

LIITE 4.2

TURUN YLEISKAAVA 2020

Lähiöuudistus

Sisällysluettelo:

1. Lähiöongelma sekä yleiskaava lähiöuudistuksessa
2. Suomalaisen lähiöuudistuksen taustaa ja uudistuksessa käytettyjä keinoja
3. Turun lähiöuudistuksen tavoitteita koskevat maininnat ja päätökset
4. Lähiöuudistuksen käytännön toteuttaminen
5. Turun nykyinen maankäyttö ja lähiöiden tila
6. Yleiskaava 2020:n tavoitteet ja lähiökehä
7. Lähiökehän kehitys vuoteen 2020 mennessä (arvio)
8. Suositukset
9. Kirjallisuutta
10. Liitteet

1. Lähiöongelma sekä yleiskaava lähiöuudistuksessa

Lähiöongelmat johtuvat suurelta osin tapahtuneesta yleisestä yhteiskuntakehityksestä. Lähiöongelma liittyy myös esimerkiksi talojen vanheneeseen ja niiden rakennusteknisiin virheisiin. Tämän tyyppiset hankaluuudet ovat kuitenkin helposti ratkaistavissa verrattuna ensiksi mainittuun seikkaan.

1980- sekä 1990-lukujen kaupunkikehitystä ovat leimanneet mm. seuraavat piirteet:

- liberalistinen markkinatalous ja kansainvälistyminen
- nopea tietotekninen kehitys
- syvä rakennemuutos (korkea pysyvä työttömyys, köyhyys, syrjäytyminen, ulkomaalaiskysymyksen ratkaiseminen jne.)
- paineet uudistaa sosiaali- ja hyvinvointivaltion rakenteita (palvelujen tuottamisen uudet käytännöt kuten palvelusopimukset jne.)
- alueellinen kahtiajakautuminen ja segregatio
- "yrittäjäkaupunki" (uusi konsernikunta)
- lähiökaupungin muuttuminen autokaupungiksi (yksityisautoilun kasvu)
- uusien suurten kauppakeskusten rakentaminen (kaupan keskittyminen)
- paineet keskittää myös julkisiakin palveluja
- pienten lähipalvelujen karkaaminen lähiöistä
- lähiöiden fyysinen ja sosiaalinen vanheneminen
- ongelmalähiöiden erottuminen muista asuntoalueista
- uusien vetovoimaisten postmodernien asuntoalueiden rakentaminen (uusi merellinen asuminen, uusi keskusta-asuminen)

Yleiskaava lähiöuudistuksessa

Yleiskaavalla ei voi vaikuttaa kaikkiin lähiöiden kehityksen kannalta keskeisiin tekijöihin. Jos lähiöt tahdotaan uudistaa, se on mahdollista toteuttaa käyttämällä yleiskaavan rinnalla muita ohjausvälineitä.

Tällä selvityksellä pyritään antamaan vastauksia siihen miten yleiskaava voi käyttää yhtenä lähiöuudistuksen ohjausvälineenä. Koska yleiskaava lähiöuudistuksen ohjausvälineenä sekä muu lähiöuudistukseen tähtäävä toiminta muodostavat kokonaisuuden, tässä selvityksessä kuvataan myös muita uudistuksen kannalta keskeisiä seikkoja.

Turun lähiökehä rakennettiin hyvin nopeasti. Rakentamisen aikana (60- ja 70-luku) puhuttiin "maankäytön hätätilasta, koska suunnittelu (erityisesti yleiskaavoitus) ja rakentaminen etenivät eri tahdissa. Yleis- ja asemakaavoitus laahasivat rakentamisen jäljessä ja kaavojen ohjausvaikutus jäi osaksi toteutumatta.

Nykyistä rationalistista aluesuunnittelua on arvosteltu mekaanisen ihmiskuvan ruokkimisesta. Funktionalismin perintöön pohjautuvassa suunnittelussa kaupunki viipaloidaan ja paloitellaan osiin (on erikseen alueet asumiseen, erikseen työntekoon jne.). Itse ihminen on nähty siinä eräänlaisena "työkoneena", joka tarvitsee työnsä lomassa vain lepoa ja viihdykettä. Lepoa varten on erikseen metsä(nukkuma)lähiöt, virkistykseen erikseen vapaa-ajanviettolaitokset. Huomispäivän kaupunkia ei voi rakentaa tämän savupiipputeollisen ajattelutavan pohjalta. Tämä koskee erityisesti lähiöiden kehittämistä ja jalostamista.

Lähiökehän rakentaminen oli iso sodan jälkeinen yhteiskuntapoliittinen projekti. Jos vanhojen betonilähiöiden uudistaminen ei ota onnistuakseen, se merkitsee yhden keskeisen modernisaatioprojektin epäonnistumista.

2. Suomalaisen lähiöuudistuksen taustaa ja uudistuksessa käytettyjä keinoja

Lähiöiden kehittämisen tarpeesta alettiin puhua Suomessa jo 1970-luvulla. Käytännön lähiöuudistustyö alkoi kuitenkin vasta 1980-luvulla.

Valtion Asuntorahasto (ARA) pani vuonna 1994 alulle ensimmäisen laajan valtakunnallisen lähiöuudistuksen. Aluksi solmittiin ARA:n ja kuntien kesken ns. puitesopimukset (lähinnä moraalinen sopimus). Kunnat laativat ARA:lle puolestaan ns. kehittämissuunnitelmat. Kuntien ns. väliraportit valmistuivat vuonna 1994. ARA:n projekti päättyi vuoden 1999 lopulla. Loppuraportti valmistui maaliskuussa 2000.

ARA:n projektin suurin merkitys oli siinä, että sen avulla saatiin lähiöuudistuksesta ensimmäisen kerran erittäin runsaasti käytännön kokemusta (fyysiset ja sosiaaliset projektit). ARA:n projektin onnistumista on selvittänyt mm. sosiologi Paavo Viirikorpi.

Turussa lähiöuudistusta on harjoitettu vuodesta 1994 lähtien. Aluksi tarkasteltiin ekologisen lähiöuudistuksen toteuttamista (kilpailtiin ekolähiökohteen valinnasta, valinta osui Vaasan Ristinummen lähiöön). Kuitenkin vasta kun kaupunki solmi ARA:n kanssa puitesopimuksen Varis-suon ja Lausteen lähiöiden uudistamisesta, lähiöprojekti lähti täysillä käyntiin. Lähiöuudistusta laajennettiin myöhemmin myös Runosmäen lähiöön.

Turun kaupunginvaltuuston 16.6.1997 hyväksymässä Turku-strategiassa tähdätään lähiöuudistuksen laajentamiseen. Päätöksessä sanotaan:

- lähiöuudistuksella ja asukkaiden osallistumisella edistetään sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväää kehitystä

- lähiöuudistusta laajennetaan asteittain kaikkiin lähiöihin ja poikkiallinnolliseksi toiminnaksi

- luodaan pysyvä asukasosallistumisjärjestelmä tukemaan lähiöuudistusta, kaavoitukseen vaikuttamista ja lähidemokratian kehittämistä koko kaupungissa

- lähiöitten fyysistä ympäristöä parannetaan ja niiden palveluja säilytetään myös täydennysrakentamisella

Lähiöuudistuksen yleiskaavallisen tarkastelun yhteydessä on huomioitava aina kaupungin yksilölliset piirteet. Turun kaupungin hallinnollinen alue muodostaa noin 50 km pitkän kapean "kravattimaisen" kiilan. Tiiviisti rakennettu (merellinen) kantakaupunki sijoittuu sen eteläosaan Raision ja Kaarinan kuntien väliseen puristukseen. Turku on tosiasiaassa hyvin kompakti kaupunki, sillä Turun lähiökehä sijoittuu kapealle kantakaupunkialueelle. Sitä vastoin esimerkiksi laajoille järviolueille sijoituvan Kuopion aluerakenne on hyvin hajautunut. Kuopiossa esitetyt tavoitteet lähiöiden kehittämiseksi liittyvätkin suoraan kunnan omaan yksilölliseen kaupunkirakenteeseen eivätkä sovellu sinällään muitten kuntien lähiöuudistukseen.

Kuopion yleiskaavoituksessa autokaupunkikehitykseen ja lähiökaupungin uudistamiseen on pyritty seuraavalla kehittämisstrategialla:

- vahvistetaan nauharakenteita
- liitetään pienet lähiöt muuhun kaupunkirakenteeseen
- uudistetaan paikallisliikennettä (mm. edelliseen liittyen)
- kehitetään lähiöiden sisäistä rakennetta
- autoton uusi asuminen ja uudistettu paikallisliikenne

Helsinki on merellinen, väkirikkain sekä toiminnallisesti monipuolisin kaupunki Suomessa. Helsingin (500 000 as.) yleiskaavoitukseen liittyvässä kehittämisstrategiassa (kehyskuva 1992) on tavoitteena se, että tuetaan kaupunginosien kehitystä omaleimaisiksi ja palvelutasoltaan hyviksi "kaupunkikyliksi". Tällöin tarkastelun kohteena on lähiöt ympäristöineen.

Helsingin suurimmat lähiöympäristön kehittämisen tarpeet ovat Itä-Helsingissä. Helsingissä lähiöuudistus on organisoitu siten, että tilavuokriin ja lähiöprojektin toimintakuluihin budjetissa osoitetun erillismäärärahan lisäksi rakennus-, opetus-, liikunta- ja sosiaalivirasto ovat kohdistaneet lähiöprojektialueille omia budjettimäärärahojaan. Toisaalta Helsingin lähiöuudistus perustuu siihen, että kussakin projektilähiössä toimii lähiön oma lähiöarkkitehti, lähiöliikuttaja sekä lähiöperhetyöntekijä. Helsingin lähiöuudistuksessa on sovellettu mm. internetin käyttöä (osallistuminen ja vuorovaikutus). Helsinki on panostanut lähiöuudistukseen enemmän kuin mikään muu Suomen kunta. Esimerkiksi Turussa lähiöuudistus on organisoitu paljon kapea-alaisemmin (hallinto jne.) ja uudistukseen panostetaan paljon vähemmän.

Tampereen kaupungin merkittävin lähiöuudistuskohde on ollut Hervannan lähiö. Tampereella on saatu kokemuksia myös kokonaisten kortteli-alueiden kokonaisvaltaisesta arkkitehtonisesta suunnittelusta ja perus-

korjauksesta. Aikaisemmin Hervantaan tilattiin Reima Pietilän monimuotoisia punatiilisiä rakennuksia ja luotiin alueesta samalla kokonaan uusia mielikuvia. Viherrakentamista on pidetty Hervannassa ainoastaan yhtenä uudistuksen osa-alueena.

3. Turun lähiöuudistusta koskevat päätökset ja tavoitteet

Turun lähiöiden uudistusta ajatellen on laadittu selvityksiä, asetettu tavoitteita, tehty päätöksiä sekä käytetty erilaisia keinoja. Eri aikoina ja eri asiakirjoissa mainitut tavoitteet saattavat olla keskenään ristiriitaisia. Tärkeimmät tavoitteet (asiakirjat ja päätökset) ovat seuraavat:

- kaupungin tavoitteet, kv 13.6.1994
- puitesopimus 4.3.1996 (ARA-Turku)
- Varissuon ja Lausteen kehittämissuunnitelmat
- Turku-strategia (kv 16.6.1997)
- Turun yleiskaava 2020, maankäyttöstrategiavaihtoehdot A B C (kts liite: lähiöitä koskevat maininnat)
- Turun yleiskaava 2020:n maankäyttöstrategia, kv 7.12.1998
- Turun yleiskaava 2020 (ehdotus)

4. Lähiöuudistuksen käytännön toteuttaminen

Lähiöiden kohdalla on havaittavissa erilaisia uhkia, heikkouksia, vahvuuksia ja mahdollisuuksia (kts. liite). Yleiskaavassa asetetuilla tavoitteilla voi vaikuttaa mm. lähiön julkisiin palveluihin (keskusverkko) sekä väestörakenteeseen (täydennysrakentaminen).

Kun lähiöuudistuksen tavoitteena on alueidentiteetin vahvistaminen ja sosiaalisen pääoman kasvattaminen (1) yhtenä keinona on asukkaiden ja lähiön muiden intressiryhmien sosiaalisen ja toiminnallisen ympäristön kehittäminen.

Kun tavoitteena on lähiön taantumiskierteen pysäyttäminen ja alueen vetovoiman parantaminen (2) yhtenä keinona on rakennetun ympäristön parantaminen (peruskorjaus) ja uudistaminen (uusimman arkkitehtuurin mukainen rakentaminen), toisena keinona on uusien mielikuvien luominen alueesta vetovoimaisilla tapahtumilla.

Kun tavoitteena on lähiön peruspalvelujen säilyttäminen ja paikallisten työpaikkojen lisääminen (3) yhtenä keinona on paikallistalouden kehittäminen tukemalla ja helpottamalla yrittäjien toimintaa lähiössä.

Koska yleiskaavalla muutetaan koko kaupunkialueen sekä eri kaupunginosien toiminnallista ja fyysistä rakennetta (asuminen, palvelut, sosiaalinen tasapaino jne.) toimintojen sijoitteluun ja muihin maankäytön rakenteellisiin ratkaisuihin on kiinnitettävä aivan erityistä huomiota.

