



10

V 25.9.2024, Valtuutettu Katri Penttisen aloite kaavoituksen suunnitteluperiaatteista päättämisestä kaupunginvaltuustossa

Pöydälle 09.09.2024

HEL 2023-014563 T 00 00 03

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus esittää kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto katsoo aloitteen loppuun käsitellyksi.

Esittelijän perustelut

Valtuustoaloite

Valtuutettu Katri Penttinen ja 25 muuta valtuutettua esittävät aloitteessaan seuraavaa: Hallintosäntöä 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.

Aloitteesta on saatu kaupunkiympäristölautakunnan lausunto.

Kaupunkiympäristölautakunnan lausunto

Kaupunkiympäristölautakunta totesi, että sen tulee voida päättää alueiden suunnitteluperiaatteista osana yleis- ja asemakaavoituksen sekä liikenne- ja katusuunnittelun valmistelua eikä hallintosäntöä tältä osin tarvitse muuttaa. Kaupunkiympäristölautakunta on toimialalauta-



kunta, joka huolehtii kaupunkiympäristön toimialan mukaisista tehtävistä, joihin kuuluu mm. kaupunkiympäristön suunnittelusta huolehtiminen.

Keskeisten maankäytön prosessien pitkittämisen sijaan tulisi tarkastella mahdollisuuksia niiden sujuvoittamiseksi niin valmistelun kuin päätöksenteonkin osalta. Valtuustoaloitteen mukainen muutos pidentäisi merkittävästi suunnitteluprosessien kestoa ja lisäisi tarpeettomasti tarvittavan valmistelutyön määrää.

Hallintosäännön 16 luvun 1 §:n 2 momentin kohdan 1 mukaan kaupunkiympäristölautakunta päättää yleis- ja asemakaavoituksen, liikenne- ja katusuunnittelun sekä muun maankäytön ohjaamisesta. Hallintosäännön 16 luvun 1 §:n 1 momentin kohtien 2 ja 3 mukaan kaupunkiympäristölautakunta hyväksyy myös tietyt kriteerit täyttävät muut kuin vaikutukseltaan merkittävät asemakaavat ja niiden muutokset. Toimivallan siirtäminen valtuustolta lautakunnalle tietyt kriteerit täyttävissä asemakaavoissa ja asemakaavamuutoksissa on ollut tarkoituksenmukaista kaavaprosessin keventämiseksi ja sujuvoittamiseksi. Vaikutuksiltaan merkittävät yleiskaavat, asemakaavat ja niiden muutokset hyväksytään kuitenkin aina valtuustossa.

Helsingin kaupungin hallintosäännön 16 luvun 1 §:n 2 momentin kohdan 1 perusteella lautakunnalle kuuluvan maankäytön ohjauksen yleistoimivallan mukaisesti kaupunkiympäristölautakunnassa käsitellään monenlaisia suunnittelua ohjaavia asiakirjoja kuten suunnitteluperiaatteita, kaavarunkoja, visioita ja kehittämisperiaatteita. Nämä ns. väli-
muodon suunnitelmat, jotka sijoittuvat yleiskaavatason ja asemakaavatason väliin, eivät ole juridisesti sitovia maankäytön suunnitelmia. Niillä tulkitaan ja tarkennetaan valtuuston hyväksymän yleiskaavan määräyksiä ja tavoitteita ja tätä kautta tulevan asemakaavoituksen reuna-
ehtoja asukasvuorovaikutuksen, viranomaisyhteistyön ja lautakunnan poliittisen ohjauksen avulla. Kaupunkiympäristölautakunnan rooli on toteuttaa valtuuston hyväksymää yleiskaavaa.

Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, kuten suunnitteluperiaatteita, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Sillä, kuka tai mikä päättävä taho on, ei ole merkitystä sen suhteen voiko päätöksestä valittaa vai ei, vaan merkittävää on itse päätöksen sisältö tai vaikutukset.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei sääntele suunnitteluperiaatteita tai niitä koskevaa menettelyä, eikä näin ollen edellytä kunnilta tällaisten väli-
muodon suunnitelmien tekoa. Aiemmin suunnitteluperiaatteita laadittiin Helsingissä valmistelun osana kokonaisuuden hahmottamiseksi, eikä tätä vaihetta viety lainkaan päätöksentekoon. Suunnitteluperiaatteet on kuitenkin todettu toimivaksi tavaksi ohjata laajempien alueiden mahdol-



lista vaiheittain etenevää asemakaavoitusta valtuuston hyväksymän yleiskaavan määrittämissä puitteissa. Lisäksi niillä on merkitystä kaavoituksen sidosryhmien vuorovaikutuksessa ja yhteisymmärryksen rakentamisessa hankalien suunnittelukysymysten ratkaisemisessa. Käytännössä suunnitteluperiaatteiden vuorovaikutusprosessi Helsingissä toteutetaan nykyisin samaan tapaan kuin kaavojen vuorovaikutus.

Merkittävät maankäyttöä muuttavat hankkeet edellyttävät monipolvisia suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseja, joiden läpivienti vie usein yli kymmenenkin vuotta. Toimivaltaisen toimielimen muuttaminen valtuustoaloitteessa esitetyllä tavalla pidentäisi entisestään prosessien läpimenoaikaa. Kaavoitus on vuorovaikutteinen prosessi, jota koskee osallisten lakiin perustuvat vuorovaikutus- ja valitusmahdollisuudet. Osalliset voivat antaa mielipiteen kaavasta jo heti valmistelun alussa ja lisäksi jättää muistutuksen kaavaehdotuksesta. Lisäksi kaavan hyväksymispäätöksestä voi tehdä kunnallisvalituksen hallinto-oikeuteen ja edelleen hakea valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Hankkeiden toteuttamiseen liittyy usein myös muita suunnittelun ja täytäntöönpanon tasoja, joihin osalliset voivat vaikuttaa tai valittaa päätöksestä, kuten katu- ja puistosuunnitelmat sekä rajatummin rakennusluvut.

