



12

Kaupunkiympäristölautakunnan lausunto kaupunginhallitukselle kaupunginhallituksen palauttamasta valtuutettu Katri Penttisen ja 25 muun valtuutetun valtuustoaloitteesta koskien kaavoituksen suunnitteluperiaatteista päättämistä

Pöydälle 12.11.2024

HEL 2023-014563 T 00 00 03

Lausuntoehdotus

Kaupunkiympäristölautakunta antaa lausunnon kaupunginhallitukselle:

Katri Penttinen ja 25 muuta valtuutettua ovat tehneet valtuustoaloitteen, jossa esitetään, että hallintosääntöä tulisi täsmentää toimivallan osalta siten, että merkittäviä kaavoituksen suunnitteluperiaatteita koskevat päätökset tehdään kaupunginvaltuustossa.

Kaupunkiympäristölautakunta katsoo, että hallintosääntöä ei ole tarpeen muuttaa, vaan luodaan päätöksentekomenettelyä ennakoiva toimintamalli, joka pohjautuu voimassa olevaan lainsäädäntöön ja hallintosääntöön. Toimintamalli lähtee siitä, että merkittävät, laajoja aluekonaisuuksia koskevat kaavoituksen suunnitteluperiaatteet ja vastaavat strategiset maankäytön suunnitelmat, osayleiskaavojen keskeiset lähtökohdat ja tavoitteet sekä liikennejärjestelmätasoiset suunnitelmat ja linjaukset (huomioiden valittu menettely keskustan liikennejärjestelmäsuunnitelman osalta), joilla on poikkeuksellisen laajoja taloudellisia, elinkeinopoliittisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia käsitellään kaupunginhallituksessa.

Tämän tyyppisiä merkittäviä suunnitteluperiaatteita tai vastaavia strategisia suunnitelmia ovat aiemmin olleet esimerkiksi Malminkentän kaavarunko, Mäkelänkadun bulevardikaupungin suunnitteluperiaatteet, periaatepäätös satamatoimintojen uudelleenjärjestelyistä ja satamatunnelin suunnittelusta, ydinkeskustan maankäytön kehityskuva, ydinkeskustan liikennejärjestelmäsuunnitelma sekä Länsi-Helsingin pikaraitiotien yleissuunnitelma ja tähän liittyvä maankäytön suunnittelukokonaisuus. Joistakin erittäin laajoista teemaan liittyvistä suunnitelmista on tehty ja tehtäneen jatkossakin valtuustossa periaatepäätöksiä.

Toimintamallilla tarkennetaan sitä, mitä välitason suunnitelmia on taroituksenmukaista päättää kaupunginhallituksessa huomioiden sen rooli kaupungin toiminnan ja talouden koordinoinnissa ja yhteensovittamisessa (kuntalaki 39 § ja HntoS 2:2.1). Toimintamallilla edistetään tiedonkulkua ja kaupunkitasoista päätöksentekoa strategisesti merkittävässä maankäytön välitason suunnitelmissa. Välitason suunnitelmilla



tarkoitetaan tässä yleiskaavan ja asemakaavan välisiä voimassa olevaan yleiskaavaan pohjautuvia ja asemakaavoitusta varten tehtäviä suunnitelmia. Lisäksi toimintamalli koskee yleiskaavojen lähtökohtia ja tavoitteita sekä sellaisia liikenteen ja maankäytön strategiaa toteuttavia suunnitelmia, joilla on merkittävää kaupunkitasoista ja pitkäkestoista ohjausvaikutusta.

Uusi toimintamalli perustuu virkajohdon ennakkokäsittelyyn osana toiminnan suunnittelua tai käynnistettäessä strategisesti merkittävää maankäyttö- ja liikennehankkeen valmistelua. Ennakkokäsittelyssä päätetään, mitkä suunnitelmat viedään kaupunginhallituksen käsittelyyn.

