

KAUPUNKIYMPÄRISTÖLAUTAKUNNAN LAUSUNTO VANTAAN KAUPUNKITASOISESTA PALVELUVERKKOSUUNNITELMASTA VUOSILLE 2022–2031

Vantaan kaupunkitasoista palveluverkkosuunnitelmaa vuosille 2022–2031 on valmisteltu tammikuussa 2022 hyväksytyn valtuustostrategian linjausten mukaisesti. Hankkeen ohjausryhmänä toiminut kaupungin hankejohtoryhmä on pyytänyt lautakunnilta lausuntoa suunnitelmasta.

Kaupunkiympäristölautakunta lausuu asiasta seuraavaa:

Kaupunkiympäristölautakunta on yksimielisesti eri poliittisten ryhmien toimesta tehnyt useita sisällöllisiä havaintoja, jotka vaativat poliittisia neuvotteluita. Kaupunkiympäristölautakunta on kuitenkin arvioinut, että neuvottelut käydään kaupunginhallitus- ja valtuustovaiheessa, kun lopullinen esitys palveluverkkosuunnitelmasta on poliittisten ryhmien nähtävillä.

Näin ollen kaupunkiympäristölautakunta keskittyy lausunnossaan vain oman vastualueensa asioihin.

Palveluverkkosuunnittelun lähtökohdat

Palveluverkkosuunnittelussa keskeistä on kuvata palveluverkon kehittämisen yleiset periaatteet sekä arvioida eri palveluiden tarvetta ja palvelutarpeen ennakoituja muutoksia alueittain.

Palveluverkkosuunnitelmalla on merkittävä vaikutus koko kaupunkiympäristön toimialan ja molempien lautakuntien toimintaan suunnitelmakaudella. Esimerkiksi suuremmilla täydennysrakentamis- ja laajennusalueilla käyttötarkoituksen muuttuessa asumiseen kaupunki varmistaa ensin palveluiden rakentamisedellytykset tonttien osalta. Voimakkaasti täydentyvillä keskusta-alueilla yksittäisiä pieniä asumista lisääviä kaavahankkeita tarkastellaan kokonaisuutena ja niitä voidaan edistää vasta kun palvelutarpeen lisääntymiseen on löydetty ratkaisut. Ratkaisuja palveluverkon tontteihin haetaan niin kaupungin kuin yksityisenkin mailta (hyötyjen/haittojen jakamisen näkökulma) ja käytämme tämän mahdollistamiseksi maankäyttösopimuksia, maanvaihtoja ja maanhankintaa.

Palveluverkkosuunnitelman yleisten periaatteiden mukaisten toimitilojen ja yleisten alueiden monikäyttöisyyden, innovatiivisten tila- ja tonttiratkaisujen sekä yhteiskäyttöhankkeiden edistäminen ovat tärkeitä tavoitteita kasvavalle kaupungille, joka toimii rajallisin resurssein. Näihin tavoitteisiin voi kuitenkin olla vaikeaa päästä, jos jo palveluverkkosuunnitelmavaiheessa

kiinnitytään vahvasti yksittäisiin hankkeisiin. Näin ollen kaupunkiympäristölautakunta katsoo, että suunnittelun tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista keskittyä yksittäisiin hankkeisiin.

Maankäytön prosessien ja toimitilasuunnittelun kannalta palveluverkkosuunnitelmassa on oleellista kuvata palvelutarve, joka investointiohjelmavaiheessa täsmentyy hanketasolle. Merkittävä osa palveluverkkosuunnitelmassa mainituista yksittäisistä toimitilahankkeista sisältyy hyväksytyyn toimitilainvestointiohjelmaan vuosille 2022–2031, mutta joukossa on myös hankkeita, jotka eivät tällä hetkellä sisälly toimitilainvestointiohjelmaan. Jälkimmäiset on tärkeä huomioida palvelutarpeen kuvaajina, mutta samalla on syytä korostaa, että vasta jatkosuunnittelu ja kaupungin investointibudjetti lopulta määrittelevät sen, millä tavalla ja ajoituksella em. palvelutarpeeseen vastataan.

Maankäytön näkökulmasta keskeinen palveluverkkosuunnittelua ohjaava työkalu on kaupunginvaltuuston 25.1.2022 hyväksymä Yleiskaava 2020 (YK0048), joka ohjaa Vantaan kaupunkirakenteen kehittymistä vuoteen 2040 saakka. Yleiskaavan keskeinen lähtökohta on kaupungin tiivistyminen olemassa olevan rakenteen sisällä. Tämä lähtökohta on huomioitu palveluverkkosuunnittelussa hyvin. Palveluiden on sijoitettava sinne, missä asukkaat ovat ja palveluiden saavutettavuuden tukeuduttava mahdollisuuksien mukaan kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteeseen. Kestävän liikkumisen edistäminen palveluverkon suunnittelussa on tärkeä osa valtuustostrategian mukaisten resurssiviisastavoitteiden toteutumista. Oikein ajoitettuina ja riittävällä laajuudella toteutettuina julkiset ja yksityiset palveluinvestoinnit myös lisäävät alueen elinvoimaa ja ehkäisevät segregatiota. Palvelurakenteen kehittämisessä on tärkeää huomioida valtuustostrategian mukaisesti kaikki Vantaan alueelliset kaupunkikeskukset. Tästä näkökulmasta palveluverkon tarkastelu suuralueittain on perusteltua, vaikkakin se saattaa johtaa palveluverkkosuunnitelman liialliseen hankekeskeisyyteen.

Suuralueilta oli jäänyt pois toimitilajohtamisen investointihankkeiden kuvaukset ilmeisen resurssipulan vuoksi. Ko. hankkeet on syytä täydentää lopulliseen suunnitelmaan. Myös Hakunilan kulttuuri- ja urheilupuistokokonaisuuden kehittäminen ansaitsi suurempaa huomiota tässä suunnitelmassa.

Kaupunkiympäristölautakunta kiinnittää huomiota siihen, että valtuustostrategian mukaiset kaupungin kärkihankkeet eivät näy palveluverkkosuunnitelmassa riittävän selkeästi. Kärkihankkeet ovat lähtökohtaisesti koko kaupungin elinvoimaa lisääviä hankkeita, jotka toteutuessaan tulevat olemaan seuraavan vuosikymmenen merkittävimpiä investointihankkeita Vantaalla. Näin ollen ne ansaitsevat näkyvämmän roolin palveluverkkosuunnitelmassa. Kaikilla kaupungin kärkihankkeilla (Vantaan ratikka, Tikkurilan oppimiskampus, Myyrmäen kaupunkikulttuuritalo ja Kuusijärven kehittäminen) on vahva yhteys kaupungin palveluverkon kehittymiseen - ei vain alueellisesti vaan myös kaupunkitasoisesti. Kärkihankkeet voi myös nähdä eräänlaisena läpileikkauksena kaupungin tarjoamista palveluista sosiaali- ja terveyspalveluiden siirryttyä hyvinvointialueelle.

Kaupunkiympäristön toimialan palveluiden kuvaus

Kaupunkiympäristön toimialan rooli palveluverkon kehittämisessä on ennen kaikkea mahdollistaa muiden toimialojen vastuulla olevien palveluiden sekä yksityisten palveluiden kehittäminen pitkäjänteisellä maankäytön suunnittelulla, riittävällä tonttitarjonnalla, toimitilojen ja yleisten alueiden investointihankkeilla sekä toimivalla joukkoliikenteellä yhteistyössä HSL:n kanssa. Pääsääntöisesti kaupunkiympäristön toimiala siis mahdollistaa palveluverkon fyysiset puitteet ja saavutettavuuden, kun taas muut toimialat vastaavat varsinaisten palveluiden järjestämisestä. Kaavoituksen ohella pitkäjänteinen maa- ja asuntopoliittikka, tehokas kiinteistönhallinta ja toimiva infrastruktuuri ovat keskeisiä kaupunkiympäristön toimialan vastuulla olevia palveluverkon kehittämisen työkaluja. Parhaillaan päätöksenteossa ovat palveluverkkosuunnitelman kanssa samanaikaisesti valmistellut kiinteistöjohtamisen linjaukset sekä maa- ja asuntopoliittisten linjausten päivittäminen.

Kaupunkiympäristön toimialan tarjoamia viranomaispalveluita (esim. rakennusvalvonta, kiinteistönmuodostus ja yleisten alueiden lupapalvelut) on jo pitkään kehitetty sähköiset palvelut edellä, ja tämä työ myös jatkuu tulevaisuudessa. Kaupunkiympäristön toimialan näkökulmasta sähköisten palveluiden kuvaus omana kokonaisuutenaan palveluverkkosuunnitelmassa johtaa siihen, että keskeinen osa toimialan omaa palvelutarjontaa on irrallaan toimialakohtaisesta palveluiden järjestämisen kuvauksesta. Näin ollen palveluverkkosuunnitelman luku 2.4. ei nykyisessä muodossaan kuvaa koko toimialan palveluiden kokonaisuutta kovinkaan kattavasti.

Hyvinvointialueuudistus ja toimitilainvestoinnit

Kaupunkiympäristön toimiala huolehtii rakennettujen alueiden sekä kaupunkiin kuuluvien luonto- ja viheralueiden toimivuudesta. Oleellinen osa tätä kokonaisuutta ovat ns. ekosysteemipalvelut, eli ekosysteemin ihmisille tarjoamat ilmaiset, aineelliset ja aineettomat hyödyt. Toimivat ekosysteemipalvelut parantavat esimerkiksi veden ja ilman laatua sekä auttavat meitä varautumaan sään ääri-ilmiöihin, kuten kovista sateista johtuviin tulviin. Nykyisessä dokumentissa ekosysteemipalveluita ei ole mainittu lainkaan. Nämä palvelut tulisi mainita resurssiviisauden tiekartan mukaisesti kappaleessa 2.4.1.

Vuoden 2023 alusta voimaan tuleva hyvinvointialueuudistus tulee aiheuttamaan merkittäviä muutoksia Vantaan palveluverkon ylläpitoon ja etenkin sen kehittämiseen.

Kaupunkiympäristölautakunta pitää tärkeänä, että jatkossa palveluverkkosuunnittelua tehdään hyvässä yhteistyössä Vantaa-Keravan hyvinvointialueen kanssa. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä ollut rakennettu kiinteistöomaisuus ja sen kehittäminen siirtyykin vähitellen hyvinvointialueen vastuulle, kaupungin vastuulle jää edelleen palveluverkon tasapuolisen kehittämisen mahdollistaminen mm. kaavoituksen ja maanomistuksen keinoin.

Palveluverkkosuunnitelmassa ei kuitenkaan ole riittävästi korostettu niitä vaikutuksia, joita kaupungin palvelutuotannon kokonaisuutta supistava hyvinvointialueuudistus aiheuttaa kaupungin jäljelle jäävän palveluverkon investointi- ja perusparannushankkeille.

Palveluverkkosuunnitelmassa todetaan aivan oikein, että kuntien kannalta keskeistä on huolehtia siitä, että vero- ja valtionosuustulojen kehitys riittää myös keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä kattamaan jäljelle jäävien kunnan toimintojen kustannukset. Samalla on kuitenkin tärkeää

huomata, että palvelutuotannon volyymien pienentyessä palveluverkon kehittämisessä on pohdittava entistäkin tarkemmin, miten rajalliset määräraha- ja henkilöresurssit saadaan hyödynnettyä mahdollisimman tehokkaasti. Palveluverkkosuunnittelussa on tärkeää etsiä uusia keinoja vastata lisääntyvään palvelu- ja tilatarpeeseen mm. palveluja ja hankkeita yhdistämällä, kehittämällä kiinteistöjä useampaan käyttötarkoitukseen sekä lisäämällä tilojen käyttöastetta ja yhteiskäyttöä. Toimitilahankkeissa on myös syytä kiinnittää huomiota joustavuuteen. Ajoittain nopeastikin muuttuvaan palvelutarpeeseen on helpompi vastata, kun toimitilat ja tontit on suunniteltu mahdollisimman muuntojoustaviksi. Tarpeettomiksi käyneiden tilojen hyödyntäminen kaupungin muussa palvelutuotannossa tai niistä luopuminen ajoissa on paitsi taloudellisesti järkevää myös resurssiviisasta.

Tällä hetkellä nousupainetta erityisesti toimitilainvestointien kustannuksille aiheuttavat koronapandemian ja etenkin Ukrainan sodan myötä voimakkaasti nousseet rakentamiskustannukset. Tätä taustaa vasten kaupunkiympäristölautakunta pitää selkeänä puutteena, että investointimenojen hallinnan näkökulma palveluverkkosuunnitelmassa on vähentynyt verrattuna voimassa olevaan palveluverkkosuunnitelmaan. Vuosien 2018–2027 palveluverkkosuunnitelmassa toimitilainvestointien säästömahdollisuuksille oli omistettu kokonaan oma päälukunsa, kun taas nyt lausunnoilla olevassa suunnitelmaluonnoksessa resurssien rajallisuutta käsitellään hajanaisesti muutamissa sivulauseissa.

Palveluverkkosuunnitelman yleiset periaatteet toki on laadittu siten, että ne huomioivat toimitilaverkon kehittämisen taloudelliset haasteet, mutta periaatteiden taustoja ei näiltä osin avata riittävästi. Toimitilainvestointien säästömahdollisuuksien syvällisempi tarkastelu olisi ollut perusteltua, jotta olisi voitu arvioida jo tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta sekä tarkastella tarvetta uusille toimenpiteille.

Palveluverkkosuunnittelu jatkossa

Palveluverkkosuunnitelma on kokonaisuutena katsottuna varsin laaja tietopaketti kaupungin palveluista tällä hetkellä sekä tulevaisuuden palvelutarpeesta. Kaupunkiympäristölautakunta katsoo, että jatkosuunnittelussa luonnoksen pohjalta hyväksyttävän palveluverkkosuunnitelman jälkeen voisi laatia luonteeltaan strategisemman palveluverkkosuunnitelman tiivistelmän, jossa kuvattaisiin lyhyesti palveluverkon kehittämisen keskeiset tavoitteet ja uudistussuunnat alueittain sekä linjausten taustalla olevat toimintaympäristön muutokset. Tiivistelmä parantaisi suunnitelman käytettävyyttä palveluverkon strategisen ohjauksen työkaluna.

VANTAAN KAUPUNKIYMPÄRISTÖLAUTAKUNTA