Kaupunginhallitus tai pormestari voi ottaa kaupunginhallituksen käsiteltäväksi myös suunnitteluperiaatteita koskevat päätökset. Näin ei ole kuitenkaan koskaan toimittu. Erittäin toimivaksi sen sijaan on osoittautunut kaupunkiympäristölautakunnan käsittelyihin liittynyt joustava käytäntö, jossa kaupunkiympäristötoimialan valmistelijat ovat tarvittaessa käyneet valtuustoryhmissä esittelemässä asiaa.

Helsingin kaupunkistrategian 2021-2025 mukaan velvollisuutemme kaupunkilaisia kohtaan on hakea toimintaamme taloudellista tehokkuutta niin, että saamme kaupunkilaisten verovarolla enemmän hyötyä kaupunkilaisille. Myös toimintatapamme tarvitsevat kehittämistä ja uudistamista.

Kaupunkistrategian kohdassa vastuullinen talous kestävän kasvun perustana todetaan lisäksi, että käynnistetään sellaisten konkreettisten uudistusten suunnittelu ja toimeenpano, jotka tuovat lisää tehokkuutta, tuottavuutta, taloudellista liikkumavaraa ja voimavaroja kaupungin toimintaan. Haemme kaupungin menoihin liikkumavaraa pyrkimällä entistä kunnianhimoisemmin tehokkuuteen ja parempaan panos-tuotos -suhteeseen kaupungin kaikessa omassa toiminnassa ja palvelutuotannossa. Tämä edellyttää hyvää johtamista samoin kuin kaupunkiorganisaation kehittymistä. Hallinnollisten rakenteiden tulee edistää, ei rajoittaa kaupungin tavoitteiden saavuttamista.



Strategian tavoitteiden mukaisesti maankäytön prosessien monimutkaistamisen sijasta tulisi tarkastella mahdollisuuksia prosessien sujuvoittamiseksi niin valmistelun kuin päätöksenteon osalta läpinäkyvyys ja valitusoikeudet huomioiden. Yhtenä tarkasteltavana lähtökohtana tulisi olla eri prosessien osien samanaikainen tai limittäinen edistäminen valmistelussa sekä päätöksenteossa ja valitusprosessien mahdollistaminen samanaikaisesti, jolloin nykyisin pitkälti lineaarisesti etenevä suunnitteluprosessi lyhenisi.

Helsingin tulisi myös pyrkiä vaikuttamaan alueidenkäyttölain valmisteluun siten, että tuleva laki mahdollistaisi kunnille sujuvat ja tarkoitukseenmukaiset maankäytön suunnitteluprosessit ja toisi liikkumavaraa siihen, mitkä suunnitteluinstrumentit tai käytännöt soveltuvat kulloiseenkin tilanteeseen. Merkittävät maankäytön ratkaisut voivat lisätä tehokkuutta, tuottavuutta, taloudellista liikkumavaraa ja voimavaroja kaupungin toimintaan ja kaupungin kehitys tulee turvata tältä osin myös tulevaisuudessa.

Suunnitteluperiaatteilla ei ole oikeudellista sitovuutta eikä niillä näin ollen ole asemakaavaa ohjaavaa oikeusvaikutusta samaan tapaan kuin yleiskaavoilla. Laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhtyessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi ohjeena on kaikissa tapauksissa valtuuston hyväksymä yleiskaava, vaikka alueelle olisi hyväksytyt lisäksi suunnitteluperiaatteet. Suunnitteluperiaatteiden hyväksymisen jälkeen laaditaan ja hyväksytään myös rakentamista ohjaava asemakaava. Suunnitteluperiaatteiden hyväksymispäätöksessä on siis kyse aiempaa tarkentavasta suunnitelmasta, joka toteuttaa valtuuston hyväksymää yleiskaavaa ja jota on tarkoitus noudattaa tulevia päätöksiä valmisteltaessa. Välittömiä oikeusvaikutuksia hyväksytyillä periaatteilla ei ole. Näin ollen periaatteiden hyväksymispäätös lähtökohtaisesti koskee vain valmistelua ja sitä koskee kuntalain 136 §:n mukainen valituskielto.

Esitys on lautakunnan lausunnon mukainen.

Hallintosäännön 30 luvun 11 §:n mukaan kaupunginvaltuustossa käsitellään vastaus aloitteeseen, jonka on allekirjoittanut vähintään 25 valtuutettua. Kaupunginhallituksen on esitettävä antamansa vastaus käsiteltäväksi kaupunginvaltuustossa viimeistään kahdeksan kuukauden kuluessa aloitteen jättämisestä.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Jukka-Pekka Ujula

Lisätiedot

Tanja Sippola-Alho, kaupunginsihteeri, puhelin: 09 310 36154
tanja.sippola-alho(a)hel.fi



16.9.2024

Asia/10

Liitteet

1 Valtuustoaloite 15.11.2023 Penttinen Katri Täsmennys hallintosääntöön

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano