

Maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialan selvitys tarkastuslautakunnan arviointikertomukseen vuodelta 2016

Tarkastuslautakunta laatii vuosittain kaupunginvaltuustolle tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä luovutettavan arviointikertomuksen, jossa arvioidaan ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Tarkastuslautakunnan laatima Vantaan kaupungin arviointikertomus vuodelta 2016 merkittiin tiedoksi kaupunginvaltuuston kokouksessa 8.5.2017 ja lähetettiin kaupunginhallitukselle toimenpiteitä varten. Kaupunginhallitus päätti 22.5.2017 lähettää valtuuston päätöksen toimialoille toimenpiteitä varten.

Toimialoja ja eräitä tulosalueita on pyydetty antamaan selvityksensä arviointikertomuksen tiivistelmäkohtiin. Lisäksi toimialoja ja eräitä tulosalueita pyydetään antamaan selvityksensä niitä koskevista arviointikertomuksen sisältökohdista.

Maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialaa koskevat seuraavat arviointikertomuksen kohdat: 6.1 Yrityspalvelut, 6.2 Tilakeskus, 6.3 Asunto- ja maankäyttöpolitiikka ja sen merkitys hyvinvoinnin edistämiseksi, 6.4 Tilapäisten käyttöjen hyödyntäminen strategisessa maankäytön suunnittelussa.

Maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimiala on valmistellut kokonaislausunnon kaupunkitasoisessa arviointikertomuksessa toimialaa koskevista kohdista. Toimialan lautakunnat antavat osaltaan selvityksensä toimialan kokonaislausunnon pohjalta.

1. Valtuuston asettamien strategisten päämäärien ja niitä toteuttavien sitovien tavoitteiden toteutuminen

Arviointikertomus:

Kaupunginvaltuusto asetti vuodelle 2016 yhteensä 29 sitovaa tavoitetta. Kaupunginhallitus raportoi täysin toteutuneeksi 17 tavoitetta, osittain toteutuneeksi 11 tavoitetta ja ei lainkaan toteutuneeksi yhden tavoitteen.

Tarkastuslautakunta on eri mieltä tavoitteen toteutumisesta kolmessa tapauksessa ja esitti tavoitteiden asetantaan ja raportointiin parannuksia yhteensä 12 tavoitteen osalta. Syyt vaihtelevat raportoinnin, mittaroinnin, muun syyn ja tavoitteen arvioitavuuden välillä. Tarkastuslautakunnan eri näkemykset ilmenevät sitovien tavoitteiden kohdalla.

Toimiala:

Maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialan vastaukset on esitetty kunkin sitovan tavoitteen kohdalla seuraavasti:

Sitova tavoite 4.3: Uusiutuvan energian käytön lisääminen.

Arviointikertomus:

Raportoinnissa todetaan, että uusiutuvan energian käyttöä edistetään systemaattisesti kaavoissa. Ohjeen todetaan valmistuvan vuonna 2017. Tavoitteen mittarina oli ohjeen laatiminen ja sen soveltaminen kaavoissa. Koska toinen mittareista (ohjeen laatiminen) ei toteutunut, voidaan tavoite katsoa vain osittain toteutuneeksi.

Toimiala:

Kaavoihin sisällytettiin aurinkoenergiaa suosittelevia määräyksiä.
Aurinkoenergian käytön seuranta ei kaupunkisuunnittelussa pystytäkään tekemään.

Sitova tavoite 5.1: Kaavoitetaan asuntorakentamisen kerrosalaa 250 000 k-m²/vuosi.

Arviointikertomus:

Raportoinnissa todetaan vuonna 2016 valmistuneen kaavoja 159 025 k-m².
Koska tavoitteesta jäätin näin selvästi, ei tavoite toteutunut lainkaan.

Toimiala:

Tästä tavoitteesta on toteutunut yli puolet, joten sen voi katsoa toteutuneen osittain.

Sitova tavoite 6.1: Priorisoidaan keskustoihin sijoittuvia kaavahankkeita.

Arviointikertomus:

Tavoitteena oli vähintään vuoden 2014 kaavoitusohjelman taso. Missään ei kerrota mikä tämä taso on, tarkoitetaanko esimerkiksi kaavojen lukumäärää, valmistuneiden kaavaluonnosten määrää vai molempia vai vielä jotakin muuta. Paljon suunnittelua ja kaavoitusta on raportoinnin mukaan vuonna 2016 tehty mutta koska mistään ei ilmene mikä on mittarin tavoitetaso, niin tavoitteen toteutumista ei voi arvioida.

