



19.02.2013

Lsp/1

§ 37

Pyöräilyn edistämishjelma (a-asia)

Pöydälle 19.02.2013

HEL 2013-001995 T 08 00 00

Päätös

Kaupunkisuunnittelulautakunta päätti yksimielisesti panna asian pöydälle kahdeksi viikoksi.

Käsittely

Pöydällepanoehdotus:

Matti Niiranen: Ehdotan, että asia Lsp/1 (Pyöräilyn edistämishjelma) jää pöydälle kahdeksi viikoksi.

Esittelijä

liikennesuunnittelupäällikkö
Ville Lehmuskoski

Lisätiedot

Marek Salerno, diplomi-insinööri, puhelin: 310 37123
marek.salerno(a)hel.fi

Päätösehdotus

Kaupunkisuunnittelulautakunta päättäne

- hyväksyä pyöräilyn edistämishjelman jatkotyön pohjaksi.
- esittää kaupunginhallitukselle, että pyöräilyn edistämistä koskeva rahoitus ja resurssointi huomioidaan talousarvion valmistelussa.

Tiivistelmä

Viime vuosina pyöräilyn edistämiseen on ollut vahva poliittinen tahtotila Helsingissä. Pyöräilyn edistämishjelmalla vastataan mm. kaupungin strategiaohjelmassa 2009-2012 asetettuihin tavoitteisiin pyöräilyn lisäämiseksi.

Helsinki on kasvava kaupunki, jonka lisääntyvä liikenne edellyttää tehokkaiden ja tilaa säästävien kulkumuotojen edistämistä. Pyöräilyn kulkutapaosuuden kasvattaminen on tärkeä keino ylläpitää ja parantaa liikennejärjestelmän toimivuutta. Pyöräilyn edistämishjelman toimenpiteet tähtäävät pyöräilyn houkuttelevuuden parantamiseen jokapäiväisillä matkoilla. Esitetyt toimenpiteet painottuvat voimakkaasti pyöräilyn väylien kehittämiseen, mutta myös pyöräpysäköintiin, väylien



kunnossapitoon ja pyöräilyn markkinointiin esitetään merkittävää parannusta. Kaupunkipyöräpalvelun perustaminen on myös merkittävä pyöräilyn edistämistoimenpide. Edistämishjelmassa esitetään pyöräilyn edistämiseen kohdistettujen henkilöresurssien lisäämistä sekä rahoitustason nostamista nykyisestä noin 5 - 7 miljoonasta eurosta 13 miljoonaan euroon vuodelle 2014 sekä vuodesta 2015 eteenpäin 20 miljoonaan euroon.

Esittelijä

Helsingin kaupungin pyöräilyä koskevat tavoitteet

Viime vuosina pyöräilyn edistämiseen on ollut vahva poliittinen tahtotila Helsingissä. Kaupungin strategiaohjelmassa 2009–2012 linjattiin, että liikennejärjestelmää kehitetään kestävien liikennemuotojen edistämiseksi. Strategiaohjelma sisälsi seuraavat pyöräilyä koskevat toimenpiteet:

- Uusien alueiden suunnittelussa luodaan hyvät edellytykset kävelyille ja pyöräilylle
- Asetetaan pyöräilyprojekti ja sille toteutusohjelma pyöräilyn kaksinkertaistamisohjelman toteuttamiseksi
- Lisätään pyöräkaistoja
- Kävelyalueita lisätään ja pyörätieverkkoa tihennetään
- Toteutetaan uusi kaupunkipyöräjärjestelmä
- Pyöräilyn markkinointia lisätään.

Helsingillä on ollut pyöräilyn kaksinkertaistamisohjelma vuodesta 1995 lähtien. Vuonna 2003 ohjelmaa tarkistettiin ja tavoitteeksi asetettiin pyöräilyn kaksinkertaistaminen vuoteen 2012 mennessä. Tavoitetta ei ole saavutettu. Vuonna 2009 kaupunki allekirjoitti Brysselin julistuksen, jonka myötä pyöräilyn kulkumuoto-osuutta koskeva tavoite päivittyi 15 %:iin vuoteen 2020 mennessä.

Pyöräilyn edistämishjelmalla vastataan kaupungin tavoitteisiin pyöräilyn lisäämiseksi.

Visio ja tavoitteet

Helsingin pyöräilyn edistämisen visiona on tukea kaupungin nousua maailman parhaaksi kestävästä liikkumisesta metropoliksi. Kestävästä liikkumisesta kaupunki on viihtyisä, turvallinen, terveellinen ja elinvoimainen. Pyöräilyn edistäminen ei ole itseisarvo sinänsä, vaan keino päästä haluttuun tavoitteeseen. Pyöräilyn edistäminen on tärkeä poliittinen valinta, jolla mahdollistetaan entistä laadukkaampi kaupunkielämä.



Visio tukee Helsingin strategiaohjelman 2009–2012 tavoitetta lisätä joukkoliikenteen, pyöräilyn ja jalankulun yhteenlaskettua kulkutapaosuutta. Helsinki on myös allekirjoittanut Brysselin julistuksen, jossa tavoitteena on nostaa pyöräilyn pääkulkutapaosuus syyskuun arkipäivän nykyisestä 11 prosentista 15 prosenttiin 2020 mennessä. Tämä tarkoittaa pyöräilyn koko vuoden keskimääräisen kulkutapaosuuden nousua nykyisestä noin kuudesta prosentista noin 10 prosenttiin.

Pyöräilyn edistämisen hyödyt

Pyöräilyn edistämällä voidaan parantaa kaupungin viihtyisyyttä ja elinvoimaisuutta sekä helpottaa ihmisten liikkumista. Kaupungin väkiluvun kasvaessa kasvaa myös yksittäisten matkojen määrä, mikä rajallisen katutilan vuoksi edellyttää tehokkaiden ja tilaa säästävien kulkumuotojen – kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen – edistämistä. Siksi pyöräilyn kulkutapaosuuden kasvattaminen on myös tärkeä keino ylläpitää ja entisestään parantaa liikennejärjestelmän toimivuutta.

Pyöräilyn yhteiskuntataloudellisia vaikutuksia on arvioitu kaupunkisuunnittelulautakunnan 29.1.2013 tiedoksi merkitsemässä selvityksessä pyöräilyn hyödyistä ja kustannuksista. Tulokset osoittavat, että nostamalla vuotuista investointitasoa nykyisestä 5-7 miljoonasta eurosta 20 miljoonaan euroon saavutettaisiin mittavat yhteiskuntataloudelliset hyödyt erityisesti terveysvaikutuksina ja parantuneena saavutettavuutena. Pyöräilyyn tehtyjen investointien hyötykustannussuhde on lähes kahdeksan eli yhdellä eurolla saadaan kahdeksan euron arvosta hyötyjä. 20 miljoonan euron vuotuisella investointitasolla päästään niin hyödyt kuin kustannukset huomioon ottaen noin 800 miljoonan euron nykyarvoisiin nettohyötyihin. Vaikutusarvioinnin perusteella voidaan todeta, että pyöräilyn edistämiseen käytetty rahoitus on nykyisin selvästi liian alhaisella tasolla myös suhteessa muihin liikennemuotoihin. Merkitsevä on myös, että pyöräilyn hyödyistä noin puolet kohdistuu muualle kuin liikennesektorille eli terveyden- ja sairaanhoitoon.

Kaupunkilaisten mielipiteet pyöräilyn edistämisestä

Kaupunkilaisten asenteet pyöräilyn edistämiseen ovat erittäin myönteiset. Helsinkiläisten asenteita pyöräilyolosuhteisiin ja kaupunkikuvaan on tutkittu mm. tutkimuksessa "Helsinkiläisten ympäristöasenteet ja ympäristökäyttäytyminen 2011", jolloin pyöräilyn järjestelyihin tyytyväisiä oli noin 25 % kun vertailukohtana esimerkiksi joukkoliikenteeseen tyytyväisiä oli 55 % ja katujen ja teiden hoitoon tyytyväisiä 11 %. Kaikista vastaajista 80 % oli sitä mieltä, että pyöräverkoston kehittäminen voisi olla yksi moottoriajoneuvoliikenteen haittavaikutuksien vähentämiskeino.



Tutkimuksen mukaan yli puolet niistä vastanneista, jotka omistivat henkilöauton, olisivat valmiita kehittämään pyöräilyä yksityisautoilun kustannuksella. Neljännes vastaajista oli valmis vähentämään omaa auton käyttöä. Konkreettisista pyöräilyn parantamistoimenpiteistä esiin nousivat selkeämpi erottelun tarve jalankulkijoiden sekä pyöräilijöiden välillä, turvallisten pyöräpysäköintipaikkojen tarjoaminen, pyörätieverkoston laajentaminen sekä pyöräkaistojen rakentaminen.

Pyöräkaistoja toivottiin lisää. Vastaajien mielestä tärkeiden työmatkareittien väylien laatutason nostaminen on edellytys pyöräilyn suosion kasvamiselle. Tähän liittyi vahvasti ympärivuotisen kunnossapidon edellytys niin valaistuksen kuin pinnan tasaisuuden osalta. Toimiva ja tehokas kunnossapito koettiin yhtenä isoimpana asiana turvallisuuden sekä ajomukavuuden näkökulmasta.

Toimenpiteet

Edistämishojelman toimenpiteet tähtäävät tekemään pyöräilystä houkuttelevan vaihtoehdon jokapäiväisillä matkoilla. Perusedellytys on, että polkupyörällä pääsee turvallisesti, vaivattomasti ja sujuvasti kaikkiin tarvittaviin määränpäihin.

Kilpailukykyisen aseman saavuttaminen edellyttää niin kaupunkilaisille näkyviä toimenpiteitä, kuten laadukkaan pyöräilyinfran ja pyöräilyn palveluiden rakentamista ja autoliikenneverkon uudelleen jäsentämistä, kuin taustalla tapahtuvaa toimintaa, kuten liikennepoliittisia linjauksia ja toiminnan uudelleen organisoimista ja ohjeistamista.

Edistämissuunnitelman toimenpiteet on jaettu kuuteen osa-alueeseen:

- Poliitiikka
- Infra
- Palvelut
- Viestintä
- Toteutus
- Seuranta

Toimenpiteet painottuvat voimakkaasti infran kehittämiseen. Kantakaupungin katuverkossa huomio keskittyy pyöräilyn ja autoliikenteen yhteensovittamiseen, mikä jo saavutettavuuden kannalta edellyttää erillisten pyöräliikennejärjestelyiden toteuttamista niillä katuosuuksilla, joilla vilkkaan autoliikenteen rauhoittaminen ei tule kyseeseen. Nämä ovat autoliikenteen pää- ja kokoojakatuja, joiden varsille sijoittuu suhteellisesti eniten toimintoja ja jotka pääsääntöisesti muodostavat suurimmat ja helpoiten hahmotettavat reitit myös pyöräliikenteelle. Siksi erityisesti kantakaupungissa on tavoiteltavaa, että autoliikenteen pääreitit ovat myös pyöräilyn pääreittejä. Katuverkon ulkopuolella toimenpiteenä toteutetaan puisto-, rata- ja



moottoritiekäytäviä hyödyntäviä baanoja (laatukäytäviä), jotka tarjoavat suoria ja katkottomia yhteyksiä suurimpien asuinkeskittymien, työpaikkakeskittymien ja kampusalueiden välille. Pyöräliikenteen rakenteellisia järjestelyjä kehitetään kasvavan pyöräliikenteen tarpeisiin. Pyöräilyn ja jalankulun erottelu huomioidaan erityisellä painoarvolla, sillä lisääntyvä pyöräily ei saa aiheuttaa turvattomuutta jalankulkijoille. Parempi erottelu mahdollistaa myös sujuvamat ja turvallisemmat järjestelyt pyöräilylle.

Suurimmat ongelmat Helsingin pyöräliikenneverkossa keskittyvät kantakaupungin alueelle. Kantakaupunkia kohti tultaessa muut toiminnot, kuten joukkoliikenneverkko, kadut ja kaupalliset palvelut, tiivistyvät, mutta pyöräliikenteen verkko harvenee. Esikaupunkialueilla tilanne on keskimäärin kantakaupunkia parempi, vaikka yhteyspuutteita ja ongelmakohtia löytyy sieltäkin. Edistämishjelmassa on nostettu esiin toimenpiteitä matka-ajan, turvallisuuden ja kunnossapidon näkökulmista. Toimenpiteet painottuvat kantakaupunkiin, mutta baanat, pienet liikenneturvallisuusparannukset ja yhteyspuutteiden korjaaminen kattavat koko kaupungin alueen.

Tärkeimpinä toimenpiteinä verkon kattavuuden osalta ovat puuttuvien yhteyksien sekä pullonkaulojen poistaminen ja työmatkaliikenteelle tarkoitetun laatukäytäväverkon rakentaminen. Pyöräliikenteen tavoiteverkon toimenpiteet keskittyvät ensisijaisesti kantakaupunkiin, jossa on verkon pahimmat epäjatkuvuuskohdat. Kantakaupungin tavoiteverkon muodostuminen vuosien 2012-2025 välillä sisältää uusien väylien rakentamisen lisäksi pienillä korjaustoimenpiteillä parannettavia osuuksia ja aluerakentamisen yhteydessä muodostuvia osuuksia.

Baanat (laatukäytävät) ovat nopeaan ja tasavauhtiseen pyöräilyyn tarkoitettuja, autoliikenteestä eroteltuja laadukkaita pyöräteitä, jotka yhdistävät seudun suurimmat asuinkeskittymät suurimpiin työpaikkakeskittymiin ja kampusalueisiin. Baanat hyödyntävät nykyisiä tai rakenteilla olevia puisto-, rata tai moottoritiekäytäviä. Baanojen toteuttamiseen esitetään merkittävästi lisäresursseja.

Turvalliseen ja helppoon pyöräpysäköintiin niin joukkoliikenteen asemilla kuin muualla kaupunkiympäristössä tulee panostaa merkittävästi nykyistä enemmän. Verrokkikaupungeissa, joissa pyöräilyä on selvästi Helsinkiä enemmän, on hallitsematon pyöräpysäköinti yksi pyöräilyn suurimmista ongelmista. Helsingissä tähän aiheeseen on mahdollista varautua hallitusti. Turvallinen pyöränsäilytysmahdollisuus on myös merkittävä houkuttelevuustekijä pyöräilyn lisäämiseksi.



Toimiva talvihoito edellyttää hoidettavien pyöräreittien rakenteellisten järjestelyiden ja talvihoitokäytäntöjen yhteensopivuutta. Jotta tärkeimmät pyöräväylät saadaan pidettyä käyttökelpoisina ympäri vuoden, on hankittava tarvittava kalusto, laadittava yhtenäiset standardit ja kehitettävä ylläpitoluokkia. Kantakaupungissa talvihoidon menetelmiä ja kalustoa on kehitettävä niin, että uudistuvan pyöräliikenneverkon ympärivuotinen ylläpito onnistuu kustannustehokkaalla tavalla. Nykyistä alueurakointiin perustuvaa talvihoitoa on tarpeen korvata asteittain reittikohtaisella urakoinnilla, mikä mahdollistaa käytettävien menetelmien ja kaluston optimoinnin. Pyöräreittien kunnossapitoluokitus tulee päivittää pyöräreittien tärkeyden mukaisesti. Nykyinen kytkös katuluokituksen ja pyörätien hoitoluokituksen välillä on syytä poistaa.

Pyöräilijöiden määrä vähenee merkittävästi jo ennen lumien tuloa loka- ja marraskuussa. Merkittävimmät syyt tähän ovat pimeys, sateet, ilmojen kylmentyminen ja pyöräteiden liukkaus pudonneista lehdistä johtuen. Pimeyteen ja liukkauteen voidaan vaikuttaa valaistusta parantamalla ja pyöräteiden puhtaanapitoa tehostamalla ja siten pyrkiä tasoittamaan pyöräilyn kausivaihteluita. Valaistuksen parantaminen tulee aloittaa määrittelemällä valaistuksen kriteerit eri luokkien pyöräteille.

Kaupunkipyöräpalvelu toteutetaan kesäksi 2014 HKL:n johdolla. Pilotointi vuoden 2013 aikana käynnistetään mikäli mahdollista.

Pyöräilyn palvelut sekä markkinointi ja viestintä tukevat pyöräilyn houkuttelevuutta ja muokkaavat asenteita ja ovat siten tärkeä osa kokonaisuutta.

Tavoite pyöräilijämäärien kasvattamisesta tuo mukanaan myös vastuun turvallisen liikkumisen ylläpitämisestä. Tämän takia on kiinnitettävä erityistä huomiota kaikkien liikenteen osapuolten liikennekäyttäytymiseen. Ensisijaista on vaikuttaa autoilijoiden huomaavaisuuteen pyöräilijöitä kohtaan sekä pyöräilijöiden liikennesääntöjen noudattamiseen ja jalankulkijoiden huomioonottamiseen. Lisäksi on kasvatettava yleistä tietoisuutta pyöräilijän paikasta ja liikennesäännöistä.

Säännöllisellä seurannalla valvotaan pyöräilyn edistämistoimenpiteiden vaikutuksia ja asetettujen tavoitteiden toteutumista. Seurannan tulee kattaa kaikki edistämisen osa-alueet politiikasta infraan ja toteutukseen. Näin parannetaan mahdollisuuksia ohjata investointeja tehokkaasti ja nopeuttaa päätöksentekoa.

Kaupungin sisäisten prosessien on oltava sujuvia, jotta vaikuttavia toimenpiteitä saadaan aikaan. Pyöräilyn edistämiseen liittyvien vastuiden selkeyttäminen, hallintokuntien välisen yhteistyön



parantaminen, henkilöresurssien lisääminen sekä suunnitteluohjeiden ja -normien kehittäminen vaikuttavat välillisesti pyöräilyolosuhteiden parantumiseen.

Pyöräilyn edistämisen vastuualueet kaupungin organisaatiossa

Pyöräilyn edistämisestä vastaavat keskeisimmin kaupunkisuunnitteluvirasto, rakennusvirasto ja liikennelaitos.

Kaupunkisuunnitteluviraston vastuulle kuuluu kaupungin liikennejärjestelmän kehittäminen tasapainoisena kokonaisuutena. Kaupunkisuunnitteluvirasto valmistelee mm. kaupungin liikennepolitiikkaa, liikenneinvestointiohjelman, liikenteen kehittämistä koskevat yleiset suunnitelmat ja liikennesuunnitelmat sekä liikenteen ohjauksen. Kaupunkisuunnitteluvirasto laatii pyöräilyn väylien ja pyöräpysäköinnin kehittämissuunnitelmat sovittaen ne muuhun maankäyttöön. Vuosina 2012 ja 2013 pyöräkeskuksen toiminnan koordinointi on kuulunut kaupunkisuunnitteluviraston vastuulle. Koko kaupungin tason pyöräilyasioiden koordinoitivastuu on tarkoituksenmukaista sijoittaa kaupunkisuunnitteluvirastoon.

Rakennusvirasto vastaa katusuunnitelmataason suunnittelusta sekä pyöräilyn väylien rakennuttamisesta ja ylläpidosta. Talvikunnossapidosta huolehtiminen on pyöräilyn edistämisen näkökulmasta tärkeä rakennusviraston vastuualue. Rakennusvirasto vastaa myös pyöräpysäköinnin kehittämisestä muilla yleisillä alueilla kuin joukkoliikenneasemilla.

HKL:llä on kasvava rooli kestävän liikkumisen operatiivisena toimijana Helsingin kaupungin organisaatiossa. HKL vastaa pyöräpysäköinnistä joukkoliikenneasemilla. Vuodesta 2014 alkaen HKL vastaa pyöräkeskusten toiminnasta. Kaupunkipyöräpalvelu on kaupunkilaisille vahvasti näkyvä HKL:n järjestämä pyöräilypalvelu näillä näkymin vuodesta 2014 alkaen. HKL hoitaa nykyisin suuren osan metro- ja raitioliikenteeseen liittyvästä tiedotuksesta ja jatkossa on tarkoituksenmukaista sijoittaa myös pyöräilyn tiedotustehtävät HKL:ään.

Muiden hallintokuntien rooli pyöräilyn edistämisessä on nykyisin epäselvempi ja vähäisempi. Näiden roolia vahvistamalla ja nykyisin pyöräilyn edistämisen kanssa työskentelevien hallintokuntien rooleja selkeyttämällä sekä tiiviimmällä yhteistyöllä pyöräilyn edistämistoimia voidaan tehdä nykyistä tehokkaammin.

Henkilöresurssit

Pyöräilyasioiden parissa työskentelee Helsingissä nykyisin kaksi täyspäiväistä henkilöä. Lisäksi pyöräilyasioita hoitavat osana muuta



työn kuvaa kaupunkisuunnitteluviraston ja rakennusviraston aluevastaavat ja muutamia henkilöitä eri virastoissa. Keskeinen syy pyöräilyn edistämisen hitauteen Helsingissä on henkilöresurssien puute, sillä Helsingissä pyöräilyn edistämisen henkilöresurssit ovat kansainvälisesti verrattuna erittäin pienet. Esimerkiksi Berliinissä, Münchenissä ja Malmössä työskentelee kussakin 11 henkilöä pyöräilyn edistämisen parissa ja Kööpenhaminassa työskentelee pelkästään pyöräiliikenteen risteysjärjestelyjen suunnittelussa viisi henkilöä.

Pyöräilyn edistämishjelman mukaiset toimenpiteet lisäävät pyöräilyyn kohdistuvaa koordinaatio-, valmistelu- ja toteutustyötä huomattavasti. Tehtävien asianmukainen ja tehokas hoitaminen edellyttää henkilöresurssien lisäämistä.

Kaupunkisuunnitteluvirastoon esitetään palkattavan koko kaupungin pyöräilyn edistämisestä vastaava koordinaattori.

Rakennusvirastoon esitetään palkattavan yksi lisähenkilö. Pyöräilyn infrastruktuurin suunnitteluttamis- ja rakennuttamistehtävät sekä kunnossapito kasvavat edistämishjelman myötä nykyisestä yli kaksinkertaisiksi.

Liikennelaitokseen esitetään palkattavan yksi lisähenkilö. Pyöräpysäköintiin, pyöräkeskuksiin, kaupunkipyöräpalveluun ja pyöräilyn viestintään ja markkinointiin liittyvät tehtävät edellyttävät minimissään yhden henkilön lisäresursointia.

Rahoitus

Toimenpiteiden toteuttaminen ja valtuuston asettamien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää pyöräilyn edistämiseen käytetyn rahoitustason nostamista. Rahoitustasoa tulisi nostaa nykyisestä 5 - 7 miljoonasta eurosta vaihteittain 20 miljoonaan euroon vuodessa. Vuoden 2014 rahoitustason tulisi olla 13 miljoonaa euroa ja vuodesta 2015 eteenpäin 20 milj. euroa vuodessa.

Edistämishjelman mukaisesti rahoituksesta 15 % tulisi osoittaa käyttömäärärahoihin ja 85 % investointeihin. Rahoitus jakaantuu rakennusviraston, liikennelaitoksen ja kaupunkisuunnitteluviraston kesken edistämishjelmassa esitetyllä tavalla. Käyttömäärärahoista maksetaan myös rakennusvirastoon, liikennelaitokselle ja kaupunkisuunnitteluvirastoon palkattavien pyöräilyn edistämiseen liittyvien henkilöiden kustannukset.

20 miljoonan rahoitustaso on perusteltu pyöräilystä saatavien hyötyjen valossa.

Yhteistyö muiden hallintokuntien kanssa



19.02.2013

Edistämishjelman laadintaa on ohjannut ryhmä, jossa on kaupunkisuunnitteluviraston lisäksi ollut edustettuina HKR ja HKL.

Kaupunkisuunnittelulautakunta pitää tarkoituksenmukaisena, että kaupunginhallitus pyytäisi edistämishjelmasta lausunnot niiltä organisaatioilta, joille edistämishjelmassa on osoitettu tehtäviä.

Esittelijä

liikennesuunnittelupäällikkö
Ville Lehmuskoski

Lisätiedot

Marek Salermo, diplomi-insinööri, puhelin: 310 37123
marek.salermo(a)hel.fi

Liitteet

1 Raportti: Pyöräilyn edistämissuunitelma