

# Havaintoja vuosina 2020–2022 toteutetusta Lähiöohjelmasta

**Jaana Nevalainen,**  
Ympäristöneuvos (YM)

## **Tutkimus ja hallitusohjelma lähiöiden kehittämishjelman perustana**

Lähiöohjelma perustui pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjauksiin. Hallitus määritteli uuden lähiöiden kehittämissuunnitelman suunta-  
viivoiksi muun muassa segregaatian ehkäisyn, asukkaiden hyvinvoinnin ja osallisuuden tukemisen sekä asuinalueiden elinvoiman, turvallisuuden ja viihtyisyyden edistämisen. Lisäksi hallitusohjelma korosti viheralueiden ja hiilineutraalisuuden merkitystä sekä lähiöiden kehitystyön roolia osana koulutuksellisen tasa-arvon poikkialueellista vahvistamista.

Ohjelman ja sen tavoitteiden juuret ulottuvat kuitenkin hallitusohjelmaa kauemmas. Tutkimukset niin muualla Euroopassa kuin Suomessa ovat osoittaneet kaupunkien sisäisen sosioekonomisen eriytymisen, eli segregaatian, voimistuneen erityisesti viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana. Tutkimusten mukaan asuinalueiden eriytyminen pieni- ja suurituloisiksi on vahvistunut myös Suomen kaupungeissa, ja erot esimerkiksi oppimistuloksissa ja terveydessä ovat kasvaneet niin yksilöiden kuin kaupunginosien välillä. Ohjelman valmistelutyö kiinnitti tutkimuksissa huomiota siihen, että osa lähiöistä on jäänyt 1990-luvun laman jälkeen paitsi myönteisestä kehityksestä työllisyydessä ja tuloissa. Lisäksi hyvinvoinnin epätasainen jakautuminen kaupunkien eri alueiden välillä on heijastunut liikkumiseen sekä palveluiden tarpeeseen ja niihin pääsyyn. Myös Eduskunnan Tarkastusvaliokunta kiinnitti lokakuussa 2018 julkaistussa *Asuntopolitiikan kehittämiskohteista* -mietinnössään huomiota asuinalueiden eriytymiskehitykseen sekä totesi kattavan, vaikuttavan ja hallinnonalojen yli ulottuvan yhteistyön olevan tarpeen lähiöiden kehittämiseksi.

Ohjelma tarkasteli segregatiota lähtökohtaisesti koko kaupungin ongelmana, kun taas sosioekonominen eriytyminen nähtiin potentiaalisena kaupunkien kilpailukyvyyn ja sosiaalisen kestävyuden heikentäjänä. Tutkimukset kertovat asuinalueiden eriytymisen olevan tulojen ja hyvinvoinnin epätasavaroisen jakautumisen seuraus eikä syy, joten ohjelma näki parhaaksi ehkäistä segregatiota puuttamalla sen perussyihin ja investoimalla ihmisiin. Samalla on varmistettava, että lähiöt ovat viihtyisiä, toimivia, terveellisiä, turvallisia ja saavutettavia asuinympäristöjä, joissa kaikilla asukkailla on mahdollisuus osallistua ja harrastaa.

## **Ohjelmalla kohti tavoitteellista ja pitkäjänteistä kehittämistä**

Vuoden 2020 alussa käynnistyi usean ministeriön yhteinen ohjelma, jonka tarkoituksena oli vahvistaa lähiöiden kokonaisvaltaista ja tietoperustaista kehittämistä sekä ehkäistä segregatiota. Ohjelma tähtäsi pitkäjänteiseen yli ohjelmakauden ulottuvaan asukkaiden hyvinvointia ja osallisuutta vahvistavaan lähiökehittämiseen, joka edistää asukkaiden hyvinvointia, osallisuutta ja asuinalueiden elinvoimaa sekä turvaa palveluiden ja asumisen hyvän tason lähiöissä. Ohjelman pääasiallisina kohteina olivat suurimpien kaupunkiseutujen keskuskaupunkien olemassa olevat lähiöt, joissa oli erityistä tarvetta kehittämiselle. Samalla tunnistettiin tarve korkeatasoiselle tieteelliselle tutkimukselle lähiöistä niin sosiaalisena kuin rakennettuna ympäristönä.

Ohjelmalla haettiin lähiöiden kehittämistä osana kaupunkikokonaisuutta, vaikka kehittämistoimet kohdistuivatkin strategisesti valittuihin ja suurimassa kehittämistarpeessa oleviin lähiöihin. Yksittäisten lähiöiden kehittämissuunnitelmien toivottiin olevan laaja-alaisia ja kokonaisvaltaisia. Samalla kehittämishankkeilta vaadittiin asukkaiden ja heidän tarpeidensa laittamista keskiöön, jotta huono-osaisuus ja eriarvoisuus vähenisi. Tätä varten ohjelmaan luotiin kolme strategista linjausta sekä seitsemän kehittämisteemaa, joita kaikkia läpäisee ajatus tutkitusta tiedosta ja tietoperustaisesta päätöksenteosta.

Ohjelmassa asetettiin kolme strategista tavoitetta: 1) Kokonaisvaltainen strateginen johtaminen ja kehittäminen vahvistavat lähiöiden elinvoimaa; 2) Segregatiota vähennetään yhteistyöllä; 3) Tieto tukee lähiöiden kehittämistä. Strategisten linjausten tarkoituksena oli paaluttaa ohjelmatoimien vaikuttavuutta, tietoperustaisuutta ja strategisuutta yli ohjelmakauden, mutta myös vahvistaa ja vakiinnuttaa laaja-alaista ja monitoimijasta yhteistyötä kaupungeissa.

Kokonaisvaltaisella strategisella johtamisella ja kehittämisellä ohjelma pyrki vahvistamaan lähiöiden kehittämistä osana kaupunginkokonaisuutta,

eikä vain yksittäisillä alueilla, ja toisaalta kehittämään strategisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Linjauksen tavoitteena oli kytkeä lähiöiden kehittämistyö lujemmin myös laajempiin kaupunkipoliittisiin kehittämisstrategioihin, hiilineutraalisuuden ja hyvinvoinnin tavoitteisiin ja ilmastonmuutoksen haasteisiin varautumiseen.

Toiseksi strategiseksi linjaukseksi nousi yhteistyö, sillä ohjelmatyö piti poikkihallinnollista ja monitoimijaista yhteistyötä välttämättömänä segregaaation vähentämiseksi. Samalla tavoite korosti asukkaiden yhdenvertaisen osallisuuden ja osallistumisen merkitystä asuinalueiden suunnittelussa ja kehittämisessä, minkä toteutuminen vaatii vahvaa kaupungin ja asukkaiden vuorovaikutusta. Linjaus korostikin aktiivisen viestinnän merkitystä ja monitoimijaista verkottunutta toimintatapaa yhteistyön rakentamiseksi.

Kolmanneksi linjaukseksi valittiin tiedon rooli lähiökehittämisen tukena. Tällä ohjelma halusi vahvistaa tutkitun tiedon käyttämistä kehittämisen suuntaamiseksi sekä tiedolla johtamisen käytäntöjen kehittämiseksi. Tavoitteena oli varmistaa, että taloudellisten päätösten vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin on mahdollista seurata pitkällä aikavälillä ja tutkittua tietoa käytetään aktiivisesti päätöksenteossa. Linjausta vahvistettiin myös ohjelman tutkimushankkeilla, joissa tuotettu tieto siirtyi jo ohjelma-aikana kaupunkien käyttöön ja politiikkatoimien valmisteluun.

Ohjelman kehittämisteemoilla – Lähiökoulut edistävät koulutuksen tasa-arvoa ja lasten ja nuorten hyvinvointia; Perhe- ja nuorisotyö sekä harrastustoiminta vahvistavat lasten ja nuorten osallisuutta; Yhteistyö luo yhteisöllisyyttä ja turvallisuutta; Hiilineutraalisuus tukee lähiökehittämisen kestävyyttä; Viihtyisä, toimiva ja vihreä elin- ja asuinympäristö vahvistaa elinvoimaa; Ikäystävällisyys ja esteettömyys tukevat asuinalueen toimivuutta; Taide ja kulttuuripalvelut elävöittävät lähiöitä – oli tarkoitus ohjata erityisesti kaupunkien lähiökehittämistä. Kehittämisteemat läpäisi ajatus monitoimijaisesta yhteistyöstä, hyvinvoinnista ja osallisuudesta. Vaikka kehittämisteemat suunnattiin pääasiassa kaupungeille, niitä toteuttivat myös monet tutkimushankkeet tiiviissä yhteistyössä kaupunkien lähiöhankeiden kanssa.

## **Ohjelmateemat ja rahoitus ohjasivat kehittämistä ja toimivat kiihdyttävänä katalyytteinä**

Vuosina 2020–2022 lähiöohjelma vaikutti kaupunkien kehittämistyöhön sekä yliopistojen ja tutkimuslaitosten hankkeisiin. Covid 19 -pandemia väritti monin tavoin lähiöohjelmahankkeita alkuvaiheen hankesuunnittelusta asukasosallistumisen toteutuksiin ja tutkimuksien tuloksiin. Kesällä 2020 ohjelmaa toteuttamaan hyväksyttiin yhteensä 24 kaupunkien lähiöhankekoko-

naisuutta, joita toteutettiin kolmessatoista kaupungissa. Lisäksi mukaan hyväksyttiin 18 tutkimushanketta, joita toteutettiin yhdessätoista yliopistossa ja tutkimuslaitoksessa tai -yksikössä. Kaupungit ja tutkimushankkeet toimivat yhteistyössä parhaiden ratkaisujen löytämiseksi.

Lähiöohjelma ohjasi kaupunkien kehittämissiisioita, sitä konkretisoivien kehittämistoimien määrittelyä sekä yhteisen ymmärryksen löytymistä. Ohjelmassa mukana olleiden lähiöiden kehittämiseen ohjattiin kaupungeissa monenlaisia toimenpiteitä ja rahoitusta, joilla luotiin perustaa laajempien hyvinvointitavoitteiden toteutumiseksi ja vahvistettiin hankkeiden vaikuttavuutta. Kohdelähiöihin suunnattu ohjelman rahoitus nähtiin merkittävänä toimena. Se on vaikuttanut myös muun rahoituksen ja muiden toimenpiteiden suuntaamiseen kohdealueille sekä erilaisten jo olemassa olevien strategisten hankkeiden ja ohjelmien kytkemiseen toisiinsa alueellisesti.

Kehittämisteemat paitsi suuntasivat työtä, ne myös vahvistivat toisiaan useissa lähiöhankkeissa. Teemoja yhdisteltiin luovasti kohdelähiön tarpeista lähtien sekä yhdistettyinä muihin kaupunkien perustoimintoihin. Esimerkiksi taide ja kulttuuri sai monessa lähiössä varsin merkittävän roolin, ja ne nähtiin niin osallisuutta ja yhteisöllisyyttä vahvistavina kuin turvallisuutta, viihtyisyyttä ja mainetta parantavina tekijöinä. Lähiöiden kehittämisessä yksittäiset toimenpiteet lomittuivat ja vahvistivat toisiaan, jolloin lopputuloksen voi katsoa olleen suurempi kuin yksittäisten toimenpiteiden summa.

Ohjelmaan osallistuminen ja kehittämistoimenpiteiden toteuttaminen tarjosi kaupunkien eri toimialoille konkreettisen alustan yhteistyölle. Ohjelman puitteissa luotiin erilaisia poikkihallinnollisia määräaikaista ja pysyvämpiä rakenteita, joita on käytetty myös kuntastrategian laajempien hyvinvointi- ja kehittämistavoitteiden toteuttamiseen. Vaikka osallistuminen oli vahvasti mukana kehittämisessä, asukasosallistumisen monipuolistamiseen ja erityisesti hiljaisten ryhmien mukaan saamiseen sekä kaupunkiorganisaation ulkoisten toimijoiden mukaan ottamiseen nähtiin kaupungeissa tarvetta myös tulevaisuudessa.

Kaupungeissa lähiökehittämisen tietoperustaa ovat vahvistaneet niin tieto- ja aluseurantatiedon keräämisen systematisoituminen kuin hyvinvointikertomusten käyttö tiedon jäsentämiseen. Myös ohjelman tutkimushankkeilla on ollut tärkeä rooli lähiötiedon vahvistumisessa. Lähiöohjelman tutkimushankkeet ovat tuottaneet tietoa kaupunkien kohdelähiöiden sosiaalisen ja rakennetun ympäristön kehittämistarpeista ja -potentiaalista. Tuotettu tieto on vahvistanut kaupunkien kehittämistoimia ja siten myös lähiöohjelman vaikuttavuutta. Samalla tutkimushankkeet ovat tuottaneet kaupunkien eriytymiskehityksestä, palveluiden sijainnista, lähiöasukkaiden

liikkumisesta ja rakennetusta ympäristöstä tietoa, joka auttaa suuntaamaan tulevia kehittämistoimenpiteitä sekä tunnistamaan lähiöiden potentiaalia ja eriytymiskehityksen mahdollisia tulevia kehityskulkuja. Tutkimushankkeet ovat kiteyttäneet keskeiset tuloksensa politiikkasuosituksiksi, ja tuloksia on julkaistu myös tieteellisissä aikakauslehdissä.

Lähiöiden eriytymisen ja hyvinvoinnin haasteisiin vastaaminen vaatii laaja-alaista ja erilaisia näkökulmia painottavaa tutkimustietoa. Tutkimusten mukaan päätöksenteon tueksi tarvitaan vahvempaa ennakkovaikutusten arviointia eriytymisen ja hyvinvointierojen vähentämiseksi. Päätösten vaikutuksia eriytymiskehitykseen, eli kaupunkisegregaatioon, on tulevaisuudessa arvioitava samaan tapaan kuin nykyisin arvioidaan esimerkiksi päätösten vaikutuksia lapsiin. Toimiva arviointi vaatii tiedon saatavuutta ja käyttöä sekä yhteistyön rakenteiden vakiinnuttamista ja jatkokehittämistä. Tieto ja yhteistyö ovat tarpeen myös tukemaan yksilö- ja yhteisötason resilienssin ja tilallisen oikeudenmukaisuuden vahvistamista tulevaisuuden lähiökehittämisessä.