Toimiala:

Kaavoitusohjelmalla tarkoitetaan vuosittain tehtävää työohjelmaa.
Merkintä on epäselvä ja sitä tarkennetaan.

Sitova tavoite 8.1: Kaupunki luo edellytykset vähintään 2 000 asunnon monipuoliselle asuntotuotannolle.

Arviointikertomus:

Raportoinnissa todetaan valmistuneiden asuntojen määräksi 2 972 asuntoa. Valmistuneiden asuntojen määrät on myös lueteltu talotyypeittäin (kerros-, rivi- ja pientalot). Raportoinnissa voisi kuvata talotyyppien lisäksi myös valmistuneiden asuntojen hallintamuotojakaumat (jaottelu valmistuneisiin omistusasuntoihin, vuokra-asuntoihin ja ARA-asuntoihin). Näin monipuolisuus tulisi paremmin esille.

Toimiala:

Maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimiala kehittää jatkuvasti rakentamista koskevaa raportointia esitetyn mukaisesti. Täsmennetään raportointia vuositasolla siten, että lisätään tiedot valmistuneiden asuntojen rahoitus- ja hallintamuodoista.

Sitova tavoite 8.2: Pientaloalueiden tiivistäminen maapoliittisten linjausten mukaisesti.**Arviointikertomus:**

Raportoinnissa luetellaan: raportointi pientaloalueiden täydennysrakentamisesta ja jatkoehdotuksista valmis, Vapaalan täydennysrakentamisselvitys ja suunnitteluperiaatteet valmistuneet ja Linnaisten ja Itä-Hakkilan täydennysrakentamisen 3D-mallinnus odottaa yhteisiä linjauksia. Tavoite tehdyistä hankkeista ei ilmene raportoinnista, ainoastaan suunnittelu ilmenee.

Toimiala:

Yllä tarkoitetut hankkeet ovat suunnitteluhankkeita. Tässä ei seurata hankkeiden fyysistä toteutumista, koska niiden toteutuminen ei ole kiinni kaupungista. Kaupunki pyrkii myös sopimuspolitiikalla edistämään täydennysrakentamista.

2. Yrityspalveluiden arviointi**Arviointikertomus:**

Yrityspalvelut vastaa kaupungin omistamien maiden kehittämisestä. Lisäksi se osallistuu yleis- ja asemakaavoitukseen sekä palveluverkon suunnitteluun. Yrityspalvelut kehittää ja toteuttaa kaupungin maa- ja asuntopolitiikkaa sekä vastaa tonttien myynnistä. Elinkeinopolitiikan toteuttamisessa maankäytön toimenpiteet ovat suuressa roolissa.

Suosituks:

Tarkastuslautakunta pitää asiakastyytyvyyden selvittämistä hyvänä asiana. Systemaattinen palautteen hankkiminen on tärkeää toiminnan jatkuvan kehittämisen kannalta.

Toimiala:

Asiakastyytyväisyys on tärkeää yrityspalvelut / kiinteistöt ja asuminen tulosalueelle. Jotta palautetta saataisiin toimintamme laajemmista kokonaisuuksista, olemme työstäneet kyselyä yhdessä kaupunkisuunnittelun kanssa. Kysely toteutetaan vuonna 2018.

3. Tilakeskuksen arviointi

Arviointikertomus:

Tilakeskus on maankäytön- ja ympäristön toimialaan kuuluva tulosalue. Tulosalue vastaa asiakastoimialojen tarvitsemien tilojen tuottamisen kokonaisuudesta. Sen ydintehtäviä ovat kaupungin rakennetun kiinteistöomaisuuden hallintaan liittyvä investointisuunnittelu, kiinteistö- ja hankekehitys sekä toimitilahankkeiden valmistelu, suunnittelu ja rakennuttaminen sekä rakentamisen valvonta. Tilakeskuksen vastuulla on myös kaupunkikonsernin kiinteistöliiketoiminnan strateginen johtaminen, rakennetun kiinteistöomaisuuden arvon säilyminen, ostot, myynnit ja purattamiset sekä niiden hallinnointi ja isännöinti. Asuntojen ja liikeilojen ulosvuokraus sekä kiinteistöjen teknisen ylläpidon järjestäminen kuuluvat myös tilakeskukselle.

Suosituksat:

Tilakeskuksen organisaation kehittämisprosessi ja siihen liittyvä toiminnan selkeyttäminen ja tehtäväroolien kirkastaminen ovat hyviä tavoitteita. Tätä tukee uusi kiinteistönhallintajärjestelmä, joka samalla on tuomassa uusia mahdollisuuksia muun muassa kiinteistöjen kuntoseurannan ja asiakasvaikuttavuuden parantamiseen. Uusi järjestelmä on käyttöönottoaiheessa ja tarkastuslautakunta suosittelee tilakeskusta ottamaan kaikki järjestelmän hyödyt irti ja henkilöstön koulutuksella varmistamaan, että tilakeskuksen työntekijät pystyvät hyödyntämään järjestelmää omissa tehtävissään. Tarkastuslautakunta suosittelee tilakeskusta myös edelleen kiinnittämään erityistä huomiota rakennusten sisäilmaongelmiin ja niiden ratkaisemiseen. Energiansäästö on yksi koko Vantaan keskeisistä tavoitteista. Tilakeskuksella on käynnissä useita tätä tavoitetta edistäviä hankkeita (muun muassa ESCO-hankkeet ja energianhallintapalvelu), joissa on jo saavutettu myönteisiä tuloksia. Tarkastuslautakunta kannustaa tilakeskusta jatkossakin hakemaan ja esittämään uusia mahdollisuuksia energiansäästöihin. Esimerkiksi yhtenä energiansäästöön liittyvänä asiana voisi selvittää, olisiko LEDvalaistukseen siirtyminen Vantaan omistamissa kaikissa rakennuksissa energiataloudellisesti ja kustannuksiltaan kannattava vaihtoehto.

Toimiala:

Tarkastuslautakunnan suosituksen mukaisesti tilakeskus järjestää kiinteistönhallintajärjestelmään liittyvää koulutusta sekä omalle henkilöstölleen että asiakastoimialoilla järjestelmän käyttäjille. Järjestelmän käytön seuranta tehdään pääkäyttäjien toimesta, minkä perusteella huolehditaan järjestelmän tarpeen mukaisesta kehittämisestä ja käytön edistämisestä. Kokonaisuutta seuraa ja valvoo kiinteistönhallintajärjestelmän käyttöön ja ylläpidonohjausryhmät.

Tarkastuslautakunnan suosituksen mukaisesti toimenpideohjelman laatiminen kaupungin sisäilmaongelmien hoitamiseksi on aloitettu keväällä. Ohjelma sisältää mm. sisäilma-asioiden ohjauksen ja resursoinnin, kiinteistöjen kunnon seurannan ja tutkimuksen, rakentamisen ja korjauksen sekä kiinteistönhuollon kehittämistoimia. Ohjelma laaditaan toimialojen välisenä yhteistyönä tämän vuoden aikana.

Energiansäästömahdollisuudet ja keinot tutkitaan kaikissa hankkeissa tapauskohtaisesti. Olemassa olevan kiinteistökannan energiankulutusta seurataan aktiivisesti kulutustietojen perusteella ja energiatehokkuutta parannetaan mm. uusia teknisiä ratkaisuja hyödyntäen. Aikaisemmin laadittu selvitys vanhojen valaisimien korvaamisesta energiatehokkaammilla valaisimilla kannattaa päivittää, sillä ratkaisut ovat kehittyneet nopeasti ja kannattavuuslaskelmat on päivitettävä. Energiasaneerauksia pyritään toteuttamaan määrärahojen ja resurssien puitteissa silloin, kun ne ovat myös taloudellisesti perusteltuja.

4. Asunto- ja maankäyttöpolitiikka ja sen merkitys hyvinvoinnin edistämiseksi

Pääkaupunkiseudun kaupunkien ulkoisten tarkastustoimien yhteisarvioinnissa vuonna 2016 arvioitiin, miten hyvinvoinnin edistämisen tavoitteita on pääkaupunkiseudun kaupunkien (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) asunto- ja maankäyttöpolitiikassa pyritty toteuttamaan ja miten ne ovat toteutuneet. Tähän liittyen selvitettiin myös miten kaupungeissa on pyritty estämään eri asuinalueiden segregatiota. Arvioinnissa selvitettiin laajemmaksi taustaksi miten eri tutkimuksissa ja lainsäädännössä asunto- ja maankäyttöpolitiikan rooli hyvinvoinnin edistämässä nähdään. Tämän jälkeen koottiin koko Helsingin seutua ja pääkaupunkiseutua koskevia asunto- ja maankäyttöpolitiikan päämääriä, suunnitelmia ja tavoitteita, selvitettiin niiden toteuttamista ja toteutumista pääkaupunkiseudun kaupungeissa. Tietoa tavoitteista ja niiden toteutumisesta koottiin eri asiakirjoista, kaupunkien asumisen ja maankäytön virkamiesten haastatteluilla ja tilastovertailuilla.

Johtopäätökset:

Arvioinnin pääkysymys oli, ovatko pääkaupunkiseudun kaupungit toteuttaneet seudun yhteisten suunnitelmien sekä omien strategioidensa mukaista hyvinvointia edistävää asunto- ja maankäyttöpolitiikkaa. Kysymykseen voidaan vastata kyllä. Seudulla on oltu aktiivisia maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa ja yhteisvastuullisen asuntopolitiikan tavoitteiden asettamisessa.

Koska kyse on kuitenkin varsin pitkällä aikavälillä toteutuvista tavoitteista eikä syy-seuraus-suhteiden osoittaminen ole aina helppoa, toimenpiteiden toteutumisesta ei voi voida sanoa mitään varmaa muiden kuin määrällisten tavoitteiden osalta. Tällaisia ovat asuntotuotannolle ja kaavoitukselle asetetut tavoitteet, joiden toteutumiseen vaikuttaa myös taloudellinen tilanne. Voidaan todeta, että vaikka kaikkia asuntotuotannolle ja kaavoitukselle asetettuja määrällisiä tavoitteita ei ole kaupungeissa saavutettu, niin niiden toteuttamisessa on selvästi edistytty.

Kaupungit ovat myös tehtyjen vertailujen perusteella ainakin jonkin verran onnistuneet monipuolistamaan alueidensa asuntojen hallintarakennetta ja myös kohtuuhintaisten

asuntojen saatavuutta on lisätty uusille alueille 2000-luvulla. Nämä toimenpiteet tukevat myös seudullisen asunto- ja maankäyttöpolitiikan alueiden sosiaalisen kestävyyslisäämistä ja ehkäisevät alueiden segregatiota.

Tärkeää seudullisten asunto- ja maankäyttöpoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa on ollut yhteistyö valtion kanssa. Valtio on ollut mukana rahoittamassa ohjelmia ja sopimuksia (MAL-sopimukset, asunnottomuusohjelmat ja lähiöohjelmat), joilla on tuettu seudullisten asunto- ja maankäyttöpoliittisten hyvinvointitavoitteiden toteuttamista.

Toimiala:

Maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimiala toteuttaa Vantaan kaupungin hyväksyttyä maapoliittista ohjelmaa (Mapo) ja on aktiivisesti mukana toteuttamassa seudullisia ja valtakunnallisia asunto- ja maankäyttöpoliittisia tavoitteita.

5. Tilapäisten käyttöjen hyödyntäminen strategisessa maankäytön suunnittelussa - tapaustutkimus Vantaan Aviapoliksen tilapäiskäyttöpotentiaalista

Tiivistelmä Helsingin yliopiston matemaattis-luonnontieteellisen tiedekunnan geotieteiden ja maantieteiden laitoksen aluetieteen opiskelijan Jaakko Huttusen suunnittelumaantieteen tutkimuksesta:

Tutkielma käsittelee tilapäisten käyttöjen hyödyntämistä osana strategista aluesuunnittelua. Tutkimuksen pääasiallinen tarkoitus on tarkastella Vantaan aluesuunnittelun käytäntöjä suhteessa tilapäisiin käyttöihin. Toisena kiinnostuksen kohteena on Vantaan Aviapoliksen tilapäiskäyttöpotentiaali. Tutkielman tapaustutkimuskohde käsittää Vantaan Aviapoliksen Veromiehen kaupunginosan, joka on nykyisellään työssäkäyntialue. Tulevaisuuden visioissa alueella tulee yhdistymään asuminen, työssäkäynti ja vapaa-aika.

Perinteisesti tilapäisillä käytöillä on viitattu sellaiseen omaehtoiseen toimintaan, jolla pyritään ratkaisemaan jokin urbaanin ympäristön ongelma tai puute. Tilapäiset käytöt toteutetaan yleensä pienimuotoisina, nopeina ja edullisina kokeiluina. Tilapäiset käytöt on nähty aiemmin epävirallisena ja marginaalisena kaupunkitivisminä, mutta nykyään tilapäiset käytöt sisällytetään yhä voimakkaammin osaksi kaupunkien virallista maankäyttöä ja aluesuunnittelua. Aluesuunnittelukontekstissa tilapäisiä käyttöjä hyödynnetään erityisesti osallistavassa yhteissuunnittelussa. Tutkielmassa tilapäiset käytöt rinnastetaan niin sanottuun epäviralliseen maankäytön strategiseen suunnitteluun. Epävirallisella maankäytön strategisella suunnittelulla pyritään paikkaamaan perinteiseksi katsottujen aluesuunnittelujärjestelmien menetelmällisiä puutteita.

Johtopäätökset:

Tutkielman tulosten perusteella Vantaan kaupungin aluesuunnittelussa suositellaan käytettäväksi mahdollisimman paljon yhteissuunnittelua ja osallistavia työtapoja. Edellä mainittujen lisäksi erityisen suositeltavaa on virallisten ja epävirallisten toimintamuotojen rinnakkainen hyödyntäminen. Tämä suositus koskee niin aluesuunnittelua, kuin muitakin

hallinnon sektoreita. Virallista ja epävirallista toimintaa ei tule täten erottaa toisistaan, vaan toiminnan tulee perustua vahvaan ja synergiseen yhteistyöhön ja -kehittämiseen.

Tutkimuskysymyksissä tarkasteltiin myös Vantaan Aviapoliksen tilapäiskäyttöpotentiaalia. Aviapoliksen tilapäiskäyttöpotentiaali näyttäytyi heikkona, johtuen muun muassa nykyisestä aluerakenteesta, sen keskeneräisyydestä ja alueen luonteesta. Tilapäisyydelle nähtiin kuitenkin tietynlaisia mahdollisuuksia, jotka liittyivät erityisesti alueen vahvaan tulevaisuusorientaatioon. Alue tulee muuttumaan seuraavien vuosien ja vuosikymmenien aikana hyvin dramaattisesti. Nykyisen keskeneräisen alueen ja tulevan rakentuvan alueen välissä on suunnitelmien mukaan noin viisitoista vuotta. Tänä aikana tilapäisyys tulisi nähdä mahdollisuutena kokeilla, testata ja pilotoida sellaisia asioita, joilla voidaan saada lisätietoa alueesta ja sen toimijoista. Jos tilapäisiä käyttöjä joskus hyödynnetään alueella, niin suosituksena pidettäkään sitä, että ensimmäinen tilapäinen käyttö toteutettaisiin mahdollisimman pienimuotoisena ja päinvastaisena kokonaisvaltaiselle toimintatavalle.

Kaupungin viranomaisille suositellaan tutkielman 2.7 luvun sivulla 14 heidän omistamiensa kiinteistöjen ja maa-alojen saattamista avoimiksi tilapäisille käytöille. Aviapoliksen kohdalla suositellaan erityisesti hyödyntämään tilapäisyyttä kaavamuutosalueiden kohdalla. Vantaalla kaupungin omistamia kiinteistöjä ja maa-aloja on kuitenkin suhteellisen vähän, joten kaupungin tulisi luoda kannusteita kiinteistöjen ja maa-alojen omistajille, jotka tukevat tilapäisiä käyttöjä. Luvun 2.7 suosituksista nostettakoon esiin tyhjien tai vajaakäytettyjen tilojen "pankin" perustaminen. Tähän pankkiin tulisi kerätä alueen tyhjät ja vajaakäytetyt kiinteistöt, joita voitaisiin hyötykäyttää kohtuullisin hinnoin. Kiinteistöjen omistajien tulisi käyttää realistista harkintaa kiinteistöjensä arvosta ja käytöstä.

Omistajien tulisi myös ottaa ennakoluulon asenne tilapäisiin käyttöihin, sillä kuten useasti aiemmin on todettu, tilapäiset käytöt voivat synnyttää pitkäaikaisia ja mitattavissa olevia hyötyjä omistajalle. Näitä kiinteistönomistajan hyötyjä esitellään tarkemmin tutkielman luvussa 2.7 ja taulukossa 1.

Toimiala:

Maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimiala toteuttaa jo nykyisellään tarvittaessa yhteissuunnittelua ja osallistavia työtapoja edistäessään Vantaan kaupungin asunto- ja maankäyttöpoliittisia tavoitteita. Tilapäiskäyttöä tarvitaan erityisesti ennen kaavoitusta. Tutkielmassa esitetyn pankin perustamiseen ei ole resursseja.