkittävämmissä kaavoitushankkeissa on tarjottu enemmän ja monipuolisempia osallistumismahdollisuuksia kuin vähemmän merkittävissä hankkeissa. Kaavan merkittävyyden määrittelyyn vaikuttavat suunnittelualueen koon ja rakentamisen määrän lisäksi muut mahdollisesti keskustelua tai ristiriitoja aiheuttavat asiat, kuten esimerkiksi alueen kulttuuri- tai rakennushistorialliset arvot tai luontoarvot. Kaavavuorovaikutukseen on käytettävissä rajallinen määrä resursseja, joten on viisasta jakaa niukat resurssit hankkeiden merkittävyyden perusteella. Käytännössä myös valmistelijoiden käytössä olevat vuorovaikutusresurssit ovat vähentyneet ja valmistelija itse pystyy toteuttamaan vain perustasoisia osallisuuden toimenpiteitä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita automaattisesti osallisuuden heikkenemistä.

Asemakaavoituksessa on tehty toimenpiteitä, joilla on tavoiteltu vähemmän aktiivisten ja kaikkien alueiden asukkaiden saamista osallistumaan omien lähialueidensa kaavaprosesseihin. Vähemmän aktiivisia ryhmiä tavoitelleet toimenpiteet ovat kuitenkin olleet kokeilu- luontoisia tai satunnaisia lukuun ottamatta verkkotilaisuuksien järjestämistä. Erityisesti vähemmän aktiivisille ryhmille räätälöityjä vaikuttamistilaisuuksia tai -mahdollisuuksia on järjestetty sellaisissa tapauksissa, joissa kaavan mahdollistamat muutokset kohdistuisivat todennäköisesti johonkin yleensä vähemmän osallistuvaan ryhmään, esimerkiksi nuoriin, maahanmuuttajataustaisiin tai sosioekonomisesti heikompien alueiden asukkaisiin. Tämä on järkevää resurssien käyttöä.

Tapausesimerkeissä havaittujen toimenpiteiden lisäksi kaupunkiympäristön toimialalla on toteutettu vähemmän aktiivisia ryhmiä osallistavia vuorovaikutusmenetelmiä yksittäisissä kaavahankkeissa toimialan viestinnän ja vuorovaikutusasiantuntijoiden johdolla vuosina 2019–2020. Koronapandemian aikana vuodesta 2020 alkaen lisääntyneet ja pysyväksi käytännöksi jääneet verkkotilaisuudet ovat tuoneet lisää osallistujia. Verkkotilaisuudet ovat tarjonneet paremman osallistumismahdollisuuden kaavoitusprosessiin joillekin aiemmin

vähemmän aktiivisille ryhmille, kuten esimerkiksi lapsiperheiden vanhemmille tai liikkumiseisille henkilöille.

Arviointiin valitussa esimerkkitapauksessa ei harkittu mitään erityisiä toimenpiteitä, jotta varmistettaisiin kaupunkilaisten osallistumismahdollisuus kumppanuuskaavoitukseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Esimerkkitaapauksessa kaupunkilaisille suunnattuja vuorovaikutustilaisuuksia järjestettiin samaan tapaan kuin muissakin merkittävydeltään samantasoisissa kaavoitushankkeissa. Kottarainen-korttelin tapauksessa suunnitelmista on jo pitkälti sovittu kaavan hakijan, kaupungin muiden toimijoiden ja rakennussuojelua puolustaneen kaupunginmuseon kanssa ennen ensimmäisten kaikille kaupunkilaisille avointen vuorovaikutusmahdollisuuksien tarjoamista. Ratkaisu oli jälkikäteen arvioiden oikea, koska kaupunki ja kaupunginmuseo olivat samalla kannalla vanhojen rakennusten säilyttämisestä kuin suuri osa myöhemmässä vaiheessa palautetta antaneista kaupunkilaisista. Kaavan toteutuminen muuttaa vain vähän asukkaiden elinympäristöä, joten myös kaupunkilaisten kiinnostus suunnitelmaan oli poikkeuksellisen vähäistä.

Yhden tapauksen perusteella ei voi päätellä, kuinka systemaattisesti kaupunki noudattaa toimialan viestinnän ja vuorovaikutuksen asiantuntijoiden tunnistamaa periaatetta siitä, että merkittävimmässä kumppanuuskaavoitushankkeissa kaupunkilaisille tulisi tarjota mahdollisuus osallistua suunnitelmien laatimiseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Arviointiin saatiin kuitenkin lisäksi esimerkkejä siitä, että kaupunki on joissakin yksittäisissä elinkeinopoliittisesti merkittävissä hankkeissa järjestänyt kaupunkilaisille vuorovaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia jo ennen varsinaisen kaavoitusprosessin alkua. Lisäksi kaupunki on ottanut vuonna 2021 käyttöön kehittämisvarausprosessia koskevan mallin. Mallin mukaan kaupunkilaisille tarjotaan osallistumismahdollisuus merkittävimpiin hankkeisiin jo kehittämisvarausprosessin aikana, ennen kaavoitusprosessin alkua. Malli varmistaa kehittämisvarausten osalta järjestelmällisen harkinnan siitä, tulisiko kaupunkilaiset ottaa mukaan kumppanuuskaavoitushankkeen valmisteluun jo ennen varsinaisen kaavaproessin alkua.

LÄHTEET

Arviointikäynnit ja haastattelut

Tarkastuslautakunnan arviointikäynti kaupunkiympäristön toimialalle 12.11.2021

Asemakaavoituksen itäisen alueyksikön kahden arkkitehdin, itäisen aluesuunnittelun tiimipäällikön ja maisema-arkkitehdin sekä kaupunkitila- ja maisemasuunnittelun luontoasiantuntijan haastattelu arviointiaiheeseen asuinalueiden kaavoituksen vaikutus viheralueisiin, kaupunkiympäristön toimialan maankäyttö- ja kaupunkirakenne 12.10.2022.

Kottarainen-korttelin kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 26.9.2022.

Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön, vuorovaikutusasiantuntijan, viestintäasiantuntijan ja kaupunkiuudistus-yksikön päällikön haastattelu 15.11.2021.

Hakaniemenrannan asemakaavan valmistelleen arkkitehdin haastattelu 23.9.2021.

Käskynhaltijantien asemakaavaa valmistelleen arkkitehdin ja liikenneinsinöörin haastattelu 21.9.2021.

Pelimannintien ympäristön kaavamuutoksen valmistelleen arkkitehdin haastattelu 21.9.2021.

Vastaukset sähköpostitiedusteluihin

Kaupunkiympäristön toimialan vuorovaikutusasiantuntijan kommentit muistioloonnokseen 28.2.2023.

Kaupunkiympäristön toimialan kaupunkiuudistus-yksikön päällikön toimittama aineisto ja kommentit muistioloonnokseen 13.2.2023.

Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön ja media- ja asukasviestinnän yksikön päällikön vastaukset sähköpostitiedusteluun 9.11.2022.

Kaupunkiympäristön toimialan viestintäpäällikön sähköpostitse toimittama aineisto 25.5.2021.

Asemakaavapäällikön vastaus sähköpostitiedusteluun 28.8.2022.

Muut lähteet:

Demos Effect 2016. Flow Talks 2016. Urban Life. Yhteenvedo työpajoista. Saatavilla https://www.hel.fi/hel2/ksv/liitteet/2016_kaava/1611_1_Flow_Talk2016KSV.pdf. Luettu 1.2.2023.

Eerolainen, J. 2005 Maankäyttösopimukset – aitoa kumppanuutta? Maankäyttö 4/2005, 12–14.

Isola A-M., Kaartinen H., Leemann, L., Lääperi R., Schneider, T., Valtari S. & Keto-Tokoi A. 2017. Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. Työpaperi 33/2017. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Helsingin kaupungin kaavoituskatsaukset 2013–2022 (katsaukset ovat ilmestyneet eri nimillä eri aikoina):

- Kaavoituskatsaukset 2013–2016. Helsingin kaupunki, kaupunkisuunnitteluvirasto.
- Helsinki suunnittelee. Kaavoituskatsaus 2017. Helsingin kaupunki.
- Kotikaupunkisi kasvaa 2018. Helsinki. Kaupunkiympäristön esitteitä 2018:2.
- Helsingin kaupungin kaavoituskatsaus 2019. Kaupunkiympäristön julkaisu 2019:30.
- Kotikaupunkisi kasvaa 2020. Suunnittelu- ja kaavoituskatsaus. Kaupunkiympäristön julkaisu 2020:21.
- Suunnittelu- ja kaavoituskatsaus 2021. Helsingin kaupunkiympäristön toimiala. Kaupunkiympäristön esitteitä 2021:5.
- Suunnittelu- ja kaavoituskatsaus 2023. Helsingin kaupunkiympäristön toimiala. Kaupunkiympäristön esitteitä 2022:18.

Helsingin maapoliittiset linjaukset. Tontinluovutusta koskevat linjaukset 29.1.2019.

Kasvun paikka. Helsingin kaupunkistrategia 2021–2025.

Kuntalaki (410/2015).

Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen P. 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Artikkelijulkaisussa Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen P. (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus, 9–40.

Maailman toimivin kaupunki. Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021.

Peltola, R. 2015. Innovatiivinen maapolitiikka ja tontinluovutuskäytännöt: Hiukka-vaara-hankkeen raportti. Dominfo.

Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Toivonen L 2021. Kumppanuuden monet muodot. Acta 279. Kuntaliitto.

Strategiaohjelma 2013–2016. Helsingin kaupunki.

Yin, Robert K. 2014. Case study research. Design and Methods. 5th edition. Sage.

LIITTEET

Liitteet esitetään numeroidusti omilla sivuillaan.

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe
Osallisuus kaupunkisuunnittelussa ja kaavoituksessa
Arvioinnin valmistelijat: Petri Jäske ja Aija Kaartinen
Suunnitelman laatijat: Petri Jäske ja Aija Kaartinen
Arvioinnin ohjausryhmä: tarkastuslautakunnan 1. toimikunta
Valmistumisaika (arvio kuukaudesta, jona muistio toimikunnassa): 1/2022
Arviointiaiheen tausta, arvioinnin kohde ja rajaus
Osallisuudelle ei ole yksikäsitteistä määritelmää. ²³⁸ Kuntaliiton mukaan osallistumisen lähtökohtana on avoin viestintä ja vuorovaikutuksen mahdollisuudet. Osallistumisen edistämisen tarkoituksena on tarjota kuntalaisille monipuolisia osallistumisen paikkoja. Osa kuntien järjestämistä osallistumismahdollisuuksista perustuu lain vaatimukseen ja osa on kuntien vapaaehtoisesti kehittämisiä ja toteuttamia. ²³⁹
Lainsäädäntö
Kuntalaki turvaa kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeuden osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. ²⁴⁰ Maankäyttö- ja rakennuslaissa on tarkemmin esitetty jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantunte muksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. ²⁴¹
Kaavaa valmistelevien viranomaisten on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavoituksesta on tiedotettava siten, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Kunnan tulee myös laatia vähintään vuosittain kaavoituskatsaus niistä vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä. Kaavoituskatsauksesta on tiedotettava sen tarkoituksen kannalta sopivalla tavalla. ²⁴²
Kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen

²³⁸ Isola A-M, Kaartinen H, Leemannx, L, Lääperi R, SchneiderT, Valtari S & Keto-Tokoi A 2017. Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. Työpaperi 33/2017. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 3.

²³⁹ <https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/demokratia-ja-osallisuus/kuntalaisten-osallisuuden-edistaminen>. Luettu 6.6.2022.

²⁴⁰ Kuntalaki (410/2015) 22 §.

²⁴¹ Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) § 1.

²⁴² Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) § 6–7.

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.²⁴³

Kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista. Tämä ei koske vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta. Kaavoituksen vireille tulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista, suunnittelusta aikataulusta sekä osallistumis- ja arviointimenettelyistä. Ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä.²⁴⁴

Vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa ja vireille tulosta tiedottamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.²⁴⁵

Helsingin kaupungin hallintosääntö sekä osallisuus- ja vuorovaikutusmalli

Hallintosääntöön kirjattujen osallisuuden periaatteiden mukaan kunnan jäsenten osallisuus ja kaupungin ja kaupunkilaisten vuorovaikutus perustuu yksilöiden ja yhteisöjen osaamisen ja asiantuntijuuden hyödyntämiseen, omaehtoisen toiminnan mahdollistamiseen ja yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien luomiseen. Kaupunkilaisten ja palvelujen käyttäjien osallistumisen ja vuorovaikutuksen osatekijöitä ovat: Hallinnon avoimuus, selkeäkielinen ja monikanavainen viestintä, alueellinen osallistuminen, osallistava suunnittelu ja budjetointi, asukaslähtöisyyttä edistävät käyttäjä- ja asiakasraadit, asiakaskokemuksen ja palautteiden hyödyntäminen, toimivat aloitekäytännöt sekä kansalaistoiminnan kannuste- ja tukimenetelyt. Kaupunginvaltuusto asettaa kaupunkistrategiassa ja talousarviossa osallisuuden ja vuorovaikutuksen painopisteet ja tavoitteet.²⁴⁶ Helsingillä on ollut vuodesta 2017 lähtien myös käytössä osallisuuden periaatteisiin perustuva osallisuus- ja vuorovaikutusmalli, joka sisältää kaupunkilaisten osallistumisen kaupunkitasoiset linjaukset ja tavoitteet.²⁴⁷

Kaupunkistrategia 2021–2025

Uuden kaupunkistrategian mukaan ”Avoin Helsinki viestii ja toimii vuorovaikutteisesti. Helsinki vahvistaa osallisuutta ja vuorovaikutteisuutta kaikessa kaupungin

²⁴³ Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) § 62.

²⁴⁴ Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) § 63.

²⁴⁵ Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) § 30.

²⁴⁶ Hallintosääntö: 27 luku 1 §. Kaupunginvaltuusto 5.5.2021 § 98.

²⁴⁷ Kaupunginhallitus 13.11.2017 § 1047; <https://osallistu.helsinki/ammattilaisille/osallisuus/osallisuus-ja-vuorovaikutusmalli-2/>. Luettu 6.6.2022; Strategiakauden 2017–2021 arviointi Helsingin kaupungin osallisuustyöstä. Helsingin kaupunki 2021, 4–5.

toiminnassa edistämällä avointa toimintakulttuuria ja vuorovaikutteisia toimintatapoja sekä hyödyntämällä asukkaita ja yrityksiltä saatua palautetta. Kaupunki kutsuu aktiivisesti kaupunkilaisia, yrityksiä ja yhteisöjä mukaan osallistumaan ja vaikuttamaan kaupungin palveluihin, päätöksentekoon, toimintaympäristöön, omaan asuinalueeseen ja huolehtii myös kaikkien osallisuutta tukevista rakenteista. Helsinki edistää viestinnän ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien monikanavaisuutta, monimuotoisuutta ja monikielisyyttä huomioiden myös asuinalueiden väliset erot.”²⁴⁸

Kaupunkistrategia 2017–2021

Edellisen kaupunkistrategian mukaan Helsingin toimintamalli perustuu mahdollisimman suureen avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Helsinki vahvistaa asemaansa osallisuuden ja avoimuuden kansainvälisenä edelläkävijänä. Tavoitteena on, että asukkaat ja yritykset luottavat kaupungin toimintaan, että heidän todellinen vaikutuksensa toimintaan vahvistuu ja että modernit osallisuuskäytännöt parantavat väestöryhmien välistä ymmärrystä, yhdenvertaisuutta ja palvelujen laatua. Kaupunki edistää dialogia sekä aktivoi heikommassa asemassa olevia osallistumaan. Helsingissä liikenneinvestoinnit ja maankäyttö suunnitellaan aina yhdessä ja rakennetaan monipuolisia ja elinvoimaisia kaupunginosia kasvattamalla asukkaiden vaikutusvaltaa elinympäristönsä asioihin. Kaupunki investoi sekä infrastruktuuriin, että ihmisiin eri puolilla kaupunkia.²⁴⁹

Kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelma 2019–2021

Kaupunkiympäristölautakunta päätti kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelmasta vuosille 2019–2021, joka perustuu Helsingin osallisuus- ja vuorovaikutusmalliin. Kaupunkiympäristön toimialan osallisuussuunnitelma perustuu Helsingin osallisuus- ja vuorovaikutusmalliin. Suunnitelma on ohjeellisesti noudatettava. Osallisuussuunnitelma antaa perusteet käytännön osallisuuden suunnitteluun, mutta ei kuvaa yksityiskohtaisesti sitä, miten osallisuutta toteutetaan yksittäisissä hankkeissa. muun muassa esitetään, miten kaupunkilaisten tietoa hyödynnetään eri palveluissa ja miten kaikille luodaan yhdenvertainen mahdollisuus osallistua. Osallisuussuunnitelmassa on tunnistettu myös kohderyhmiä, joiden tavoittamisessa kaupunkiympäristön toimialalla on parannettavaa.²⁵⁰

Osallisuusprosessi

Kaavahankkeen alkuvaiheessa hankkeen etenemisestä tehdään suunnitelma, jota kutsutaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmaksi (OAS). Siinä kerrotaan kaavatyön tavoitteet ja lähtökohdat, miten kaavan valmistelu ja päätöksenteko etenee, miten valmisteluun voi osallistua ja miten kaavan vaikutuksia arvioidaan. Osallistumis- ja

²⁴⁸ Kasvun paikka. Helsingin kaupunkistrategia 2021–2025, 53.

²⁴⁹ Kaupunkistrategia 2017–2021: 15, 22, 44. Kaupunginvaltuusto 27.9.2017.

²⁵⁰ Kaupunkiympäristölautakunta 4.12.2018 § 628.

arviointisuunnitelmassa kerrotaan myös, miten kaavatyön edistymisestä tiedotetaan.²⁵¹

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan ja muuhun valmisteluaineistoon voi tutustua kaupungintalolla, kaupunkiympäristön asiakaspalvelussa, verkkosivuilla sekä usein myös suunnittelualueen läheisyydessä esimerkiksi kirjastossa. Tarvittaessa järjestetään yleisötilaisuus ja verkkokyselyitä. Suunnittelun tavoitteista, osallistumisesta ja vaikutusten arvioinnista voi kertoa mielipiteensä kirjallisesti tai suullisesti.²⁵²

Valmisteluaineiston pohjalta laaditaan kaavaehdotus, jossa otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon aiemmin saadut mielipiteet. Ehdotus on kaupunkiympäristön toimialan viimeistelty näkemys alueesta päätöksentekoa varten. Ehdotus sisältää kaavakartan kaavamerkintöineen ja -määräyksineen sekä kaavaselostuksen. Kuntalainen voi tehdä kaavaehdotuksesta kirjallisen muistutuksen. Muistutus on toimitettava kirjaamoon määräajassa. Määräaika on kaavaehdotuksen merkittävydestä riippuen 30 tai 14 päivää. Kaavan valmistelija laatii saapuneisiin lausuntoihin ja muistutuksiin vastaukset ja muuttaa ehdotusta tarpeen mukaan.²⁵³

Kaavoituksen tavoitteet

Helsingin kaavoituksen keskeiset tavoitteet pohjautuvat kaupunginvaltuuston hyväksymään kaupunkistrategiaan sekä Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmaan (AM-ohjelma)²⁵⁴. Kaupunkistrategia sekä AM-ohjelma asettavat Helsingin tavoitteeksi tuottaa vuosittain keskimäärin 7 000 uutta asuntoa hyvien joukkoliikenneyhteyksien lähelle. Uusien kaupunginosien rakentamisen lisäksi tavoitteena on saada vanhoihin kaupunginosiin täydennysrakentamisen avulla uusia asukkaita ja monipuolisempi väestörakenne turvaamaan alueiden palveluja. Asemakaavoitusta ohjaa vuonna 2016 valmistunut yleiskaava.²⁵⁵

Kumppanuuskaavoitus

Kumppanuuskaavoituksella tarkoitetaan kunnan ja yksityisten toimijoiden yhteistyötä, jossa korostuu kaavoituksen ja rakennesuunnittelun eteneminen rinnakkain. Kumppanuuskaavoituksen eduiksi on tunnistettu synergiahyödyt, yksityisen puolen luovuuden yhdistäminen julkisen puolen osaamiseen, kuntalaisten osallistaminen ja toimijoiden intressien yhteensovittaminen, riskien jakaantuminen ja toistaan täydentävät rahoitusmahdollisuudet sekä muu resurssien yhdistyminen. Muita kump-

²⁵¹ <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/osallistuminen/>

²⁵² <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/osallistuminen/>

²⁵³ <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/osallistuminen/>

²⁵⁴ Kaupunginvaltuusto 11.11.2020 Asumisen ja maankäytön toteutusohjelma 2020.

