



9.2.2016

Vp/3

3

Kaupunkisuunnittelulautakunnan lausunto kaupunginhallitukselle Kotikaupunkina Helsinki 2016 - asumisen ja maankäytön toteutusohjelman (AM-ohjelman) luonnoksesta (a-asia)

Pöydälle 02.02.2016

HEL 2015-013121 T 10 01 00

Lausuntoehdotus

Kaupunkisuunnittelulautakunta antaa lausunnon kaupunginhallitukselle luonnoksesta Helsingin asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmaksi 2016 (AM-ohjelma).

Lausunnonantajilta toivotaan kannanottoja erityisesti omaa toimialaansa koskeviin päämääriin ja tavoitteisiin. Kannanottoja toivotaan oman toimialan osalta myös asiaan liittyvistä toivomusponseista. Lausuntojen perusteella luonnoksesta laaditaan ehdotus asumisen ja maankäytön toteutusohjelmaksi 2016. Ehdotus tuodaan kaupunginvaltuuston käsittelyyn kevätkaudella 2016.

AM-ohjelma määrittää kaupungin asuntorakentamisen keskeisimmät suuntaviivat ja ohjaa kehitystä tarkoituksenmukaiseen suuntaan. Yhtenäisenä ohjelmana sillä on vahva ohjausvaikutus ja se ohjaa kaupungin toiminnan suunnittelua ja tavoitteistoa. Kaupunkisuunnittelun näkökulmasta on hyvä, että kaupungilla on kattavan päätöksenteko- ja vuorovaikutusprosessin läpikäynyt ohjelma, joka määrittää määrälliset tavoitteet myös kaavoitukselle.

Ohjelma jäsentyy viiden eri päämäärän ympärille, joista on konkretisoitu 12 keskeisintä tavoitetta.

PÄÄMÄÄRÄ I MAANKÄYTTÖ

Ohjelmassa todetaan, että Helsingin maankäytön periaatteena on tiivis joukkoliikenneyhteyksiin tukeutuva yhdyskuntarakenne. Asuntorakentamisen edellytykset taataan aktiivisen maa- ja tonttipolitiikan avulla sekä huolehtimalla asuntotuotannon edellyttämän kaavavarannon riittävydestä. Maankäytön alle on rajattu neljä keskeistä tavoitealuetta: maapolitiikka, tontinvaraus- ja luovutus, yleissuunnittelu sekä asemakaavoitus ja asemakaavavaroitus.

Kaupungin tavoitteena on varmistaa sekä kysyntää vastaava asunto- ja tonttitarjonta että eheä yhdyskuntarakenne. Vahva maapolitiikka tukee tukevan selkänojan muodostamista kaupungin tasapainoiselle kehitykselle kaupunkisuunnittelun tavoitteiden mukaisesti. Tämän tulee olla ta-



voitteena myös jatkossa. Kaavoittamattomilla alueilla ei tehdä maankäyttösopimuksia kuin äärimmäisissä poikkeustapauksissa.

Tontinluovutusten määrälliseksi tavoitteeksi on asetettu vähintään 360 000 k-m² vuodessa. Tontinluovutusta pyritään käyttämään aktiivisena työkaluna asuntotuotannon laatutason ja hallintamuotojen toteutuksen ohjauksessa. Kaupunkisuunnittelun näkökulmasta on tärkeää, että tontinluovutuksen yhteydessä huolehditaan kaupungin strategisten ja yleiskaavan tavoitteiden mukaisen kaupungin toteutumisesta.

Yleissuunnittelun osalta keskeiseksi tavoitteeksi nostetaan uuden yleiskaavan tuominen kaupunginvaltuuston päätettäväksi vuoden 2016 aikana. Tällä turvataan asuntorakentamisen varanto pitkällä aikavälillä. Yleiskaavan valmistelu on aikataulussaan. Varsinaisen yleiskaavan lisäksi tullaan ohjelmajaksolla laatimaan yleiskaavan toteuttamisohjelma, jossa otetaan kantaa alueiden tarkoituksenmukaiseen toteuttamisjärjestykseen siten, että ne palvelevat kaupungin strategisia linjauksia ja yleiskaavan tavoitteita mahdollisimman hyvin. Toteuttamisohjelma laaditaan tiiviissä yhteistyössä kaikkien asuntorakentamisen ketjuun osallistuvien kaupungin toimijoiden kanssa.

Kaupunkisuunnitteluvirasto pitää seudullista yhteistyötä ja valtion kanssa laadittavia sopimuksia merkittävänä tekijänä seudun tasapainoisen kehityksen mahdollistamisessa. MAL-sopimuksen noudattaminen on tärkeää, sillä korotetun asuntotuotannon rakentaminen edellyttää valtion osallistumista merkittäviin infrahankkeisiin. On erittäin keskeistä, että kaikki osapuolet (valtio ja muut Helsingin seudun kunnat) sitoutuvat yhteisesti sovittujen toimenpiteiden toteuttamiseen.

Asemakaavoituksen osalta todetaan, että asuntotuotannon sujuvoittamiseksi tulee välttää asemakaavavaatimusten yksityiskohtaisuutta, jotta poikkeamispäätöksiä voidaan vähentää. Kaikkein tärkeintä olisi kuitenkin edistää yhteistyötä kaavan valmisteluvaiheessa sekä parantaa ymmärrystä siitä, missä asuntorakentamiseen tähtäävän prosessin vaiheissa olennaiset rakentamiskustannuksiin vaikuttavat tekijät päätehtään ja sidotaan kiinni. Kaavoituksella pyritään paitsi mahdollistamaan tavoitteiden mukainen kasvu, myös huolehtimaan kaupungin rakentamisesta määriteltujen tavoitteiden mukaisesti. Vaikka kaupungin tärkeänä strategisena tavoitteena on riittävä asuntotuotanto, tavoitteena on myös hyvä ja kestävä kaupunkikuva ja asuinympäristö, joka säilyttää elinvoimansa ja arvonsa myös tulevaisuudessa. Suunnittelulla pitää pyrkiä siihen, että yhteisesti hyväksytyt kaupungin kehittämistavoitteet voidaan ottaa huomioon, eikä esimerkiksi liiketiloja tai muita kaupungin kehityksen kannalta keskeisiä kohteita jätetä toteuttamatta kustannuksiin vedoten.



PÄÄMÄÄRÄ II ASUNTOTUOTANTO

Asuntotuotannolla vastataan kaupungin kasvun tarpeisiin ja tuotannon tavoitetaso pidetään korkeana. Asuntotuotannossa varmistetaan monipuolinen hallinta- ja rahoitusmuotojakauma sekä tarvetta ja kysyntää vastaava asuntojen kokojakauma. Asuinalueiden eriytymistä ehkäistään poikkihallinnollisin keinoin. Päämäärän alla on neljä keskeistä tavoitetta: asuntotuotannon määrä, hallinta- ja rahoitusmuodot, kaupungin oma asuntotuotanto sekä asuntotuotannon huoneistotyyppijakautaman ohjaaminen.

Asuntotuotannon määrällisenä tavoitteena on 5 500 uutta asuntoa vuodessa. Tämä on 500 asuntoa enemmän kuin edelliseen AM-ohjelmaan kirjattu tavoite ja sama kuin kaupunginvaltuuston nykyisen strategiaohjelman yhteydessä hyväksymä tavoite. Kaupunkisuunnitteluvirasto pyrkii omalla toiminnallaan vaikuttamaan aktiivisesti asetetun asuntotuotantotavoitteen saavuttamiseksi. Keskeisimpänä työkaluna on riittävä asemakaavavaranto. Kaupunkisuunnitteluvirasto on käytännössä saavuttanut viime vuosina sille asetetut asemakaavoituksen kerrosalatavoitteet. Tulevaisuudessa tavoitteiden saavuttaminen vaatii uuden yleiskaavan voimaantuloa ja sen maankäyttöpotentiaalin käyttöönottoa sekä merkittävien raideliikenneinvestointien investointien varmistamista. Suurin osa helposti käyttöön otettavissa alueista on jo rakennettu, joten kaavoitus muuttuu haastavammaksi. Määrällisten tavoitteiden kasvaessa tulee myös huolehtia riittävästä toiminnan resursseista.

Hallinta- ja rahoitusmuotojen osalta AM-ohjelmassa linjataan vuosittaisesta asuntotuotannosta seuraavasti:

- 25 % on ARA-vuokra-asuntoja (1 375 as, joista 300 opiskelija- ja nuorisoasuntoja)
- 35 % on välimuodon asuntoja (1 925 as)
- 40 % on sääntelemätöntä vuokra- ja omistustuotantoa (2 200 as)

Asuntotuotannon hallintatapajakauman ohjaaminen on hyvä tapa huolehtia kaupungin sosiaalisesti tasapainoisesta kehityksestä. Ohjelmassa todetaan, että asemakaavoituksen tulee mahdollistaa kaikkien hallinta- ja rahoitusmuotojen toteuttaminen tontille. Tämä on hyvä tavoite. Hallintamuotoja ei (erityisasumista lukuun ottamatta) määrätä asemakaavassa, mutta käytännössä kaavoituksessa tulee usein vastaan kohteita, jotka perustamisolosuhteista tai muista pakottavista syistä johtuen eivät välttämättä ole toteutettavissa kaikilla hallintamuodoilla. Kohteita ei silti kannata jättää asemakaavoittamatta vaan saattaa olla järkevää ottaa ale käyttöön joko sääntelemättömään tuotantoon tai pitkän aikavälin tarpeita ajatellen. Eri toimijoiden välisen yhteistyön merkitys jo kaa-



voitusvaiheessa korostuu näissä tilanteissa, jotta tonteista muodostuu toteuttamiskelpoisia.

Kaupungin oman asuntotuotannon määrällinen tavoite on 1 500 asuntoa vuodessa, joista puolet on tarkoitus toteuttaa ARA-vuokra-asuntoina ja puolet Hitas-, asumisoikeus- tai osaomistusasuntoina. Säätelemättömiä asuntoja todetaan rakennettavan vain alueiden tasapainoisen rakenteen varmistamiseksi. Kaupunkisuunnittelussa tulee huolehtia riittävästä kaavatuotannosta myös kaupungin omaan asuntotuotantoon.

Neljäs ja viimeinen tavoite asuntotuotannon alla liittyy huoneistotyyppijakauman ohjaamiseen. Ohjelmassa pyritään varmistamaan perheasunnoiksi soveltuvien eli vähintään kahden makuuhuoneen asuntojen riittävä osuus omistusasuntotuotannossa. Hitas-tuotannossa toteutetaan asuinrakennusoikeudesta keskimäärin 60–70 prosenttia perheasuntoina (50–60 % valmistuneista asunnoista) ja säätelemättömässä kerrostalotuotannossa keskimäärin 40–50 prosenttia (30–40 % valmistuneista asunnoista). Huoneistotyyppijakaumaa ohjataan pääasiassa tontinluovutusehdoissa. Yksityisellä maalla voidaan käyttää asemakaavamääräyksiin perustuvaa ohjausta. Vuokra-asuntojen kohdalla huoneistotyyppijakaumaa ei ohjata. On tärkeää, että tontinluovutuksen yhteydessä huolehditaan alueiden monipuolisesta asuntokannasta. Keskeisintä on riittävän suuri asuntotuotannon kokonaisvolyymi. Näin vastataan sekä pienten että perheasuntojen tarpeeseen.

PÄÄMÄÄRÄ III ASUINALUEET

Asuinalueiden osalta asetetaan tavoitteeksi, että erilaiset kaupunginosat kehittyvät houkuttelevina alueina, jotka muodostavat toiminnallisesti eheän Helsingin. Uusista alueista rakentuu persoonallisia ja asukasrakteeltaan monipuolisia kaupunginosia. Olemassa olevien alueiden elinvoimaisuutta ja viihtyisyyttä tuetaan täydennysrakentamisella.

Projektialueille suunnataan 60 prosenttia seuraavien vuosien asuntotuotannosta. 40 prosenttia asuntotuotannosta toteutetaan täydennysrakentamisena. Vuosina 2012–2015 täydennysrakentamisen osuus valmistuneesta asuntotuotannosta on ollut keskimäärin 46 prosenttia. Ohjelmassa todetaan, että täydennysrakentamiselle asetetun tuotantotavoitteen turvaamiseksi täydennysrakentamisen koordinaatiota vahvistetaan sekä kehitetään prosesseja ja kannusteita tätä tukemaan. Tekstissä nostetaan esiin tarve kehittää täydennysrakentamisalueen kaavoituksen ohjelmointia nykyistä pidemmälle tulevaisuuteen katsovaksi. Tällainen tarve on olemassa.

Nykytilanteessa projektialueiden tuotannon ohjelmointi on helpompaa, koska projektiorganisaatiot ja resurssit ovat olemassa ja koska julkisten investointien ajoituksella pystytään melko luotettavasti arvioimaan



asuntotuotannon ajallinen ja alueellinen kohdistuminen. Täydennysrakentamisalueella arviointi on haastavampaa, koska hankkeet ovat hajanaisempia ja usein lähtevät yksityisen maanomistajan aloitteesta. Joissain tapauksissa myös melko matalat asuntojen hinnat aiheuttavat täydennysrakentamisalueella haasteita toteutuksen ajoitukselle, sillä hankkeiden käynnistyminen on epävarmempaa. Myös täydennysrakentamisen osalta pitää pyrkiä siihen suuntaan, että kaavoitusohjelma ulottuisi nykyistä pidemmälle niin, että kymmenen vuoden alueittainen väestöennuste olisi nykyistä luotettavampi. Tämä helpottaisi erityisesti palveluhallintokuntien toimintaa ja mahdollistaisi kustannustehokkaan palveluverkkosuunnittelun. Keskiössä on riittävä resursointi.

Ohjelmassa todetaan, että kaavoituksessa tulee ottaa huomioon alueen asuntojen nykyinen hintataso sekä arvioida millä ratkaisulla luodaan uusia viihtyisiä asumisratkaisuja, mutta ei vaikeuteta toteuttamiskelpoisuutta esimerkiksi kalliilla pysäköintiratkaisulla. Tämä on hyvä tavoite, mutta esimerkiksi pelkästään maanvaraiseen pysäköintiin perustuvat suunnitteluratkaisut ovat usein ristiriidassa elinvoimaisen ja tiiviin kaupunkiympäristön tavoitteen kanssa. Helsingin kasvaessa tulee pyrkiä tiiviiseen kaupunkimaiseen rakentamiseen, jossa myös lähipalveluille on riittävästi käyttäjiä. Tehokas rakentaminen on tässä avainasemassa. Asemakaavan toteuttamiskelpoisuutta arvioitaessa kustannustehokkuus on yksi arvioitava tekijä, mutta toteuttamiskelpoisuuteen vaikuttavat myös muut tekijät.

Helsingissä on käynnistymässä eri hallintokuntien yhteistyönä selvitys, jossa arvioidaan kuinka pysäköinti on tehokkaimmin järjestettävissä asukkaille, työntekijöille ja palveluille erilaisissa kohteissa. Selvityksessä huomioidaan pysäköinnin hallinnointitavat, palvelukonseptit ja erilaiset fyysiset pysäköintiratkaisut, rakennettavuutta unohtamatta. Pysäköinnin kustannusvaikutukset investointiin ja ylläpitoon arvioidaan työn aikana. Lisäksi selvitetään sopimukseen liittyvät vaikutukset ja lain mahdollistamat vaihtoehdot (mm. vaiheittain rakentamisesta). Selvityksen tuloksia testataan pilottikohteissa, joiden kaavoitus on sopivassa vaiheessa.

Tiiviissä kaupunkirakenteessa pysäköinnin toteuttaminen on kallista, koska toteutus on lähes aina tehtävä rakenteellisena. Pysäköintipaikkojen käyttö tulee saada mahdollisimman tehokkaaksi. Tähän pyritään keskitetyllä pysäköinnillä, nimeämättömillä paikoilla ja vuorottaispysäköinnillä. Yleiskaavan keskeisenä tavoitteena on monimuotoinen ja sekoittunut kaupunkirakenne, mikä edellyttää eri toimintojen sijoittumista samoille tonteille ja näiden vaihtelevien pysäköintitarpeiden ratkaisemista. Tämä asettaa haasteita, mutta toimivien ratkaisujen löytäminen hyödyttää kaupunkia ja sen asukkaita kokonaisvaltaisesti.



Vuoden 2015 joulukuussa on valmistunut seudullisena yhteistyönä toimisto- ja liiketilojen auto- ja pyöräpaikkojen laskentaperiaatteet. Vuoden 2016 kesäkuuhun mennessä näiden avulla on tavoitteena tehdä tarkemmat toimisto- ja liiketilojen pysäköintipaikkojen laskentaohjeet Helsinkiin.

On hyvä, että täydennysrakentamisalueella tehdään uudistuotannossa kaupungin maalla aina hallintamuototarkasteluja ja otetaan huomioon ympäröivä rakenne. Kestävän kaupunkikehityksen kannalta on tärkeää huolehtia alueiden sosioekonomisesta tasapainosta.

Myös ns. purkavan saneerauksen tulee olla yksi keino tehostaa kaupunkirakennetta ja monipuolistaa asuntotarjontaa. Purkava saneeraus on vaihtoehto kun asunto-osakeyhtiö on huonossa kunnossa, sillä on suuri korjausvaje tai näköpiirissä on mittavia peruskorjauksia. Kyseessä on tyypillisesti asunto-osakeyhtiö tai usean yhtiön muodostama kokonaisuus, jossa on tarve putki-, hissi-, energia ja/tai julkisivuremontteihin. Mahdollisia kohteita ovat erityisesti vuosina 1960-, 70- ja 80-luvuilla toteutetut rakennukset ja alueet.

Taloyhtiöiden teknisen korjaamisen tai energiatehokkuusvaatimuksien päivityksessä korttelirakenteiden tehostaminen voi toteutuessaan lisätä huomattavasti asukkaiden asumisviihtyvyyttä ja kaupunkiympäristön koettua laatua. Purkavan saneerauksen edellytykset ovat parhaat hissittömissä 3-4 kerroksisissa taloyhtiöissä, jotka on aikoinaan toteutettu hyvillä sijainneilla alhaisella korttelitehokkuudella. Lisäedellytyksiä kiinteistön laajamittaiseen kehittämiseen on, mikäli korvaavan hankkeen avulla on mahdollista nostaa merkittävästi korttelin rakentamistehokkuutta joukkoliikenteen palvelualueella.

Täydennysrakentamista on viime vuosina pyritty määrätietoisesti edistämään kaupungin eri virastoissa. Tavoitteena oleva täydennysrakentamisen koordinoiminen vahvistaminen entisestään on hyvä asia.

PÄÄMÄÄRÄ IV ASUNTOKANTA

Ohjelmassa todetaan, että Helsingin asuntokannan kunnosta huolehditaan ja energiatehokkuutta edistetään sekä asuntorakentamisessa että olemassa olevassa asuntokannassa. Asuntorakentamista kehitetään tukemalla erilaisten talotyyppien rakentamista, omatoimista rakennuttamista sekä erilaisten asumiskonseptien toteuttamista. Asuntojen soveltuvuutta elinkaariasumiseen parannetaan ja edistetään hissien rakentamista vanhaan asuntokantaan. Keskeiset tavoitteet on jaoteltu asuntokannan ja asuntorakentamisen kehittämiseen sekä kaupungin omaan asuntokantaan keskittyviin toimenpiteisiin.