Esittelijän perustelut

Valtuustoaloite

Valtuutettu Katri Penttinen ja 25 muuta valtuutettua ovat tehneet 15.11.2023 seuraavan valtuustoaloitteen: Hallintosääntöä on tulisi täsmentää toimivallan osalta siten, että merkittäviä kaavoituksen suunnitteluperiaatteita koskevat päätökset tehdään kaupunginvaltuustossa. Aloitetta perustellaan sillä, että hallintosäännön 16 luvun 1 §:n mukaan kaupunkiympäristölautakunta päättää yleis- ja asemakaavoituksen, liikenne- ja katusuunnittelun sekä muun maankäytön ohjaamisesta. Pykälän 2 momentissa lautakunnalle on annettu rajattua toimivaltaa muihin kuin vaikutukseltaan merkittäviin asemakaavan muutoksiin. Kaupunkiympäristölautakunta päättää usein osana asemakaavojen valmistelua suunnitteluperiaatteista. Näillä lautakunnan päätöksillä rajataan suunnitteluvaihtoehtoja pois jatkovalmistelusta ja näin ollen sitoudutaan tiettyihin kaavoitusperiaatteisiin ja -tavoitteisiin. Merkittävillä suunnitteluperiaatepäätöksillä käytännössä sitoudutaan myös huomattavaan kaupungin resurssien käyttöön. Päätösvalta resurssien käytöstä kuuluu kaupunginvaltuustolle. Toimivaltaa on tarve täsmentää hallintosäännön epätarkkuuden takia ja erityisesti siitä syystä, että suunnitteluperiaatepäätösten on katsottu olevan valmistelua, mistä ei kuntalain 136 §:n ei voi valittaa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan asemakaavoista päättää valtuusto.

Lausuntopyyntö

Aloitteesta on annettu kaupunkiympäristölautakunnan lausunto 16.04.2024 (§ 228), jonka kaupunginhallitus palautti uudelleen valmisteltavaksi 16.09.2024 (§ 561) seuraavasti:

”Kaupunginhallitus toteaa, että osa välimuodon suunnitelmista on tarkoituksenmukaista käsitellä kaupunginhallituksen tasolla. Kaupunginhallitus palauttaa asian uudelleen valmisteluun siten, että se kehottaa



tarkentamaan erityyppisten välimuodon ohjaavien suunnitelmien kategorisointia ja samalla arvioimaan mitkä niistä ovat siten laaja-alaisia, että ne on tarkoituksenmukaista päättää kaupunginhallituksen tasolla.”

Hallintosäännön mukaan toimielimen palauttama esitys on tuotava kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi kolmen kuukauden kuluessa palautuksesta eli viimeistään 16.12.2024. Kaupunginkanslia on pyytänyt kaupunkiympäristölautakuntaa antamaan asiasta lausunnon kaupunginhallitukselle 20.11.2024 mennessä.

Nykytilanne

Suunnitteluperiaatteiden tarve vaihtelee alueittain ja tapauksittain, ja ne valmistellaan vain selkeän tarpeen pohjalta. Helsingin yleiskaava 2016 on ohjausvaikutukseltaan yleispiirteinen ja jättää tulkinnanvaraa tarkentavaan suunnitteluun. Suunnitteluperiaatteilla voidaan tarvittaessa tulkita ja tarkentaa voimassa olevan yleiskaavan ratkaisuja. Yleiskaavan lisäksi suunnitteluperiaatteilla voidaan samalla tulkita myös useammin päivittyvää kaupunkistrategiaa tai kaupungin ohjeita ja ohjelmia osana asemakaavoituksen ohjausta. Suunnitteluperiaatteet ovat tapa saada aluekokonaisuus haltuun hallitusti yleiskaavasta asemakaavoitukseen siirtyessä. Suunnitteluperiaatteet helpottavat ja nopeuttavat usein valmistelua silloin, kun on tarpeen käynnistää vuorovaikutus ja keskustelu maanomistajien kanssa varhaisessa vaiheessa niin, että samaan kaavaan saataisiin mukaan useita tontteja tai muuten laajaa aluetta. Tämä nopeuttaa kaavaprosesseja, kun voidaan ratkaista yhtäikaa laajempia toisiinsa liittyviä kokonaisuuksia.