²⁵⁵ <https://www.hel.fi/helsinki/fi/asuminen-ja-ymparisto/kaavoitus/ajankohtaiset-suunnitelmat/yleiskaava-2016#paatoksenteko>. Luettu 6.6.2022.

panuuskaavoituksen etuja ovat mahdollisuus aloittaa toteutussuunnittelu jo yhtä aikaa kaavoituksen kanssa, kaavan toteutumisen parempi varmuus, kaavasta poikkeamisen vähentyminen ja vaikutusten kokonaisvaltaisempi arviointi.²⁵⁶

Luottamuksen ja avoimuuden lisäämiseksi myös osalliset tulisi Kuntaliiton julkaisun mukaan ottaa mukaan toimintalinjojen laadintatyöhön. Linjauksissa tulisi myös kertoa, miten kuntalaiset voivat vaikuttaa kehityshankkeiden alustavan suunnitteluratkaisun hakemiseen. Kaavan hyväksyminen sekä kaavan laatimiseen kuuluvat vuorovaikutus- ja muut menettelyt ovat julkisen vallan käyttöä, eikä kunta voi luovuttaa niitä ulkopuoliselle taholle. MRL:n keskeisenä periaatteena on varhainen osallistuminen. Tällä tarkoitetaan sitä, että osallisten tulisi voida ottaa kantaa myös kaavan tavoitteisiin ja vaihtoehtoihin. Osallistumisen kannalta on keskeistä tietää, mikä on kaavoitusta edeltävän työn suhde viralliseen kaavaprosessiin ja milloin osalliset pääsevät mukaan kaavan valmisteluun. Vaikka MRL:n hengen mukaan osallisten on voitava osallistua kaavan valmisteluun alusta alkaen, laki liittää osallistumisen vasta kaavoituksen vireille tuloon²⁵⁷

Rajaus

Arviointiaihe rajataan kaupunginvaltuustossa hyväksyttyihin asemakaavoihin. Liikenne- tai katusuunnitelmaa voidaan tarkastella osana asemakaavaa.

Arviointikysymykset ja -kriteerit

Pääkysymys:

Toteutuuko kaupunkilaisten osallisuus kaupunkisuunnittelussa ja kaavoituksessa lainsäädännön ja kaupungin linjausten mukaisesti?

Osakysymykset:

5. Onko kaupunki toteuttanut kaavavuorovaikutusta lainsäädännön ja kaupungin linjausten mukaisesti?
6. Onko kuntalaisia osallistettu vaikuttamaan kaavaprosessiin?
7. Onko tehty toimenpiteitä, joilla vähemmän aktiiviset ryhmät ja kaikkien alueiden asukkaat saadaan osallistumaan omien lähialueidensa kaavaprosessiin?
8. Onko kaupunki huolehtinut kuntalaisten osallistumismahdollisuuksista kumppanuuskaavoituksen eri vaiheissa?

Lisäksi selvitetään, kuinka paljon asemakaavoista tehdään valituksia, miten niiden määrä on kehittynyt ja miten hyvin valitukset menestyvät. Verrataan tilannetta naapurikuntiin tai muihin suuriin kaupunkeihin mahdollisuuksien mukaan. Lisäksi käydään lyhyesti läpi, millä perusteilla kaavoja on kumottu.

²⁵⁶ <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2021/yhteiset-tavoitteet-ja-luottamus-ovat-kumppanuuskaavoituksen-ydinta-kuntaliiton>. Luettu 13.6.2022.

²⁵⁷ Kumppanuuden monet muodot. Kuntaliitto, Linda Toivonen 2021.