Tavoitteena on jatkaa monimuotoisen kerrostaloasumisen kehittämistä: lisätä vanhan rakennuskannan uusiokäyttöä, ullakko- ja lisäkerrosrakentamista sekä mahdollistaa seka- ja hybriditalojen rakentaminen. Kaupunkisuunnitteluvirasto toimii aktiivisesti näiden tavoitteiden mahdollistamiseksi. Monipuolinen kaupunki, jossa on vaihtelevia asumisen mahdollisuuksia, on kaupunkisuunnittelun keskeinen tavoite. Ryhmärakentamisen ja -rakennuttamisen sekä kaupunkimaisten pientalojen rakentamisen edistäminen on tärkeää. Kaavoituksessa otetaan huomioon näihin käyttötarkoituksiin soveltuva tonttutuotanto. Asemakaavallisesta rakennuskannan suojelusta todetaan, että se ei saa vaikeuttaa asunto- ja rakennuskannan kehittämistä. Tähän pyritään, mutta joissain tapauksissa asemakaavallinen suojelu saattaa asettaa myös rajoitteita kiinteistökehittämiseksi.

Asuntokannan energiatehokkuuden parantaminen on tärkeää. Asemakaavat mahdollistavat uusiutuvien ja ympäristöä vähän kuormittavien rakennusmateriaalien käytön.

Kaupunki kehittää määrätietoisesti omaa asuntokantaansa. Asuntokannan kunnosta huolehditaan ja vuokrat sekä käyttövastikkeet pidetään kohtuullisina. Kaupunkisuunnitteluvirasto pyrkii erityisesti täydennysrakentamiskaavoituksella tukemaan näiden tavoitteiden toteutumisedellytyksiä.

PÄÄMÄÄRÄ V ASUKASRAKENNE

AM-ohjelmalla tähdätään siihen, että eri väestöryhmät pystyvät myös tulevaisuudessa asumaan Helsingissä. Asumisen suunnittelussa kiinnitetään erityistä huomiota asuntomarkkinoille tulevien nuorten, lapsiperheiden, ikääntyneiden ja erityisryhmiin kuuluvien asukkaiden asumismahdollisuuksiin sekä maahanmuuttajataustaisen väestön ja pienten asutokuntien määrän kasvuun. Keskeisimpänä tavoitteena on kaupungin asukasrakenteen monipuolisuus.

Kaupunkisuunnitteluvirasto ottaa kaikessa toiminnassaan huomioon asukasrakenteen monipuolisuudelle asetetut tavoitteet. Alueet kaavoitetaan siten, että niiltä löytyy paljon erilaisia asumisvaihtoehtoja. Myös tämän tavoitteen saavuttamisessa keskiössä on hyvin toimiva yhteistyö jo kaavoitusvaiheessa, jotta hankkeet saadaan järkevästi toteutumaan.

Asukasrakenteen monipuolisuudesta huolehtimisessa avainasemassa on paitsi riittävä asuntotuotanto, myös alueiden kaupunkitilan laatu ja saavutettavuus. Sosioekonomisesti heikompien alueiden kannalta on tärkeää, että julkiset palvelut ovat korkeatasoisia, kaupunkitila on kunnossa ja liikenneyhteydet palvelujen ja työpaikkojen äärelle ovat kunnossa. Julkisten investointien kohdentamista mietittäessä myös nämä seikat tulee ottaa huomioon.



9.2.2016

Vp/3

Lausuntopyyntö

Kaupunginkanslia on pyytänyt antamaan asiasta lausunnon 19.02.2016 mennessä.

Esittelijä

virastopäällikkö
Mikko Aho

Lisätiedot

Heikki Salmikivi, yleiskaavasuunnittelija, puhelin: 310 37483
heikki.salmikivi(a)hel.fi

Liitteet

1 AM-2016 ohjelmaluonnos 30.11.2015

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano