

11/2019

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

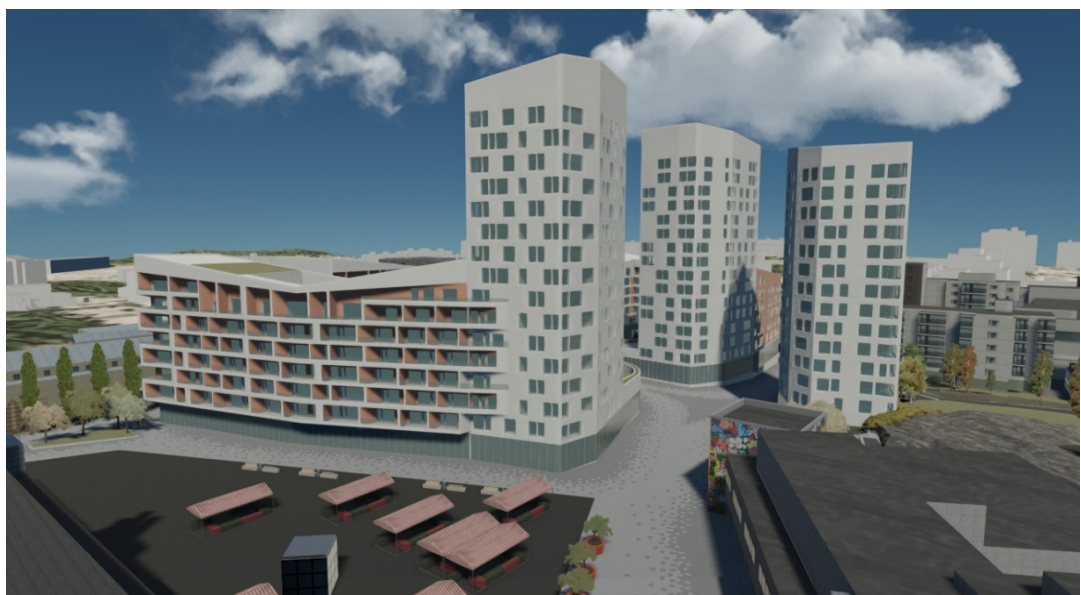
Turvalliseksi koetun lähiympäristön ohjauksen ja suunnittelun nykytila ja suosituksia

Tarja Mäkeläinen, Tarja Häkkinen, Maija Federley, VTT
Olli Poutanen, Marketta Kyttä, Aija Staffans, Aalto-yliopisto
Suvi Välimäki, Rami Ratvio, Helsingin yliopisto
Tuula Kekki, Maija Nikkanen SPEK

Turvallisen ja viihtyisän lähiympäristön puolesta, ankeutta vastaan

Turvattomuudella voidaan tarkoittaa mitattavissa olevaa turvallisuuden tasoa (esimerkiksi onnettomuuksien tai rikosten määrää) tai ihmisten kokemuksia turvallisuudesta.

Turvallisuus on hyvän elinympäristön keskeinen ominaisuus. Turvallisuus vaikuttaa olennaisesti asuinalueen viihtyisyyteen, valintaan ja tapaan, jolla ihmiset käyttävät elinympäristöään ja orientoituvat siihen. Asukkaiden huolet alueen kunnan heikentymisestä, sosiaalisten häiriöiden kasvusta ja alueen levottomuudesta ja turvattomuudesta lisäävät poismuuttohalukkuutta ja voivat edistää segregaaation käynnistymistä.



LÄHIYMPÄRISTÖ 2.0 -HANKKEEN IDEA

Lähiympäristö 2.0 -hankkeen päätavoitteena oli tuottaa lähiympäristön suunnittelupe-
rusteita ja esimerkkejä strategisista ja operatiivisista ohjauskeinoista, joiden avulla voi-
daan lisätä lähiympäristön turvallisuutta, koettua turvallisuutta ja rikosten ennaltaeh-
käisyä.

Hanke selvitti turvalliseksi koetun lähiympäristön ohjauksen ja suunnittelun nykytilaa
ja laati suosituksia. Tutkijatiimin kokoaman aineiston pohjalta laadittiin nykytilan ar-
vioita ja suosituksia, joita kehitettiin edelleen verkon kautta toteutetun kyselyn avulla
ja asiantuntijoiden työpajoissa. Lisäksi selvitettiin 3D-virtuaaliympäristön keinoja lä-
hiympäristön turvallisuuden arvioinnissa ja suunnittelussa. Tarkoituksena oli laatia
suosituksia menettelytavan paremmaksi hyödyntämiseksi turvallisen lähiympäristön
suunnittelussa.

Tietoa on paljon, mutta miten tieto viedään käytäntöön?

Lähiympäristön turvallisuudesta on koostettu aikaisemmin useita laajoja katsauksia ja
myös tutkimuskirjallisuutta on runsaasti. Parhaiden käytäntöjen tunnistamisen kannalta
haasteita kuitenkin tuottaa vaikutusten kontekstisidonnaisuus sekä turvallisuuden mo-
niulotteisuus. Vaikka yksittäisen toimenpiteen vaikutuksen mittaaminen on empiiri-
sesti haastavaa, voidaan kuitenkin tunnistaa usein toistuvia vaikutusmekanismeja.

Siisti ja laadukas ympäristö, joka viestii välittämisestä.
Kohteen lujittaminen.
Sosiaalisen toiminnan fasiliteetit ja tarjoamien tyypit.
Valaistuksen laatu ja tehostaminen.
Territoriaalisuus ja tilahierarkian selkeyttäminen.
Luonnollinen valvonta ja näkyvyyden parantaminen.
Luonnollinen valvonta ja toimintojen sekoittaminen.
Orientoituvuus ympäristössä.
Paikkaan kuulumisen vahvistaminen.
Rakennustan massoittelun huomioiminen.
Asuntotyyppien sekoittamien / väestöjakauman monipuolisuus.
Osallisten yhteistyö suunnittelussa.
Turvallisuusnäkökulma jatkuvasti mukana kehittämisessä eriytymisen estämiseksi.
Turvallisuusnäkökulman varhainen omaksuminen suunnittelussa.

Tutkimuskirjallisuudesta tunnistetut vaikutusmekanismit eli tekijät, jotka yhdistetään lähiympäristön tur-
vallisuuskokemukseen ja toteutuneeseen rikollisuuteen.

Monet rakennetun ympäristön turvallisuutta ja rikollisuuden torjuntaa koskevista kes-
keisistä teorioista ovat peräisin 1900-luvun puolivälin tienoilta, ja niitä on sittemmin
kehitetty ja täydennetty esimerkiksi sosiaalisella näkökulmalla. Tapaustutkimuksia kä-
sittelevässä kirjallisuudessa korostuu erityisesti CPTED-mallia käsittelevät tutkimuk-
set sekä tapaukset, joissa arvioidaan parhaita käytäntöjä aikaisempien virheiden poh-
jalta. CPTED (crime prevention through environmental design) tarkoittaa rikollisuuden

ehkäisemistä ympäristön ominaisuuksiin vaikuttamalla. Lisäksi monissa tapaustutkimuksissa käsitellään kohteita, joiden toteutusvaiheessa ei ole välttämättä ollut erityistä turvallisuusfokusta.

Lähiympäristö 2.0 -hankkeen kirjallisuuskatsauksen tuloksissa korostuu turvallisuususean osatekijän kokonaisuutena, jossa sekä fyysinen että sosiaalinen ulottuvuus ovat tärkeitä. Turvallisuuden moniulotteisuus näkyy myös siinä, että edellytykset sen toteutumiselle luodaan usealla toisiinsa linkittyvällä suunnittelutasolla. Nykytilan kuvauksessa käsitellyistä esimerkeistä huomataan, että turvallisuus on tärkeää huomioida heti alueiden suunnittelun alkuvaiheissa, sillä epäkohtiin puuttuminen saattaa jälkepäin olla haastavaa ja kallista.

Turvallisen lähiympäristön suunnittelua ohjataan monella tasolla

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on edistää turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä aiheutuvat ympäristövaikutukset mukaan lukien sosiaaliset vaikutukset. Rakentamisen ohjauksen tavoitteena on edistää hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan terveellisen, turvallisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista. Rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. Olennaisista vaatimuksista kolme - käyttöturvallisuus, esteettömyys ja meluntorjunta - koskevat selkeästi paitsi itse rakennusta myös pihoja ja oleskelualueita. Vaikka turvallisuusnäkökohta on jo mukana maankäyttö- ja rakennuslaissa, niin turvallisuuden kokonaisvaltainen huomioon ottaminen voi kuitenkin jäädä puutteelliseksi ja painottua palo-, käyttö- ja rakenteellisen turvallisuuden näkökulmiin.