Ensimmäisen osakysymyksen kriteerinä on, että kaupunkiympäristön toimiala on noudattanut vuorovaikutuksessa lainsäädäntöä ja kaupungin omia linjauksia. Toisen osakysymyksen kriteerinä on, että toimiala on aktiivisesti tavoitellut kuntalaisia vuorovaikuttamaan. Kolmannen osakysymyksen kriteerinä on, että kaupunkiympäristön toimiala on toteuttanut toimenpiteitä erityisesti vähemmän aktiivisten ryhmien ja alueiden asukkaiden tavoittamiseksi. Neljännen osakysymyksen kriteerinä on, onko kaavoitukseen osalliset otettu mukaan toimintalinjojen laadintatyöhön ja onko linjauksissa kerrottu, miten kuntalaiset voivat vaikuttaa kehityshankkeiden alustavan suunnitteluratkaisun hakemiseen.

Arviointiaineisto

Arvioinnin aineistona käytetään osallisuusprosessiin ja asemakaavoitukseen liittyvää ohjeistusta, tutkimustietoa, kaava-aineistoa ja kaavavuorovaikutuksesta vastaavien henkilöiden haastatteluja. Lisäksi hankintaan aineistoa, josta selviää kaavavalitusten määrä ja niiden menestyminen. Lisäksi hyödynnetään vuonna 2021 laadittua Kaupunkiympäristön toimialan viestintätutkimusta lähteenä kaupunkilaisten kokemuksesta kaupunkisuunnitteluun ja kaavoitukseen osallistumisesta.²⁵⁸ Aineisto kolmeen ensimmäiseen osakysymykseen ja selvitetävään asiaan on jo pääosin kerätty. Käytettävissä on myös kaupunkiympäristön toimialan viestintätutkimus. Lisää aineistoa hankintaan kumppanuuskaavoituksen näkökulmaan liittyen.

Osakysymyksiin vastataan neljän esimerkkitapauksen avulla. Näistä kolme on jo valittu ja valittujen tapauksien kaavojen valmistelijoiden kanssa on toteutettu haastattelut vuonna 2021. Vuonna 2021 valitut tapaukset ovat:

- Käskeyntijantien ympäristö, Oulunkylä (sisältää liikennesuunnitelman palasta Raide-Jokeria)
- Hakaniemenrannan asemakaava, Hakaniemi (sisältää liikennesuunnitelman osasta Kruunusilta)
- Pelimannintien ympäristö, Kannelmäki (sisältää liikennesuunnitelman)

Esimerkkitapauksiksi on valittu lainvoimaisia kaavoja, jotka ovat merkittäviä mutta eivät liian isoja. Valinnassa on pyritty myös siihen, että tapauksia on eri puolilta kaupunkia. Lisäksi on valittu sellaisia tapauksia, joiden päätöksenteosta valtuustossa on verrattain lyhyt aika, jotta tapaukset ovat vielä hyvin kaavan valmistelijoiden muistissa.

Vuonna 2022 tapauksia täydennetään yhdellä kumppanuuskaavoitustapauksella. Kumppanuuskaavoitustapaus valitaan edellä mainituilla kriteereillä ja siitä tehdään vastaava aineistonkeruu ja analyysi kuin vuonna 2021 tarkastelluista tapauksista.

Onko aiheesta annettu viimeisen viiden vuoden aikana suosituksia, joiden seuranta on tarpeen?

Suosituksia ei ole annettu.

Miten tuloksellisuusnäkökulmat otetaan huomioon?

²⁵⁸ Kaupunkiympäristön toimialan viestintätutkimus, Helsingin kaupunki lokakuu 2021. Helmi-intranet, KYMP, Työn tuki, Viestintä. Luettu 6.6.2022.

Mahdollisuuksien mukaan tarkastellaan, voiko valitusten määrä ja menestyminen kertoa kaavoituksen laadusta.

Miten kunnan koko toiminnan näkökulma otetaan huomioon, eli oman toiminnan lisäksi mahdollinen osallistuminen kuntien yhteistoimintaan sekä muu omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuva toiminta?

Kaavoitusprosessi on kokonaan kaupungin vastuulla. Jotkin kaavoihin liittyvät selvitykset hankitaan ostopalveluna.