Lähiöuudistuksen toteuttamisen yhteydessä on toimittava samanaikai-

sesti monella hallinnon eri sektorilla. Huomion kohteena on oltava hyvin monia eri asioita ja uudistuksen onnistuminen riippuu mm. seuraavista seikoista:

- yleinen yhteiskuntakehitys (viimeksi: syvä rakennemuutos, vilkas muuttoliike suurimpiin kaupunkeihin, työmarkkinoiden yllättävät käännteet, segregatio, uusi kointikulttuuri, etnis-kielelliset muutokset jne.)
- kunnan taloudellinen tila (verotulot, budjetti)
- korjausrakentamisen ja uudisrakentamisen suhde (rahoitus jne.)
- henkilöstöpolitiikka (lähiötyöntekijöiden määrä ja ammatitaidot)
- yleiskaavoitus sekä kuntasuunnittelu ohjausvälineenä
- lähiökehän kehitys sekä lähiöstrategian ohjausvaikutus
- lähiöprojekti, käytännön toiminta alueilla (väliraportti 18.4.1997= käynnissä tai suunnitteilla olevien projektien luettelo, seuranta ja johtopäätösten teko)
- hallintokuntien panostus alueelliseen toimintaan
- lähiöuudistuksen koordinaatiotyöryhmän esitykset
- lähiöohjausryhmä (operatiivinen ryhmä)
- yleiskaava ja lähiöuudistus
- julkiset ja kaupalliset palvelut (palveluverkkotyöryhmän raportti 23.3.2000, keskittämisen vaikutukset jne.)
- kaupungin asuntopolitiikka ja -rahoitus (työryhmä, kj 22.3.1999)
- asuttamispolitiikka
- maa- ja sopimuspolitiikka
- kilpailuttaminen
- yk:n sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset (SVA-selvitys)
- aluekumppanuus (ent. alueasukastyö)
- Itä-Turun tavoite 2-ohjelma

5. Turun nykyinen maankäyttö ja lähiöiden tila

Yleiskaava 2020:n liiteaineistoksi laaditussa selvityksessä "Yleiskaavan arviointiselostus, sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset" on kuvattu muutamista näkökulmista Turun maankäytön nykytilaa. Yleiskaavaan liiteaineistoksi on laadittu erikseen ympäristövaikutuksia ja taloudellisia vaikutuksia kuvaavat selvitykset.

Yleiskaavan sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia kuvaavasta selvityksestä voi tehdä johtopäätöksiä myös lähiöiden nykyisestä tilasta. Lähiöongelmat ovat olleet viimeksi pahimmat Itä-Turun alueella. Itä-Turun tavoite 2-ohjelmalla, aluekumppanuudella sekä lähiötyöllä pyritään edistämään alueen uudistamista.

6. Yleiskaava 2020:n tavoitteet ja lähiökehä

Sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia kuvaavassa yleiskaavan arviointiselostuksessa on kuvattu eräitä yleiskaava 2020:n tavoitteita. Tavoitteita on tarkasteltu eräiden muuttujien kohdalla. Lopuksi kyseisessä selostuksessa on kuvattu yleiskaavan toteuttamisen mahdollisia vaikutuksia, arvioitu mahdollista sosiaalista kehityskulkua vuoteen 2020 sekä esitetty suosituksia ongelmien torjumiseksi.

Lähiökehän kohdalla tavoitteeksi on asetettava se, että lähiöt ovat myös tulevaisuudessa vetovoimaisia, sosiaalisesti tasapainoisia ja että alueilla on tarvittavia palveluja. Tässä suhteessa on keskeistä kiinnittää huomiota kunkin lähiön omiin erityisongelmiin liittyviin palveluihin.

Yleiskaavavalmistelun strategiavaiheeseen liittyneissä maankäyttöstrategiakartoissa on useita lähiökehän kehittämisen kannalta merkittäviä seikkoja. Karttoihin liittyy erikseen sosiaalista kehitystä sekä lähiöuudistusta kuvaava kartta (tavoite). Siinä puhutaan lähipalveluista, "asumakunnista", aluekeskuksista, lähiöuudistuskohteista, lähiön täydennysrakentamisesta, asukasosallistumisesta sekä lähiöympäristön parantamisesta.

Strategiavaiheen jälkeiseen kaavavalmisteluun on kuulunut strategiakartoissa asetettujen tavoitteiden sisällyttäminen varsinaiseen yleiskaavaan. Yleiskaavassa (kaavakartta ja selostus liiteaineistoinen) on asetettu lähiöiden kehittämiseksi seuraavia tavoitteita:

- a. Asuinaluekokonaisuudet ("asumakunnat", 6 kpl)
 - koko kaupunkialueen käsittävä uusi toiminnallinen "asumakunta"-aluejako, aluekumppanuus ja pysyvä aluedemokratiajärjestelmä
 - lähiöiden liittäminen osaksi "asumakuntia"
- b. Palveluverkko
 - palveluverkkotyöryhmän raportti 23.3.2000
 - keskuksat
 - hypermarkettien sijoittaminen yleiskaavalla (tiukempi ohjaus)
- c. Pienien lähiöiden yhteen kytkeminen rakentamalla
- d. Itse lähiöalueen kehittäminen
 - täydennysrakentaminen ja lähiön laajentaminen (pientalorakentaminen)
- e. Muut keinot
 - kyseisiä seikkoja on kuvattu tässä yleiskaavan selvityksessä

7. Lähiökehitys vuoteen 2020 mennessä (arvio)

Turun kauppakorkeakoulun opiskelijan Toni Ekroosin tekemässä tulevaisuustutkimuksessa on kuvattu Runosmäen lähiön fyysisen ympäristön

kehitysskenaario vuosien 1999-2000, 2000-2005, 2006-2010 sekä 2020 tilanteissa. Fyysisen ympäristön kehitystä on kuvattu kolmen eri polun pohjalta. Vuoden 2020 tilanteessa Runosmäen lähiötä voivat leimata vaihtoehtoisesti seuraavat piirteet:

1. slummimainen asutus (hylättyjä ja rapistuneita kortteleita, ei palveluja)
2. uusfeodaalinen järjestelmä (laadullisen asumisen kustannukset nousevat rajusti)
3. pohjois-Turun keskus (pohjois-Turun puoliautonominen kaupallinen ja sosiaalinen keskus).

Yleiskaava 2020:n tavoitteena ei ole suoraan mikään näistä kolmesta mallista. Yleiskaavan taustalla on optimistinen näkemys, jonka mukaan lähiöongelma on mahdollista ratkaista. Runosmäen lähiö on yleiskaavassa myös vuonna 2020 periaatteessa samalla tyyppisesti muun kaupunkirakenteen "tasa-arvoinen" osa kuin tähänkin asti.

Tarkasteltaessa koko Turun lähiökehän tulevaa kehitystä vuoteen 2020 mennessä kehityksen kulku voi johtaa lähiöiden kesken esimerkiksi seuraavaan jakoon:

1. lähiökehän SELVIITYJÄLÄHIÖT (lähiöiden kehittämiseen panostetaan ja uudistuksessa saavutetaan hyviä tuloksia, lähiön työttömyys laskee, alueen palvelut onnistutaan ylläpitämään tyydyttävällä tasolla)
2. lähiökehän KITUJALÄHIÖT (kohdan 1. sekä 3. väliin sijoittuvat lähiöt)
3. lähiökehän PUTOAJALÄHIÖT (lähiöiden kehittämiseen panostetaan niukasti, lähiöiden palvelut karkaavat, lähiöongelmat pysyvät jatkuvasti korkealla tasolla, alueen käyttötarkoituksen muutosta suunnitellaan jne.)

Kyseisiä lähiötyyppejä ilmenee lähiökehällä enemmän tai vähemmän riippuen mm. seuraavista seikoista:

1. yleinen yhteiskuntakehitys (kehitystä leimaa paljon tai vähemmän yleisiä uhkia)
2. Turun kaupunkikehitys talouden ja hallinnon osalta (kaupunki panostaa paljon tai vähän lähiöiden palveluihin, lähiöuudistukseen jne.)
3. Uusien kulloisenkin muodin mukaisten asuntoalueiden sijoitus, lukumäärä, laatutaso ja mielikuvamarkkinointi (tällä kehityksellä on vaikutusta ei-toivottavaan alueelliseen eriytymiseen sekä ns. relatiivisen rappeutumisen ongelmaan eli uusien ja vanhojen asuntoalueiden välisen negatiivisen suhteen kehitykseen)

8. Suositukset

Yleiskaavan toteuttamisen sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia kuvaavassa selostuksessa viitataan lähiökehän osalta tähän lähiöselvitykseen sekä suositellaan sitä, että lähiöuudistuksesta sekä aluekumppanuudesta on muodostettava jatkuvaa toimintaa, lähiöuudistuksen tavoitteita sekä keinoja on samalla syvennettävä entisestään.