Osayleiskaavoja laadittaessa on haluttu tuoda kaupunkiympäristölautakunnan päätettäväksi osayleiskaavojen keskeiset lähtökohdat ja tavoitteet. Näitä on nimitetty suunnitteluperiaatteiksi, mikä on aiheuttanut epäselvyyttä niiden suhteesta kaavoitukseen tai tässä kyseessä oleviin välitason suunnitelmiin. Tämän vuoksi valmistelussa on jo, kaupunkiympäristölautakunnan tukemana, päätetty luopua käyttämästä osayleiskaavoituksen tavoitteista tai periaatelinjauksista nimitystä ”suunnitteluperiaatteet”. Samalla valmistelussa nähdään, että osayleiskaavojen keskeiset lähtökohdat ja tavoitteet on syytä strategisesti merkittävien asemakaavoituksen suunnitteluperiaatteiden tapaan tuoda jatkossa kaupunginhallituksen käsittelyyn.

Kaupunkiympäristölautakunnan ja kaupunginhallituksen käsittelyä ovat kuluvan valtuustokauden ajan ohjanneet maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi hallintosäännön ja sen perustelumuiiston linjaukset. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei säännellä välitason suunnittelua, kuten suunnitteluperiaatteita, tai niitä koskevaa menettelyä, eikä näin ollen edellytetä



kunnilta tällaisten välimuodon suunnitelmien tekoa. Välitason suunnitelmilla ei myöskään ole oikeudellista sitovuutta.

Kaupunginvaltuusto päättää maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan merkittävistä kaavoista, kuten yleis- ja asemakaavoista. Lisäksi valtuusto voi tehdä erittäin laajoista maankäyttöön liittyvistä suunnitelmista jatkovalmistelua ohjaavia periaatepäätöksiä.

Kaupunginhallituksella on yleistoimivalta kaupungin toiminnan koordinoimiseen (kuntalaki 410/2015 39.1 §). Hallintosäännön (2 luvun 2 §) mukaan kaupunginhallitus johtaa kaupunginvaltuuston alaisena kaupungin toimintaa, hallintoa ja taloutta vastaten esimerkiksi kaupungin toiminnan yhteensovittamisesta. Lisäksi (8 luvun 1 § 3 mom.) kaupunginhallituksen tehtävänä on päättää asioista, joita ei ole säädetty tai määrätty muulle kaupungin toimielimelle, viranhaltijalle tai luottamus henkilölle. Kaupunginhallitus päättää myös liikennettä koskevista ohjelmista, kuten liikenteen edistämishjelmista (mm. kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmät).

Hallintosäännön (16 luvun 1 §, 2 mom.) mukaan kaupunkiympäristölautakunta päättää yleis- ja asemakaavoituksen, liikenne- ja katusuunnittelun sekä muun maankäytön ohjaamisesta. Hallintosäännön (16 luvun 1 §, 1 mom.) mukaan kaupunkiympäristölautakunta hyväksyy myös tietyt kriteerit täyttävät muut kuin vaikutukseltaan merkittävät asemakaavat ja niiden muutokset. Lisäksi hallintosäännön (16 luvun 1 §:n, 2 mom.) perusteella lautakunnalle kuuluvan maankäytön ohjauksen yleistoimivallan mukaisesti kaupunkiympäristölautakunnassa käsitellään monenlaisia suunnittelua ohjaavia asiakirjoja kuten suunnitteluperiaatteita, kaavarunkoja, visioita ja kehittämissperiaatteita.

Kaupunginhallitus ja sen puheenjohtaja eli pormestari voivat kuntalain mukaisella ottomenettelyllä saattaa kaupunkiympäristölautakunnan päätökset kaupunginhallituksen päätettäväksi.

Esittelijä

kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Ville Lehmuskoski

Lisätiedot

Rikhard Manninen, maankäyttöjohtaja, puhelin: 09 310 37160
rikhard.manninen(a)hel.fi
Marja Piimies, asemakaavapäällikkö, puhelin: 09 310 37329
marja.piimies(a)hel.fi
Pasi Rajala, yleiskaavapäällikkö, puhelin: 09 310 20417
pasi.rajala(a)hel.fi
Susa Eräranta, yksikön päällikkö, puhelin: 09 310 52179
susa.eraranta(a)hel.fi

Liitteet



1 Valtuustoaloite 15.11.2023 Penttinen Katri Täsmennys hallintosääntöön

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano