Jaana Nevalainen
3.5.2022

Asia: VNS 12/2021 vp Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuosiksi 2021–2028
Aihe: Lähiöohjelma ja sen vaikutukset.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt ympäristöministeriön asiantuntijalausuntoa koskien Asuntopoliittista kehittämisohjelmaa vuosiksi 2021–2028 (VNS 12/2021 vp); Aihe: Lähiöohjelma ja sen vaikutukset. Ympäristöministeriö kiittää lausunnonantomahdollisuudesta ja toteaa seuraavaa:

Lähiöohjelma ja sen vaikutukset

Vuosina 2020–2022 toteutettava Lähiöohjelma tähtää pitkäjänteiseen lähiökehittämiseen, jolla edistetään asukkaiden hyvinvointia ja osallisuutta sekä asuinalueiden elinvoimaa. Ohjelmaa toteuttavilla hankkeilla edistetään asukkaiden hyvinvointia ja osallisuutta sekä asuinalueiden elinvoimaa. Ohjelmalla vahvistetaan lähiöiden kokonaisvaltaista kehittämistä, viihtyisyyttä, turvallisuutta, toimivuutta ja terveellisyyttä sekä ehkäistään segregaatiota. Ohjelma kohdistuu erityisesti suurimpien kaupunkiseutujen keskuskaupunkien olemassa oleviin lähiöihin, joissa on erityistä tarvetta kehittämiselle.

Lähiöohjelmaa ohjaavassa yhteistyöryhmässä ympäristöministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö tekevät yhteistyötä segregaation ehkäisemiseksi. Lähiöohjelma tekee myös yhteistyötä lähiökehittämisen toimijoiden kanssa sekä muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriön Oikeus oppia -ohjelman, oikeusministeriön Rasismin vastaisen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelman sekä sisäministeriön sisäisen turvallisuuden kokonaisuuden kanssa segregation ehkäisyn vahvistamiseksi. Lähiöohjelma ja OKM:n Oikeus oppia –ohjelma ovat käynnistäneet yhteisen koulusegregaatiohankkeen pohtimaan erityisesti kaupunkikoulujen eriytymiseen liittyviä kysymyksiä kaupunkien ja niiden eri toimijoiden kanssa. Hanke tukee Lähiöohjelmaan kirjattua tavoitetta lähiökoulujen toiminnasta koulutuksen tasa-arvon ja lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäjänä.

Lähiöohjelmaa 2020–2022 toteutetaan ympäristöministeriön hyväksymiin hakesuunnitelmiin perustuvilla kaupunkien lähiökehittämisen hankekokonaisuuksilla sekä lähiökehittämistä ja segregaation vähentämistä myös pidemmällä aikavälillä tukevilla tutkimushankkeilla. Hankkeiden toteuttaminen alkoi vuonna 2020, ja ne ovat edenneet odotetusti. Hankkeet ovat raportoineet edistymisestään hanketapaamisissa, joita ohjelma on järjestänyt hankkeiden verkottamiseksi ja hankkeissa syntyvän tiedon ja kokemusten levittämiseksi. Ohjelmatapaamiset vastaavat myös lähiökehittämisen ja segregaation ehkäisyn tietotarpeisiin, ja jakavat tutkimukseen perustuvaa tietoa sekä hyviä käytäntöjä. Ohjelmatoiminta

mahdollistaa segregaation ehkäisyn ja lähiöiden kehittämisen laajan ja monialaisen kokonaisuuden, jossa tieto (ml. informaatio-ohjaus) ja käytäntö tukevat toisiaan, ja toimijat verkottuvat.

Kaupungit ovat laatineet valitsemiinsa lähiöihin yhdessä asukkaiden ja muiden alueen toimijoiden kanssa erilaisiin kohdelähiön haasteisiin vastaavia poikkihallinnollisia kehittämissuunnitelmia, joissa yhdistyvät eri hallinnonalojen toimet ja yhteistyö lähiöiden kehittämiseksi ja segregaation ehkäisemiseksi. Kaupunkien lähiökehittämisen hankekokonaisuuksia toteutetaan seuraavissa kaupungeissa: Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Lappeenranta, Lahti, Oulu, Pori, Seinäjoki, Tampere, Turku, Vaasa ja Vantaa. Näistä kaupungeista Lähiöohjelmassa 2020–2022 on mukana yhteensä 24 lähiökehittämisen hankekokonaisuutta, joiden vaikutuspiirissä on noin 30 lähiötä. Monet kaupunkien hankkeet tekevät tiivistä yhteistyötä ohjelman tutkimushankkeiden kanssa, ja yhteiskehittämisessä tutkimuksessa tuotettava tieto siirtyy ajantasaisesti käytettäväksi kaupunkien hankkeissa. Tutkimushankkeissa tuotettua tietoa julkaistaan tutkimushankkeiden blogeissa ja asiantuntijakirjoituksissa sekä seminaareissa. Lähiöihin liittyvää tutkimusta toteutetaan yhdessätoista ylipostoissa tai tutkimuslaitoksessa kahdeksassatoista tutkimushankkeessa. Luettelo ohjelman lähiöhankkeista ja tutkimushankkeista lausunnon lopussa.

Lähiöohjelman avustus ja sillä toteutettavat kaupunkien kehittämistoimenpiteet kohdistuvat asuinalueille, joilla tarve kehittämistoimista on suurin. Ohjelman tutkimushankkeet tuottavat tietoa lähiöiden kehittämiseksi ja segregaation ehkäisemiseksi vastaamalla näihin liittyviin tietotarpeisiin; tutkimuksella tuotettu tieto tukee ohjelman tavoitteiden saavuttamista niin paikallisesti kuin laajemmin pidemmällä aikavälillä. Lähiöiden kehittämisen toimenpiteet ja investoinnit ovat hyvinvointi-, talous- ja siten myös tulevaisuusinvestointeja. Lähiöihin kohdistuvien investointien toteuttamisella ympäristöhallinnon lähiöavustuksella luodaan lähiöihin olosuhteita, jotka tukevat lähiöiden muuta kehittämistä. Lähiöinvestoinnit myös vahvistavat lähiöiden elinvoimaa ohjelmakautta pidemmällä aikavälillä. Lähiöinvestoinneilla tuetaan lähiöiden viihtyisyyttä, toimivuutta ja siirtymää kohti hiilineutraalisuutta sekä tuetaan lähiöiden muuta kehittämistä, kuten asukkaiden hyvinvointiin ja koulutukseen kohdistuvia toimenpiteitä. Ohjelman toteuttamisella luodaan perustaa lähiöiden pitkäjänteiselle, strategiselle sekä tietoon perustuvalle ja eri hallinnonalojen kehittämisyhteistyölle, näkyy tulevaisuudessa myönteisinä vaikutuksina lähiöiden hyvinvoinnissa ja muun muassa sote-palveluiden tarpeessa.

Lähiöohjelman kehittämistoimenpiteet kohdistuvat asuinalueille, joilla tarve kehittämistoimista on suurin. Ohjelman kohdealueet ovat tyypillisesti kaupunkien sosioekonomisesti heikoimpia asuinalueita, joilla on erityisiä eriytymiskehityksestä johtuvia haasteita, ja joille osattomuus hyvinvoinnista (tulot, työllisyys, koulutus, terveys) on erityisesti keskittynyt. Näillä alueilla myös koronapandemia on vaikuttanut monin tavoin. Niin viimeaikaiset kuin myös pidemmällä aikavälillä syntyneet erilaiset hyvinvointivajeet näkyvät

kaupunkien sosioekonomisesti heikoimmilla alueilla niin tulokehityksen heikentymisen seurauksena syntyvinä ongelmina kuin erilaisina hyvinvoinnin (mm. sosiaaliset- ja terveysongelmat, oppimiserot, lastensuojelu) haasteina ja ovat pitkäkestoisia; tutkimusten mukaan esimerkiksi tulojen ja työllisyyden heikentyminen näkyvät segregaatiovaikutuksina vasta useiden vuosien viiveellä ja vaikutukset kestävät pitkään. Monen lähiön asukkaat eivät tutkimusten mukaan ole 1990-luvun laman jälkeen myöskään päässeet koskaan kiinni myönteiseen työllisyys- ja tulokehitykseen. Lähiöihin kohdistuvien investointien toteuttamisella ympäristöhallinnon lähiöavustuksella luodaan lähiöihin viihtyisää, turvallista, terveellistä ja toimivaa asuinympäristöä sekä olosuhteita, jotka tukevat lähiöiden muuta kehittämistä, kuten hyvinvointiin ja koulutukseen ja koulusegregaation ehkäisyyn ja vähentämiseen kohdistuvia toimenpiteitä.

Lähiöohjelma strategiset tavoitteet (lähiökehittämisen strategisuus, tietoperustaisuus ja yhteistyö) sekä ohjelman kehittämisteemat (viihtyisä, toimiva ja vihreä elin- ja asuinympäristö; hiilineutraalisuus; ikäystävällisyys ja esteettömyys; yhteistyö, yhteisöllisyys ja turvallisuus; taide ja kulttuuripalvelut; koulutuksen tasa-arvo ja lasten ja nuorten hyvinvointi; lasten ja nuorten osallisuus ja palvelut) ja näihin perustuva lähiökehittäminen ovat lisänneet ja vahvistaneet kaupunkien sisäistä yhteistyötä ja kehittämisosaamista. Ne ovat myös tukeneet yhteisen ymmärryksen syntymistä segregaation ehkäisystä ja lähiöiden asukkaiden hyvinvointiin vaikuttavista tekijöistä sekä kestävyystyön (sosiaalinen, ekologinen, taloudellinen ja kulttuurinen) vaikuttavuutta ja pitkäjänteisyyttä. Erityisesti strategisuuden, tietoperustaisuuden ja yhteistyön vahvistuminen lähiöiden kehittämisen ja segregaation ehkäisyssä on tärkeää, sillä molemmat vaativat pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaista yhtä ohjelmakautta pidempää aktiivista toimintaa. Ohjelma vahvistaa kaupunkien kykyä segregaation ehkäisyssä ja lähiöiden kehittämisessä sekä tuottanut tietoa näiden toimien tueksi myös pidemmällä aikavälillä.

Lähiöohjelman lähtökohdat

Ohjelma lähiöiden kehittämiseksi vuosille 2020–2022 perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan (s. 52), jossa lähiöiden kehittämisestä todetaan:
”Lähiöiden kokonaisvaltaista kehittämistä jatketaan ja samalla edistetään lähidemokratiaa. Edistetään sosiaalista eheyttä ja pysäytetään asuinalueiden eriytymiskehitys. Lisäksi edistetään kestävien liikenneratkaisujen luomista, täydennysrakentamista, viihtyisyyttä, yhteisöllisyyttä ja turvallisuutta ja torjutaan syrjäytymistä. Varataan tähän riittävät resurssit. Hiilineutraalisuus ja viheralueet ovat keskiössä, kun asuinalueita kehitetään.

Käynnistetään poikkihallinnollinen lähiöohjelma, jolla edistetään asukkaiden hyvinvointia ja osallisuutta sekä asuinalueiden elinvoimaa ja ehkäistään segregaatiota.”

Eriytymiskehitykseen vaikuttamisen kannalta kokonaisvaltainen, laaja-alainen ja eri hallinnonalojen yhteistyöhön perustuva kehittäminen on keskeisessä asemassa. Tästä lähtökohdasta ympäristöministeriö on asettanut ohjelmalle yhteistyöryhmän, jonka toimikausi on 25.11.2019–31.5.2023. Yhteistyöryhmässä ovat mukana ympäristöministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä Asumisen rahoitus ja kehittämiskeskus ARA. Yhteistyöryhmä ohjaa ohjelmaa ja vahvistaa segregaation ehkäisemisen poikkihallinnollista yhteistyötä.

Yhteistyöryhmä valmisteli hallitusohjelman mukaisesti kolmevuotisen ohjelman, Lähiöohjelma 2020–2022, lähiöiden kehittämiseksi. Pitkäjänteiseen ja strategiseen lähiökehittämiseen tähtäävä ohjelma julkistettiin 29.1.2020 ja kesäkuussa 2020 ympäristöministeriö hyväksyi lähiöohjelmaan 24 kaupunkien hankekokonaisuutta ja 18 tutkimushanketta. Hyväksymispäätöksen jälkeen hankkeet ovat voineet hakea Valtion asuntorahaston varoista myönnettävää ympäristöhallinnon lähiöavustusta. Vuosi 2022 on nyt käynnissä olevan ohjelman viimeinen vuosi.

Lähiöohjelman rahoitus

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman liitteessä 1 todettiin, että ympäristöhallinnon lähiöavustukset myönnetään Valtion asuntorahastosta. Tarve kattavalle yli hallinnonalojen ulottuvalle lähiöiden kehittämisohjelmalle todettiin myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 3/2018 vp— O 61/2016 vp). Ympäristöhallinnon rahoitusta lähiöiden kehittämisavustuksiin on varattu vuosille 2020, 2021 ja 2022 yhteensä 21 milj. euroa (2020: 5 milj. EUR; 2021: 8 milj. EUR; 2022: 8 milj. EUR). Lähiöohjelma-avustuksia on myönnetty myöntövaltuuden mukaisesti ja myöntövaltuus on käytetty täysimääräisesti; ohjelmakauden 2020-2022 avustushakemukset ovat ylittäneet myöntövaltuuden yhteensä noin 3 milj. eurolla.

Valtion asuntorahaston varoista on valtionavustuslain nojalla voitu myöntää määräaikaisia avustuksia lähiöiden elinvoiman edistämiseksi sekä segregaation ehkäisemiseksi kaupungeille, joissa tarve lähiöiden toimivuuden, viihtyisyyden ja asuinympäristön laadun kehittämiseen sekä segregaation ehkäisemiseen on suurin. Avustusta on voitu myöntää hankkeille, joista on laadittu ympäristöministeriön hyväksymä suunnitelma. Avustusta on voitu myöntää alueen hiilineutraalisuuden edistämiseen, yhteisöllisyyttä ja elinvoimaa vahvistavien tilojen ja toimintojen suunnitteluun (muun muassa asukastilat), kehittämiseen ja toteuttamiseen sekä kehittämisen koordinointiin, täydennys-, lisä ja korjausrakentamisen edellytysten parantamiseen sekä ympäristön viihtyisyyden, laadun, toimivuuden, turvallisuuden, esteettömyyden ja viheralueiden parantamiseen kohdistuviin investointeihin. Tutkimushankkeille avustusta on voitu myöntää ohjelmatavoitteiden tai edellä mainittujen hankkeiden toteutumista edistävään tutkimukseen.

Ympäristöhallinnon Valtion asuntorahaston varoista myönnettävä lähiöavustus on mahdollistanut ohjelmallisen lähiökehittämistyön sekä lähiöiden kehittämistä ja segregaation ehkäisemistä edistävän tutkimuksen ja informaatio-ohjauksen toteuttamisen. Ympäristöhallinnon lähiöavustusta on voitu myöntää lähiöiden rakennettuun ympäristöön kohdistuvaan kehittämiseen ja ne ovat mahdollistaneet kuntien investoinnit lähiöiden kestävään kehittämiseen. Lähiöinvestointien vaikutukset ovat pitkäkestoisia. Lähiöinvestoinnit kehittävät ohjelmalähiöiden toimivuutta, turvallisuutta ja viihtyisyyttä sekä tukevat muuta lähiöissä tapahtuvaa kehittämistyötä. Lähiöinvestointeja ovat olleet esimerkiksi asukastilat ja ulkotilojen yhteisölliset tilat, valaistuksen ja turvallisuuden kehittäminen, viheralueiden ja puistojen sekä jalankulun- ja pyöräilyn sekä luonto- ja ulkoilureittien kehittäminen sekä katuistutukset ja katukalusteet. Ohjelma-avustus tukee myös lähiöiden kokonaisvaltaista kehittämistä ja segregaation ehkäisemistä. Ohjelma-avustus on mahdollistanut lähiöiden vaikuttavan kehittämisen kannalta välttämättömän eri hallinnonalojen välisen yhteisen kehittämistyön koordinoinnin lähiöohjelmaan osallistuvissa kaupungeissa sekä segregaation ehkäisemisen kannalta tarpeellisen tiedon tuottamisen ja tähän liittyvän tutkimuksen ja kaupunkien yhteistyössä tapahtuvan yhteiskehittämisen.

Lähiöohjelmaa 2020–2022 toteuttavat kaupunkien hankekokonaisuudet:

Espoon kaupunki:
- Espoon keskus – tarinasta todeksi
- Matinkylä – lähiöstä metrokeskukseksi

Helsingin kaupunki:
- Malmin kehittämishankekokonaisuus
- Malminkartano-Kannelmäen kehittämishankekokonaisuus
- Mellunkylän kehittämishankekokonaisuus

Jyväskylän kaupunki:
- Hyvinvointia ja elinvoimaa Huhtasuolle

Kuopion kaupunki:
- Meidän Neulamäki
- Meidän Puijonlaakso

Lahden kaupunki:
- Mukkula
- Rakokivi-Nastonharju

Lappeenrannan kaupunki:
- Suur-Sammonlahden lähiökehityshanke – Sammontalo – meijän yhteinen

Oulun kaupunki:
- Kestävä Kaijonharju

Porin kaupunki:
- Kulttuuriviritin – Itä-Porin lähiöhanke (Väinölä ja Sampola)
- Viherpolku – Pihlavan lähiöhanke

Seinäjoen kaupunki:
- Itä-Seinäjoen lähiöohjelma

Tampereen kaupunki:
- Peltolammin-Multisillan lähiöohjelma

Turun kaupunki:
- Elinvoimainen Pansio-Perno
- Uudistuva kumppanuuksien Runosmäki
- Yhteisöllisesti kehittyvä Lauste

Vaasan kaupunki:
- Ristinummen lähiökehittämisen suunnitelma

Vantaan kaupunki:
- Ratikanvarren keskukset (Hakunila, Länsimäki, Vaarala, Rajakylä)
- Länsimäen energiatehokas kaupunkiuudistus
- Radanvarren keskukset (Myyrmäki, Martinlaakso, Koivukylä)

Lähiöohjelma 2020–2022 toteuttavat tutkimushankkeet:

Aalto-yliopisto
- Lähiöiden kivijalka – MAahanmuuttajayrittäjät osana KaupunkiUudistusta (MAKU-hanke)
- Lähiöpride - Lähiöympäristöt ja arkkitehtuuri identiteettien rakennusaineena

Helsingin yliopisto:
- Lähiöiden yhteisöllinen resilienssi ja sen segregatio - miten kansalaisyhteiskunta kannattelee paikallisyhteisöjä koronakriisissä ja mitä opimme siitä seuraavia kriisejä varten?
- Re:Urbia – lähiöiden kehityssuunnat ja uudelleenkonseptointi 2020-luvun segregoituvien kaupunkien haasteisiin
- Yhdenvertainen liikunnallinen lähiö (YLLI)
- Yhdistävät palstat - viljelypalstat segregaation ehkäisemisessä Vantaan lähiöissä

Jyväskylän yliopisto:
- Kulttuuritoiminnan muodot ja merkitykset 2020-luvun lähiössä: kaksi tapaustutkimusta Jyväskylässä

Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu, Nuorisoalan tutkimus- ja kehittämisyksikkö Juvenia
- Nuorten lähiöosallisuus ja -aktiivisuus

Lappeenrannan–Lahden teknillinen yliopisto LUT:
- Asukaslähtöiset kehittävät kokeilut ja monikerroksellinen tiedon keruu Mukkulassa
- Tulevaisuuden hiilineutraali ja omavarainen lähiö

Oulun yliopisto:
- Asumisen uudet muodot - Eheytyvät elävät lähiöt (AsuMut)

Suomen ympäristökeskus SYKE:
- Hyvä lähiö: paikkatieto ja asukaskokemukset viihtyvyyden ja elinvoiman arvioinnissa ja kehittämisessä (HYVIÖ)

Tampereen yliopisto:

- Ekososiaalinen hyvinvointi ja osallisuus. Asuinalueiden erilaistumisen uusi dynamiikka.
- Muuttuva käsitys lähiöstä tiivistyvässä kaupungissa

Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos THL

- Muuttoliike ja sosiaalipolitiikka lähiöiden väestörakenteen muokkaaja ja sosiaalisten ongelmien muokkaajana

Turun yliopisto:

- Kulttuurisuunnistelu. Tutkimus taidelähtöisistä menetelmistä Porin Pihlavan ja Väinölän lähiöiden kulttuurikartoituksessa ja yhteiskehittämisessä
- Oikeus lähiötilaan: julkinen tila, marginaali ja merkitykset lähiön arjessa

Vaasan yliopisto:

- Paikkaperustaiset innovaatiot asuinalueiden kehittämisessä – Kaksoistapaustutkimus Vaasan Olympiakorttelista ja Ristinummesta (Lähiö-Inno)