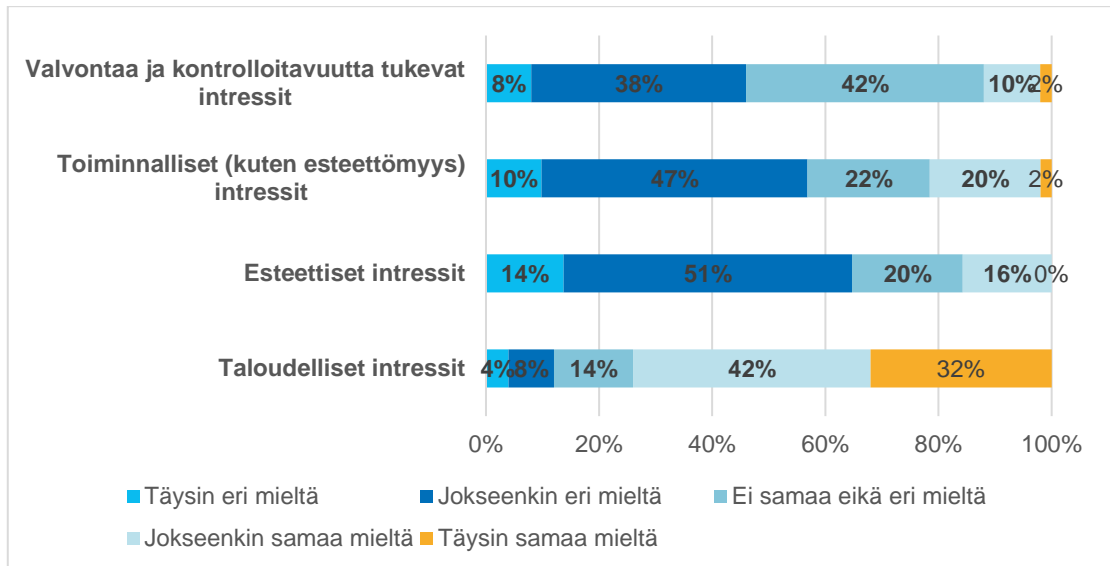
Lähiympäristön koettua turvallisuutta ohjataan eri tasoilla erilaisia keinoja käyttäen. Julkista ohjausta tekevät ministeriöt, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, aluehallintovirastot, maakuntaliitto ja kunnat. Lähiympäristön koettuun turvallisuuteen vaikuttavat lisäksi kiinteistönomistajat sekä erilaiset organisaatiot ja yhdistykset määrittelemällä lähiympäristön laatuun vaikuttavia strategioita, tavoitteita ja tavoitetasoja. Jokaisella tasolla on erilaisia ohjausmenetelmiä ja keinoja tavoiteltujen asioiden saavuttamiseen ja niiden arviointiin.

Asemakaavoilla luodaan edellytykset rakentamiselle. Asemakaavalla säädellään, mihin tarkoituksiin aluetta voi käyttää ja kuinka paljon voi rakentaa. Määräykset koskevat myös mittakaavaa, rakennusten korkeuksia, katujen leveyksiä sekä muita alueen rakenteeseen, kaupunkikuvaan ja koettuun turvallisuuteen olennaisesti vaikuttavia asioita. Nykyään asemakaavassa ja rakennustapaohjeessa turvallisuutta koskevat asiat tulevat pitkälti kaupunkikuvaa koskevien tavoitteiden kautta, mutta turvallisuus voisi olla myös selkeämmin ja tietoisemmin esillä. Asemakaavan liitteeksi laaditaan usein lähiympäristön suunnitelmia, joka parhaimmillaan on erittäin keskeinen hyvän koetun turvallisuuden kannalta.

Lähiympäristö 2.0 -hanke painottaa erityisesti turvallisuuden eri näkökohtien selkeämpää huomioon ottamista kunnan eri ohjaustasoilla sekä lähiympäristösuunnitelmien ja tontinluovutusehtojen parempaa hyödyntämistä koetun turvallisuuden parantamiseksi.

Suunnitteluun vaikuttavia intressejä

Kuntakyselyssä tiedusteltiin, painotetaanko suunnittelussa liikaa joitakin tiettyjä intressejä. Vastauksien perusteella suunnittelussa painotetaan nykyään liikaa taloudellisia intressejä (74 % vastaajista täysin tai jokseenkin samaa mieltä). Sen sijaan valvonnan, toimivuuden (kuten esteettömyyden) tai esteettisyyden näkökulmat ovat enemmistön mielestä sopivasti painotettuja.



Vastaajien käsitykset siitä, painotetaanko suunnittelussa liikaa tiettyjä intressejä

Suunnitteluperusteet tukemaan turvallisen lähiympäristön tavoitteiden asettamista

Lähiympäristö 2.0 -hankkeen asiantuntijatyöpajat korostivat erityisesti täsmällistä ja velvoittavaa tavoiteasetantaa. Tärkeää on, että turvallisuusnäkökulma tuodaan selkeästi mukaan jo suunnitteluprosessin alkuvaiheessa, prosessin aikana tehdään arviointia ja käydään avointa keskustelua ja eri osapuolien välillä kuten kuullaan poliisin kommentteja mahdollisimman aikaisissa vaiheissa.

Suunnitteluperusteella tarkoitetaan eri tasoilla asetettuja suunnittelun tavoitteita. Suunnitteluperusteiden yleinen käyttötarkoitus on tukea tavoitteiden asettamista ja suunnittelun ohjeistusta hankesuunnittelussa sekä alueellisten kehityshankkeiden että rakennussuunnittelun tasoilla.

Kunnan toimijoille suunnatun kyselytutkimuksen vastausten perusteella lähiympäristön turvallisuuden suunnitteluperusteiden käyttöä tulee lisätä sekä aluekehittämisen (69 % jokseenkin tai täysin samaa mieltä) että rakennushankkeiden (82 %) hankesuunnitteluun.

Turvallisen lähiympäristön suunnitteluprosessin keskeisiä piirteitä ovat turvallisuusnäkökulman pitäminen mukana kaikessa kehittämisessä, osallisten yhteistyö suunnittelussa ja turvallisuusnäkökulman varhainen omaksuminen suunnittelussa. Turvalliseen lähiympäristöön vaikuttavat monet samat tekijät - suoraan tai epäsuorasti - mitkä vaikuttavat myös viihtyisään lähiympäristöön. Hanke kokosi suunnitteluperusteita noudattaen koetun turvallisuuden vaikutuskeinojen jäsentelyä seuraaville teemoille:

- lähiympäristön laatu ja ylläpidettävyys
- valaistuksen laatu ja tehostaminen
- kaupunkitilallinen orientoituvuus, lähestyttävyys, luettavuus
- lujittaminen ja tekninen suojaus
- tilahierarkian monitasoisuus ja selkeys
- sosiaalisen elämän ja yhteistoiminnan mahdollistaminen
- omistajuuden vahvistaminen
- näkyvyyden parantaminen ja nähdyksi tuleminen
- toimintojen sekoittaminen
- asuinrakennustyyppien, asuntotyyppien ja hallintamuotojen sekoittaminen
- mittakaavan huomioon ottaminen.

Projektitasoinen ohjaus ja arviointi tärkeää

Suunnitteluperusteet tarvitsevat tuekseen projektitasoisen ohjaus- ja arviointiprosessin. Arviointiprosessissa asetetaan tavoitteet ja seurataan ja arvioidaan niiden toteutumista. Prosessin määrittämiseksi on tunnistettava päätöksentekopisteet ja kuvattava yhteistyö, tavoitteet ja niiden seuranta. Yhdeksi suunnittelun päätehtäväksi tulee nostaa rakennusten väliin jäävän tilan suunnittelu.

Mahdollisimman varhainen suunnitelmien käsittely koetun turvallisuuden näkökulmasta sekä asiantuntijayhteistyössä että asukkaiden kesken on välttämätöntä. Arviointitilaisuuksien kulku on myös tarpeen suunnitella. Elinkeinoelämä tulee ottaa mukaan suunnittelu- ja ohjausprosessiin riittävän ajoissa. Samoin on suunniteltava asukkaiden kanssa tehtävä yhteistyö. Loppukäyttäjille mahdollistetaan osallistuminen, jotta paikkaan sitoutumisen prosessi (omistajuus) vahvistuu.

Korkeatasoisten suunnitelmien varmistamiseksi käytetään valaistussuunnittelijaa osana suunnittelutiimiä. Pihasuunnittelun toteuttaa maisema-arkkitehti (ja vihersuunnittelija) kiinteässä yhteistyössä rakennussuunnittelun kanssa. Laskennalliset analyysit ja valaistussimuloinnit valmistellaan arviointitilaisuuksiin. Päätöksentekoprosesseihin tuodaan tietoa ja ymmärrystä kaupunkirakenteen elinkaaresta.

Optimaalisen tuloksen löytyminen edellyttää, että suunnitteluryhmä esittää vaihtoehtoja. Suunnittelutiimi laatii vähintään kolme vaihtoehtoa visualisointimallien avulla. Näitä tarkastellaan erityisasiantuntijoiden ja loppukäyttäjien kanssa. Arviointia tehdään yhteistoiminnallisesti virtuaalimallien avulla tehden mm. näkyvyyden tarkasteluja, turvallisuuskävelyjä ja vaihtoehtoisten suunnitelmien vertailua. Yhteisarviointia tehdään elinkeinoelämän ja asukkaiden lisäksi myös ylläpidon toimijoiden, vartioinnin ja poliisin kanssa.

Menettelytavan osana toteutetaan asiantuntija-arvio kunkin suunnitteluperusteen osalta sen riittävästä tasosta. Kriteereinä käytetään mm. hallintomuotojen sekoittumista ja asuntopohjien muuntojoustoja, toimintojen sekoittumista ja monipuolisuutta, orientoituvuutta, saavutettavuutta, sisäänkäyntien laatua, tilahierarkian monitasoisuutta ja tilojen hahmotuksen selkeyttä, ihmisen mittakaavaa ja vapaata näkyvyyttä. Kriteereinä toimivat myös yhteistilojen laatu ja määrä sekä sosiaalisen elämän mahdollistaminen ja paikan omaleimaisuus, ulkotilojen materiaalien, varusteiden ja valaistuksen laatu, riittävyys ja ylläpidettävyys sekä lähiympäristön lujittamisen taso.

Turvallisuusarvioinnin ja osallistamisen keinovalikoima on laaja

Tutkimuksen tuloksena totesimme, että virtuaaliympäristö tukee suunnitteluvaiheen keskustelua turvallisen ympäristön suunnitteluperiaatteista. Lähes kaikkia määriteltyjä periaatteita pystyttiin hankkeen järjestämässä työpajassa arvioimaan. Erityisen hyvin arviointiin sopivat seuraavat periaatteet: territoriaalisuus ja tilahierarkian selkeys, luonnollinen valvonta ja näkyvyys, orientoituvuus ympäristössä, ja rakennusten massoitelu. Vaikeammin arvioitavia suunnitteluperiaatteita olivat sellaiset, joihin ympäristön käyttäjät vaikuttavat suoraan, kuten ympäristön siisteys ja laadukkuus, sosiaalisen toiminnan fasiliteetit ja tarjoamien tyypit.

Testi osoitti, että turvallisuuden kokemusta ei ole helppo tavoittaa virtuaaliympäristön avulla. Suosittelemmekin virtuaalitalassa tehtävän tarkastelun rajaamista rakennettuun ympäristöön ja turvallisen ympäristön suunnitteluperiaatteiden arviointiin. Arvioinnin lähtökohtana hyödynnettävän virtuaalimallin laatu ja sen sisältämä informaatio vaikuttaa suoraan arvioinnin mahdollisuuksiin. Käytössä olevan virtuaaliympäristön erityispiirteet tulee huomioida arviointia suunniteltaessa.

Saavutettavuudesta totesimme, että virtuaalinen turvallisuuskävely helpottaa liikkumiseisten ihmisten osallistumista, mutta estää tai vaikeuttaa näkö- ja kuulovammaisten mielekästä osallistumista kohdeympäristön arviointiin. Virtuaalisen turvallisuuskävelyn vahvuus on menetelmän hyödyntäminen suunnittelun apuna ennen kuin rakennetussa ympäristössä on mahdollista järjestää kävelyä. Suosittelemme seurantakävelyn järjestämistä myös todellisessa ympäristössä suunnitteluvaiheen tiedonkeruuta täydentämään.



SUOSITUKSET

Tutkimuksen tulokset ohjaamaan käytäntöjä

Tutkimustulosten nykyistä järjestelmällisempään hyödyntämiseen tarvitaan hankekoh-
taisen tiedon keruuta ja jatkoseurantaa. Tietoa ja kuvia tapaustutkimusten kokemuk-
sista ja tuloksista tulisi jakaa ja koota esimerkiksi sisäisen turvallisuuden TUOVI-por-
taaliin.

Uutta kurssitarjontaa turvalliseksi koetun ympäristön suunnittelusta

On tarve kehittää uutta kurssitarjontaa turvalliseksi koetun lähiympäristön suunnitte-
lusta ja kouluttaa hankesuunnittelijoita ja kaupunkisuunnittelijoita vaikutuskeinoista.
Samoin on tarve kouluttaa asiantuntijoita ohjaus- ja arviointimenetelmien hyödyntämi-
seen.

Turvallisuuden ja vahingontekoihin vaikuttavat asiat tunnistettava poliittisessa päätöksenteossa ja arvioitava seudullisen suunnitelman ja yleiskaavan tasoilla

Erityisesti mittakaavan, toimintojen ja hallintamuotojen sekoittamisen sekä valaistuk-
sen yleisperiaatteiden vaikutukset turvalliseksi koettuun lähiympäristöön pitäisi ny-
kyistä tietoisemmin ja selkeämmin ottaa huomioon. Turvallisuusnäkökohdat tulee
tuoda mukaan myös vaikutusanalyysiin.

Turvallisuusnäkökulma konkreettisesti ja systemaattisesti mukaan lähiympäris- tösuunnitelmiin

Lähiympäristösuunnitelmia tulisi nykyistä enemmän käyttää keinona turvallisen lä-
hiympäristön suunnittelun varmistamiseksi. Jotta ohjeet toteutuisivat ja rakennusval-
vonta valvoisi niiden toteutumista, lähiympäristösuunnitelman statukseen tulisi kuiten-
kin kunnissa kiinnittää huomiota. Olennaista on, miten julkinen tilaaja esimerkin näyt-
täjänä omaksuu ohjeen omaksi tavoitteekseen ja miten tiukasti rakennusvalvonta voi
valvoa toteutumista koko alalla. Parhaimmat edellytykset sisällön toteutumiselle saa-
daan, kun lähiympäristösuunnitelma toteutetaan yhteistyössä tilaajan ja kaikkien pää-
toteuttajien kanssa.

Tontinluovutusehtoja turvallisen lähiympäristön varmistamiseen

Tontinluovutusehtoja tulisi hyödyntää myös turvallisen lähiympäristön toteutta-
miseksi. Ehdot voivat koskea erityisesti hallintamuotojen, asunto- ja talotyypin se-
koittamisen vaatimuksia, mittakaavan huomioon ottamista, näkyvyyttä, valaistusta, ti-
lahierarkiaa, laadukkuutta ja lujittamisen vaatimuksia.

Poliisin asiantuntemuksen entistä parempi hyödyntäminen

Rikoksen ja ilkevallan torjunnan ja poliisin näkökulma tulee saada kiinteästi mukaan
suunnittelun kaikkiin vaiheisiin. Lisäksi on tarpeen kehittää uusi toimenpideohjekortti
koetun turvallisuuden näkökulmasta osaksi turvallisuussuunnittelun linjauksia.

Uusi menettelytapa tavoitteiden toteutumisen seurantaan

Rakennetun ympäristön suunnittelun eri tasoille tarvitaan lisää arvioinnin keinoja ja
toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Lisää arviointia tarvitaan nimenomaan suunnitte-
lun aikaisiin prosesseihin. Erilaisten tietoaaineistojen rinnakkainen tarkastelu, 3D-visu-
alisoinnit ja interaktiiviset suunnittelutyökalut rikastavat suunnitteluyhteistyötä. Tähän
tarvitaan sekä osaamisen että resurssien kehittämistä.

Nyky-ympäristöjen riskikartoitukset ja parantaminen

Nyky-ympäristöistä on monia tyypillisiä kohteita, jotka ovat ongelmallisia koetun turvallisuuden suhteen. Erityyppisiä riskikohteita tulisi tunnistaa ja kehittää kullekin kohdetyypille erityiset toimintamallit. Kunnille tulisi kehittää kustannustehokas riskianalyysin menettelytapa, jonka avulla ainakin ilmeisimmät kohdat voitaisiin tunnistaa ja jonka tuella voitaisiin suunnitella parannuskeinoja.

Turvallisuusnäkökulmat mukaan kuntien kiinteistöstrategioihin

Rakennustason ja tontinkäytön suunnitteluratkaisut ja rakennusten käytön sekä ylläpidon ratkaisut vaikuttavat olennaisesti lähiympäristön turvallisuuteen. Kuntien tulisi olla tiennäyttäjiä ja ottaa koetun turvallisuuden näkökohdat järjestelmällisesti mukaan kuntien omistamien asuin- ja palvelurakennusten kiinteistöstrategioihin.

Lisätietoja:

Johtava tutkija Tarja Häkkinen Teknologian tutkimuskeskus VTT

Lähiympäristö 2.0 on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Erityisasiantuntija Markus Alanko
Oikeusministeriö, markus.alanko@om.fi



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi