



HELSINGIN KAUPUNKI
Tarkastusvirasto

ARVIOINTIMUISTIO

Asuinalueiden eriytymisen ehkäisy

2020

johtavat tuloksellisuustarkastajat Petri Jäske ja Liisa Kähkönen

Sisällys

1	Arvioinnin taustatiedot.....	4
1.1	Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	4
1.2	Arvioinnin kohde ja taustatiedot	4
1.3	Arviointikysymykset ja -kriteerit	5
1.4	Arvioinnin aineistot ja menetelmät.....	5
1.5	Käsitteistöä.....	6
2	Havainnot.....	8
2.1	Alueellisen eriytymisen ehkäisyä on tavoiteltu pitkään	8
2.2	Merkittävimmät eriytymisen ehkäisyn keinot	10
2.3	Saavutettavuuden parantaminen ja asemanseutujen kehittäminen ovat tärkeitä maankäytön toimenpiteitä	13
2.3.1	Hyvä saavutettavuus tekee alueesta houkuttelevan.....	13
2.3.2	Turvallisuus, rauhallisuus, vähäinen häiriökäyttäytyminen ja siisteys	14
2.3.3	Asuin ympäristön laatu on Helsingissä hyvällä tasolla.....	15
2.3.4	Riittäväällä asukas pohjalla turvataan monipuoliset palvelut	17
2.3.5	Alueiden ongelmakohtia ovat yleensä vanhentuneet ostoskeskukset ja asemanseudut.....	18
2.4	Tuoreimmat toimenpiteet painottavat täydennysrakentamista ja liikenteellistä saavutettavuutta	21
2.4.1	Yleiskaava 2016 ja sen toteutusohjelma.....	21
2.4.2	Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma (AM-ohjelma) määrittelee asuntopolitiikan suuntaviivat.....	23
2.4.3	Maapoliittiset linjaukset ja tontinluovutusperiaatteet pyrkivät varmistamaan kysynnän tonteille kaikilla alueilla.....	26
2.4.4	Lähiöprojektiä ja -ohjelmia toteutettiin vuosina 1996–2017	26
2.4.5	Kaupunkiuudistusalueet ovat osa uutta lähiöohjelmaa	28
2.5	Etninen eriytyminen on vahvistunut.....	30
2.5.1	Alueet ovat eriytyneet pienalueittain ja etnisesti	30
2.5.2	Alueellinen eriytyminen on muuttunut moniulotteiseksi.....	31
2.6	Esimerkkejä kaupunginosien eriytymisen ehkäisystä.....	40
2.6.1	Myllypuron kehitys eroaa selvästi Kontulasta	40
2.6.2	Maunula kehittyi ja saavuttaa Pohjois-Haagaa useilla mittareilla.....	46



3	Johtopäätökset.....	51
	Lähteet	53
	Liitteet.....	55

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena on arvioida, miten Helsinki on asunto- ja maapoliittisilla toimenpiteillään onnistunut asuinalueiden eriytymisen ehkäisyssä. Arviointi rajataan keskeisimpien alueellisia eroja kuvaavien mittareiden kuvaamiseen kahden strategiakauden ajalta (2013–2016 ja 2017–2021), koska alueiden eriytymisen ehkäisy on ollut kaupungin tavoitteena jo kauan ja toimenpiteiden vaikutukset näkyvät vain pitkällä aikavälillä. Arvioinnissa tarkastellaan lisäksi alueellisen eriytymisen ehkäisyä esimerkkialueiden avulla. Arvioinnin ulkopuolelle rajataan muut asuinalueiden kehittämistoimet, kuten erilaiset positiivisen diskriminaation toimet.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Helsingin kaupunkistrategiassa painotetaan vahvasti alueiden välisen eriytymisen ehkäisyä ja kaupunginosien välisten hyvinvointierojen kaventamista. Talousarvion 2020 mukaan tässä ei ole täysin onnistuttu, ja tutkimukset antavat viitteitä, että hyvinvointi- ja terveyserot eivät kavennu ilman eriarvoisuuden juurisyihin puuttumista.¹

Asuinalueiden eriytymisen ehkäisy on ollut kaupungin tavoitteena jo pitkään. Aiemmassa Helsingin strategiaohjelmassa 2013–2016 tavoiteltiin segregaaation vähentämistä, asuinalueiden elinvoimaisuuden säilymistä ja kaupunkirakenteen eheyttämistä. Kaupungin maankäytön ja asumisen ohjelmissa, taustana Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL)-sopimukset, on asetettu täsmällisempiä tavoitteita ja toimenpiteitä.

Kaupunkistrategian mukaan ”Väestöryhmien välisen ja alueiden välisen eriytymisen hillitseminen on korkealla kaupungin agendalla. Sosiaalisen koheesion ylläpitäminen on hyvän ja kilpailukykyisen kaupungin elinehto myös jatkossa. Kokonaisvaltaisen taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyuden varmistaminen on kasvavan kaupungin tärkeimpiä tavoitteita. Kokonaisuutta seurataan ja raportoidaan mittaristolla kaupungin toiminnan ja talouden suunnittelurytmiin kytkettynä.”²

Edelleen kaupunkistrategian mukaan ”Kaupunkien asukkaiden todellisuuden eriytyminen on maailmalla yksi suurimmista kaupunkien haasteista. Kaupunginosien eriytyminen tulotason ja hyvinvoinnin osalta otetaan Helsingissä vakavasti. Helsinki on kansainvälisessä vertailussa onnistunut hillitsemään eriytymistä paremmin kuin

¹ Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021 ja Helsingin kaupungin talousarvio 2020.

² Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021.

ARVIONTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

useimmat verrokkikaupunkimme. Helsinki tavoittelee jatkossakin asemaa segregaa-tion ehkäisyn eurooppalaisena huippuesimerkkinä ja mahdollistaa kaupunginosien tasavertaisuuden ja hyvinvoinnin.”³

1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Pääkysymys:

Onko Helsinki toteuttanut riittävästi maankäytön ja asuntopolitiikan toimenpiteitä asuinalueiden eriytymisen ehkäisemiseksi?

Osakysymykset:

1. Onko kaupunki tehnyt merkittäviä maankäyttöön ja asumiseen liittyviä alueellisia toimenpiteitä, joilla se on pyrkinyt vaikuttamaan alueellisia eroja vähentävästi?
2. Ovatko asuinalueiden väliset erot kaventuneet?

Arvioinnissa kuvataan keskeisimmät maankäytön ja asumispolitiikan keinot, joilla asuinalueiden eriytymiseen pyritään vaikuttamaan, sekä kokemuksia näistä toimenpiteistä. Mahdollisia vaikutuksia selvitetään alueellisia eroja kuvaavien mittareiden kuten työttömyyden, koulutus- ja tulotason sekä etnisen eriytymisen avulla. Arvioinnissa tarkastellaan lisäksi alueellisen eriytymisen ehkäisyä kahden esimerkin avulla: Myllypuro ja Kontula sekä Maunula ja Pohjois-Haaga.

Ensimmäisen osakysymyksen kriteerinä on, että kaupungin toimenpiteet ovat merkittäviä. Merkittävyys voi olla taloudellista, maankäytöllistä tai muunlaista merkittävyyttä. Merkittävyyttä tulkitaan sähköpostitiedusteluihin saatujen vastausten ja haastatteluaineiston avulla.

Toisen osakysymyksen kriteerinä on, että alueiden väliset sosioekonomiset erot sekä erot viihtyisyydessä, turvallisuudessa, ja hyvinvoinnissa kapenevat.

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin aineistona käytettiin aiheeseen liittyviä kaupunkistrategian seuranta-aineistoja, alueellisia tilastoajaksarjoja ja tutkimusartikkeleita. Arvioinnissa haastateltiin yleiskaavoituksesta vastaavia ja tahoja ja tehtiin sähköpostitiedusteluja asemakaavoituksesta, maaomaisuuden kehittämisestä sekä kaupunkitila- ja maisemasuunnittelusta vastaaville tahoille. Lisäksi arviointiaineistoa saatiin tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan kahdella arviointikäynnillä kaupunkiympäristön toimialalle ja kaupunginkansliaan. Arvioinnissa on avustanut tarkastusvirastossa kesäharjoittelijana 2020 toiminut tarkastaja Aurora Havukainen.

³ Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021.

ARVIINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

1.5 Käsitteistöä

Alueellinen eriytyminen

Alueellisella eriytymisellä tarkoitetaan taustoiltaan erilaisten ryhmien epätasaista alueellista sijoittumista kaupunkiseudulla. Käsitteellä voidaan tarkoittaa sekä eriytymistä tuottavia prosesseja, että lopputuloksena olevia eroja väestöryhmien alueellisessa sijoittumisessa. Alueellinen eriytyminen jaetaan yleensä demografiseen, sosiaaliseen ja etniseen alueelliseen eriytymiseen riippuen siitä, millaisia eroja ryhmien välillä on. Demografisella eriytymisellä tarkoitetaan eriytymistä iän ja elämänvaiheen perusteella, sosiaalisella eriytymisellä puolestaan eriytymistä tulo-, koulutus- tai ammattiaseman perusteella ja etnisellä eriytymisellä eriytymistä erilaisten etnisten taustojen perusteella. Nämä ulottuvuudet kuitenkin kytkeytyvät usein toisiinsa, esimerkiksi maahanmuuttajataustaisten kotitalouksien tulotaso on usein keskimääräistä tulo- tasetta alhaisempi.⁴ Nykytutkimuksessa eriytymistä voidaan lähestyä myös paljon laajemmin. Sillä voidaan viitata laajempaan sosiaaliseen eriytymiseen, jolla tarkoitetaan sitä, että eri väestöryhmät elävät, harrastavat ja käyttävät kaupunkia toisistaan eriytyneesti.⁵

Segregaatio

THL:n mukaan kaupunkirakenteen sosiaalinen segregaatio tarkoittaa sitä, että eri sosiaaliset ryhmät sijoittuvat omille alueilleen.⁶ Segregaation käsite on pitkälti päällekkäinen alueellisen eriytymisen käsitteen kanssa. Esimerkiksi kaupunkitiedon verkkolehti Kvartin artikkelissa (1/2018) segregaatio on määritelty synonyymiksi asuinalueiden voimakkaalle eriytymiselle.⁷ Segregaation käsite pitää vahvemmin sisällään ajatuksen kielteisestä kehityssuunnasta siinä, missä eriytymisen käsite on neutraalimpi.⁸ Tässä arvioinnissa käytetään pääasiassa eriytymisen käsitettä.

Asuntopoliittikka

Asuntopoliittikka sisältää Heikki Wariksen mukaan ne sosiaalipoliittiset pyrkimykset ja toimenpiteet, joitten tarkoituksena on turvata kohtuullinen asuntotaso ja viihtyvyys eri yhteiskuntaryhmille, perheille ja yksilöille, erityisesti vähäosaisten asemaa ja turvaa parantamalla.⁹

Maapolitiikka

⁴ Viikama, 2011.

⁵ Page, M., 2020.

⁶ <https://thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveyserot/eriarvoisuus/hyvinvointi/yhdyskuntasuunnittelu>. (luettu 6.8.2020).

⁷ <https://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/helsingin-alueellinen-eriytyminen-kaksi-lahestymistapaa-segregaation-seurantaan> (luettu 6.8.2020).

⁸ Viikama, 2011.

⁹ Waris, 1980.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. Yhdessä maapolitiikka ja kaavoitus muodostavat kunnan maankäyttöpolitiikan. Maankäyttöpolitiikan avulla suunnitellaan ja toteutetaan kunnan eri toimintojen tarvitsemat maankäyttöratkaisut. Toteutus edellyttää muitakin kunnan toimia, erityisesti kunnallistekniikan ja muun yhdyskuntatekniikan sekä julkisten palvelujen edellyttämää rakentamista.¹⁰

¹⁰ <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/kunta-ja-maapolitiikka/maapolitiikka> (luettu 11.9.2020).

ARVIINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulKL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2 HAVAINNOT

2.1 Alueellisen eriytymisen ehkäisyä on tavoiteltu pitkään

Alueelliseen eriytymiseen alettiin kiinnittää huomiota Helsingissä 1960-luvulta alkaen. Eriytymisen ehkäisyyn ja vähentämiseen tähtäviä toimenpiteitä on toteutettu jo varhain. Helsingin asuntopolitiikan keskeisenä periaatteena on ollut pyrkiä monipuoliseen asukas- ja asuntorakenteeseen kaikilla asuntoalueilla. On asetettu tavoitteita sille, kuinka paljon markkinaehtoisesta asumisen lisäksi tulee olla erilaista vuokra-asumista ja välimuodon asuntoja, kuten Hitas-asunnot, asumisoikeus- tai osaomistusasunnot.¹¹

Eri vuosikymmeninä hallinta- ja rahoitusmuotojakaumatavoite on ollut hieman erilainen, mutta useimmiten kyse on ollut vuokratulokeskittymien välttämisestä ja kaupungin roolista sosioekonomisesti heikompien ryhmien asuttamisessa. Erilaisia selvityksiä ja suunnitelmia on tehty vuosikymmenien varrella liittyen segregatiokehitykseen. Kaupungin omien asuntoyhtiöiden rooli on aina ollut merkittävä segregatiorakentamisen hallinnassa. Esimerkiksi Oy Helsingin Asuntohankinta Ab:n rooli on tärkeä pienasuntojen hankinnassa ja tukiasumisen järjestämisessä, Hekan asukasvalinnoissa on puolestaan otettu huomioon alueellinen tasapaino.¹²

Asuinalueiden omaleimaisuus on kaupungeille ominainen piirre. Erilaisuus on sinällään myönteistä, mutta eriarvoisuus on syrjivää. Kansainvälisten esimerkkien valossa on todettavissa, että kaikenlainen rakenteellinen eriarvoistuminen murentaa yhteiskuntarauhaa ja lisää epäoikeudenmukaisuuden kokemusta, jolloin rikollisuus ja turvattomuus lisääntyvät. Jos syntyperä ja kotiosoite rajaavat yksilön mahdollisuuksia, segregatio on huolestuttava kehityskulku. Huono-osaisuuden alueellinen keskittyminen kuormittaa myös palveluita ja lisää sosiaalisia häiriöitä. Jos alueiden eriarvoistuva kehitys etenee liian pitkälle, sitä on vaikea pysäyttää, sillä eriytymisen kehä ylläpitää itseään muun muassa alueiden maineen ja muuttoliikkeen valikoitumisen sekä yksityisten investointien heikkenemisen kautta.¹³

Niin sanotun alueellisesti sekoitetun hallintamuotorakenteen ansiosta alueiden väliset erot tulo- ja varallisuustasossa eivät ole kasvaneet kansainvälisesti vertaillen kovin paljon. 1990-luvun talouden laman myötä Helsinkiin tuotettiin runsaasti vuokra-asuntoja, jolloin syntyi alueellista eriytymistä kasvattavia vuokra-asuntokeskittymiä. Hallintamuotorakenteessa tapahtuu muutoksia erittäin hitaasti, joten käytännössä lähes ainoa tapa vaikuttaa asuntorakentamisella alueiden eriytymistä ehkäisevästi on täydennysrakentamisen tietoinen suuntaaminen.¹⁴

¹¹ Vilkama, 2011.

¹² Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynnillä kaupunginkansliaan 3.11.2020 saadut tiedot.

¹³ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynnillä kaupunginkansliaan 3.11.2020 saadut tiedot.

¹⁴ Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2020.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Asuinalueiden sosiaalinen kestävyys, viihtyisyys ja vetovoimaisuus sekä kaupunkirakenteen eheyttäminen on ollut pitkään tavoite myös Helsingin ja pääkaupunkiseudun maankäytölle, asumiselle ja liikenteelle asetetuissa linjauksissa.¹⁵ Helsingissä on kehitetty kaupunginosia erilaisten lähiöprojektien ja -ohjelmien avulla.

Kaupunkiympäristön toimialalla strategian toimenpideohjelmassa 2018–2021 on tavoitteena muun muassa segregaaation ehkäisy. Asuinalueiden eriytymiseen vaikuttavat myös muut tavoitteet, joita liittyy asuntotuotannon edistämiseen, liikkumisen sujuvuuteen, keskustan elinvoimaisuuteen ja eläviin, omaleimaisiin ja turvallisiin kaupunginosiin sekä monipuolisiin sijaintipaikkoihin yritysille. Keskeinen asuntopoliittinen eriytymiseen vaikuttava tavoite on asuntojen monipuoliseen hallintamuotojakamaan pyrkiminen asuntotarjonnassa eri alueilla. Asuntotuotannon edistämisen ja liikkumisen tavoitteista asuinalueiden eriytymisen vähentämiseen vaikuttavat muun muassa keskeiset infrastruktuurihankkeet, täydennysrakentamisen tehostaminen, yleiskaavan kaupunkibulevardien ja pikaraitioteiden edistäminen alueilla. Kustantajan elävöittämissuunnitelmien ja merellisen Helsingin kehittämisen ohella kaupunginosien kehittämiseen vaikuttavat täydennysrakentamisen laatu ja ympäristön- ja maisemasuunnittelu. Lisäksi turvallisuuden kokemukseen ja viihtyisyyteen vaikuttaa myös asemaseutujen kehittäminen. Kaupunginosia kehitetään alueellisilla kehittämissuunnitelmissa yleiskaavan toteuttamisohjelman täydennysrakentamisalueilla.¹⁶

Ruotsin Tukholman ja Malmön seutuun verrattuna alueiden eriytymisen ehkäisyssä on onnistuttu, koska sitä on aktiivisesti pyritty ehkäisemään, mutta toisaalta maan syrjäisyydestä johtuen suurimmat ongelmat eivät myöskään ole kohdanneet Suomea. Asuinalueiden sosiaalisen sekoittamisen politiikka on Helsingin oma innovaatio. On ainutlaatuista, että politiikkaa on toteutettu jo vuosikymmeniä. Yleiskaavoitusyksikön edustajien mukaan asuntopoliittinen yhteistyö kaupunkiympäristön toimialan ja keskushallinnon välillä on toiminut niin hyvin ja pitkään, että siinä on aineksia jopa kansainväliseksi esimerkiksi.¹⁷

Uudessa asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelmassa (AM-ohjelma) 2020 todetaan, että yksi merkittävimmistä keinoista kaupunki uudistuksessa on asuntokannan huomattava lisäys. Alueiden erilaistumisen ehkäisyn näkökulmasta asuntokannan rakenne heijastuu suoraan alueen koulujen ja päiväkotien oppilasarakenteeseen. Uudessa ohjelmassa on tarkoitus rajata vuokra-asuntojen osuus korkeintaan 50 prosenttiin kaikista alueiden asunnoista tasapainoisten alueiden rakentamiseksi.¹⁸

¹⁵ MAL 2017 Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelma, MAL 2020 Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelma, MAL-visio ja tavoitteet 2013, Pääkaupunkiseudun strategiset päämäärät 2009, Helsingin seudun asuntostrategia ASTRA 2025, Helsingin seudun maankäyttösuunnitelma MASU 2050.

¹⁶ Kaupunkiympäristön toimialan strategian toimenpideohjelman seuranta 31.12.2019.

¹⁷ Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu 8.9.2020.

¹⁸ Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2020.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.2 Merkittävimmät eriytymisen ehkäisyn keinot

Kaupunginkanslian mukaan tärkeimpiä keinoja ennalta ehkäistä alueellista eriytymistä ovat:

- eriarvoistavaa kehitystä hidastava sosiaali- työllisyys- ja koulutuspolitiikka (myös tulonjako)
- sekoitettu hallinta- ja rahoitusmuotorakenne ja vahva asuntopolitiikka
- jatkuva asunto-olojen ja asuntotilanteen seuraaminen ja haasteisiin puuttuminen
- asukasvalintoihin ja negatiiviseen etniseen eriytymiseen puuttuminen
- palveluiden tasalaatuisena pitäminen
- kaikkien alueiden saavutettavuuteen, viihtyisyyteen ja turvallisuuteen panostaminen.¹⁹

Jos eriytymistä on jo tapahtunut, sen vaikutuksia lieventäviä keinoja ovat:

- erityiset toimet valituille alueille: kaupunkiuudistus, lähiöohjelma, täydennysrakentaminen ja erilaisiin vinoutumiin puuttuminen,
- palveluiden resursointi ja kehittäminen kohdennetusti: myönteisen erityiskohTELUN rahoitus, Mukana-ohjelma
- asukasosallisuuden vahvistaminen.²⁰

Yleiskaavoituksesta vastaavien näkökulmasta tärkeimmät asiat alueellisessa eriytymisessä, joihin tulee vaikuttaa, ovat vuokrakerrostalovaltaisuus ja alueen heikko saavutettavuus. Vuokra-asuntojen määrää tulisi kyetä hallitsemaan ja alueiden saavutettavuutta parantamaan. Erittäin tärkeää olisi myös panostaa alueiden kouluihin, jotta voitaisiin estää valikoiva muutto ja ”koulushoppailu”, koska se kasvattaa segregaatiota.²¹ Suurin osa lapsiperheiden muutosta tapahtuu nimenomaan ennen kuin lapset tulevat kouluikäiseksi.²²

Vastausten perusteella asuinympäristön kannalta on olennaista, että vältetään luomasta yksipuolisia asuntotuotannon keskittymiä, joissa esiintyy vain yhtä asunnon hallintamuotoa tai kokoa. Omistusasumista ja sosiaalista asuntotuotantoa tulee sijoittaa samalle alueelle ja olemassa olevien asuinalueiden asuntokantaa ja asukaspohjaa monipuolistaa täydennysrakentamisella. Asuinympäristön ja rakennuskannan laatua tulee parantaa kehittämistoimilla, esimerkiksi purkavalla lisärakentamisella. Vastaajien mukaan suuret ARA-vuokra- ja vapaan vuokran asuintalokeskittymät tulee pyrkiä monipuolistamaan täydennysrakentamishankkeiden yhteydessä, ja sallia alueille vain välimuodon tai vapaan omistusasumisen asuntotuotantoa.²³

¹⁹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynnillä kaupunginkansliaan 3.11.2020 saadut tiedot.

²⁰ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynnillä kaupunginkansliaan 3.11.2020 saadut tiedot.

²¹ Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu 8.9.2020.

²² Viikama & Bernelius, 2019.

²³ Asemakaavoitus-palvelusta, Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta ja Kaupunkitila- ja maise-masuunnittelupalvelusta saadut vastaukset tietopyyntöön.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saadun vastauksen mukaan HEKA:n omistajaohjauksessa olisi myös syytä pohtia ARA-vuokrakeskittymiin kuuluvien talojen muuttamista osittain ASO-asunnoiksi ja valtion korkotuen päätyttyä pohtia yksittäisten talojen peruskorjaamista Hitas- tai vapaarahoitteisiksi omistustaloiksi. ARA-vuokrakeskittymien lähistöllä tulisi välttää vapaarahoitteista vuokra-asuntotuotantoa, jonka on viime vuosina havaittu vahvistavan segregatiota.²⁴

Kaikkien arvioinnin tietopyyntöihin vastanneiden mukaan Myllypuron kehittäminen on paras esimerkki kaupunginosan kehittämisestä kokonaisuutena. Myllypurossa panostettiin täydennysrakentamiseen ja lisättiin asumisen osuutta merkittävästi. Lisäksi tehtiin julkisia ja yksityisiä investointeja, kuten Metropolia-kampus ja uusi kauppakeskus. Myös metroasema peruskorjattiin. Myllypuron täydennysrakentamisen yhteydessä myös yleisiä alueita kunnostettiin. Vastausten mukaan toinen mainittava kohde on Vuosaaren Aurinkolahti, jolla tasapainotettiin Vuosaaren alueellista hallintamuotojakaumaa ja kohdennettiin investointeja myös julkisiin kaupunkitiloihin. Samaa ideaa noudattaen myös Kontulaa ja Itäkeskusta uudistetaan tulevaisuudessa. Malmilla on menossa laaja ja visionäärinen kehityshanke, joissa myös kaupunkitila sekä viher- ja virkistysalueet ovat mukana.²⁵

Tontinluovutuksen näkökulmasta merkittävä keino eriytymisen ehkäisyssä on monipuolinen asumisen ja maankäytön jakauma tontinluovutuksessa ja pienemmässä määrin yksityismaiden maankäyttösopimuksissa. Monipuolisen asumisen ja maankäytön edistäminen on kuitenkin mahdollista vain maankäyttösopimuksissa, jotka koskevat isoja yksityisiä alueita. Näiden osuus yksityismaista on pieni.²⁶

Kaikkien kaupunkiympäristön toimialalta saatujen vastausten perusteella täydennysrakentamisen painopisteen voimistaminen on tärkeää. Viime strategiakausilla suunnittelun ja kehittämisen painotus on siirtynyt yhä enemmän esikaupunkialueille, ja asemakaavoitusta edistetään myös muualla kuin laajoilla projektialueilla. Asemakaavoitusyksikkö on laatinut esimerkiksi alueellisia suunnitteluperiaatteita täydennysrakentamiseen kannustamiseksi. Alueiden eriytymiskehitykseen vaikuttaa myös heikko saavutettavuus, joten olennaista on kehittää saavutettavuutta. Joukkoliikenteen runkoverkon ja pyöräliikenteen verkoston jatkuvalla kehittämisellä luodaan edellytykset paremmalle saavutettavuudelle myös alueilla, jotka ovat eriytymiskehityksen kannalta kriittisiä.²⁷

Asemakaavoituspalvelusta saadun vastausten mukaan uuden AM-ohjelman myötä vaikuttaviksi keinoiksi voidaan lukea uudet kaupunkiudistusalueet. Helsingistä on tunnistettu vuonna 2018 kaupunkiudistusalueita, joiden kehittämiseen tulee erityisesti panostaa tulevina vuosina: Malminkartano-Kannelmäki, Malmi, Mellunkylä,

²⁴ Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 1.10.2020.

²⁵ Asemakaavoitus-palvelusta, Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta ja Kaupunkitila- ja maa- ja metsätalouden suunnittelupalvelusta saadut vastaukset tietopyyntöön lokakuussa 2020.

²⁶ Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 1.10.2020.

²⁷ Asemakaavoitus-palvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 29.10.2020.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Meri-Rastila ja Jakomäki. Tavoitteena on saada aikaan positiivista kehitystä esimerkiksi täydennysrakentamisen ja kaupunkiympäristön uudistamisen avulla vaikuttaen sitä kautta alueiden välisen eriytymisen ehkäisemiseen. Esimerkiksi Malmin keskustan kehittäminen on käynnistetty laajan yhteistyöverkoston kautta, jossa on ollut kaupungin toimijoiden lisäksi mukana esimerkiksi valtion ja seudun toimijoita, tutkimuslaitoksia sekä paikallisia osallisia, kuten asukkaita, kiinteistönomistajia, maanomistajia ja yrityksiä. Mellunkylässä kaupunki tekee säännöllistä yhteistyötä Vetoa ja voimaa Mellunkylään -yhteistoimintaryhmän kanssa. Se on yli 20 vuotta toiminut yhteisö, johon kuuluu paikallisia asukkaita, yrittäjiä ja järjestöjä. Myös Meri-Rastilan suunnittelutyössä on korostettu osallistumista esimerkiksi asukkaiden, taloyhtiöiden ja muiden toimijoiden kanssa.²⁸

Asemakaavoituspalvelun edustajien mukaan heikompien ja hiipuvien alueiden yleisarvostuksen juurisyiden selvittämistä tulisi tehdä jatkuvasti ja tarttua ongelmiin ripeästi ja riittävällä päättäväsyydellä. Yleisesti panostus alueen palveluihin, viheralueiden laatuun, saavutettavuuteen, julkiseen liikenteeseen ja tasapainoiseen asuntorakenteeseen estää alueiden eriytymistä. Tarvittavat toimenpiteet maankäytön osalta ovat tiedossa ja käytössä.²⁹

Vaikka eriytymistä ehkäistään tutkimusten mukaan eniten sosiaalipolitiikalla ja työvoimapolitiikalla, kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun mukaan maisemalla ja viher- ja virkistysalueilla on kuitenkin merkitystä yhtenä asukastyytyvyyteen ja sitä kautta onnellisuuteen vaikuttavana tekijänä. Eriytymistä ehkäisee myös se, että asukkailla on suhde omaan lähitienooseensa eli kotiseutuunsa, kotikaupunginosaansa, jolloin alueelta ei helposti muuteta pois. Viheralueiden palveluiden (leikki, pelikentät, koira-aitaukset jne.) tasainen saavutettavuus, toimiva ja turvallinen joukkoliikenne ja toimiva muu palveluverkko ehkäisevät eriytymistä. Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun edustajilta saadun vastauksen mukaan on tärkeää, että kaupunki tarjoaa yhdenvertaisesti kaikille mahdollisuuden virkistäytyä ja käyttää vapaasti muun muassa ulkoliikuntapaikkojaan sekä tätä kautta ainakin välillisesti ehkäistä eriytymistä.³⁰

Haasteita

Alue taantuu helposti, mikäli alueen työpaikkojen toimintaedellytykset heikentyvät tai niitä ei alun alkaenkaan ole. Jos alueelle ei rakenneta uutta, se vähitellen hiljenee, ellei alue houkuta nuoria tai lapsiperheitä. Eriytymiseen vaikuttaa myös liian suurten säännellyn asuntotuotantokeskittymien rakentaminen.³¹ Asemakaavayksi-

²⁸ Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön kehittämisohjelma 2020 ja asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 29.10.2020.

²⁹ Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 29.10.2020.

³⁰ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 30.10.2020.

³¹ Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 1.10.2020.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kön edustajien mukaan myös vapaarahoitteiseksi omistusasuntotuotannoksi tarkoitettu alue saattaa päätyä vapaarahoitteiseen vuokratuotantoon, jonka merkitys alueellisen eriytymisen kannalta voi olla aiemmin tunnistettua suurempi.³²

Alueiden eriytymisen ehkäisy ei ole aina onnistunut. Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelun edustajien mukaan liiketilojen ehostus ja palvelujen lisääminen eivät auta, mikäli asukkailla ei ole niihin varaa, eli ei puututa segregaatian perimmäisiin syihin. Myöskään ruotsalaiset esimerkit laajoista asuinalueiden pihojen kunnostuksista osoittavat, että yksittäisinä tekoina pelkkä viheralueiden kunnostaminen ei muuta alueen mainetta tai pysäytä alkanutta segregaatiokehitystä. Toki sillä ja kaikella muulla, laaja-alaisella arjen ympäristön kehittämällä on suuri merkitys viihtyisyyden ja alueen omaksi tuntemisen kannalta. Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun edustajien mukaan tarvitaan kokonaisvaltaista otetta ja huonoa kehitystä muuttavaa sosiaalipolitiikkaa ja työvoimapolitiikkaa. Työpaikkamahdollisuuksien lisääminen ja satsaus kouluihin ja sosiaalityöhön ovat alkuvaiheessa tärkeitä keinoja.³³

Asemakaavayksikön vastauksen mukaan investointien kohdentaminen esikaupunkialueille vaikuttaa alueelliseen kehitykseen. Hyväosaisimmilla alueilla hyvinvointikehitys on ollut muita alueita nopeampaa, mikä on kasvattanut eroja esikaupunkialueiden korjausvelan kasvaessa. Osallistuvan budjetoinnin todellinen vaikuttavuus alueellisen tasa-arvon toteuttamiseen on jäänyt heikoksi.³⁴

Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun edustajien mukaan Helsingillä on laaja tietopohja ja näkemystä siitä, miten asuinalueiden eriytymisen ennaltaehkäisyä tulisi tehdä. Esimerkiksi asemanseudun ja kaupunginosien kesukset on tunnistettu alueen identiteetin ja maineen kannalta merkittäviksi. Nämä hankkeet etenevät verkkoisesti johtuen siitä, että kaupungin lisäksi mukana on muita toimijoita, kuten sijoittajia tai valtio. Myllypuronkaan onnistunut kokonaisvaltainen kehittämiskonsepti ei näy syrjäytymisen vähenemisenä lyhyellä aikavälillä, mutta jo nyt on havaittavissa alueellisia hyviä muutoksia, kuten se sävy, miten Myllypurosta puhutaan. Kehittäminen tapahtuu hitaasti ja sen vaikutukset näkyvät vielä hitaammin.³⁵

2.3 Saavutettavuuden parantaminen ja asemanseutujen kehittäminen ovat tärkeitä maankäytön toimenpiteitä

2.3.1 Hyvä saavutettavuus tekee alueesta houkuttelevan

Yleiskaavan 2016 mahdollistaman raideverkostokaupungin keskeisiä alueita on alettu suunnitella. Näistä Raide-Jokeri on toteutuksessa. Läntinen bulevardikaupunki

³² Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 29.10.2020.

³³ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 30.10.2020.

³⁴ Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 29.10.2020.

³⁵ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 30.10.2020.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

(Vihdintie-Huopalahdentie) ja Mäkelänkadun bulevardikaupunki (Tuusulanväylän ympäristö) sekä Viikin-Malmin (Viima) raitiotie ovat tarkemman suunnittelun vaiheessa. Raideverkostokaupunkia täydentäviä avauksia sisältyy yleiskaavasta 2016 kumottujen bulevardikaupunginosien kaavoitukseen. Myös Vantaan raitiotiehankkeen toteutumisen myötä Itä-Helsingin saavutettavuus Mellunmäestä Tikkurilaan ja Helsinki-Vantaan lentoasemalle paranee.³⁶

Asemakaavoituspalvelusta saadun vastauksen mukaan saavutettavuuden paraneamisen kannalta julkinen liikenne voi toimia kaupunkikehittämisen tukena. Hyvien julkisen liikenteen yhteyksien ääreen kaavoittaminen on tällöin olennaista. Liikkumisen turvallisuus ja esteettömyys ovat tärkeitä. Raide-Jokeri on Helsingin keskeisin panostus julkiseen liikenteeseen tällä valtuustokaudella. Saavutettavuutta parannetaan kaupunkirakenteen tiivistämisen avulla. Asemanseutujen lisärakentaminen auttaa myös liikenteellisten solmukohtien laadullista parantamista, tekee joukkoliikenteen houkuttelevammaksi ja edesauttaa palvelujen kehittymistä keskeisiin sijainteihin.³⁷

Eri toimijoiden yhteistyö kokonaisvaltaisen kehityksen varmistamiseksi ja asukas-yhteistyö vahvistavat positiivista kehitystä alueelle sitoutuneiden asukkaiden keskuudessa. Koko kaupungin tasapuolinen kehitys on myös keskeistä. Niin työpaikkojen, kuin koulutusmahdollisuuksien ja palvelujen tulee olla jakautuneita koko kaupungin alueelle. Keskeistä on yrittää ehkäistä alueiden yksipuolistumista. Kaikkein ongelmallisimpia ovat asukasluvultaan pienet, yksipuoliset asuinalueet, jotka sijaitsevat hieman erillään muusta rakenteesta.³⁸

Kaupunkiympäristön toimialan asuntopalveluiden mukaan asukasvalinnoissa tulee esiin sijainnin, liikenneyhteyksien ja palveluiden merkitys asunnon hakijoille. Reuna-alueilla sijaitsevista asunnoista kieltäytytään enemmän kuin esimerkiksi kantakaupungin tai raideliikenteen varrella sijaitsevien alueiden asunnoista. Tämä näkyy myös Hekan uudiskohteiden asuntotarjouksista kieltäytymisessä. Kuninkaantammen ja Kruunuvuoren kohteiden kieltäytymisprosentit ovat korkeammat kuin esimerkiksi Jätkäsaarella ja Roihuvuorella.³⁹

2.3.2 Turvallisuus, rauhallisuus, vähäinen häiriökäyttäytyminen ja siisteys

Kaavoituksella ei voida juurikaan vaikuttaa turvallisuuden kokemuksiin. Maanomistustilanteen kartoittaminen ja ongelmaan puuttuminen on usein yleiskaavoituksen roolina. Vanhojen, erityisesti 1960–1970 -luvuilla rakennettujen ostoskeskusten kehittämiseen vaikuttavat lisärakentaminen, täydennysrakentaminen, uudistava sanee-

³⁶ Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu 8.9.2020 ja kommentit 2.3.2021.

³⁷ Asemakaavoituspalvelusta, Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit –palvelusta ja Kaupunkitila- ja maise-masuunnittelupalvelusta saadut vastaukset tietopyyntöön.

³⁸ Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 29.10.2020.

³⁹ Kaupunkiympäristön toimialan asuntopalveluiden yksikön päällikön sähköposti 23.3.2021.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

raus sekä liikenneratkaisut. Yleiskaavoitusyksikön edustajien mukaan asemanseutujen kehittäminen olisi erittäin tärkeää. Alikulikutunneleita ja puistoja voidaan parantaa valaistuksella ja viherrakentamisella sekä siten, että lisätään sosiaalista kontrollia alueella. Kiinteistönomistajien saaminen mukaan alueiden kehittämiseen ei kuitenkaan ole helppoa. Kysymys on myös maankäytösopimusasioista. Täydennysrakentamis- ja uudistusalueilla tehtävä yhteistyö on vahvistanut kaupungin roolia ja asemaa suhteessa muihin omistajaosapuoliin (valtio, Senaatti, muut).⁴⁰

Kaupunki on panostanut julkisten ulkotilojen laatuun ja ylläpitoon kaavoittamalla alueille lisärakentamista ja mahdollistamalla puistoalueiden kunnostus täydennysrakentamisen yhteydessä. Sosiaalista häiriötä aiheuttavien toimintojen harkitulla sijoittamisella pyritään parantamaan rauhallisuutta.⁴¹ Julkisen tilan laatu ohjaa osaltaan ihmisten käyttäytymistä. Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun vastauksen mukaan kaupunkitilojen kehittämiseen tähtäävä niin sanottu Placemaking-kehittäminen on lähdössä liikkeelle Helsingissäkin. Pulmina ovat usein rajakohdat, joissa eri tahojen vastuut kohtaavat, kuten yksityinen alue ja kaupungin tai muun julkisen alueen rajat.⁴²

Kaupunkiympäristön toimialan ylläpito huolehtii alueiden siisteydestä. Asiakaspalvelujärjestelmää uudistetaan, ja tässä yhteydessä järjestelmään luodaan erillinen osa, jossa kuntalaiset voivat esittää penkki- ja roska-astiatoiveensa kartalla. Näin toiveet saadaan koottua samaan paikkaan ja toiveiden toteuttaminen helpottuu.⁴³

Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun edustajien vastauksen mukaan eriytyville, syrjäytymisuhan alla oleville alueille tarvittaisiin erillinen määräraha yleisten alueiden toteuttamiseen. Tätä varten tarvitaan keskustelua siitä, mitkä ovat tärkeimmät keinot parantaa alueen viihtyisyyttä.⁴⁴

2.3.3 Asuinympäristön laatu on Helsingissä hyvällä tasolla

Puistot ja viheralueet

Yleiskaavalla 2016 luodaan puitteet viheraluejärjestelmälle ja viheralueverkostolle. Helsinki poikkeaa muista Euroopan kaupungeista siten, että täällä viheralueet muodostavat aidosti verkoston, eli verkosto sinänsä on tavallaan laatutekijä. Viheralueiden kehittäminen ei merkitse aina samaa kuin säilyttäminen, vaan alueita tulee tarkastella kokonaisuutena.⁴⁵

⁴⁰ Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu 8.9.2020.

⁴¹ Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus 29.10.2020.

⁴² Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus 30.10.2020.

⁴³ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus 30.10.2020.

⁴⁴ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 30.10.2020.

⁴⁵ Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu 8.9.2020.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Virkistysalueiden saavutettavuus, laatu ja riittävyys pyritään aina turvaamaan asemakaavoituksen yhteydessä. Esimerkkinä tästä on, että Malmin lentokentän alueen suunnitelmassa puistoreiteillä pyritään nivomaan koko Koillinen Helsinki viheryhteyksin ja puistoin yhteen, mikä edistää merkittävästi eri osa-alueiden liittymistä toisiinsa. Huomionarvoista on myös, että Vuosaassa on poikkeuksellisen korkeatasoisia viher- ja virkistysalueita ja eniten viheralueita Helsingissä suhteessa asukaslukuun, se ei kuitenkaan yksinään riitä estämään alueen eriarvoisuuden kehittymistä.⁴⁶

Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun edustajien mukaan Helsingin viher- ja virkistysverkosto on rakenteellisesti hyvä. Puistoja ja viheralueita on eri puolilla kaupunkia, ja kotoa on laajoille luonnonalueille kohtuullisen lyhyt matka. Täydennysrakentamisen myötä verkosto muuttuu ja käyttäjämäärät kasvavat. Tämä näkyy viher- ja virkistysalueiden investointitarpeena sekä heijastuu ylläpidon käytettävissä oleviin resursseihin. Puistojen ja viheralueiden laatu on subjektiivinen käsitys, joka jakaa mielipiteitä. Asukaskyselyjen mukaan suurin osa on tyytyväisiä nykytilaan ja siihen, jos nykytilan taso saadaan turvattua ja kunnostukset tehtyä ajoissa eikä rapistuminen etene liikaa. Osa kokee vastaavasti, että puistot ovat liian hienoja ja hyvin hoidettuja, ja kaipaavat hoitamattomaa luontoa. Kolmas ryhmä pitää Helsingin puistoja ja etenkin viheralueita liian luonnonmukaisina ja toivoo niiden muuttamista edustuspuistomaisemmiksi.⁴⁷

Viheralueiden palveluverkkoa kehitetään koko kaupungissa tasapuolisesti. Usein vain tekniset seikat tai tilan riittävyys ovat syinä siihen, että jotain palvelua ei voida sijoittaa verkoston kannalta tasapuoliseen tai muuten optimaaliseen kohtaan.⁴⁸

Arkkitehtuuri

Yleiskaavoituksen rooli on pitkälti tilallisen laadun havainnollistamista (spatiaalinen suunnittelu), arkkitehtuurin laatuun vaikuttaa enemmän asemakaavoitus. Kaupunki järjestää verrattain usein arkkitehtuurikilpailuja. Tuoreimpia ovat Jakomäen sydän, Kontulan ostoskeskus ja Itäkeskuksen alue. Arkkitehtuurikilpailuja pyritään järjestämään myös keskeisistä uusista koulurakennuksista.⁴⁹ Kaupunkiympäristön toimiala hyödyntää julkisen kaupunkitilan, puistojen, kävelykatujen ja aukoiden suunnittelussa maisema-arkkitehteja.⁵⁰ Asemakaavayksikön näkemyksen mukaan korkeatasoisella arkkitehtuurilla on keskeinen rooli eri alueiden kehityksessä.⁵¹ Toisaalta pelkästään laadukas arkkitehtuuri ei takaa alueen viihtyisyyttä.⁵²

⁴⁶ Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus 29.10.2020.

⁴⁷ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus 30.10.2020.

⁴⁸ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus 30.10.2020.

⁴⁹ Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus 29.10.2020.

⁵⁰ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus 30.10.2020.

⁵¹ Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus 29.10.2020.

⁵² Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu 8.9.2020.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelun edustajien mukaan asukkaat kokevat ylpeyttä omasta asuinalueestaan, jos he arvostavat talonsa tai alueensa arkkitehtuuria. Tällöin talon ja alueen ylläpitoon halutaan myös panostaa. Segregaation kannalta haastavat alueet ovat usein myös tontinluovutuksen kannalta haastavia, koska näillä alueilla asuntojen arvot ovat alhaisia ja sitä kautta uudistuotannon taloudelliset reunaehdot ovat tiukat. Siksi näillä alueilla hankkeille ei voi aina asettaa samanlaisia arkkitehtonista laatua tai muita ominaisuuksia koskevia vaatimuksia kuin kalliimmilla asuinalueilla. Monilla alueilla jo pelkästään uudistuotannon toteutuminen kohentaa alueen ilmettä. Arkkitehtonisesta laadusta huolehditaan jo asemakaavassa alueesta riippumatta.⁵³

2.3.4 Riittävällä asukas pohjalla turvataan monipuoliset palvelut

Palvelut

Tiivis kaupunkirakenne ja riittävä asukas pohja ovat edellytys palvelujen monipuolisuudelle. Palveluverkosto ja lähipalveluiden saavutettavuus ovat tärkeitä alueiden eriytymisen ehkäisyssä. Yleiskaavan toteuttamishjelmassa on lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin näkymiä kaupungin palveluverkon kehittämiseen. Lyhyen aikavälin perspektiivi ulottuu n.15 vuoden päähän.⁵⁴ Asemakaavoituksella voidaan tukea monipuolista kaupunki- ja palvelurakennetta sekoittaen eri toimintoja. Täydennysrakentamisella voidaan turvata kysyntä palveluille. Esimerkkinä tästä on Jakomäen sydän -kehittämishanke, jolla parannettiin alueen palvelurakennuksia ja mahdollistettiin asuntotarjonnan lisääminen. Asemakaavoituspalvelusta saadun vastauksen mukaan liiketiloja ja julkisia palveluita tulee kaavoittaa keskeisiin ja hyvin saavutettaviin sijainteihin. Laadukkaat koulut ja päiväkodit ympäri kaupunkia tukevat siirtymistä alueelta toiselle ja tasapuolista väestönkehitystä.⁵⁵

Maine

Asuinalueen maine säilyy pitkään, vaikka alue olisi muuttunut todella paljon vanhaan maineeseensa verrattuna. Alueen imago on usein väheksytty alueen vetovoimatekijä. Se syntyy hyvin monista eri tekijöistä ja sen muodostamista on siksi vaikea ohjata. Lisäksi se muuttuu ajan kuluessa. Alueen positiivisen imagon ylläpito vaatii yhteistyötä ja ylläpitoinvestointeja. Alueen yleisten ja yksityisten alueiden ylläpidon laiminlyönti ja ympäristön rappeutumisen salliminen heikentävät alueen imagoa siinä missä puuttumattomuus alueen sosiaalisten ongelmien juurisyihinkin.⁵⁶

⁵³ Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saatu vastaus 1.10.2020.

⁵⁴ Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu 8.9.2020.

⁵⁵ Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus 29.10.2020.

⁵⁶ Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu 8.9.2020 ja maaomaisuuden kehittämisen ja tontit -palvelusta saatu vastaus 1.10.2020.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kunakin alueen erityispiirteiden korostaminen ja imagon luominen alueelle olisi oleellista asemakaavoituspalvelusta vastaavien mukaan. Vapaarahoitteinen asuntotuotanto on sinänsä hyvä indikaattori, mutta ainoastaan silloin kun asunnon ostajat asuvat itse asunnoissa. Vapaarahoitteinen vuokratuotanto laajoissa asuinrakentamishankkeissa on osoittautunut ongelmalliseksi, koska asukasvalintoihin ei pystytä vaikuttamaan.⁵⁷

Alueiden identiteetti ja omaleimaisuus näkyvät esimerkiksi siten, että alueella sijaitsee vierailemaan houkuttelevia käyntikohteita, kuten puisto tai uimaranta. Tällainen on esimerkiksi Roihuvuoren Kirsikkapuisto. Mainetta voidaan tukea myös saavutettavuudella ja kaupunkimarkkinoinnilla. Paikallistoiminnalla voi olla merkittävä yhteisöllisyyttä ja paikallisidentiteettiä luova potentiaali, mikä tukee myös hiljaisten ryhmien tavoittamista. Alueen asukkaiden saaminen mukaan kehittämistyöhön on tärkeää. Esimerkiksi Roihuvuoressa on brändätty aluetta onnistuneesti, minkä jälkeen alueelle on muuttanut lisää asukkaita.⁵⁸

Kaupunkiympäristön toimialan asuntopalveluiden mukaan alueen maine vaikuttaa merkittävästi asunnon vastaanottamiseen. Esimerkiksi Jakomäkeä vaikuttaa leimaavan yhä alueen vanha maine, ja alueelta on yhä vaikea välittää asuntoja, vaikka kaikki Hekan kohteet on peruskorjattu ja aluetta kehitetty muun muassa lähiöprojektin ja Jakomäen sydän -hankkeen avulla.⁵⁹

2.3.5 Alueiden ongelmakohtia ovat yleensä vanhentuneet ostoskeskukset ja asemanseudut

Ostoskeskukset

Vanhojen ostoskeskusten haasteet heijastelevat usein laajempia alueellisia haasteita. Asumisen tuominen ostoskeskusten läheisyyteen lisäsi sosiaalista kontrollia Myllypurossa. Asemakaavoitus-palvelun mukaan oleellista on turvata riittävä väestöpohja palveluille, jotta positiivinen kierre liiketiloissa pitää ostoskeskukset ja kivijalkaliiketilat elinvoimaisina. Palveluille tarkoitettujen tilojen sijoittuminen kaupunkirakenteeseen on muuttunut viimeisen 50 vuoden aikana, ja osa tiloista on nykyisen rakenteen kannalta huonosti sijoittuneita. Tällaisten tilojen paikalle on laadittu kaavamuuoksia, joissa käyttämättömät/vajaikäiset ja huonokuntoiset tilat on purettu ja tilalle on mahdollistettu asuinrakentamista.⁶⁰

Tontinluovutuksella on todella merkittävä rooli esimerkiksi ostoskeskusten kehittämisessä. Kaupunkiympäristön toimialalla tehdään tiivistä yhteistyötä pyrkien aktiivisesti uudistamaan ostoskeskusten alueita. Esimerkiksi Kontulassa on käynnissä os-

⁵⁷ Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 29.10.2020.

⁵⁸ Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus 29.10.2020.

⁵⁹ Kaupunkiympäristön toimialan asuntopalveluiden yksikön päällikön sähköposti 23.3.2021.

⁶⁰ Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus 29.10.2020.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

toskeskuksen laaja kokonaisuudistus, jossa ostoskeskus uusitaan ja alueelle rakennetaan kaupallisten tilojen lisäksi runsaasti asuntoja. Kaupunki oli mukana järjestämässä alueen tulevan kehityksen pohjana toimivaa arkkitehtuurikilpailua.⁶¹

Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun edustajien vastauksen mukaan ongelmana ovat kaupungin julkisten alueiden ja ostoskeskusten rajat. Ongelmat näkyvät jo suunnittelussa, mutta erityisesti ylläpidon yhteensovittaminen on monesti hankalaa. Suunnitelmien toteutuksen synkronointi on parantunut, mutta usein nämä rajakohdat tehdään eriaikaisesti, jolloin ei saada soljuvasti yhtenäistä ympäristöä. Joskus rajakohtiin muodostuu tahattomasti myös esteettömyyden kannalta hankalia paikkoja.⁶²

Raideliikenteen asemat

Raideliikenteen asemia voi kehittää täydennysrakentamalla, monipuolisella uudisrakentamisella ja monipuolistamalla asemanseutujen toiminnallisuutta sekä kävely- ja pyöräilysaavutettavuutta. Tämä lisää alueen käytön aktiivisuutta ja sosiaalista kontrollia. Asemakaavoituspalvelusta saadun vastauksen mukaan lisäksi tulisi kehittää lähiympäristön laatua sekä viihtyisiä julkisia ulkotiloja ja lisätä asemanseutujen kaupunkirakenteen toiminnallisuutta ja monimuotoisuutta. Tämän ohella voitaisiin parantaa asemille johtavien reittien laatua koetun turvallisuuden ja viihtyisyyden parantamiseksi.⁶³

Tontinluovutuksella on merkittävä rooli myös asemanseutujen kehittämisessä. Näillä alueilla kaupunki pyrkii olemaan mukana järjestämässä alueiden tulevaa kehitystä edistäviä arkkitehtuurikilpailuja, jotka toimivat pohjana tuleville suunnitelmille. Rautateiden asemaympäristöjen kehittäminen edellyttää yhteistyötä Väyläviraston kanssa, sekä valmiutta rahoittaa asemien kunnostusta. Näin pyritään vähentämään asemanseutujen epäsiisteyttä ja turvattomuutta ja lisäämään alueen fyysisen ympäristön vetovoimaa.⁶⁴

Asemaympäristöistä hankalimmat ovat erityisesti paikallisjunien asemat sekä ne metroasemat, joita ei ole vielä kunnostettu. Asemien omistussuhteet ovat sekavat, ja vastuutaho saattaa vaihtua muutaman metrin välein. Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun vastauksen mukaan aseman seutujen kehittäminen on käynnissä Käpylä–Puistola -välillä. Kehittämistyössä ovat mukana myös valtion toimijat. Nyt liikkeelle lähtenyt asemanseutujen kehittäminen on pyrkimys saada aikaan yhteiskehittämistä siten, että suunnittelu, korjaaminen, uudistaminen ja ylläpidon työt

⁶¹ Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit –palvelusta saatu vastaus 1.10.2020.

⁶² Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus 30.10.2020.

⁶³ Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus 29.10.2020.

⁶⁴ Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit –palvelusta saatu vastaus 1.10.2020.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

saadaan sovitettua yhteen. Jatkossa digitaaliset sovellukset voivat muistuttaa toimijoita ja auttaa vaikkapa asukkaita hahmottamaan palautteenantotilanteissa eri tahojen vastuualueita.⁶⁵

Alikulkutunnelit

Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun vastauksen mukaan asemakaavoilla pyritään varmistamaan alikulkutunnelien optimaalinen sijoittuminen kaupunkirakenteeseen ja mahdollistetaan niiden riittävä mitoitus.⁶⁶ Alikulkutunneleiden vastuu kuuluu joko kaupungille tai valtiolle (ELY-keskus). Tunnelit kuuluvat taitorakenteisiin, joten niiden kuntoa seurataan erityisesti turvallisuuden ja rakenteiden näkökulmasta. Alikulkujen siisteys ja toimivuus ovat seikkoja, jotka nousevat esille asukaskyselyissä. Oikeanlainen valaistus lisää turvallisuuden tunnetta. Alikulkuja on usein toivottu muokattavan viihtyisämmiksi erilaisissa asukas- tai katutaideprojekteissa. Uusiin alikulkuihin pyritään varaamaan riittävästi tilaa ja avaruutta osana maankäytön suunnittelua.⁶⁷

Pimeäksi tai syrjäiseksi koetut puistot

Asemakaavoituksessa pyritään tunnistamaan reuna-alueita ja muun muassa vähän käytettyjä viheralueita ja täydennysrakentamaan alueet siten, että täydennysrakentamisen myötä myös viheralueiden uudistus ja perusparantaminen käynnistyisi.⁶⁸ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun vastauksessa todetaan, että klassisia paikkoja, joita pelätään kaikkialla maailmassa, ovat rautatieaseman lähellä olevat puistot. Kaisaniemenpuiston puistosuunnitelman laadinta on käynnissä ja se valmistuu vuonna 2021. Sen jälkeen alkavat keskustelut puiston rahoituksesta. Puisto on laaja, noin 12 hehtaaria, ja se tarvitsee perusteellinen kunnostuksen, jonka yhteydessä uusitaan myös alueen kunnallistekniikkaa. Myös puiston valaistus suunnitellaan kokonaan uudestaan.⁶⁹

Helsingissä on tutkimusten mukaan hyvä yleisvalaistus kansainvälisesti vertailtuna myös puistoreittien varsilla. Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun edustajien mukaan valaistusta on lisätty: leikkipuistot ja -paikat sekä niihin johtavat reitit, koira-aitaukset, pelikentät ja käytetyimmät reitit on pääsääntöisesti hyvin valaistu. Vielä 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa Helsingissä oli periaatteena, että vain talvikunnossapidettävät eli aurattavat reitit olivat valaistuja. Tällaista periaatetta ei ole enää käytössä, mutta edelleen osa reiteistä voi olla ilman valaistusta. Paraikaa selvitetään niin sanottua hajavaloa, josta käytetään myös nimeä valosaaste. Tavoite on vähentää hajavaloa, säästää energiaa ja valaista vain niitä paikkoja, joihin valoa

⁶⁵ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus 30.10.2020.

⁶⁶ Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus 29.10.2020.

⁶⁷ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus 30.10.2020.

⁶⁸ Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus 29.10.2020.

⁶⁹ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus 30.10.2020.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tarvitaan. Pimeyttä arvostetaan nykyisin enemmän kuin aikaisemmin: toivotaan, että tähtitaivaan katselu olisi mahdollista.⁷⁰

2.4 Tuoreimmat toimenpiteet painottavat täydennysrakentamista ja liikenteellistä saavutettavuutta

2.4.1 Yleiskaava 2016 ja sen toteutusohjelma

Kaavoituksella tuotetaan asumisen ja maankäytön edellytykset ja ohjataan erityyppistä asumista. Kaupunkistrategia, AM-ohjelma, maapolitiikka ja yleiskaavan toteuttamishjelma vaikuttavat siihen, miten yleiskaavaa toteutetaan. Tontinluovutuksen avulla vaikutetaan siihen, mitä toimijoita saadaan alueelle. Yleiskaavatasolla tehokkaimmat keinot alueiden eriytymisen ehkäisyssä ovat joukkoliikenteen vahvan verkoston edistäminen ja täydennysrakentamisen mahdollistaminen.⁷¹

Yleiskaava 2016 näyttää pitkän aikavälin tavoitetilan kaupungin kehittämiseksi. Yleiskaavan toteuttamishjelma edesauttaa asemakaavoituksen luotettavaa ja ennakkoivaa suunnittelun ohjelmointia. Ohjelmassa aikataulutetaan ja osoitetaan ne rakentamisen potentiaalit, joihin asemakaavoitusta ja liikenteen suunnittelua tulisi panostaa ja siten, että kaupungin asemakaavoitukselle asetetut määrälliset tavoitteet ja liikenteen kehittämiseksi asetetut tavoitteet raideliikenteen verkostokaupungin toteuttamiselle voidaan toteuttaa. Toteuttamishjelman seuranta toteutetaan vuosittain ja viedään päätöksentekoon. Toteuttamishjelma päivitetään valtuustokausittain, jolloin tarkistetaan alueiden aikataulutus ja priorisointi vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin.⁷²

Alueiden eriytymisen vähentämisen näkökulmasta yleiskaava 2016 mahdollistaa raideliikenteen verkostojen, kuten bulevardikaupunginosien, rakentamisen. Tämä parantaa alueiden saavutettavuutta. Kaupunkisuunnittelussa on tavoitteena monikeskuksinen kaupunki. Yleiskaava 2016 luo myös tähän edellytykset. Yleiskaavan toteuttamishjelmassa on pohja jatkosuunnittelulle, jolloin pidemmän aikavälin investointitarpeet hahmottuvat.⁷³

Kaupungin tonttien luovutus on osa maaomaisuuden kehittämisprosessia ja maapolitiikkaa, jossa tontinluovutus sijoittuu prosessin loppupäähän. Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelussa on vastauksen mukaan osallistuttu aktiivisesti yleiskaavoituksen pohjalta tehtyyn strategiseen maanhankintaan ja alueiden kaavalliseen kehittämiseen etenkin Östersundomissa. Strateginen maanhankinta parantaa myöhemmin asemakaavoitettaessa kaupungin mahdollisuuksia ohjata alueen ja sen kehittämisen aikataulua ja toteutusta. Yksityismaiden asemakaavoituksessa

⁷⁰ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus 30.10.2020.

⁷¹ Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu 8.9.2020.

⁷² Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu 8.9.2020.

⁷³ Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu 8.9.2020.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kaupungin ohjauskeinot ovat vähäisemmät, etenkin kun yksityinen maanomistus on pirstoutunut pinta-alaltaan pieniin omistusyksiköihin.⁷⁴

Viher- ja virkistysalueet ovat esillä sekä uusimmassa yleiskaavassa että sen toteuttamisohjelmassa aikaisempaa selkeämmin. Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelu- palvelun edustajien mukaan on valitettavaa, että investointiohjelmassa viheralueinvestointien määrärahan ennustettavuus ei ole ollut mahdollista pitkällä aikavälillä. Vuosittaiset vaihtelut ovat suuria, joten kehitys on aaltoilevaa ja antaa suunnitelmallisuudesta vaillinaisen kuvan. Riskinä on, että viheralueita koskevat suunnitelmat jäävät lopulta keskeneräisiksi tai niitä ei voida toteuttaa ollenkaan.⁷⁵

Haasteita

Rakentamisen osaaminen ja prosessit vaikuttavat kaupungilla keskittyvän enemmän uusien, isojen alueiden rakentamiseen. Yleiskaavoituksesta vastaavien mukaan on ongelmallista, että kaupungilla ei ole maankäyttöjuridista osaamista eikä asiakaspalveluhenkisyttä sellaiseen pienemmän mittakaavan toimintaan, jota täydennysrakentaminen edellyttäisi. Koska täydennysrakentamista haluttaisiin kuitenkin edistää, täydennysrakentamisen prosessista tulisi tehdä rakentajalle helpompaa.⁷⁶

Sosioekonomisesti heikompien alueiden arvostuksen paraneminen ja asuinalueiden eriytymisen väheneminen nostavat myös asuntojen hintoja. Alueelliset hintaerot kasvavat edelleen. Tähän on vaikea vaikuttaa kaupungin toimenpitein. Kaupungilla on kaavoitusmonopoli, joten tilanne on kuitenkin kohtuullisen hyvä. Yleiskaavoituksesta vastaavat totesivat, että on paradoksaalista, että asuminen kallistuu, oli talouden tila mikä tahansa.⁷⁷

Yleiskaavoitusyksikön edustajien haastattelun mukaan alueiden eriytyminen on vähintäänkin hidastunut tehtyjen toimenpiteiden ansioista, mutta on vaikea vastata kuinka paljon, koska ei voida tietää, mitä kehitys olisi ollut ilman tehtyjä toimenpiteitä. On muistettava, että prosessit ovat varsin hitaita. Esimerkiksi Raide-Jokeri on ollut esillä vuosikymmeniä ja vasta nyt sitä on alettu toteuttaa. Metron laajenemisella on ollut paljon vaikutuksia aluekehitykseen. Yleiskaavoituksesta vastaavien mukaan seudullinen metro on vähentänyt alueiden välistä eriytymistä, koska se on tehnyt itä-länsisuunnassa olevista alueista saavutettavampia ja lisännyt houkuttavuutta. Pohjoismaisen ja eurooppalaisen kokemuksen perusteella alueellinen segregaatio on ja tulee olemaan todellinen ongelma.⁷⁸

⁷⁴ Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 1.10.2020.

⁷⁵ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 30.10.2020.

⁷⁶ Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu 8.9.2020.

⁷⁷ Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu 8.9.2020.

⁷⁸ Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu 8.9.2020.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.4.2 Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma (AM-ohjelma) määrittelee asuntopolitiikan suuntaviivat

Kaupunginkansliassa laaditaan vuosittain asuntorakentamisennuste 10–15 vuoden ajalle. Ennusteen tarkoituksena on sekä arvioida asuntotuotantotavoitteen realistisuutta että alueellista toteumaa ja tuottaa lähtötietoja väestöennusteen alueellistamiseksi ja palveluverkkojen suunnittelulle. Asunto-ohjelman ohjelmoinnissa apuna on niin sanottu ATO-rekisteri, jossa on pohjatiedot asuntopoliittisen hallinta- ja rahoitusmuotokokonaisuuden suunnittelulle, hallinnalle ja seurannalle. Rekisteri toimii tontinluovutusten pohjatietona. Rekisterissä on tietoa hankkeista vuodesta 1980 lähtien. Aikataulutaminen tapahtuu tiiviissä, viikoittaisessa yhteistyössä kanslian asumisen ja aluerakentamisen yksiköiden sekä kaupunkiympäristön tonttiyksikön välillä.⁷⁹

AM-ohjelma sisältää tavoitteita asuntotuotannon määrästä sekä asuntojen rahoitus- ja hallintamuotojakaumasta. Eri hallintamuotojen alueellisella tasapainottamisella pyritään vaikuttamaan sosioekonomisen eriytymisen tasapainottamiseen uusilla sekä täydennysrakentamisalueilla.⁸⁰ Tontinluovutus on yksi tärkeimmistä asuntopolitiikan toteuttamisen välineistä. Asuntopoliittisen ohjelman tavoitteita tontinluovutuksen osalta ovat erityisesti asuntotuotannon määrä, segregaaation ehkäiseminen, asuntotuotannon ja tuotantotapojen monipuolisuus, asuntorakentamisen innovaatioiden edistäminen sekä asuntorakentamisen laadulliset tavoitteet.⁸¹

AM-ohjelman merkittävimmät tavoitteet asuinalueiden eriytymisen ehkäisyssä ovat:

- monipuolinen ja alueellisesti sekoitettu hallinta- ja rahoitusmuotojakauma (25 – 30 – 45 %) (tavoite 6) on eriytymisen ehkäisemisen perusta. Jakaumassa 20 prosenttia on osoitettu ARA-asuntoihin, 30 prosenttia välimuodon asuntoihin (esimerkiksi hitas ja asumisoikeus) ja 45 prosenttia sääntelemättömään tuotantoon. Tontinluovutus ja maankäyttösopimukset (tavoite 2), kaavoitus (tavoite 4), maanomistus (tavoite 6) noudattavat ja tukevat tavoitteen toteutumista. Täydennysrakentamisessa tehdään tapausarviointi ja korjataan tarvittaessa hallinta- ja rahoitusmuotojakauman vionomia.
- huoneistotyyppijakauman ohjaus (tavoite 8) omistusasuntotuotannossa auttaa monipuolisen asuntokannan rakentumisessa.
- täydennysrakentamisen edistäminen ja asuinalueiden elinvoimaisuuden edistäminen (tavoite 9) turvaa olemassa olevien alueiden monipuolisuuden ja kiinnittää huomion niiden kehittämiseen.
- asukasvalinnat ja niiden valvonta sekä oman asuntokannan ylläpitäminen (tavoite 11) ja
- erityisryhmien asumisesta huolehtiminen (tavoite 12).⁸²

⁷⁹ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynnillä kaupunginkansliaan 3.11.2020 saadut tiedot.

⁸⁰ Asemakaavoituspalvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 29.10.2020.

⁸¹ Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 1.10.2020.

⁸² Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynnillä kaupunginkansliaan 3.11.2020 saadut tiedot.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Uudessa AM-ohjelmassa perinteiset asuntopoliittiset keinot ovat käytössä edelleen. Näitä ovat hallintamuoto- ja huoneistotyyppiohjaus, tontinluovutus, kaavoitus, erityisryhmistä huolehtiminen ja asukasvalinnat. Uutena tavoitteena on kaupunki uudistus- eli KU-hanke. Tarkoituksena on rakentaa kokonaisvaltainen malli alueiden kehittämiseksi. Tätä varten on valittu erityisen kehittämisen alueet eli Malmi, Malminkartano-Kannelmäki ja Mellunkylä, joille laaditaan päivittyvät alueelliset projektiiohjelmat. Asuntokannan lisäystavoite KU-alueille on 30 prosenttia vuoteen 2035 mennessä siten, että hallinta- ja rahoitusmuotovinoumat pyritään oikaisemaan. Tukea tälle tavoitteelle saadaan kaupungin vahvasta maapolitiikasta (tontinluovutus ja maankäyttösopimukset) hallintamuotojen ja täydennysrakentamiskorvausten osalta. Tarkoitus on estää vuokra-asuntokeskittymien muodostuminen ja rajoittaa niiden osuus maksimissaan puoleen kaikesta asumisesta.⁸³

Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saadun vastauksen mukaan selkeinä käytännön toimenpiteinä AM-ohjelman noudattaminen näkyy siten, että tonttien vuotuiselle luovutukselle on asetettu määrätavoite. Kunkin luovutettavan tontin varauspäätökseen on kirjattu kohteen rahoitus- ja hallintamuoto, ja varausehtoihin on sisällytetty perheasuntovaatimuksia. Näillä toimenpiteillä varmistetaan AM-ohjelman edellyttämien määrällisten ja laadullisten tavoitteiden sekä rahoitus- ja hallintamuotojakaumien prosentuaalinen toteutuminen alueen tasapainoisen asukasrakenteen ja riittävien perheasuntojen toteuttamiseksi.⁸⁴

Kaupunkiympäristön toimiala on alkanut käyttää maankäyttösopimuksissa AM-ohjelman mukaisia rahoitus- ja hallintamuotojakaumiin liittyviä ehtoja kaupunginhallituksen 27.6.2016 §658 tekemän päätöksen jälkeen aloitetuissa kaavahankkeissa, kun se on maanomistajan alueen koon ja kaavaratkaisun perusteella ollut mahdollista⁸⁵ ja alueen AM-jakauman perusteella tarpeen. Ehtoa tehostetaan sopimuskoin. Käytännössä AM-ehtoja on yhä enemmän sisällytetty sopimuksiin vuodesta 2018 alkaen.⁸⁶

Asuntotilannetta seurataan jatkuvasti: AM-ohjelman seuranta viedään valtuustoon vuosittain. Asuntotuotantoa seurataan neljännesvuosittain asuminenhelsingissa.fi -sivustolla. Asunto-olojen kehittymistä seurataan säännöllisesti. Erityisesti uuden AM-ohjelman mukaisten kaupunki uudistusalueiden (KU) kehitystä seurataan määrällisten mittareiden ja laadullisten arvioiden avulla. KU-malliin on tarkoitus kehittää yhteistyökäytänteitä kaupungin sisäisten toimijoiden ja sidosryhmien sitouttamiseksi. AM-sihteeristö toimii verkostona tiedon jakamisessa ja yhteisen tilannekuvan luomisessa. Lisäksi seurataan kansainvälistä kehitystä ja hyödynnetään tutkimusta. Ulkomaalaistaustaiseshelsingissa.fi -nettisivustolle on keskitetty monikulttuurisen Helsingin kehityksen seuranta. On myös lisätty asumiseen ja asumisen vaihto-

⁸³ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynnillä kaupunginkansliaan 3.11.2020 saadut tiedot.

⁸⁴ Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 1.10.2020.

⁸⁵ Kun kaava mahdollistaa vähintään kaksi uutta asuinkeuhkaloa.

⁸⁶ Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 1.10.2020.

ARVIINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ehtoihin liittyvää tiedottamista. Kevään 2020 aikana on otettu käyttöön systemaattinen toimintamalli hallinta- ja rahoitusmuotojen arviointiin. Siinä kaupunkiympäristön kaavoituksen ja maapolitiikan / tontinluovutuksen asiantuntijat lähettävät pyynnön alueen hallinta- ja rahoitusmuototarkastelusta osoitteeseen hallintamuodot@hel.fi. Asumisen yksikön asiantuntijat valmistelevat asiantuntijoiden käyttöön tietopaketin, joka sisältää asuntopoliittisen näkemyksen kyseisestä kohteesta.⁸⁷

Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saadun vastauksen mukaan luovutettavien tonttien määrää sekä jakaumaa seurataan aktiivisesti ja jakauman toteutuminen raportoidaan vuosittain kaupunkiympäristölautakunnalle ja kaupunginhallitukselle asuntotonttien yleisen varauskierroksen päätöksenteon yhteydessä.⁸⁸

Haasteita

Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelun edustajien mukaan asuntopolitiikan oikaiseminen vaatii jatkuvaa pitkäjänteistä työtä ja mittavaa täydennysrakentamista. Yhden strategiakauden vaikutus jää siksi alkuvaiheessa vähäiseksi ja näkyy kaavoitusprosessien pituuden vuoksi usein vasta seuraavilla strategiakausilla. Edellisen ja osittain sitä edellisen strategiakauden toimenpiteiden seuraukset ovat siten pääosin tapahtuneet tämän strategiakauden aikana. Strategiakausten välinen vertailu vaatisi syiden ja seurausten erottelua, mutta nykyisen strategiakauden seurauksista ei ole vielä tietoa, koska kyseessä ovat asemakaavat ja niiden tonttien luovutukset ovat suurelta osin vasta edessäpäin. Syiden ja seurausten erottelu on prosessien erilaisten pituuksien vuoksi erittäin vaikeata.⁸⁹

Kaupunginkanslian edustajien mukaan aiempien AM-ohjelmien tavoitteet ovat toteutuneet muutoin hyvin, mutta erityinen haaste on välimuodon tuotannon osuuden saavuttamisessa. Kaupungin maalla hallintamuotojen sääntely on helppoa, mutta yksityisellä maalla neuvottelujen varassa. Isot projektialueet ovat hallintamuotokokouksien näkökulmasta helpompia, mutta täydennysrakentaminen koostuu yksittäisistä hankkeista ja kokonaisuuden ohjaaminen on haastavampaa. Pienten asuntojen keskittymiseltä on vältytty muita kaupunkeja paremmin. Täydennysrakentamisen merkitys on olennainen alueiden vetovoiman näkökulmasta. Eriytymiskehitys on kompleksinen kokonaisuus, jossa muutokset ovat hitaita. Kansainvälisissä ja kansallisissa vertailuissa Helsinki on pärjännyt hyvin.⁹⁰

Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun vastauksen perusteella puistoinvestointien aikataulu tai valmistumisen aikataulu ei ole aina mukana alueen rakentamisen aikatauluketjussa. Puistoksi varattu alue saatetaan tarvita rakentamisen ajaksi työmaakäyttöön. Katujen rakentaminen sen sijaan mahdollistaa alueen rakentamisen, joten niiden toteutuksen aikataulutus on myös riippuvainen tontin rakentamisen

⁸⁷ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynnillä kaupunginkansliaan 3.11.2020 saadut tiedot.

⁸⁸ Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 1.10.2020.

⁸⁹ Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 1.10.2020.

⁹⁰ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynnillä kaupunginkansliaan 3.11.2020 saadut tiedot.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulKL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

aikataulusta. Edellä kuvatun takia on ollut tilanteita, joissa asukkaat ovat joutuneet odottamaan viheralueiden rakentamista selkeästi kauemmin kuin muun alueen valmistumista. Vastauksessa todetaan, että täydennysrakentamisalueilla tilanne ei muutu tulevaisuudessakaan, jos viher- ja virkistysalueiden investointien rahoitusta ei saada sovittujen tavoitteiden toteuttamisen edellyttämälle tasolle.⁹¹

2.4.3 Maapoliittiset linjaukset ja tontinluovutusperiaatteet pyrkivät varmistamaan kysynnän tonteille kaikilla alueilla

Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelu on vastauksensa mukaan pyrkinyt toiminnallaan aktiivisesti edistämään asuinalueiden eriytymisen ehkäisemistä. Tästä hyvänä esimerkkinä ovat kaupunginhallituksen 1.4.2019 hyväksymät Maapoliittiset linjaukset ja tätä tarkentava soveltamisohje. Ennen 1.4.2019 hyväksytyjä maapoliittisia linjauksia on noudatettu suoraan AM-ohjelmaan kirjattuja tavoitteita.⁹²

Uudet maapoliittiset linjaukset sisältävät kaupungin tontinluovutustoiminnan sekä tonttihintoittelun keskeiset periaatteet. Tontinluovutustoiminta sisältää muun muassa tonttien saajien valinnan ja tontinluovutustavan, kuten myynti, vuokraus ja vuokraus osto-oikeudella. Soveltamisohjeet täydentävät linjauksia ja sisältävät periaatteita esimerkiksi erilaisten tontinluovutusmenettelyiden (esimerkiksi yleinen asuntotonttihaku ja jatkuva tonttihaku) keskeisistä periaatteista. Periaatteita sovelletaan kaikessa tontinluovutuksessa.⁹³

Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelun edustajien mukaan linjaukset lisäävät tontinluovutustoiminnan avoimuutta sekä ennustettavuutta. Näillä tekijöillä on suuri merkitys kaupungin tontinluovutustoiminnan uskottavuuden ja luotettavuuden kannalta. Nämä puolestaan vaikuttavat positiivisesti tonttien kysyntään ja kaupungin houkuttelevuuteen investointikohteena. Kutakin tontinluovutusta valmisteltaessa tuodaan päätöstekstissä esiin ne linjauksiin pohjautuvat perusteet ja periaatteet, joiden pohjalta varausta esitetään päätettäväksi. Tavoitteena on varmistaa kaikkien alueiden riittävä vetovoimaisuus ja pyrkiä mahdollistamaan kaikkien asuinalueiden toteutuksen korkeatasoisuus, riittävien ja laadukkaiden palveluiden rakentuminen alueelle sekä edistää hyviä julkisen liikenteen yhteyksiä.⁹⁴

2.4.4 Lähiöprojektia ja -ohjelmia toteutettiin vuosina 1996–2017

Lähiöprojekti oli alun perin Helsingin kaupunginhallituksen vuonna 1996 käynnistämä projekti, jonka tarkoituksena oli edistää Helsingin lähiöiden ja esikaupunkien korjaustoimintaa ja estää alueiden välisten erojen kasvamista asunto-, elinkeino- ja kiinteis-

⁹¹ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun vastaus tietopyyntöön 30.10.2020.

⁹² Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 1.10.2020.

⁹³ Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 1.10.2020.

⁹⁴ Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 1.10.2020.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

töpolitiikalla. Muita toimenpiteitä olivat asukasosallisuuden lisääminen, fyysisen ympäristön kohentaminen ja yhteistyön parantaminen asukkaiden ja muiden tahojen välillä.⁹⁵

Useita hankkeita toteutettiin EU:n Urban -yhteisöaloiteohjelman avulla ja projektit ovat kohdistuneet Itä-Helsinkiin, erityisesti Jakomäen, Kannelmäen, Malmin, Malminkartanon, Meri-Rastilan ja Pohjois-Haagan alueisiin. Lähiöprojektilla oli käytettävissä vuosittainen määräraha erilaisten toimien toteuttamiseksi. Projekteja toteutettiin eri pituisina ja niistä saatiin hyviä kokemuksia: lähiöissä asuvien kiintymys ja arvostus asuinalueitaan kohtaan kasvoivat, samoin tahto ja kyky olla mukana oman asuinalueen kehittämisessä. Keskeisimmät käytännön tulokset liittyivät ympäristön parannuksiin ja täydennysrakentamiseen.⁹⁶

Vuonna 2008 alkoi lähiöohjelmakausi. Ohjelman avulla pyrittiin vahvistamaan lähiöiden liittymistä osaksi toiminnallista kaupunkia ja tukemaan lähiöiden asukasrakenteen, asuntokannan sekä toimintojen monipuolistamista. Yksi tärkeimmistä tavoitteista oli alueiden kokonaisvaltaisen ja pitkäjänteisen kehittämisen vakiintuminen osaksi kuntien normaalia toimintaa ja strategista kehittämissuunnittelua. Lähiön asemien ja ostoskeskusten ympäristön laadukas peruskorjaaminen alueen erityispiirteet huomioon ottaen -hankkeessa kunnostettiin ja kohennettiin useiden alueiden ympäristöjä. Muun muassa Pihlajamäen vanhan ostoskeskuksen ympäristön ilme kohennettiin, Pukinmäen puretun ostoskeskuksen tilalle rakennettiin uusi, Malminkartanon keskustan alueen pääjalankulkureitit ja aukiot sekä viherympäristö parannettiin ja Myllypuron ostoskeskuksen ja metroasemanseutua uudistettiin.⁹⁷

Lähiöohjelman jälkeen toteutettiin asuinalueiden kehittämisohjelmaa 2013–2015, joka kohdistui erityisesti lähiöiden ostoskeskuksiin. Helsingin kolmeen lähiöostariin Pohjois-Haagassa, Laajasalossa ja Myllypurossa kohdistuvassa Ostarit uusiksi! -tutkimushankkeessa muotoiltiin malleja lähiöostarien kehittämiseksi niin sanotulla kumppanuusmallilla.⁹⁸

Viimeinen lähiöprojektisuunnitelma oli voimassa kaudelle 2016–2017 ja kohdistui muun muassa Meri-Rastilan ja Malminkartanon alueiden asumisviihtyvyyden lisäämiseen, katutaidehankkeisiin Kontulassa ja Myllypurossa sekä Lähiöfest -tapahtumaan. Lähiöprojekti päättyi vuonna 2017.⁹⁹

Haasteita

⁹⁵ Pääkaupunkiseudun tarkastustoimien arviointimuistio 2016.

⁹⁶ Pääkaupunkiseudun tarkastustoimien arviointimuistio 2016.

⁹⁷ http://www.ara.fi/fi-FI/ARAtietopankki/Lahiokehittamisen_tietopankki/Lahioohjelma_2008-2011

⁹⁸ http://www.ara.fi/fi-FI/Ohjelmat_ja_hankkeet/Asuinalueiden_kehittamisohjelma/Hankkeet.

⁹⁹ <https://www.hel.fi/uutiset/fi/kaupunginkanslia/lahioprojektin-toiminta-paattyi> (luettu 14.9.2020).

ARVIINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Edellisten strategiakausien lähiöprojekteilla oli kehittämisresursseja ja lähiörahaston rahoitusinstrumentti käytössään. Nämä olivat konkreettisia työvälineitä kaupunginosien kehittämiseen. Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun edustajien mukaan tällä hetkellä ei ole sellaista elintä, jolla oli asema ja resursseja toimia eri hallintokuntien rajapinnassa ja ehkäistä osaltaan alueiden eriytymistä. Osallistavassa budjetoinnissa (OmaStadi) raha jaetaan tasaisesti kaupungissa suurpiirien asukasluvun mukaan, jolloin se ei toimi vastaavalla tavalla. OmaStadin äänestys ei takaa, että syrjäytymisen kierteen katkaisevat toimet muodostuisivat hankkeiksi tai menestyisivät äänestyksessä. Syrjäytymisen vastaisilta toimilta puuttuu oma rahoitus, joten toimet etenevät eriaikaisesti. Lisäksi vaikutukset näkyvät vasta usein pitkällä aikavälillä.¹⁰⁰

Tällä strategiakaudella on selkeästi tunnistettu segregaaation uhka ja nostettu esille tiettyjä kaupunkiuudistusalueita. Aikaisempina strategiakautena näin ei ollut, koska koettiin, että alueita ei haluta leimata. Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun vastauksessa todetaan, että jatkossa olisi hyvä huolehtia siitä, että kaupunkiuudistusalueista muodostettaisiin omat, selkeät projektialueensa jo käytössä olevien aluerakentamisprojektien tapaan. Se toisi lisäkoordinaatiota ja erillisen rahoituksen fyysisen ympäristön hankkeisiin. Tämän lisäksi tarvitaan myös niin kutsuttujen pehmeiden toimialojen työpanosta.¹⁰¹

Kaupungin oman kaupunkiuudistuksen tukena toimii Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n lähiöohjelma, johon Helsinki osallistuu. ARA rahoittaa erityisesti erilaisia kaupunkiympäristön parantamiseen liittyviä hankkeita. Uusin kansallinen ympäristöministeriön koordinoima lähiöohjelmakausi on käynnistynyt kaudelle 2020-2022.¹⁰²

2.4.5 Kaupunkiuudistusalueet ovat osa uutta lähiöohjelmaa

Kansallisen lähiöohjelman 2020–2022 piiriin on Helsingissä valittu uuden AM-ohjelman kaupunkiuudistusalueet Malmi, Malminkartano-Kannelmäki ja Mellunkylä. Alueet ovat niin sanotulla sosioekonomisella summaindeksillä mitattuna heikoimpia, eli vähän koulutettujen, työttömien ja pienituloisten osuus on muuta kaupunkia korkeampi. Alueiden valintaa puollettiin myös siitä syystä, että rakennettu ympäristö on suurelta osin uudistamisen tarpeessa ja alueet sijoittuvat hyvin raideyhteyksien varrelle. Kaupunkiuudistuksen tavoite on lisätä alueiden elinvoimaa ja houkuttavuutta sekä parantaa kaupunkiympäristön ja liikenteen solmukohteiden viihtyisyyttä.¹⁰³

¹⁰⁰ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 30.10.2020.

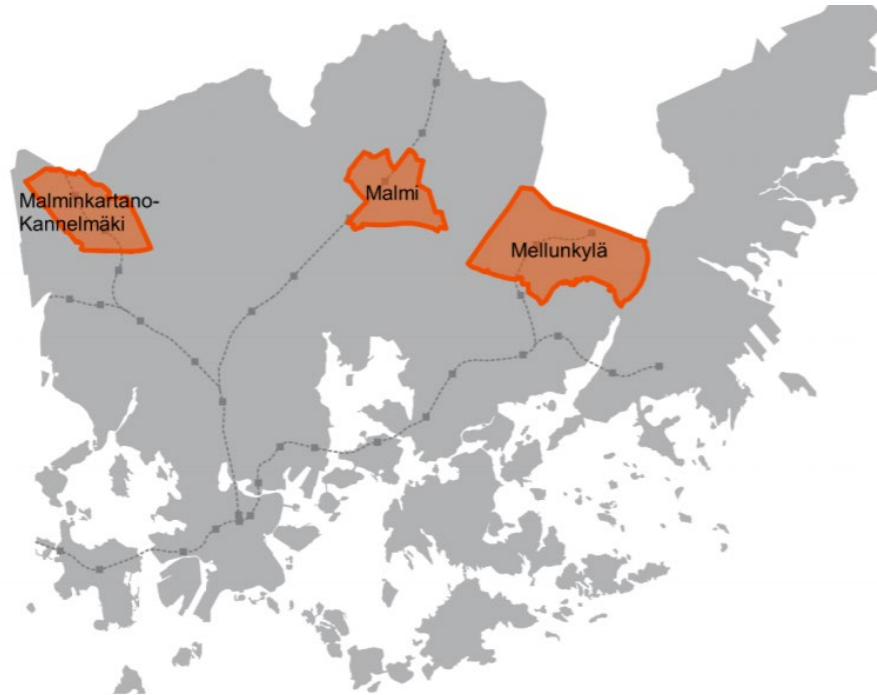
¹⁰¹ Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelusta saatu vastaus tietopyyntöön 30.10.2020.

¹⁰² Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynnillä kaupunginkansliaan 3.11.2020 saadut tiedot.

¹⁰³ Kaupunkiuudistus-tilaisuus 16.12.2020 ja <https://www.uuttahelsinki.fi/fi/kestava-kaupunkikehitys/kaupunkiuudistus> (luettu 29.12.2020).

ARVIINTIMUISTIO PVM

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuva 1 AM-ohjelmakauden kaupunkiuudistusalueet¹⁰⁴

Tällä hetkellä alueiden asuntokantaa hallitsee vuokra-asuminen. Malmin asuntokannasta 60 prosenttia on vuokra-asuntoja, ja niistä suurin osa on ARA-vuokra-asuntoja. Tarkoitus on rakentaa kaikilla kaupunkiuudistusalueilla nykyisen asumiskannan lisäksi uutta asumista 30 prosenttia tasapainottaen hallintamuotojakaumaa vuoteen 2035 mennessä. Lisäksi on tavoitteena parantaa alueiden saavutettavuutta liikenneinvestoinnein ja kehittää erityisesti asemanseutuja, jotka ovat usein myös alueiden kaupallisia ja/tai kulttuurisia keskuksia. Lisäksi on tarkoitus lisätä viihtyvyyttä uudistamalla ja kehittämällä alueiden puistoja.¹⁰⁵

Helsinki aikoo käyttää näiden asuinalueiden kehittämiseen yhdeksän miljoonaa euroa. Lähtökohtana on suunnata asemakaavoituksen ja muun suunnittelun resursseja ja tukea maapolitiikalla alueiden täydennysrakentamista ja priorisoida näitä alueita yleisten alueiden investoinneissa. Lisäksi edistetään raideliikenneinvestointeja jotka kytkevät alueet aiempaa paremmin osaksi kaupunkirakennetta. Tällaisia ovat Vihdintien pikaraitiotie, Viikki-Malmin pikaraitiotie ja Vantaan ratikka. Kerrostaloja rakennetaan erityisesti raiteiden varteen alueiden vetovoiman lisäämiseksi, ja niiden rakentamiseen kannustetaan nimetyillä alueilla esimerkiksi maankäyttökorvauksen alentamisella, poistamalla asuinrakennusten yritystiloiosta maankäyttökorvauksen ja

¹⁰⁴ Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2020.

¹⁰⁵ Kaupunkiuudistus-tilaisuus 16.12.2020 ja <https://www.uuttahelsinki.fi/fi/kestava-kaupunkikehitys/kaupunkiuudistus> (luettu 29.12.2020).

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

maksamalla vuokratonttien uudesta rakennusoikeudesta puolet nykyisen 40 prosentin sijaan.¹⁰⁶

Lähiöohjelman puitteissa alueilla suunniteltavia toimenpiteitä ovat muun muassa Malmilla Ylä-Malmin torin uudistaminen, Mellunkylässä metroasemien kävely-ympäristön ilmeen parantaminen ja Malminkartanossa sekä Kannelmäessä juna-asemien ympäristön kohentaminen. Helsinki hakee osan fyysisen ympäristön kehittämiseen suunnattavasta rahoituksesta ARA:ta.

Kaupunkiympäristön toimialan asuntopalveluiden huomiota tulisi kiinnittää erityisesti lähiöiden ja aluekeskusten palvelurakenteen kehittämiseen. Heidän mukaansa on hyvä, että kaupunki on tunnistanut tämän, ja esimerkiksi kaupunkiudistushankkeet keskittyvät lähiöihin. Lisäksi täydennysrakentamisessa ARA-vuokra-asuntoja tulisi kohdentaa niille alueille, joilla niitä ei ennestään ole. Tästä hyvä esimerkki on Kulo-saareen vuonna 2020 valmistunut Hekan uudiskohde, joka houkutteli noin 5000 asunnonhakijaa.¹⁰⁷

2.5 Etninen eriytyminen on vahvistunut

2.5.1 Alueet ovat eriytyneet pienalueittain ja etnisesti

Helsingissä 1950-luvun aikana rakennetulla asutokannalla on ehkäisty alueellista eriytymistä erityisesti Itä-Helsingissä Mellunkylän, Vartioharjun ja Keski-Vuosaaren alueilla, Lauttasaareessa ja ydinkeskusta-Maunula-Pitäjänmäki -akselilla. Koko pääkaupunkiseudulla 1970-luvulla käyttöönotetuilla rakennuksilla ja alueiden eriytymisellä on puolestaan ollut eriytymistä pahentava riippuvuussuhde. Erityisen negatiivinen vaikutus tällä vuosikymmenellä käyttöönotetuilla rakennuksilla on ollut Jakomäessä, Vesalassa ja Mellunmäessä. 1990-luvulla käyttöönotetuilla rakennuksilla on alueiden eriytymistä lisäävä riippuvuussuhde. Tämä heijastuu selvästi suurimpaan osaan Itä-Helsinkiä. Alueiden rakenteellinen muutos lähti liikkeelle 1990-luvun laman ja sitä seuranneen nopean talouskasvun myötä: eriytyminen perustui laman aikana syntyneisiin alueellisiin eroihin, mutta talouskasvu ei kohdannut asuinalueita, joissa asui matalapalkkaista väestöä ja joihin suuntautui sittemmin enemmän maahanmuuttajia.¹⁰⁸

Suuralueiden sisällä huono-osaisuus alkoi kasaantua yksittäisiin kortteleihin erityisesti itäisellä suuralueella. Mikäli eriytymistä tarkastellaan suuralueittain, tilanne

¹⁰⁶ Kaupunkiudistus-tilaisuus 16.12.2020 ja <https://www.uuttahelsinki.fi/fi/kestava-kaupunkikehitys/kaupunkiudistus> (luettu 29.12.2020).

¹⁰⁷ Kaupunkiympäristön toimialan asuntopalveluiden yksikön päällikön sähköposti 23.3.2021.

¹⁰⁸ Saavutettavuuden vaikutus alueiden vetovoimaan, 2013.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

näyttää parantuneen, mutta jos tarkastellaan pienempiä alueyksiköitä, segregaaation havaitaan lisääntyneen. Valikoiva muuttoliike kasvattaa eroja.¹⁰⁹

Kannelmässä ja Konalassa 1990-luvulla rakennetulla asuntokannalla on hieman alueiden eriytymistä ehkäisevä vaikutus. Koko pääkaupunkiseudulla puolestaan aikavälillä 2000–2009 käyttöön otetuilla rakennuksilla on ollut positiivinen vaikutus alueiden eriytymisen ehkäisyssä.¹¹⁰

Kansainvälisesti vertaillen vuokrataloja ei Suomessa voi juurikaan ulkoisesti erottaa vapaarahoitteisista taloista. Tämän voidaan sanoa kuvaavan arkkitehtuurin ja rakentamisen laatua, joka ei eroa asuinalueittain.¹¹¹

2.5.2 Alueellinen eriytyminen on muuttunut moniulotteiseksi

Alueelliseen eriytymiseen liittyviä kaupunkistrategian 2017–2021 mittareita on useita. Niitä ovat esimerkiksi väestön ja alueiden hyvinvointieroja kuvaavat mittarit, kaupunkirakenteen toiminnallisuutta kuvaavat mittarit, hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät mittarit kuviossa 1.



Kuvio 1 Kaupunkistrategian 2017–2021 mittarit kestävän kasvun turvaamiseksi¹¹²

¹⁰⁹ Viikama & Ahola & Vaattovaara, 2016.

¹¹⁰ Saavutettavuuden vaikutus alueiden vetovoimaan, 2013.

¹¹¹ Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu 8.9.2020.

¹¹² Kaupunkistrategian toteutus 26.9.2018.

ARVIINTIMUISTIO PVM

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Mittareiden tuoreimpien lukujen mukaan kaupungin tasolla alueellinen eriytyminen ei ole viime vuosina kääntynyt laskuun, vaan pysynyt käytännössä tasolla ja pitkällä aikavälillä kasvanut.¹¹³ Näitä mittareita käsitellään seuraavassa.

Helsingissä alueiden sosioekonominen eriytyminen ei ole kansainvälisesti vertaillen suurta, mutta joidenkin alueiden väliset erot ovat kuitenkin jatkaneet kasvamistaan. Mitkään kaupunginosat eivät ole heikentyneet, mutta hyväosaisimmilla alueilla hyvinvointikehitys on ollut muita alueita nopeampaa, eli alueet ovat eriytyneet suhteessa toisiinsa. Koulutustaso on noussut koko Helsingissä, mutta heikoimmilla alueilla hitaammin. Huono-osaisuus on muuttunut aiempaa moniulotteisemmaksi. Pienituloisuus, työttömyys ja alhainen koulutustaso kasautuvat samoille alueille.¹¹⁴

Helsinki seuraa alueiden sosioekonomista kehitystä summaindeksillä. Se koostuu väestön koulutustasosta, tulotasosta ja työttömyydestä. Sosioekonomisesti heikoimmat alueet ovat etäännyneet kaupungin keskiarvosta varsinkin 2000-luvulla, mutta myös vuosina 2010–2018. Muutamilla alueilla, kuten esimerkiksi Myllypurossa, sosioekonominen rakenne on parantunut runsaan lisärakentamisen tuoman väestönliikkeen seurauksena.¹¹⁵

Koulutustason mukaista alueellista eriytymistä seurataan koulutustason eriytymisen indeksillä, lisäksi seurataan tulotason mukaista eriytymistä ja etnistä eriytymistä kutakin omalla mittarillaan.¹¹⁶

Vaikka etninen segregatio ei ole suurta esimerkiksi Tukholmaan ja Kööpenhaminaan verrattuna, eriytyminen on jyrkentyneet viimeisen kymmenen vuoden aikana. Ennusteiden mukaan vieraskielisten määrä tulee tulevaisuudessa kasvamaan työperäisen muuton ansiosta, jolloin vuonna 2035 vieraskielisiä olisi jopa 25 prosenttia väestöstä.¹¹⁷

Kaupunkistrategian mittareiden mukaan alueiden eriytyminen etnisen taustan mukaan on hieman kasvanut vuodesta 2017 vuoteen 2019, mutta huono-osaisuutta kuvaava huono-osaisuusindeksi (asunnottomuus, alkoholinkäyttö, yksinäisyys, perustoimeentulotuen varassa eläminen) osoittaa hyvää kehitystä.¹¹⁸

Kaupunkiympäristön toimialan asuntopalveluiden mukaan etniseen eriytymiseen tulee kiinnittää huomiota, mutta olisi hyvä tarkastella segregatiota kokonaisuutena, esimerkiksi missä määrin etninen ja sosioekonominen eriytyminen kulkevat käsi kädessä. Huono-osaisuuden alueellisesta jakautumisesta tulisi kehittää mittaristo, jolla eri alueiden huono-osaisuutta voisi seurata asukasvalintojen yhteydessä ja myös

¹¹³ Valtuustoseminaarin 4.–5.2.2021 aineisto, <https://hel.fi/static/helsinki/valtuustoseminaari-2021/Strategia-mittarit-visualisointi.pdf>, luettu 23.2.2021.

¹¹⁴ Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2020.

¹¹⁵ Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2020.

¹¹⁶ Kaupunginkanslian tutkimuspäällikön sähköpostivastaus 9.3.2021.

¹¹⁷ Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2020.

¹¹⁸ <https://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2020/Seurantaraportti%201-2020.pdf> (luettu 29.12.2020).

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

maankäytön suunnittelussa. Ainoastaan negatiivisen etnisen eriytymisen esiin nostaminen ei kuvaa ilmiötä kokonaisuudessaan eikä johda eriytymisen ehkäisyn kannalta parhaaseen lopputulokseen.¹¹⁹

Turvallisuuden ja viihtyvyyden kokemus on parantunut lähes kaikkialla

Koetussa turvallisuudessa on myönteistä kehitystä 2015–2018. Yleisen viihtyvyyden ja turvallisuuden kehitys on ollut tällä vuosituhannella myönteistä ja positiivinen kehitys on jatkunut myös viime vuosina. Turvallisuustutkimuksen 2018 mukaan 80,9 prosenttia helsinkiläisistä pitää asuinalueellaan liikkumista viikonloppuiltaisin turvalisena. Luku on 3,5 prosenttiyksikköä suurempi kuin vuonna 2015. Turvattomaksi liikkumisen viikonloppuiltaisin tuntevien osuus on vähentynyt 20 prosentista vuonna 2003 vain 13 prosenttiin vuonna 2018.¹²⁰ Suomen- ja ruotsinkieliset kokevat turvallisuutensa hieman paremmaksi kuin vieraskieliset sekä omalla asuinalueellaan että keskustassa¹²¹.

Asuinalueiden väliset erot turvallisuuden tunteessa ovat olleet varsin pysyviä. Turvallisimmiksi asukkaat tunsivat olonsa sekä vuonna 2015 että 2018 samoilla peruspiireillä. Nämä olivat korkean tulotason kantakaupungin kerrostaloalueita ja esikauptunkien pientaloalueita kuten Tuomarinkylä, Itä- ja Länsi-Pakila, Ullanlinna, Lauttasaari ja Munkkiniemi. Turvattomuuskokemukset ovat olleet yleisimpiä radanvarsien matalan tulotason kerrostaloalueilla kuten Kaarelassa, Vuosaarella, Mellunkylässä ja Pukinmäessä.¹²²

Vuosien 2015 ja 2018 välillä turvallisuuden tunne parani selkeästi 12 peruspiirissä, erityisesti Mellunkylässä, Malmilla, Pasilassa ja Vallilassa. Turvattomuutta kokevien osuudet kasvoivat vain kolmessa peruspiirissä: Vuosaarella, Myllypurossa ja Oulunkylässä.¹²³ Myllypuron aluetta on uudistettu viime vuosina voimakkaasti ja alueen kehitys on ollut positiivista monilla mittareilla. Nykyään miellyttäväksi koetun ostokeskuksen ympäristön häiriökäyttäytymistä siirtyi mahdollisesti muihin paikkoihin. Syyt turvattomuuden tunteen heikentymisen taustalla ovat monisyisiä ja niiden selvittäminen vaatii usein pidempiaikaista seuranta. Yksittäiset, paljon huomiota saaneet tapahtumat ennen kyselyn toteutusta saattavat heijastua voimakkaasti asukkaiden tuntemuksiin.¹²⁴

Myös rikoksilla oirehtivien nuorten määrän trendi on laskeva väestönkasvusta huolimatta (kuvio 2). Rikoslajeista omaisuusrikokset sekä henkeen ja terveyteen rikokset

¹¹⁹ Kaupunkiympäristön toimialan asuntopalveluiden yksikön päällikön sähköposti 23.3.2021.

¹²⁰ Turvallista ja rauhallista. Helsingin turvallisuustutkimus, 2018.

¹²¹ Turvallista ja rauhallista. Helsingin turvallisuustutkimus, 2018.

¹²² Turvallista ja rauhallista. Helsingin turvallisuustutkimus, 2018.

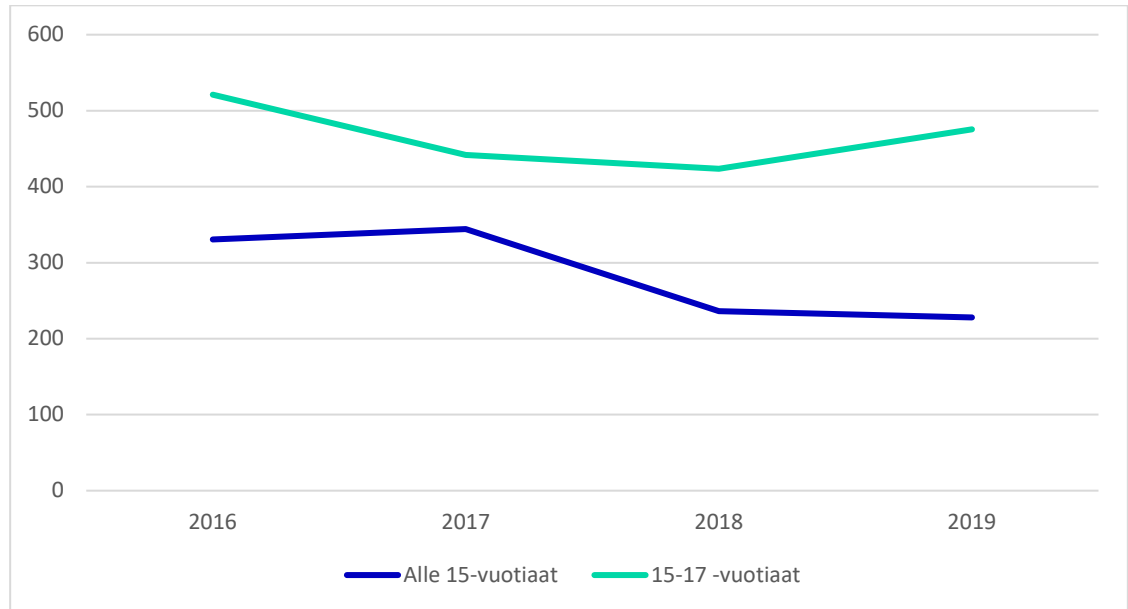
¹²³ Helsingin turvallisuustutkimus, 2018.

¹²⁴ Väliniemi-Laurson & Rönnberg, 2019

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ovat hieman vähentyneet. Liikennerikosten määrä on pysynyt tasaisena. Huumaus- ainerikosten määrä on jonkin verran kasvanut.¹²⁵



Kuvio 2 Rikoksilla oirehtivat nuoret, suhteessa ikäluokkaan (1/10 000 henkilöä)¹²⁶

Työttömyys on Helsingissä ollut laskusuunnassa useita vuosia ennen koronavirus-pandemiaa. Vuoden 2016 alusta helmikuuhun 2020 koko kaupungin työttömyys laski 3,8 prosenttiyksikköä 8,8 prosenttiin. Pitkäaikaistyöttömien osuus laski vuodesta 2016 vuoden 2019 loppuun 41,9 prosentista 33,1 prosenttiin.¹²⁷

Työllisyys parantunut itäisessä kantakaupungissa, Myllypurossa ja Maunulassa

Peruspiirien väliset erot työttömyydessä ovat muuttuneet hitaasti. Vuoden 2019 ennakkotiedon mukaan peruspiireistä korkeimmat työttömyysasteet olivat matalan tulotason radanvarsilähiöissä. Matalan työttömyysasteen peruspiirejä olivat eteläinen ja läntinen kantakaupunki sekä esikaupunkien pientalovaltaiset alueet.¹²⁸

Suhteessa koko kaupungin työttömyyteen työttömyysaste on laskenut vuosikymmenen aikana eniten Myllypurossa, Vallilassa, Alppiharjussa, Maunulassa ja Kalliossa.¹²⁹ Erityisesti Myllypurossa mutta myös Maunulassa kaupunki on uudistanut os-

¹²⁵ PolStat/Anne Haapaniemi, väestötiedot www.aluesarjat.fi

¹²⁶ PolStat/Anne Haapaniemi, väestötiedot www.aluesarjat.fi

¹²⁷ TEM, stat.fi -tietokanta.

¹²⁸ Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto 2010–2018, vuosi 2019 TK:n erillistilaus.

¹²⁹ Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto 2010–2018, vuosi 2019 TK:n erillistilaus.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

toskeskusten ympäristöä ja edistänyt täydennysrakentamista. Maunula myös muuttuu raideliikenteellä saavutettavaksi Raide-Jokerin rakentamisen myötä. Vallila, Alppiharju ja Kallio taas ovat tyypillisiä gentrifioituneita eli keskiluokkaistuneita alueita, joilla esimerkiksi asuntojen hinnat ovat nousseet merkittävästi vuosikymmenen aikana. Koko kaupungin työttömyyteen verrattuna työttömyysaste on noussut eniten Pitäjänmäellä, Pukinmäessä, Kaarelassa ja Mellunkylässä.¹³⁰

Pitkäaikaistyöttömien alueellisten osuuksien muutokset suhteessa kaikkiin työttömiin ovat monitulkintaisempia. Pitkäaikaistyöttömien osuus on laskenut eniten Pasilassa, Suutarilassa, Tuomarinkylässä ja Oulunkylässä. Osuus on noussut eniten Itä-Pakilassa, Maunulassa, Jakomäessä ja Ullanlinnassa.¹³¹ Ei ole helposti selitettävissä, miksi pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä on yli seitsemän prosenttiyksikköä korkeampi Ullanlinnassa kuin Pasilassa.

Korkeasti koulutetut keskittyneet yhä enemmän kantakaupunkiin

Kaupunkistrategiassa alueellista eriytymistä seurataan koulutustason eriytymisen indeksillä.¹³² Indeksien lukema on kasvanut 0,2 prosenttiyksikköä vuodesta 2016 vuoteen 2019. Alueellisia koulutuseroja koko kaupungin tasolla voidaan mitata ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden asukkaiden osuuksien keskihajonnalla. Keskihajonta vuonna 2019 oli 10,4 prosenttia, joka on 2,9 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 2000. Vuodesta 2016 keskihajonta on kuitenkin kasvanut vain 0,1 prosenttiyksikköä.¹³³

Koulutuksen osalta erot ovat hyvin selkeitä: ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus vaihtelee osa-alueittain noin 6–53 prosentin välillä.¹³⁴

Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus on suurin läntisen ja eteläisen kantakaupungin osa-alueilla. Suurimmat osuudet ovat Kuusisaarella, Eirassa ja Kaartinkaupungissa. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuudet ovat pienimpiä matalan tulotason lähiöissä kuten Jakomäessä, Kontulassa ja Mellunmäessä. Vuodesta 2000 asti ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet näyttävät keskittyneen yhä enemmän kantakaupunkiin, jossa ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuuden ero kaupungin keskiarvoon on kasvanut. Osuus on kasvanut vanhoista kaupunginosista eniten Kuusisaarella, Kluuvissa ja Vallilassa. Erittäin monilla esikaupunkialueilla ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuuden

¹³⁰ Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto 2010–2018, vuosi 2019 TK:n erillistilaus.

¹³¹ TEM, tilastokeskus.

¹³² Indeksi ilmaisee, kuinka suuren osan yhdestä ryhmästä pitäisi asua eri alueella kuin nyt asuu, jotta jakauma olisi sama kuin toisella ryhmällä. Vain perusasteen suorittaneet vs. ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneet. Laskettu Helsingin osa-alueiden tiedoista. Rajaus: 25 vuotta täyttäneet Suomessa syntyneet.

¹³³ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

¹³⁴ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynnillä kaupunginkansliaan 3.11.2020 saadut tiedot.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ero kaupungin keskiarvoon on kasvanut. Erot ovat yleensä 10–18 prosenttiyksikköä.¹³⁵

Tuloerot kasvavat mutta useat alueet ottavat kiinni hyvätuloisten asuinalueita

Kaupunkistrategian mittarina on alimpaan vs. ylimpään tuloviidennekseen kuuluvat henkilöt. Tuloviidennekset eli kvintiilit on laskettu Helsingin seudun tasolla. Vuonna 2017 tuloeroja kuvaava indeksi oli 0,2 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuotta aiemmin, mikä osoittaa tuloerojen pientä kasvua. Asukkaiden tulotason vertailun tunnuslukuna voi käyttää myös mediaanituloa. Eri alueiden välisten mediaanitulojen keskihajonta oli 7 266 euroa vuonna 2017. Vuodessa keskihajonta oli kasvanut reilut 200 euroa ja vuodesta 2000 reilulla 2300 eurolla.¹³⁶

Korkein tulotaso on pientaloalueilla sekä eteläisen ja läntisen kantakaupungin kerrostaloalueilla. Erityisesti alueet meren rannalla talotyypistä riippumatta houkuttelevat suurituloisia asukkaita. Alueita, joilla on suurimmat mediaanitulot, ovat muun muassa Kuusisaari, Kaivopuisto, Kaartinkaupunki ja Kluuvi. Matalin tulotaso on vuokratalovaltaisilla alueilla esikaupungeissa kuten Jakomäki, Kontula, Pihlajisto ja Meri-Rastila.¹³⁷

Vuodesta 2010 mediaanitulot suhteessa koko kaupungin keskiarvoon ovat nousseet eniten kantakaupungin jo ennestään hyvätuloisilla alueilla. Kuitenkin myös useilla erityisesti itäisen Kantakaupungin alueilla tulot ovat nousseet selvästi. Tällaisia alueita ovat muun muassa Arabian, Alppilan, Kallion ja Vallilan eri osa-alueet. Kantakaupungin ulkopuolisilla kerrostaloalueilla mediaanitulot ovat nousseet eniten Länsi-Herttoniemessä, Myllypurossa ja Maunulassa. Joillain alueilla mediaanitulo on laskenut vuosien 2010 ja 2017 välillä.¹³⁸ Alueiden mediaanitulosojen lasku ei ole yksiselitteistä ja voi liittyä esimerkiksi ikärakenteeseen ja eläköitymiseen, koska mediaanitulot ovat laskeneet sekä matalan tulotason alueilla kuten Rastilassa ja Ylä-Malmilla sekä perinteisillä hyvätuloisten asukkaiden alueilla kuten Jollaksessa ja Kulosaarissa.

Tuloeroja voidaan tarkastella myös tulokvinttileittäin, jolloin helsinkiläiset jaetaan tulojen mukaan viiteen ryhmään. Alueelliset tuloerot ovat varsin selviä: alimpaan tuloviidennekseen kuuluvien osuus vaihtelee osa-alueittain noin 5–35 prosentin välillä. Pienituloisimpaan viidennekseen kuuluvien osuudet asukkaista ovat pienimpiä pientaloalueilla ja eteläisessä kantakaupungissa. Suurimmat osuudet ovat vuokratalovaltaisilla esikaupunkialueilla sekä alueilla, joilla on paljon pieniä asuntoja tai opiskelija-asuntoja. Pienituloisimpaan viidennekseen kuuluvien osuus on pienentynyt vuodesta 2000 vuoteen 2017 eniten kantakaupungissa sijaitsevilla alueilla. Pienimpään tulo-

¹³⁵ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

¹³⁶ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

¹³⁷ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

¹³⁸ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulkL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kvintiiliin kuuluvien osuus on kasvanut eniten varsin erilaisilla alueilla kuten Kallahdessa, Rastilassa, Kumpulassa, Jätkäsaarella, Itäkeskuksessa ja Lehtisaarella.¹³⁹ Kasvanut osuus voi selittyä mahdollisesti runsaalla vuokratolorakentamisella alueilla tai asukkaiden ikärakenteen muutoksilla.

Helsinki jakautuu neljään kalleusalueeseen asuntojen hinta- ja vuokratarkasteluissa. Asuntojen hintojen eriytyminen kalleusalueiden 1–2 ja 3–4 välillä on erityisen voimakasta ja luo negatiivista eriytymistä. Raide-Jokerin kaltaisten kaupungin halki menevien kaupunkikehityshankkeiden avulla kalleusalueiden 2 ja 3 välille tuodaan uusia kiinnostavia asuinalueita. Uusien projektialueiden sekoitetulla hallinta- ja rahoitusmuotorakenteella on pystytty varmistamaan hyvin monenlaisten kotitalouksien mahdollisuudet asua näillä vetovoimaisilla alueilla. Yksityisen vuokra-asumisen rooli eriytymiskehityksessä on todettu ja tilanteeseen on myös puututtu. Eriytymiskehityksessä iso merkitys on kuluttajien valinnoilla; keskiluokkaiset lapsiperheet muokkaavat kaupunkia valinnoillaan voimakkaammin kuin pienituloiset, ja siksi kouluilla ja asuinalueiden maineella on erityisen suuri vaikutus.¹⁴⁰

Alueet ovat eriytyneet etnisesti

Yksittäisten alueiden kohdalla etnisen eriytymisen muutos on ollut varsin voimakas. Vieraskielisten osuus vaihtelee osa-alueittain välillä 2–40 prosenttia. Lasten ja nuorten ikäluokkia tarkasteltaessa vaihteluväli on vielä suurempi, jopa 1–60 prosenttia. Lapset asuvat aikuisväestöä eriytyneemmin, ei pelkästään etnisyyden, vaan myös tulotason mukaan tarkasteltuna.¹⁴¹ Lasten ja nuorten palveluissa alueelliset asuntopoliittiset tarkastelut tehdään aina oppilaaksiottoalueittain.¹⁴²

Kaupunkistrategian mittarina olevan, ulkomaalaistaustaisen ja kantaväestön suhdetta kuvaavan alueellisen eriytymisen indeksin arvo on noussut 1,3 prosenttiyksikköä vuodesta 2015 vuoteen 2019. Vuonna 2019 suhdeluku oli 28,6 prosenttia. Helsingin osa-alueiden vieraskielisten osuuksien keskihajonta vuonna 2019 oli 9,1. Vuonna 2010 keskihajonta oli 5,8 ja vuonna 2000 se oli 3,0. Alueiden väliset erot ovat siis kasvaneet.¹⁴³

Vieraskielisten osuudet asukkaista ovat pienimmät pientaloalueilla ja eteläisessä kantakaupungissa. Eniten vieraskielisiä asukkaita on vuokratalovaltaisissa kerrostalolähiöissä. Vieraskielisen väestön osuus asukkaista on kasvanut lähes kaikilla alueilla, mutta eniten osa-alueilla, joilla on jo ennestään runsaasti vieraskielisiä. Eniten vieraskielisten osuus on kasvanut vuodesta 2010 Kontulan, Puotinharjun ja Itäkeskuksen osa-alueilla. Osa-alueet, joilla vieraskielisten osuus on suurin vuonna 2019,

¹³⁹ Aluesarjat.fi, tulotaso, lähdeaineisto: Tilastokeskus.

¹⁴⁰ Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynnillä kaupunginkansliaan 3.11.2020 saadut tiedot.

¹⁴¹ Kaupunginkanslian tutkimuspäällikön sähköpostivastaus 9.3.2021.

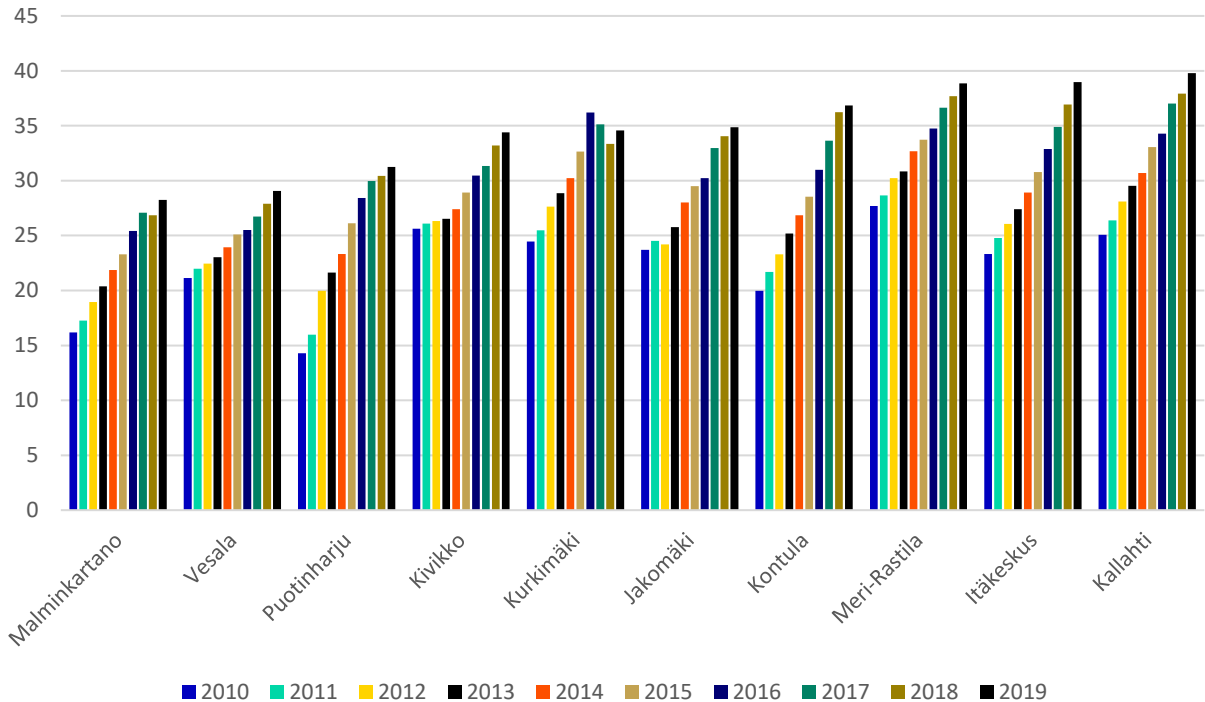
¹⁴² Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan käynnillä kaupunginkansliaan 3.11.2020 saadut tiedot.

¹⁴³ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

osuuden kehitys esitetään kuviossa 3. Kuviosta ilmenee, miten vieraskielisten osuuden kasvu on ollut joillain alueilla jyrkkää. Toisilla alueilla taas vieraskielisten osuus on ollut korkea jo vuosikymmenen alussa ja osuuden kasvu viime vuosina hitaampaa. Ero kaupungin keskiarvoon 2010-luvulla osa-alueilla, joilla on ollut ennestään runsaasti vieraskielisiä asukkaita, on hieman kaventunut ainoastaan Myllypurossa ja lisääntynyt erittäin vähän Roihuvuoressa, Ala-Malmilla ja Itä-Pasilassa.¹⁴⁴



Kuvio 3 Alueet, joilla vieraskielisten osuus on suurin, ja vieraskielisten osuuden kehitys 2010-2019¹⁴⁵

Huono-osaisuusindeksi on kehittynyt positiivisesti

Sosioekonomiset erot heijastuvat myös alueellisiin eroihin terveydessä ja sairastavuudessa sekä asukkaiden kokemuksissa. Väestön sairastavuudessa on huomattavia eroja: Sairastavuusindeksin vaihteluväli peruspiireittäin on 55–137 ja kansantautiindeksin 55–115, kun koko Suomen luku = 100. Helsingissä sosioekonomiset terveyserot ovat suuret. Huono-osaisimmat ovat myös terveydeltään riskiasemassa. Vähemmän koulutetuilla, työntekijäasemassa olevilla kuolleisuus on työikäisillä huomattavasti suurempi Helsingissä kuin muualla maassa.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

¹⁴⁵ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

¹⁴⁶ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019. Lähdeaineisto: Ara, Tilastokeskus, THL ja Kela.

ARVIINTIMUISTIO PVM

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupunkistrategian mittarina käytetään myös niin sanottua huono-osaisuusindeksiä. Indeksissä huomioidaan yksinäiset asunnottomat, alkoholia humalahakuisesti käyttävät, itsensä yksinäiseksi tuntevat ja perustoimeentulotukea pitkäaikaisesti saavat. Indeksi on kehittynyt positiivisesti viime vuodet. Suurin muutos on tapahtunut kuitenkin vuonna 2018, kun asunnottomien tilastointia muutettiin päällekkäisten tapausten poistamiseksi. Indeksi voidaan laskea kolmella tavalla, jotka esitetään alla olevassa taulukossa. Indeksissä ei ole kuitenkaan riittävää alueellista jakoa Helsingin alueella eri alueiden vertailuun.¹⁴⁷

Huono-osaisuusindeksit	2015	2016	2017	2018	2019
Indeksi 1: Helsinki vuonna 2015=100	100	99,6	95,6	73,7	70,2
Indeksi 2: koko Suomi=100	236,2	230,3	217,6	168,8	170,4
Indeksi 3: Indeksi 2 ilman asunnottomuutta	156,6	154,3	140,1	121,4	118,9

Taulukko 1 Huono-osaisuusindeksit 2015–2019¹⁴⁸

Monilla alueilla palvelut eivät ole kävelyetäisyydellä

Alueiden saavutettavuus on parantunut viime vuosina. Saavutettavuutta voidaan tarkastella, kävelyn, pyöräilyn, joukkoliikenteen ja autoliikenteen näkökulmasta. Joukkoliikennevyöhykkeellä eli 20 minuutin joukkoliikennematkan päässä lähimmästä liike- ja palvelukeskustasta asuvien ihmisten määrä on kasvanut vuosittain ja oli vuoden 2020 puolivälissä noin 20 000 asukasta enemmän kuin vuoden 2016 lopussa. Myös kävelyvyöhykkeellä eli 15 minuutin kävelymatkan päässä lähikeskuksesta asuvien määrä on kasvanut noin 16 000 asukkaalla. Pyöräilyvyöhykkeellä eli 15 minuutin pyöräilyn päässä lähikeskuksesta asuvien ihmisten määrä on kasvanut 24 000:lla ja autovyöhykkeellä eli 20 minuutin automatkan päässä lähikeskuksesta asuvien yhtä paljon.¹⁴⁹

Auto- ja pyöräilyvyöhykkeet ulottuvat Östersundomia lukuun ottamatta lähes kaikille kaupunkiin, joten käytännössä kaikki väestönkasvu sijoittuu automaattisesti näille vyöhykkeille. Vähiten asukkaita on kävelyvyöhykkeellä, noin 268 000 vähemmän kuin autovyöhykkeellä. Kävelyvyöhykkeen aukkoisuus ilmenee kuviosta 4. Aukot kävelyvyöhykkeessä eivät kuitenkaan tarkoita, etteikö alueella olisi tarpeellisia lähipalveluita kävelyetäisyydellä. Joukkoliikennevyöhykkeellä asukkaita on noin 116 000 vähemmän kuin autovyöhykkeellä.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019. Lähdeaineisto: Ara, Tilastokeskus, THL ja Kela.

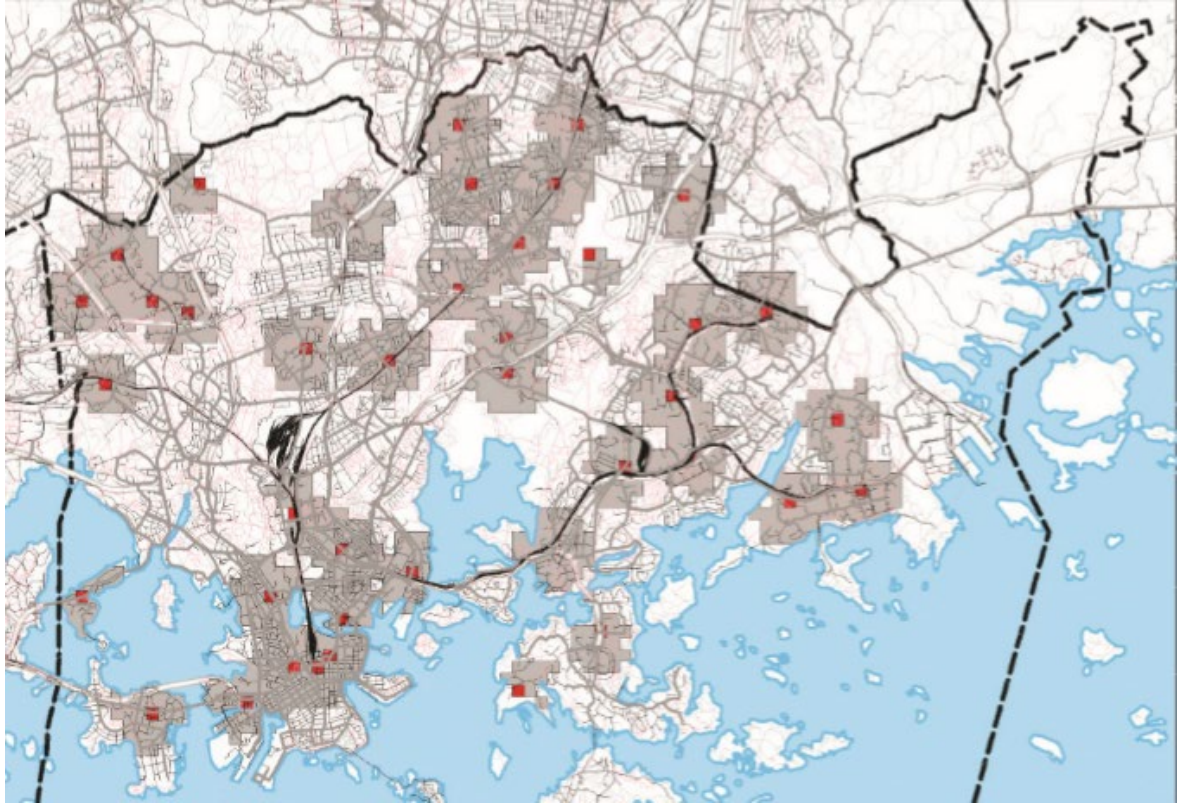
¹⁴⁸ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019. Lähdeaineisto: Ara, Tilastokeskus, THL ja Kela.

¹⁴⁹ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

¹⁵⁰ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 4 Kävelyvyöhyke eli alueet, joilla etäisyys lähimpään yleiskaavan liike- ja palvelukeskustaan on korkeintaan 20 minuuttia.¹⁵¹

2.6 Esimerkkejä kaupunginosien eriytymisen ehkäisystä

Asumisen ja maankäytön toteutusohjelman 2020 mukaan segregaatiota ehkäistään edellistä strategiakautta painokkaammin. Ohjelman mukaan Helsingillä on kokemusta laajamittaisesta asuinalueen kehityksen kääntämisestä myönteiseen suuntaan Myllypurossa. Uuden ohjelman kaupunkiuudistusalueilla asuntopoliittisten täydennysrakentamistoimenpiteiden lisäksi alueiden kehittämistä tehdään laaja-alaisella työllä.¹⁵²

2.6.1 Myllypuron kehitys eroaa selvästi Kontulasta

Useiden Helsingissä 1960–1970-luvuilla rakennettujen kerrostalolähiöiden, kuten Kontulan ja Myllypuron yleinen koulutus- ja tulotaso on laskenut selvästi 1990-luvun laman jälkeen aina 2010-luvulle asti, kun tilastoja verrataan koko Helsingin seutuun.¹⁵³ Viime vuosien merkittäviä kehityskohteita Myllypurossa ovat olleet vanhan

¹⁵¹ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

¹⁵² Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2020.

¹⁵³ Stjernberg: Helsingin seudun 1960- ja 1970-lukujen Lähiöiden sosioekonominen ja demografinen kehitys vuoden 1990 jälkeen, 2017 Helsingin kaupunginkanslia.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ostoskeskuksen uudistus ja siihen liittynyt Myllypuron keskustan täydennysrakentaminen, metroaseman viereen rakennettu 6000 opiskelijan Metropolia-ammattikorkeakoulun kampus, sekä Myllypuron eteläosan Puu-Myllypuron uusi pientaloalue.¹⁵⁴ Kaupunki on tehnyt alueelle merkittäviä investointeja, ja Myllypuron asukasluku on kasvanut selkeästi uudistusten myötä. Useita Myllypuron täydennysrakentamiseen tähtääviä asumisen ja toimitilojen kaavahankkeita on edelleen vireillä. Muun muassa kielilukio ja Stadin ammattiopiston kampus rakennetaan Myllypuroon.¹⁵⁵

Myös Kontulassa on vireillä useita täydennysrakennushankkeita Ostarin läheisyyteen sekä väljille kerrostaloteille. Isoin tulossa oleva muutos Kontulassa on Ostarin alueen perusteellinen muutos. Ostarin alueesta järjestetyn arkkitehtuurikilpailun tarkoituksena oli löytää alueelle toimiva kokonaissuunnitelma, jonka ideoiden pohjalta kaupunki voi alkaa valmistella asemakaavan muutosta. Ostarin alueen nykyisten rakennusten tulevaisuus on vielä avoinna. Keskuksen alueelle suunnitellaan asuntojen lisäämistä ja ympäristön uudistamista. Muutoksia Kontulan keskuksen alueella voi arvion mukaan näkyä aikaisintaan 2020-luvun puolivälin jälkeen. Tonttien maanvuokrasopimus on voimassa vuoteen 2025 asti.¹⁵⁶ Toistaiseksi Kontulan aktiivinen kehittäminen on ollut kuitenkin selvästi Myllypuroa pienimuotoisempaa.

Vuoden 2018 Helsingin turvallisuustutkimuksen mukaan Myllypuro koetaan asukaidensa keskuudessa turvattomammaksi myöhään perjantai- tai lauantai-iltana kuin asuinalueet Helsingissä keskimäärin. Kontulaa ei tarkastella tutkimuksessa omana osa-alueenaan vaan Mellunkylän peruspiirin osana. Myös Mellunkylän peruspiirissä turvattomuuden tunne viikonloppuillalaisin on kaupungin keskiarvoa korkeampi. Kävelyn yksin myöhään perjantai- tai lauantai-iltana koki turvattomaksi Myllypurossa 23,3 prosenttia ja Mellunkylässä 22,4 prosenttia vastanneista. Koko kaupungin keskiarvo oli 13 prosenttia. Verrattuna vuoden 2015 turvallisuustutkimukseen Myllypuron luku oli noussut yhdeksän prosenttia ja Mellunkylän peruspiirin laskenut 11 prosenttia.¹⁵⁷

Helsingin kaupungin toteuttamien karttakyselyiden perusteella Myllypuron uudistetun ostoskeskuksen alue koettiin turvalliseksi, mutta häiriökäyttäytyminen oli siirtynyt muualle kuten metroasemalle, lähimetsään ja alueen muiden kauppojen läheisyyteen.¹⁵⁸ Vaikuttaa siltä, että yksittäinen uudistus ei poista häiriökäyttäytymistä alueelta, vaan ainakin aluksi vain siirtää sitä. Mahdollisesti aiemmin ostoskeskusta välitelleet joutuivat kohtaamaan häiriökäyttäytymistä enemmän metroaseman läheisyydessä, joka on Myllypuron joukkoliikenteen keskus.

Työttömyys on kehittynyt Myllypurossa ja Kontulassa viime vuosina eri tavalla. 2000-luvun alkuvuosina työttömyysasteet olivat hyvin lähellä toisiaan (kuvio 5). Työttömyy-

¹⁵⁴ Tavi, 2019.

¹⁵⁵ Kartta.hel.fi, valmisteilla olevat asemakaavat, luettu 11.12.2020.

¹⁵⁶ Uuttahelsinki.fi, Mellunkylä. Luettu 11.12.2020.

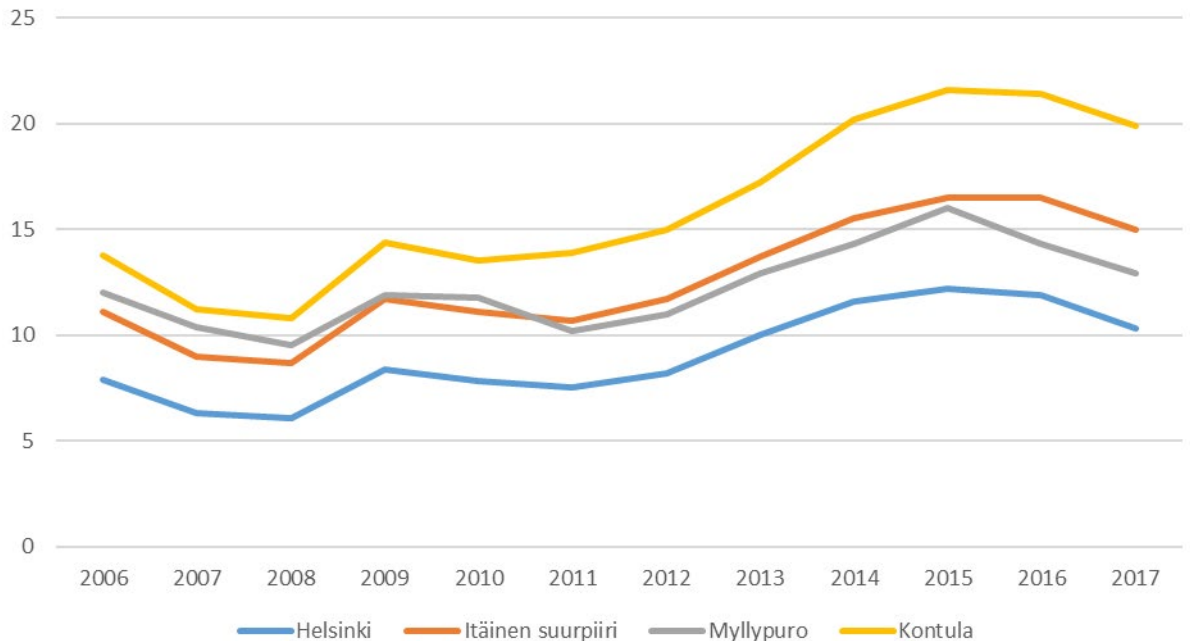
¹⁵⁷ Helsingin turvallisuustutkimukset 2015 ja 2018.

¹⁵⁸ Väliniemi-Laurson & Rönning, 2019.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

den kehitys noudattaa kaikilla alueilla talouden suhdanteita. Suurin piirtein Myllypuron ostoskeskuksen uudistamisen ja muiden kehittämistoimien aikaan Myllypuron ja Kontulan työttömyysaste lähti erkanemaan toisistaan. Näyttää siltä, että erityisesti talouden noususuhdanteessa työttömyys väheni nopeammin Myllypurossa kuin Kontulassa.¹⁵⁹ Vuosina 2015–2018 Myllypuron työttömyysaste pieneni toiseksi eniten koko kaupungissa.¹⁶⁰



Kuvio 5 Työttömyys Kontulassa ja Myllypurossa 2006–2017¹⁶¹

Myös asukkaiden tulotaso on kehittynyt Myllypurossa eri tavalla kuin Kontulassa. Myllypuron asukkaiden tulotaso on 2010-luvulla noussut suhteellisesti enemmän kuin tulotaso koko Helsingissä keskimäärin. Sen sijaan Kontulassa asukkaiden tulotaso on laskenut vuosina 2010–2017.¹⁶² Myllypuron sisällä tarkasteltuna tulotaso on noussut erityisesti pientaloalueella. Kuitenkin myös Myllypuron kerrostaloalueella tulotaso on noussut. Sekä lapsiperheiden, lapsettomien parien että yksinasuvien tulot ovat kasvaneet enemmän Myllypuron alueella kuin Kontulan kerrostaloalueella. Vielä 2000-luvun alkupuolella yksinasuvien tulotaso Myllypuron kerrostaloalueella oli yhteneväinen Kontulan kerrostaloalueen tulotason kanssa, paikoitellen jopa sitä matalampi. Vuosikymmenen vaihteessa tapahtui kuitenkin muutos, ja kuudessa vuodessa

¹⁵⁹ Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto, lopullinen rekisteritieto.

¹⁶⁰ Salorinne, 2019.

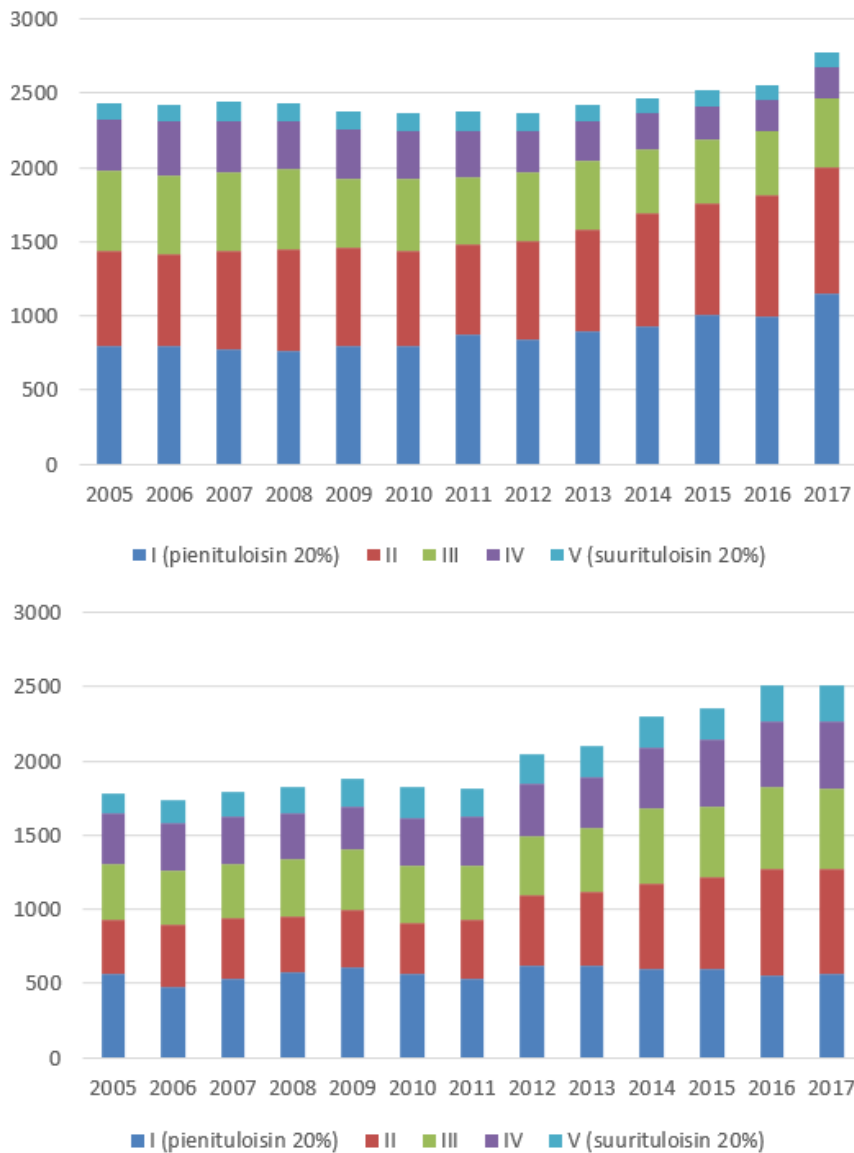
¹⁶¹ Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto, lopullinen rekisteritieto.

¹⁶² Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto, lopullinen rekisteritieto.

ARVIINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Myllypurossa yksinasuvilla tulot nousivat 11,3 prosenttia korkeammiksi kuin Kontulassa.¹⁶³ Myllypuron ja Kontulan kehityksen eri suunta näkyy myös vertailtaessa lapsien määrää eri tulokvintileihin sijoittuvissa asutokunnissa (kuvio 6). Myllypuron täydennysrakentaminen näkyy lasten määrän merkittävänä kasvuna. Kasvu ei näytä myöskään keskittyneen alempiin tulokvintileihin toisin kuin Kontulassa.¹⁶⁴



Kuvio 6 Kontulan (ylempi kuvio) ja Myllypuron (alempi kuvio) lasten määrä asutokuntien tuloviidennesten mukaan 2005–2017.¹⁶⁵

¹⁶³ Tavi, 2019.

¹⁶⁴ Aluesarjat.fi, tulotaso, lähdeaineisto: Tilastokeskus.

¹⁶⁵ Aluesarjat.fi, tulotaso, lähdeaineisto: Tilastokeskus.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Myös asukkaiden koulutustaso Myllypurossa ja Kontulassa on kehittynyt eri tavalla. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus on molemmilla alueilla pienempi kuin Helsingissä keskimäärin, ja ero kaupungin keskiarvoon on kasvanut tällä vuosituhannella koulutustason nousun myötä. Kontula on kuitenkin jäänyt Myllypuroa selkeämmin jälkeen kaupungin keskiarvosta.¹⁶⁶ Tarkasteltaessa korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuutta Myllypuron sisällä, tilanne on samanlainen. Pientaloalueen asukkaissa korkeakoulutettujen osuus on huomattavasti suurempi, ja osuus on myös noussut kerrostaloaluetta nopeammin korkeasta lähtötasosta huolimatta. Myllypuron kerrostaloalueen korkeakoulutettujen osuus on kuitenkin ohittanut Mellunkylän peruspiirin ja Kontulan kerrostaloalue on jäänyt osuudessa selvästi jälkeen. Myllypuron korkeakoulutettujen osuuden kasvu ei johdu pelkästään uudisrakentamisesta, koska korkeakoulutettujen osuus on kasvanut myös kerrostaloalueen sillä alueella, jolla ei ole ollut uudisrakentamista.¹⁶⁷

Myllypuron sisällä pientaloalueen asukkaat ovat korkeammin koulutettuja kuin kerrostaloalueen asukkaat. Yleisen koulutason nousu näkyy koko Helsingissä myös pelkän perusasteen koulutuksen suorittaneiden osuuden laskuna. Myllypurossa lasku on ollut vielä Helsingin keskiarvoa voimakkaampaa. Pien- ja kerrostaloalueen välillä ei ole eroa muutoksen nopeudessa, vaikka pelkän perusasteen suorittaneiden osuus on suurempi kerrostaloalueella. Kontulan kerrostaloalueella vuonna 2017 osuus oli kuitenkin 7,5 prosenttiyksikköä suurempi kuin Myllypuron kerrostaloalueella, ja Myllypuron kerrostaloalueella osuus on jo pienempi kuin koko Mellunkylän peruspiirissä.¹⁶⁸

Keskiasteen koulutuksen suorittaneiden osuus on laskenut Myllypuron pientaloalueella ja noussut kerrostaloalueella. Kummassakin tapauksessa kyse on yleisen koulutustason noususta. Kerrostaloalueella tämä johtuu perusasteen käyneiden osuuden laskusta, ja pientaloalueella korkeakoulutettujen osuuden noususta. Myllypuron kerrostaloalueella keskiasteen suorittaneiden osuus oli aiemmin matalampi kuin Kontulan kerrostaloalueella tai Mellunkylän peruspiirissä, mutta on nyt saavuttanut molempien tason.¹⁶⁹

Etninen eriytyminen on Myllypurossa ja Kontulassa kehittynyt myös eri tavalla (kuvio 7). Vuosituhannen alussa vieraskielisten osuus Myllypurossa oli korkeampi kuin Kontulassa tai koko itäisessä suurpiirissä. Noin 2010-luvun alkaessa alueiden vieraskielisten osuus lähti eriytymään voimakkaasti. Viime vuodet vieraskielisten osuus Myllypurossa on ollut koko itäistä suurpiiriä matalampi, ja ero kaupungin keskiarvoon ei ole kasvanut voimakkaasti kuten Kontulassa.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

¹⁶⁷ Tavi, 2019.

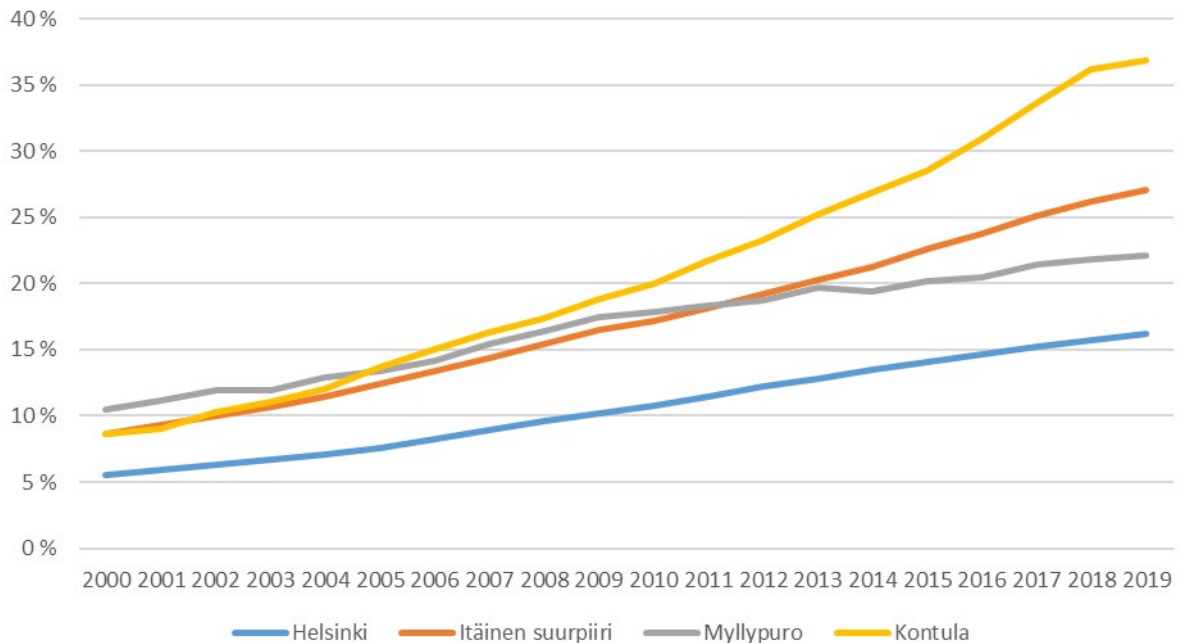
¹⁶⁸ Tavi, 2019.

¹⁶⁹ Tavi, 2019.

¹⁷⁰ Aluesarjat.fi -palvelu, lähde: Tilastokeskuksen väestötilastot.

ARVIointIMUISTIO PVM

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (JulKL 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 7 Vieraskielisten osuudet Myllypurossa ja Kontulassa 2000–2019¹⁷¹

Myllypuron ja Kontulan saavutettavuus eri liikennemuodoilla on varsin samankaltaista. Paikallinen palvelukeskus on hyvin saavutettavissa sekä jalan, pyöräillen, joukkoliikenteellä että autolla. Joukkoliikenneyhteysistä merkittävin molemmissa kaupunginosissa on metro. Rakenteilla oleva Raide-Jokeri parantaa erityisesti Myllypuron eteläosien saavutettavuutta. Projektin myötä alueelle on mahdollista rakentaa myös aiempaa tiiviimpää kaupunkitilaa. Yleiskaavassa 2016 varauksena on myös Otaniemestä Viikin kautta Myllypuroon kulkeva niin sanottu tiederatikka, jonka toteuttamisesta ei kuitenkaan vielä ole varmuutta. Kontulan läpi kulkee varaus Jokeri 2 -raitiolinjalle, jonka toteuttamisesta ei myöskään ole varmuutta.¹⁷²

Myllypuron ja Kontulan erilainen kehitys näkyy myös asuntojen hinnoissa. Myllypuron postinumeroalueella asuntojen hinnat ovat kasvaneet vuosien 2010–2020 aikana 32 prosenttia. Samaan aikaan Kontula-Vesala postinumeroalueen asuntojen hinnat ovat nousseet ainoastaan kolme prosenttia. Itäisessä Helsingissä ainoastaan Herttoniemessä ja Roihuvuoressa asuntojen hinnat ovat nousseet enemmän kuin Myllypurossa.¹⁷³

Muun muassa työttömyyden, tulo- ja koulutustason kehityksen sekä etnisen eriytymisen perusteella näyttää siltä, että Helsingin kaupungin Myllypurossa tekemillä toilla kuten runsaalla täydennysrakentamisella ja ostoskeskuksen uudistamisella on

¹⁷¹ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

¹⁷² Uuttahelsinki.fi, Myllypuron ja Mellunkylän sivut, luettu 11.12.2020.

¹⁷³ Tilastokeskus: vanhojen osakeasuntojen keskihinnat 2010–2020 postinumeroalueittain, vuosi 2020 ennakkotieto.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

ollut vaikutuksia alueen asukasrakenteeseen. Muutos ei myöskään selity ainoastaan uudella pientaloalueella, vaan myös kerrostaloalueen asukkaiden tulo- ja koulutus-taso on kehittynyt positiivisesti Kontulaan verrattuna. Myllypuron positiivinen kehitys on vaikuttanut myös tiedotusvälineiden puhutapaan alueista. Tutkimuksen mukaan Myllypuroa käsittelevä uutisointi Helsingin Sanomissa on alueella toteutettujen kehityshankkeiden myötä muuttunut aiempaa myönteisemmäksi varsinkin viimeisen vuosikymmenen aikana.¹⁷⁴

2.6.2 Maunula kehittyy ja saavuttaa Pohjois-Haagaa useilla mittareilla

Maunula on pääosin 1950–1970-luvuilla rakennettu kerrostalovaltainen lähiö Pohjoisessa suurpiirissä. Varsinainen Maunula on yksi Maunulan peruspiirin osa-alue Pirkolan ja Metsälän ohella. Maunulan asunnoista suuri osa on ara-vuokrataloissa, ja väestö on kaupungin keskiarvoa vähemmän koulutettua ja pienituloisempaa.¹⁷⁵ Maunulassa kaupunki on kehittänyt alueen keskustaa muun muassa Maunulatalon rakentamisella. Hankkeessa purettiin vanha, huonokuntoinen ostoskeskus ja rakennettiin tilalle uusi rakennus, jossa kaupallisten palveluiden kanssa saman katon alla on myös työväenopiston tiloja sekä kirjasto- ja nuorisopalveluita. Noin kymmenen miljoonaa euroa maksanut talo valmistui vuonna 2016. Samalla Maunulan keskustaluueelle rakennettiin uusia asuintaloja liiketiloineen ja liikennejärjestelyjä selkeytettiin.¹⁷⁶

Pohjois-Haaga on Haagan peruspiirin kerrostalovaltainen osa-alue, joka on rakennettu pääosin 1950–1970-luvuilla. Pohjois-Haaga kuuluu Haagan peruspiiriin yhdessä Etelä-Haagan, Lassilan ja Kivihaan kanssa. Pienimittakaavaiseen ja vaihtelevaan Etelä-Haagaan verrattuna Pohjois-Haaga on rakennettu yhtenäisemmin ja kerrostalot ovat korkeita. Martinlaakson radan 1980-luvulla valmistunut Pohjois-Haagan asema sijaitsee nimestään huolimatta Lassilan osa-alueella.¹⁷⁷ Pohjois-Haagassa on enemmän ara-vuokrataloja kuin Helsingissä keskimäärin ja väestö on Helsingin keskiarvoa pienituloisempaa. Vieraskielisten osuus on hieman suurempi kuin Helsingissä keskimäärin, mutta silti selvästi pienempi kuin esimerkiksi itäisessä Helsingissä.¹⁷⁸

Turvallisuustutkimuksen 2018 mukaan sekä Maunulan että Haagan peruspiirissä olonsa tuntee turvattomaksi viikonloppuiltaisin hieman pienempi osuus asukkaista kuin Helsingissä keskimäärin. Maunulassa osuus oli 10,5 prosenttia ja Haagassa 9,5 prosenttia. Tutkimuksessa Maunulaa ja Pohjois-Haagaa ei tarkastella erillisinä osa-alueina vaan osana peruspiirejään. Molemmissa peruspiireissä turvattomuuden tunne on laskenut vuoden 2015 turvallisuustutkimukseen verrattuna noin seitsemän

¹⁷⁴ Aluekehityshankkeet ja mediajulkisuuteen perustuvan maineen rakentuminen, <https://www.kvartti.fi/fi/artikkelit/aluekehityshankkeet-ja-mediajulkisuuteen-perustuvan-maineen-rakentuminen>. Luettu 23.2.2021.

¹⁷⁵ Helsinki alueittain 2019.

¹⁷⁶ Kartta.hel.fi, voimassaolevat asemakaavat, Maunulan kaavaselostukset. Luettu 11.12.2020.

¹⁷⁷ Helsinki alueittain 2019.

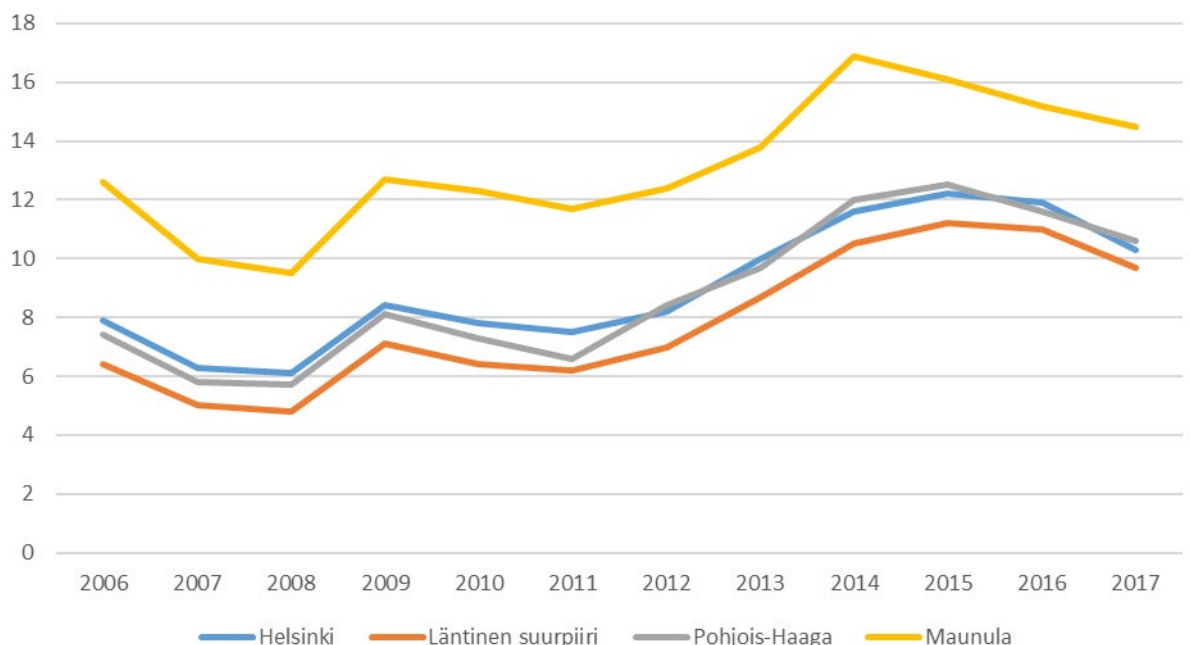
¹⁷⁸ Aluesarjat.fi, väestö

ARVIointIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

prosenttiyksikköä. Tämä on tutkimuksen suurimpien peruspiirikohtaisten positiivisten muutosten joukossa. Turvallisuustutkimuksessa 2018 kysyttiin myös ihmisten huolenaiheita. Maunulan peruspiirissä asukkaita huoletti syrjäytyminen ja julkinen päihteidenkäyttö enemmän kuin Haagan peruspiirissä.¹⁷⁹

Työttömyys on kehittynyt Maunulassa ja Pohjois-Haagassa pääosin samalla tavalla, mutta Maunulan työttömyysaste on ollut viimeisen kymmenen vuotta muutaman prosenttiyksikön korkeampi kuin Pohjois-Haagassa (kuvio 8). Maunulassa työttömyys kääntyi kuitenkin laskuun 2010-luvulla aiemmin kuin muualla. Lisäksi Maunulan työttömyysasteen ero Pohjois-Haagaan on hieman kaventunut viime vuosina.¹⁸⁰



Kuvio 8 Työttömyys Maunulassa ja Pohjois-Haagassa 2006–2017¹⁸¹

Pohjois-Haagan asukkaiden tulotaso on korkeampi kuin Maunulassa. Ero on kuitenkin kaventunut, ja vuonna 2017 ero oli pienempi kuin kertaakaan aiemmin 2000-luvulla. Vuosina 2010–2017 Pohjois-Haagan asukkaiden tulotaso kasvoi 2,1 prosenttia, mikä on lähellä kaupungin keskiarvoa. Samaan aikaan Maunulan asukkaiden tulotaso kasvoi 4,8 prosenttia.¹⁸² Tarkasteltaessa lapsien määrää eri tulokvintileihin sijoituvissa asutokunnissa huomataan, että Maunulassa lapsien määrä on kasvanut erityisesti viime vuosina, ja kasvu on suurin osin tapahtunut ylimmissä tulokvintii-

¹⁷⁹ Helsingin turvallisuustutkimukset 2015 ja 2018.

¹⁸⁰ Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto, lopullinen rekisteritieto.

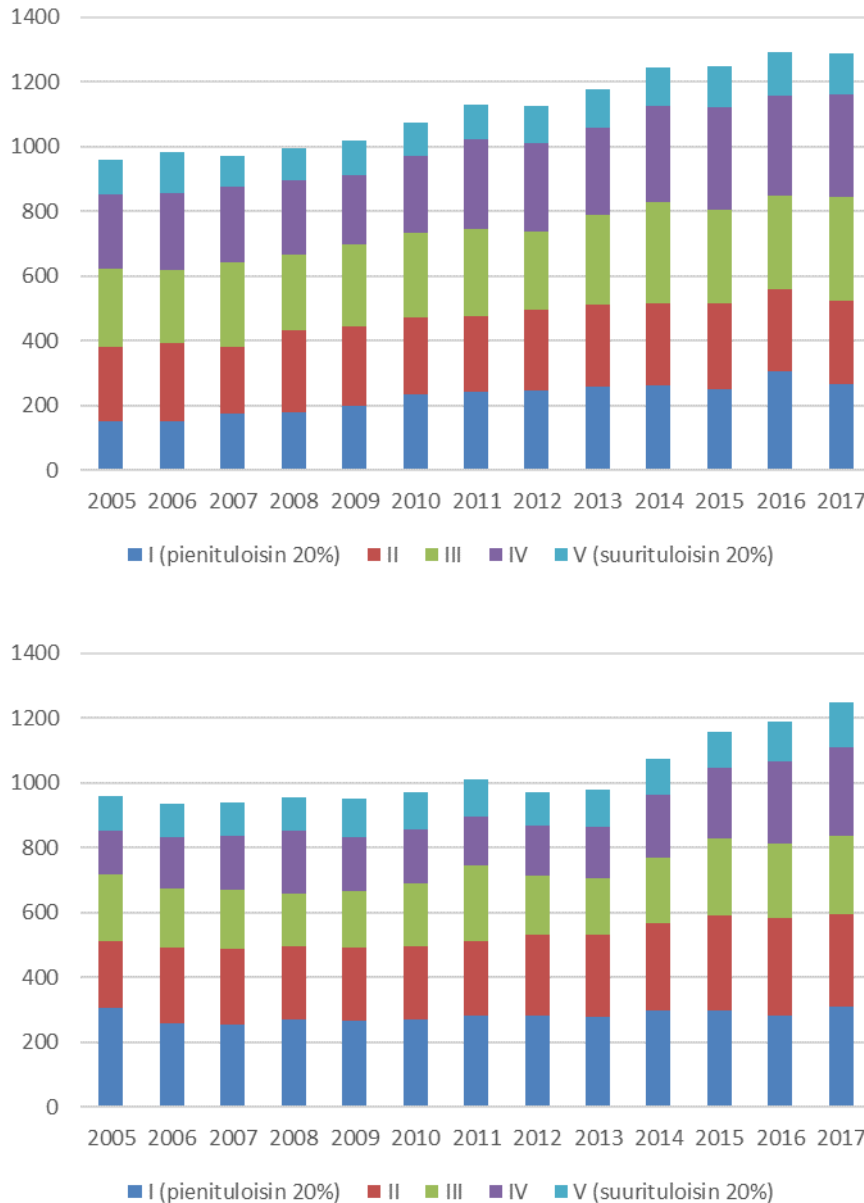
¹⁸¹ Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto, lopullinen rekisteritieto.

¹⁸² Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

ARVIONTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

leissä (kuvio 9). Pohjois-Haagassa lasten määrän kasvu on ollut tasaisempaa eri tulokvintileissä.¹⁸³ Näyttää siltä, että Maunulaan on aivan viime vuosina muuttanut aiempaa enemmän hyvä- ja keskituloisia lapsiperheitä.



Kuvio 9 Pohjois-Haagan (ylempi kuvio) ja Maunulan (alempi kuvio) lasten määrä asuntokuntien tuloviidennesten mukaan 2005–2017.¹⁸⁴

¹⁸³ Aluesarjat.fi, tulotaso, lähdeaineisto: Tilastokeskus.

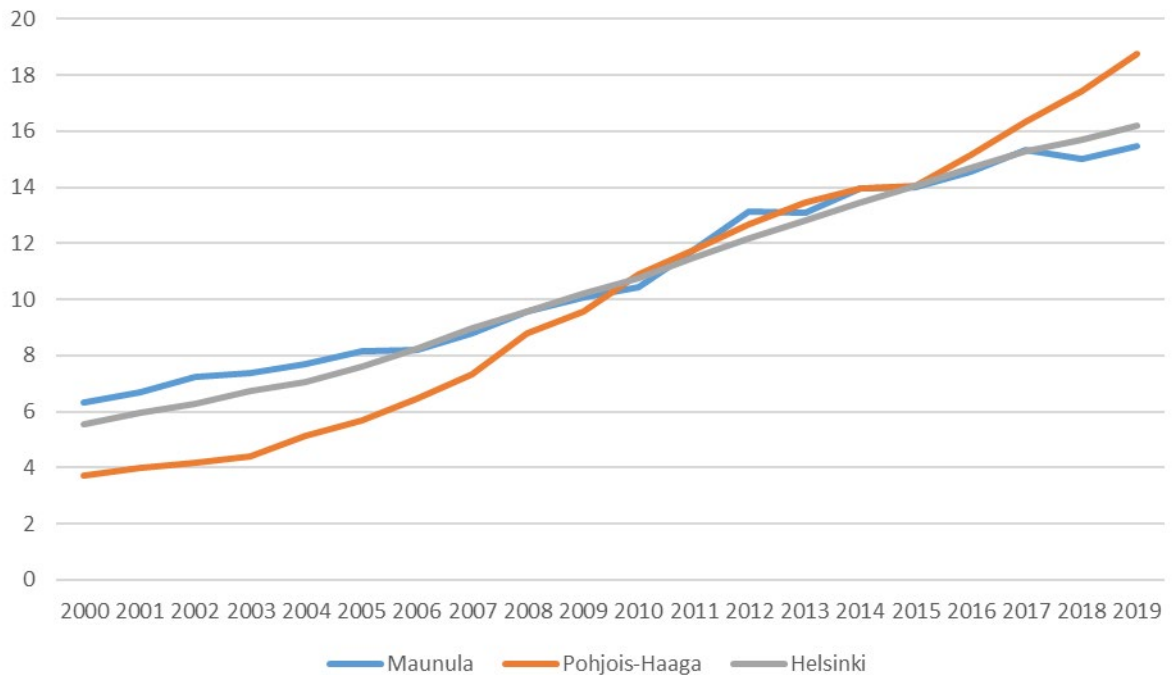
¹⁸⁴ Aluesarjat.fi, tulotaso, lähdeaineisto: Tilastokeskus.

ARVIINTIMUISTIO PVM

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus Pohjois-Haagassa vuonna 2019 on 22 prosenttia eli kaksi prosenttiyksikköä Helsingin keskiarvoa pienempi. Maunulan väestö on hieman vähemmän koulutettua ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus on 18 prosenttia. Ero kaupungin keskiarvoon on pysynyt molemmilla alueilla samana koko 2000-luvun. Tilanne on hyvä, koska useat alueet erityisesti Itä- ja Pohjois-Helsingissä ovat jääneet yhä enemmän jälkeen Helsingin yleisestä koulutustason noususta.¹⁸⁵

Etninen eriytyminen Pohjois-Haagassa ja Maunulassa on lähes samalla tasolla. Vieraskielisten osuus asukkaista on noussut molemmilla alueilla samaa tahtia kaupungin keskiarvon kanssa. Aivan viime vuosina vieraskielisten osuus Pohjois-Haagassa on kuitenkin noussut kaupungin keskiarvoa suuremmaksi, mutta Maunulassa osuus on pysynyt samana (kuvio 10).¹⁸⁶



Kuvio 10 Vieraskielisten osuus Maunulassa ja Pohjois-Haagassa 2000–2019.¹⁸⁷

Sekä Maunulan että Pohjois-Haagan liikenteellinen saavutettavuus on voimakkaasti kehittyvä. Rakenteilla oleva Raide-Jokeri kulkee molempien osa-alueiden läpi. Raide-Jokerin pysäkkejä on Maunulassa kolme ja Pohjois-Haagassa kaksi. Pohjois-Haagan rautatieasema sijaitsee virallisesti Lassilan osa-alueella, mutta palvelee myös Pohjois-Haagaa.¹⁸⁸ Lisäksi Vihdintien pikaraitiotie, jonka yleissuunnitelman

¹⁸⁵ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

¹⁸⁶ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

¹⁸⁷ Kaupunginkanslian seuranta-aineisto, 2019.

¹⁸⁸ <https://raidejokeri.info/mika-raide-jokeri/suunnitelmat/> luettu 19.2.2021

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kaupunginvaltuusto on hyväksynyt, rakennetaan toteutuessaan Pohjois-Haagan kautta Kannelmäkeen.¹⁸⁹ Lisäksi Pohjois-Haagan reunalla kulkevalle Hämeenlinnanväylälle ja Maunulan lähellä olevalle Tuusulanväylälle on olemassa pikaraitiotievaraukset vuonna 2018 voimaan tulleessa yleiskaavassa.¹⁹⁰

Vuosina 2010–2020 asuntojen hinnat ovat nousseet Maunula-Suursuon postinumeroalueella 44 prosenttia ja Pohjois-Haagassa 43 prosenttia. Lähellä sijaitsevilla Lasilan, Kannelmäen ja Oulunkylä-Patolan postinumeroalueilla asuntojen hinnat ovat kasvaneet vähemmän. Etelä-Haagassa hinnat ovat kasvaneet enemmän kuin Maunula-Suursuon tai Pohjois-Haagan postinumeroalueilla.¹⁹¹ Hintakehitys kertoo mahdollisesti Maunulan ja Pohjois-Haagan houkuttelevuudesta asuinpaikkana.

Muun muassa työttömyyden, tulo- ja koulutustason kehityksen sekä etnisen eriytymisen perusteella näyttää siltä, että Helsingin kaupungin Maunulassa tekemillä toimilla kuten täydennysrakentamisella ja ostoskeskuksen uudistamisella on mahdollisesti ollut vaikutuksia alueelle valikoituviin asukkaisiin. Vaikutukset eivät ole yhtä selkeitä kuin Myllypurossa, mutta on uskottavaa, että kaupallisen keskuksen ja sen lähiympäristön uudistaminen ja näkymä kehittyvästä joukkoliikenteestä ovat parantaneet koko kaupunginosan mielikuvaa.

¹⁸⁹ Kaupunginvaltuusto 20.1.2021 § 10.

¹⁹⁰ <https://kartta.hel.fi/> voimassa olevat yleiskaavat, luettu 19.2.2021

¹⁹¹ Tilastokeskus: vanhojen osakeasuntojen keskihinnat 2010–2020 postinumeroalueittain, vuosi 2020 ennakkotieto.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Helsinki ei ole toteuttanut riittävästi maankäytön ja asuntopolitiikan toimenpiteitä, jotta asuinalueiden eriytyminen olisi vähentynyt. Kuitenkin voimakasta alueellista eriytymistä on pystytty välttämään monipuoliseen asukas- ja asuntorakenteeseen tähtäävällä pitkäjänteisellä asuntopolitiikalla.

Kaupunkistrategian 2017–2021 mittareiden tuoreimpien lukujen mukaan kaupungin tasolla alueellinen eriytyminen ei ole kääntynyt laskuun, vaan pysynyt samalla tasolla tai hivenen kasvanut. Tämä johtuu siitä, että hyväosaisimmilla alueilla hyvinvointikehitys on ollut muita alueita nopeampaa. Edelleen siis pienituloisuus, työttömyys ja alhainen koulutustaso kasautuvat samoille alueille. Huono-osaisuusindeksi on Helsingissä kehittynyt positiivisesti, mutta aineistoa ei ole saatavilla siitä, miten se on kehittynyt alueellisesti. Turvallisuuden ja viihtyisyyden kokemus on kuitenkin parantunut lähes kaikkialla kaupungissa. Helsinki on toteuttanut vuosikymmenten varrella politiikkaa, jolla on voitu välttää asuinalueiden kansainvälisesti verraten voimakas eriytyminen. Asuinalueiden eriytyminen on kuitenkin jonkin verran syventynyt suuralueiden sisällä, ja erityisesti tämä näkyy etnisenä eriytymisenä.

Yksittäisillä alueilla negatiivinen eriytymiskehitys on kuitenkin saatu pysäytettyä kaupungin toteuttamalla merkittävillä maankäytön toimenpiteillä. Arvioinnin perusteella Myllypuron kehitys on kääntynyt useilla mittareilla selkeästi positiiviseen suuntaan ja myös Maunulassa kehitys näyttää varovaisesti kääntyneen. Myllypuroa ja Maunulaa verrattiin näiden lähellä sijaitseviin samankaltaisiin Kontulaan ja Pohjois-Haagaan, joissa kaupunki ei ole toteuttanut vastaavia toimenpiteitä. Arvioinnin perusteella vertailualueilla kehitys ei ole ollut yhtä positiivista kuin Myllypurossa ja Maunulassa.

Merkittävimpinä esimerkkinä onnistuneesta eriytymiskehityksen pysäyttämisestä voidaan pitää Myllypuron aluetta. Myllypuroa on kehitetty kaupungin eri tahojen yhteistyönä jo pitkään ja alueelle on ohjattu investointeja. Muun muassa alueen ostoskeskus uudistettiin täydellisesti, mikä muiden investointien ohella kohensi koko alueen profiilia. Runtas täydennysrakentaminen on mahdollistanut asukasmäärän kasvun, ja alueen sosioekonominen rakenne on kehittynyt. Myös Maunulassa kaupunki on tehnyt merkittäviä maankäytön toimenpiteitä alueen keskuksen kehittämiseksi, ja alueen kehitys näyttää muuttuneen positiiviseen suuntaan. Arvioinnin perusteella ei voi aukottomasti todistaa, että positiivinen kehitys johtuu juuri kaupungin toimista. On kuitenkin uskottavaa, että näkyvät muutokset ja isot investoinnit nostavat alueen houkuttelevuutta asukkaiden silmissä.

Asuinalueiden arvostukselle ja houkuttelevuudelle edellytyksiä luovat hyvä saavutettavuus, monipuoliset palvelut, turvallisuus ja rauhallisuus, arkkitehtuurin, yleisten alueiden ja viheralueiden laatu sekä pitkällä tähtäimellä myös alueen maine. Näihin voidaan vaikuttaa julkisen liikenteen ja katuympäristön kehittämällä sekä täydennysrakentamisella palvelujen kysynnän turvaamiseksi. Rakennetun ympäristön laatu

ARVIINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

voidaan varmistaa asemakaavoituksessa ja riittäväillä resursseilla toteutuksessa. Tärkeää on myös huolehtia tasalaatuisista julkisista hyvinvointi- ja koulutuspalveluista, erityisesti alueen kouluista.

Vuonna 2018 voimaan tullut yleiskaava 2016 antaa mahdollisuudet suunnitella hyviä työkaluja kaupungin kehittämiseen. Verkostomainen raideliikenne parantaa alueiden saavutettavuutta ja mahdollisuus tiivistää kaupunginosia luo edellytykset hallinta- ja rahoitusmuotojakauman korjaamiselle ja lisärakentamiselle. Saavutettavuuden parantuminen ja asukasmäärän lisääminen luovat edellytyksiä monipuolisille palveluille.

Asuntorakentamisen kohdentamisen ja hallintamuotorakenneteen säätelyn ohella on pitkään tehty kehittämistyötä kaupunginosien houkuttavuuden lisäämiseksi esimerkiksi lähiöohjelmien avulla. Kun asuinalueiden tai lähiöiden kehittäminen aiempina strategiakausina on pääosin nojannut pienimittakaavaiseen fyysisen ympäristön kehittämiseen tai pienempiin sosiaalisiin hankkeisiin, uuden asumisen ja maankäytön toteutusohjelman mukaan jatkossa kehittämistä on tarkoitus toteuttaa aiempaa vahvemmalla, rakenteisiin puuttuvalla asunto- maankäyttö- ja liikennepolitiikalla.

Asuinalueiden eriytymiseen liittyy erittäin paljon sellaisia asioita, joihin yksittäisillä asumisen ja maankäytön toimenpiteillä ei voida vaikuttaa. Tällaisia ovat esimerkiksi yritysten sijoittumispäätökset, kotitalouksien muuttokäyttäytyminen ja asumisvalinnat, yhteisöllinen toiminta, sosiaaliset tukiverkostot tai tuloerojen kasvu. Tästä syystä onnistunut uudistuminen on kokonaisvaltaista, ja pyrkii vaikuttamaan tasapainoiseen sosioekonomiseen rakenteeseen, saavutettavuuteen, riittävään väestöpohjaan ja palveluihin sekä alueen houkuttelevuuteen.

Uusin kehittämisen muoto on kaupunki uudistusmalli, jossa Malmin, Kannelmäen-Malminkartanon ja Mellunmäen alueita on tarkoitus kehittää kokonaisuutena. Alueiden hallinta- ja rahoitusmuotojakaamaa tasapainotetaan runsaalla lisärakentamisella ja samalla luodaan kysyntää monipuolisille palveluille. Alueiden liikenteellinen saavutettavuus halutaan varmistaa. Asemanseutujen ja ostoskeskusten uudistamisella parannetaan viihtyisyyttä ja turvallisuutta sekä nostetaan alueen profiilia. Lisäksi huolehditaan, että alueiden julkiset palvelut ovat hyvätasoisia. Raide-Jokeri ja muut suunnitellut pikaraitiotiehankkeet antavat hyvät mahdollisuudet myös useiden muiden kaupunginosien kehittämiseen ja lisärakentamiseen. Kokonaisten kaupunginosien uudistaminen on pitkä prosessi, joten koko kaupungin tasolla näkyviä tuloksia eriytymiskehityksessä saadaan todennäköisesti vielä odottaa useita vuosia.

ARVIINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LÄHTEET**Arviointikäynnit ja haastattelut**

Tarkastuslautakunnan 1. toimikunnan arviointikäynti kaupunginkansliassa 3.11.2020 (sähköinen kokous).

Yleiskaavapäällikön ja yleiskaavoitusyksikön päällikön haastattelu, kaupunkiympäristön toimiala, maankäyttö ja kaupunkirakenne 8.9.2020.

Sähköpostitiedustelut ja kirjalliset vastaukset

Asemakaavoitus-palvelun vastaus sähköpostitiedusteluun 29.10.2020.

Kaupunkitila- ja maisemasuunnittelupalvelun vastaus sähköpostitiedusteluun 30.10.2020.

Maaomaisuuden kehittäminen ja tontit -palvelun vastaus sähköpostitiedusteluun 1.10.2020.

Kaupunginkanslian kaupunkitutkimus- ja tilastot -yksikön tutkimuspäällikön sähköposti 9.3.2021.

Kaupunkiympäristön toimialan asuntopalveluiden yksikön päällikön sähköposti 23.3.2021.

Muut lähteet

Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2020. Kvsto 11.11.2020 § 313.

Helsingin lähiöprojekti. Projektisuunnitelma 2016–2017.

Asuntotoimi Suomessa 1993 s.132.

Nieminen K., Aluekehityshankkeet ja mediajulkisuuteen perustuvan maineen rakentuminen, 2019 Helsingin kaupunginkanslia.

Page, M., Beyond neighbourhood differentiation: Towards a multi-domain approach to segregation in Helsinki. Artikkelit Kvartti-lehdessä 28.12.2020.

Pääkaupunkiseudun tarkastustoimien arviointimuistio 2016. Asunto- ja maankäyttöpolitiikka hyvinvoinnin edistämiseksi pääkaupunkiseudun kaupungeissa. 7.2.2017.

Salorinne M., Työttömyys Helsingissä alueittain vuoden 2018 lopussa, 2019 Helsingin kaupunginkanslia.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Stjernberg M., Helsingin seudun 1960- ja 1970-lukujen Lähiöiden sosioekonominen ja demografinen kehitys vuoden 1990 jälkeen, 2017 Helsingin kaupunginkanslia.

Tavi, T., Myllypuron koulutus- ja tulotaso 2000-luvulla – myönteistä mutta epätasaista kehitystä. Artikkele Kvartti-lehdessä 3/2019.

Turvallista ja rauhallista – Helsingin turvallisuustutkimus 2018. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia kaupunkitutkimus ja –tilastot 3/2020.

Waris, H., Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka 1980.

Vilkama, K. & Bernelius, V., Pikkulapsiperheiden muuttoliike muovaa koulujen oppilas pohjaa Helsingissä. Artikkele Kvartti-lehdessä 1.10.2019.

Vilkama, K., Yhteinen kaupunki, eriytyvät kaupunginosat. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2/2011.

Väliniemi-Laurson J. & Rönberg O., Kaupunki uudistuksen vaikutukset turvallisuuskokemusten paikantumiseen – tapaus Myllypuro. 2019 Helsingin kaupunginkanslia.

ARVIINTIMUISTIO PVM

Julkisen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LIITTEET

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Asuinalueiden eriytymisen ehkäisy		
Suunnitelman laatija Petri Jäske, Liisa Kähkönen		Pvm luonnos 22.5.2020
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 1. toimikunta		
Aloittamisaika kesäkuu/2020	Valmistumisaika Tammikuu/2021	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Petri Jäske, Liisa Kähkönen
Arviointiaiheen tausta		
<p>Helsingin kaupunkistrategiassa painotetaan vahvasti alueiden välisen eriytymisen ehkäisyä ja kaupunginosien välisten hyvinvointierojen kaventamista. Talousarvion 2020 mukaan tässä ei ole täysin onnistuttu, ja tutkimukset antavat viitteitä, että hyvinvointi- ja terveyserot eivät kavennu ilman eriarvoisuuden juurisyihin puuttumista.¹⁹²</p> <p>Tavoite on ollut olemassa jo pitkään. Aiemmassa Helsingin strategiaohjelmassa 2013–2016 tavoiteltiin segregaaation vähentämistä, asuinalueiden elinvoimaisuuden säilymistä ja kaupunkirakenteen eheyttämistä. Kaupungin maankäytön ja asumisen ohjelmissa, taustana Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL)-sopimukset, on asetettu täsmällisempiä tavoitteita ja toimenpiteitä.</p> <p>Kaupunkistrategian mukaan ”Väestöryhmien välisen ja alueiden välisen eriytymisen hillitseminen on korkealla kaupungin agendalla. Sosiaalisen koheesion ylläpitäminen on hyvän ja kilpailukykyisen kaupungin elinehto myös jatkossa. Kokonaisvaltaisen taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyuden varmistaminen on kasvavan kaupungin tärkeimpiä tavoitteita. Kokonaisuutta seurataan ja raportoidaan mittaristolla kaupungin toiminnan ja talouden suunnittelurytmiin kytkettynä.”¹⁹³</p> <p>Edelleen kaupunkistrategian mukaan ”Kaupunkien asukkaiden todellisuuden eriytyminen on maailmalla yksi suurimmista kaupunkien haasteista. Kaupunginosien eriytyminen tulotason ja hyvinvoinnin osalta otetaan Helsingissä vakavasti. Helsinki on kansainvälisessä vertailussa onnistunut hillitsemään eriytymistä paremmin kuin useimmat verokkikaupunkimme. Helsinki tavoittelee jatkossakin asemaa segregaaation ehkäisyn eurooppalaisena huippuesimerkkinä ja mahdollistaa kaupunginosien tasavertaisuuden ja hyvinvoinnin.”¹⁹⁴</p>		

¹⁹² Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021 ja Helsingin kaupungin talousarvio 2020.

¹⁹³ Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021.

¹⁹⁴ Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021.

ARVIOINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Strategian tavoitteiden toteutumista voidaan tarkastella useilla mittareilla. Niitä ovat esimerkiksi väestön ja alueiden hyvinvointieroja kuvaavat mittarit, kaupunkirakenteen toiminnallisuutta kuvaavat mittarit, hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät mittarit (ks. kuva alla). Mittareiden tuoreimpien lukujen mukaan kaupungin tasolla alueellinen eriytyminen ei ole kääntynyt laskuun, vaan pysynyt samalla tasolla tai hivenen kasvanut.¹⁹⁵

**Kuva 1. Alueellisia eroja kuvaavia mittareita****Tuloksellisuusnäkökulmat**

Arvioinnissa tarkastellaan toimenpiteitä ja mahdollisesti niiden vaikutuksia/vaikuttavuutta, jos aineisto sen mahdollistaa. Muut tuloksellisuusnäkökulmat eivät todennäköisesti sovellu arviointiin. Kaupunkiympäristön laatu voi mahdollisesti nousta arvioinnissa esille.

Arviointi koko kunnan toiminnan laajuudessa

Asuntopolitiikan ja maankäytön päätöksenteko on vahvasti emokaupungin hallinnassa, mutta kaupunkikonserniin kuuluvat Helsingin kaupungin asunnot Oy ja Helsingin asumisoikeus Oy vastaavat kaupungin vuokra- ja asumisoikeusasunnoista. Ostopalveluina voidaan ostaa esimerkiksi maankäytön suunnittelutöitä.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Aihetta on arvioitu yleispiirteisesti vuonna 2016 (PKS-arviointi). Tuolloin suositeltiin, että kaupunginkansliassa ja kaupunkisuunnitteluvirastossa tulee selvittää, miten maankäyttöä ja asumista koskevien hyvinvointitavoitteiden toteutumista voidaan seurata. Vuonna 2018 toteutetussa suositusten vaikuttavuuden arvioinnissa todettiin, että maankäyttöä ja asumista koskevien hyvinvointitavoitteiden toteutumisen seuranta on vahvistettu uuden strategiaohjelman myötä luomalla mittareita, kuten alueellisen erilaistumisen indikaattori sekä uusi

¹⁹⁵ Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021.

ARVIINTIMUISTIO PVM

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2020 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

maankäytön suunnittelun arviointimenetelmä. Näitä mittareita hyödynnetään tässä arvioinnissa.

Arviointikysymykset ja -aineisto

Arvioinnin pääkysymys: onko Helsinki toteuttanut riittävästi maankäytön ja asuntopoliittikan toimenpiteitä asuinalueiden eriytymisen ehkäisemiseksi?

Osakysymykset

- 1) Onko kaupunki tehnyt merkittäviä maankäyttöön ja asumiseen liittyviä alueellisia toimenpiteitä, joilla se on pyrkinyt vaikuttamaan alueellisia eroja vähentävästi?
- 2) Ovatko asuinalueiden väliset erot kaventuneet?

Arvioinnissa kuvataan keskeisimmät maankäytön ja asumispolitiikan keinot, joilla asuinalueiden eriytymiseen pyritään vaikuttamaan, sekä mahdolliset syyt sille, mikäli eriytymisen kaventaminen on joillain alueilla onnistunut tai epäonnistunut. Mahdollisia vaikutuksia selvitetään alueellisia eroja kuvaavien mittareiden avulla. Tarkoitus on myös pohtia, missä määrin ja minkälaisilla kaupungin toimenpiteillä kyetään lopulta vaikuttamaan alueelliseen eriytymiseen.

Ensimmäisen osakysymyksen riittävyyden kriteerinä on, että kaupungin toimenpiteet ovat merkittäviä. Merkittävyys voi olla taloudellista, maankäytöllistä tai muunlaista merkittävyyttä. Merkittävyyttä tulkitaan esimerkiksi haastatteluaineiston avulla. Toisen osakysymyksen kriteerinä on, että alueiden väliset sosioekonomiset erot sekä erot viihtyisyydessä, turvallisuudessa, ja hyvinvoinnissa kapenevat.

Arvioinnin aineistona käytetään alueellisia tilastoikasarjoja, haastatteluja, tutkimusartikkeleita ja muita aineistoja tarpeen mukaan.

Rajaukset

Arviointi rajataan keskeisimpien alueellisia eroja kuvaavien mittareiden kuvaamiseen vähintään kahden strategiakauden ajalta (2013–2016 ja 2017–2021), koska alueiden eriytymisen ehkäisy on ollut tavoitteena kaupungilla jo kauan ja toimenpiteiden vaikutukset näkyvät vain pitkällä aikavälillä. Lisäksi tarkastellaan esimerkkialueita, kuten Myllypuro ja Kontula. Alueet ovat vierekkäin metron varrella ja rakennettu samalla aikakaudella. Myllypurossa on tehty kuitenkin runsaammin kaupungin toimenpiteitä ainakin maankäyttöön liittyen. Toinen rinnakkainen esimerkkialue on Pihlajisto ja Pihlajamäki, joista toiseen rakennetaan Raide-Jokeria ja viereen tullut Viikinmäen uusi kaupunginosa.