

Segregaatio metropolialueella

Sakari Kainulainen

11.12.2013

Esipuhe

Suomessa tavoitellaan historiallisen suuria muutoksia niin kuntarakenteen kuin keskeisimpien hyvinvointipalveluiden osalta. Tämä edellyttää kuntien yhteensulautumisia ja yhteistyötä sekä palveluiden tuottamisen uudistuksia monin eri tavoin ja monella hallinnon tasolla. Pääkaupunkiseudun osalta tämä muutos edellyttää myös koko metropolialueen kokonaisvaltaista lähestymistä ja uudenlaisen hallinnollisen rakenteen muodostamista kuntarakenteen päälle.

Tähän raporttiin on koottu nopealla aikataululla tiedossa oleva ymmärrys segregaatiosta Suomessa ja muualla: mitä se on, mistä se johtuu ja miten ilmiön kanssa voi elää? Kaikki tieto on aiemmin tuotettua ja raportin kokoajan tehtävänä on ollut seuloa metropolialueen kannalta merkittävä ja uskottava tieto. Raportin pohjana on hyödynnetty olemassa olevaa tutkimuskirjallisuutta ja raportteja, kuntien tuottamaa julkista materiaalia ja aihepiirin asiantuntijoiden tuottamia näkemyksiä.

Toimeksiannon aikana minulla oli mahdollisuus vieraillla yhdessä maailman köyhimmän maan pääkaupungin slummeista. Lyhyt aineistonkeruumatka Nepalín pääkaupungin Kathmandun Balkhuun toi käsin kosketeltavaksi sen mistä segregaatiossa on kyse. Noin kilometrin mittainen slummi sijaitsee keskellä suurkaupunkia ja rajoittuu selkeästi tien ja joen väliselle alueelle. Tien puolella, ylärinteessä asuvat ne, joiden taloissa on seinät tiilestä ja katot pellistä. Joen puolella asuvien talojen vierustoista virtaa osa ylärinteen käymälä- ja pesuvesistä. Heidän talojensa katot ovat muovista tai ruostuneesta pellistä ja seinät puutikuista ja muovista. Tien puolella on vakaat olot ja pientä kaupankäyntiä, mutta joen puolta vaivaavat jokakeväiset tulvat, jolloin vaarana on asunnon huuhtoutuminen veden mukaan. Kaikki nämä erot vain muutaman askelen päässä. Segregaatio on suhteellinen ilmiö.

Raportin kirjoittamisen jälkeen on käyty kiivastakin keskustelua Perussuomalaisen kansanedustaja Tom Packalenin esittämästä ajatuksesta pisteyttää asuinalueiden (vuokralla asuvia) asukkaita ja siirtää heitä ns. nolla-alueille, jossa olisi keskimääräistä enemmän julkisia palveluita heitä tukemassa. Esitys nosti näkyväksi sen kuinka hienosyisestä asiasta segregaatiossa on kyse ja kuinka nopeasti sen ratkaisupyrkimykset saavat vakavia ihmisoikeuksiin ja –arvoon liittyviä sävyjä.

Raportin näkökulma on segregaation ilmiössä, kuntalaisten elämässä eikä hallinnollisissa tavoissa organisoida työtä sen vastustamiseksi. Toivottavasti raportista välittyy positiivisia mahdollisuuksia pohtia segregaation vastustamista metropolialueella.

Sakari Kainulainen

Sisällys

1 Tausta ja toimeksianto	4
2 Metropolialue	8
3 Mitä tarkoitamme metropolialueen segregaatiolla?	16
4 Mitkä seikat selittävät alueellista eriytymistä?	21
5 Miten vastustaa segregaatiota?.....	25
6 Johtopäätöksiä.....	38
Lähteet.....	42

1 Tausta ja toimeksianto

Tämän työpaperin taustalla on Valtiovarainministeriön 4. lokakuuta 2013 asettama työryhmä, jonka tehtävänä on valmistella lainsäädäntöä metropolihallinnosta. Alueella käynnistetään myös valtion erityinen kuntajakoselvitys. Metropolihallinnon päättäväksi elimeksi tulisi vaaleilla valittu valtuusto. Metropolihallinto hoitaisi muun muassa maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen sekä metropolialueen kilpailukykyyn liittyviä tehtäviä.

Valtiovarainministeriön tiedotteen (155/2013) mukaan asetettu työryhmä valmistelee ehdotukset muun muassa metropolihallinnon rahoituksen ja päätöksenteon järjestämisestä, metropolihallinnon tehtävistä sekä kuntien, valtion, muiden toimijoiden ja metropolihallinnon välisestä toimivallasta ja työnjaosta. Työryhmän tulee myös tehdä ehdotus metropolihallinnon aluerajauksista. Työssä tulee ottaa huomioon alueen kuntarakenteen kehitys. Metropolihallinnon tehtävien tarkka sisältö ja laajuus ovat kytköksissä alueella tapahtuvien kuntaliitosten laajuuteen ja merkittävyyteen.

Hallitus käynnisti kesällä 2012 esiselvityksen metropolialueen kuntajakoselvitysalueista sekä vaihtoehtoisista metropolihallinnon malleista. Esiselvitys valmistui 28.2.2013 ja kunnat antoivat siihen lausuntonsa 22.5.2013 mennessä. Hallitus linjasi jatkovalmistelua 29.8.2013 rakennepoliittisessa ohjelmassaan seuraavasti:

Perustetaan metropolihallinto, jonka päättävä elin on vaaleilla valittu valtuusto. Metropolihallinto hoitaisi metropoliselvityshenkilöiden suositusten mukaisesti alueen kilpailukykyyn sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikan, maankäytön, asumisen ja liikenteen toteuttamisen sekä segregaatioon, työvoimaan ja maahanmuuttoon liittyvien seudullisten kysymysten ratkaisemisen.

Metropolivaltuusto hyväksyisi metropolikaavan ja sen toimeenpano-osan, joka ohjaisi kuntien päätöksentekoa maankäytön, asumisen ja liikenteen asioissa. Tämän tulee varmistaa se, että valtion kanssa yhdessä päätetyt kaavoitus- ja asuntotavoitteet täyttyvät. Metropolihallinto hoitaisi sille osoitetut seudulliset julkishallinnon tehtävät, jotka siirrettäisiin kunnista, kuntayhtymistä ja valtionhallinnosta.

Metropolihallintoon liittyvän lainsäädännön valmistelu käynnistetään nopealla aikataululla rinnan kuntaliitosselvitysten kanssa. Valmistelussa metropolihallinnon tehtävien tarkka sisältö ja laajuus ovat kytköksissä esiselvityksen mukaisesti alueella tapahtuvien kuntaliitosten laajuuteen ja merkittävyyteen.

Segregaatio ei ole uusi ilmiö, vaikka se onkin Suomessa vasta orastavasti ja pistemäisesti havaittavissa. Alueellinen eriytyminen on kansainvälisesti kytkeyty yhä selvemmin osaksi yhteiskuntapolitiikkaa laajemmin. Eräs syy tähän on havainto siitä, että yksinään asuntopolitiikalla on havaittu olevan vain vähän vaikutusta etniseen keskittymiseen (Bolt 2009, 397). Viimeisen puolen vuosisadan kokemusten ja tutkimustulosten perusteella on syntynyt käsitys, että ollakseen vaikuttavia tulee yhteiskunnallisia ongelmia lähestyä moniulotteisesti ja yhtenäisestä viitekehystä käsin. Esimerkiksi vuonna 2011 OECD:n sihteeristö sai tehtäväkseen viitoittaa uusia näkökulmia sosiaaliseen asumiseen kytkien asumisen sellaisiin laajempiin sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin kuten sosiaaliseen koheesioon, köyhyyden vähentämiseen, tulojen tasa-arvoisuuteen sekä alueelliseen ja työmarkkinaliikkuvuuteen.

Sosiaalinen asuntotuotanto ei ole pysynyt samassa tahdissa muun asuntotuotannon kanssa jolloin asuntojen osuus asuntokannasta on monissa Euroopan maissa laskenut. Sosiaalisia asuntoja on myös, osana asuinalueiden uudistamisohjelmia, yksityistetty ja purettu. Uudenlaisia asuttamisen keinoja on kuitenkin etsitty vastauksena mm. globaalin talouden aiheuttamille väestörakenteen muutoksille. Osittain sosiaalinen asuminen onkin nähnyt uudelleen tulemisen hallinnon etsiessä ratkaisuja asumisen kysymyksiin talouden ja demografisten (ml. maahanmuutto) paineiden alla. (Social housing II 2008.)

Eurooppalainen sosiaalinen asuntotuotanto voidaan jakaa kahteen osaan, universalistiseen (skandinavian maat ja Hollanti) ja residuaaliseen (Englanti ja monet Etelä-Euroopan maat) mallin edustajiin. Sosiaalinen asuntotuotanto on vastannut kunkin ajanjakson tarpeisiin. On nähty, että laaja sosiaalinen asuttaminen sopii paremmin poikkeusoloihin kuin vakaampiin yhteiskunnallisiin oloihin. Varhaisimmissa vaiheissaan viime vuosisadan alkupuolella sosiaalinen asuntotuotanto käynnistyi filantrooppisena vapaaehtoistoimintana kohdistuen kaikkein heikoimmassa asemassa olevien asuinolojen parantamiseen. Heti ensimmäisen maailmansodan jälkeen asuntotuotanto painottui massamuotoiseen (universaali) uudelleenrakentamiseen siirtyen kuitenkin varsin nopeasti 1920-luvun loppupuolella tarveharkintaiseen (residuaali) tapaan. Kulta-aikanaan, toisen maailmansodan jälkeisestä ajasta aina 1970-luvulle, sosiaalista asuntotuotantoa dominoi universaali malli samaan aikaan kun pyrittiin estämään huonojen asuinalueiden syntymistä. 1970-luvun puolivälin jälkeen tarveharkintainen sosiaalinen asuntotuotanto on uudelleen ottanut vahvemman sijan Eurooppalaisessa sosiaalisessa asuntotuotannossa. (Social housing II 2008.)

Aiemmin kansainvälisesti ja nyttemmin Suomessakin on todennettu valikoiva muuttoliike, jota on vaikea estää tai muuttaa. Tämä korostaa yhteiskunnan dynaamisuutta ja sitä, että tulevien alueiden sijoitteluissa ja suunnitteluissa tulee kyetä ottamaan huomioon, paitsi uusien alueiden rakenne niiden valmistuessa, myös niiden todennäköiset muutospaineet tulevaisuudessa.

Asuntokokonaisuutta koskevan suunnittelun taustaksi tarvitaankin näkemystä myös siitä millaisia olisivat sellaiset ylikunnalliset välineet, joilla voitaisiin ottaa metropolialueella suhteellisen kokonaisvaltaisesti huomioon uusien asuinalueiden rakenne, sijoittuminen ja kehitys; mihin sijoittuisivat uudet alueet (yhteiset metropolialueelle); miten toteuttaa alueiden rahoittamismallit ja tämän organisointi, rakennuttaminen, ja esimerkiksi infrastruktuurin rahoittaminen. Tähän kokonaisuuteen liittyvät esimerkiksi se miten ARAn rahoitus voisi liittyä metropolihallinnon ohjattavissa olevaan kokonaisuuteen (uustuotanto, korjausrakentaminen), miten erilaiset sosiaalipoliittiset toimet nivotaan yhteen asuinalueiden kehittämisen ja sosiaalisen asuntotuotannon kanssa ja kuinka asukasvalinnat erityisasuntoihin hoidetaan. Onnistuakseen metropolihallinnon tulee kyetä varmistamaan eri toimialojen koordinaatio eri hallinnon tasoilla ja etsiä keinoja kuinka syntyy käytännössä sellaista uutta ajattelua ja toimintakäytänteitä, jotka pureutuvat paikallisiin sosiaalisiin haasteisiin moniammatillisin ja käytäntöä lähellä olevin työmenetelmin.

Paikallisuudessa korostuu myös muiden kuin julkisen sektorin toimijoiden osaamisen hyödyntäminen muodostamalla yhteistyöpintoja julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välille. Tällaisesta toiminnasta onkin nousemassa hyviä esimerkkejä erilaisten verkostojen kokoamisessa (esim. Vamos, etsivä työ). Metropolihallinnon tulee kyetä edistämään innovatiivisten segregaatian vastaisten työtapojen siirtymistä osaksi normaaleja työtapoja (pilotit tukisivat ylätasen segregaatiohallinnon syntymistä), erityisesti asuinalueiden maahanmuuttajien riskiryhmien osalta ja yleisesti sosiaalisen segregaatian osalta.

”Segregaatio ei ilmiönä rajoitu kuntarajoihin, eikä minkään kunnan pitäisi joutua kehittämään ratkaisuja omalla alueellaan esiintyvän segregaatian torjuntaan yksin. Vaikka toimenpiteet kohdistuvatkin asuinalueille ja kortteleihin kunnan sisällä, keinovalikoima on seudun kunnissa varmasti yhteinen. Metropolin tehtävänä olisi määrittää segregaatian ehkäisemisen toimenpiteet eri puolilla metropolia ja kerätä laaja rahoitus pohja valtiolta, kunnilta ja yksityisiltä toimijoilta tarvittavia toimenpiteitä varten.” (Vantaan valtuuston lausunto metropoliesiselvityksestä.)

Selviä merkkejä alueellisesta eriytymisestä on siis olemassa. Ilmiö on voimistunut 1990-luvulta lähtien ja monesti eriytyminen liitetään 1990-luvun laman seurauksiin. Laman jälkeisen ajan

alueellisten erojen havaittiin voimistuneen kuntatasolla (esim. Kainulainen, Rintala, Heikkilä 2001) ja tutkimusmenetelmien tarkentuessa voitiin tarkastella eroja lähes korttelikohtaisesti (esim. Kortteisen ja Vaattovaaran tutkimukset). Useiden empiirisiin aineistoihin perustuvien analyysiensä tulosten pohjalta Vaattovaara ja Kortteinen ovat puhuneet pääkaupunkiseudulla tapahtuneesta historiallisesti merkittävästä muutoksesta, joka on lähtenyt liikkeelle juuri 1990-luvun lamasta ja sitä seuranneesta taloudellisesta nousukaudesta.

Tutkimustuloksia on yhä enemmän ja aihe on myös median suosiossa. Yksittäisetkin tutkimukset saavat paljon näkyvyyttä. Kunnat ja alueet saattavat leimautua, mikä voi lopulta johtaa itse eriytymisen syvenemiseen. Alueen maineella on iso merkitys ihmisten mielissä. Mitä pienempiin tutkimusyksiköihin huomio kiinnitetään, sitä suurempia eroja on nähtävissä. Keskeistä onkin keskittyä - ei siihen onko eroja olemassa - vaan siihen kuinka erojen kanssa tullaan toimeen.

2 Metropolialue

Metropolialueella käsitetään pääkaupunkiseutualuetta (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa) sekä Helsingin seutua (Hyvinkää, Järvenpää, Kirkkonummi, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti). Näiden 14 kunnan alueen väestömäärä on 1,34 miljoonaa asukasta. Seuraavan 15 vuoden aikana alueen väestömäärä tulee ylittämään 1,5 miljoonan rajan. Metropolialue ei ole samanlainen joka kolkaltaan. Kaupunki-/kuntatasolla tarkastellen alueella erottuu ydin (suuret kaupungit Helsinki, Vantaa, Espoo) omana kokonaisuutenaan, radanvarren kaupungit (Kerava, Järvenpää, Hyvinkää) omanaan ja maaseutumaisemmat kunnat (Kirkkonummi, Vihti, Tuusula, Nurmijärvi, Mäntsälä, Pornainen, Sipoo) omanaan. Kauniainen muodostaa oman luokkansa kaikilla mittareilla mitaten. Moni mieltää segregaaation muutamien Itä-Helsingin ja -Vantaan lähiöiden ongelmaksi, mutta kolikon kääntöpuolena on Tuusulan tai Kauniaisten asunto- ja palvelutarjonta, imago, hallinnon ja poliittisten päättäjien tietoisesti tekemät ratkaisut.

Helsingin seutu on Euroopan tasolla yksi nopeimmin kasvavista kaupunkiseuduista. Neljä maahanmuuttoa kymmenestä kohdistuu suoraan Helsinkiin ja tämän lisäksi epäsuorasti maan sisäisenä muuttona muista kunnista. Vuoden 2013 alussa pääkaupunkiseudun asukkaista 12 prosenttia puhui äidinkielenään muita kuin kotimaisia kieliä. Maahanmuutto jatkuu vilkkaana ja seuraavan reilun vuosikymmen jälkeen osuuden oletetaan olevan jo yli 20 prosenttia. Kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja siis tarvitaan, mutta ongelmana on se, kuka näitä vuokra-asuntoja tuottaa ja ylläpitää (Juntto ym. 2010). Pääkaupunkiseudun kehityksessä on nähtävissä kahdenlaista rakenteellista eriytymistä: elinoloihin ja etniseen taustaan pohjaavaa. (Vilkama, Vaattovaara & Dhalmann 2013, 485.) Maahanmuuttajien ja sosiaalisen huono-osaisuuden alueellisen keskittymisen päällekkäisyydestä huolimatta ei pääkaupunkiseudullakaan ole kysymys mistään kokonaisten asuinalueiden tasolla tapahtuneista sosio-spatiaalisista halkeamista (Lankinen 2006; 2007; Kauppinen ym. 2009; Vaattovaara & Kortteinen 2012). Suomessa ei olekaan toistaiseksi nähtävissä selkeitä etnisiä tai kansalaisuuksien keskittymistä, joskin viitteitä sen suuntaisesta kehityksestä on pääkaupunkiseudulla (Vilkama 2011; ks. myös Kauppinen 2000).

On selvää, että pääkaupunkiseudun alueellinen eriytyminen noudattelee kansainvälisiä kehityskulkuja, vaikkakin erot ovat Suomessa suhteellisen pieniä. Kuitenkin muutos on ollut varsin nopeaa 1990-luvun laman jälkeisellä nousukaudella. Pääkaupunkiseudun sisällä ovat koulujen oppimistulosten erot kasvaneet voimakkaasti heijastaen etupäässä oppilaiden vanhempien

Vaattovaara ja Kortteinen (2007) ovat hahmotelleet pääkaupunkiseudun eriytymistä seuraavasti:

”Metropolin ytimessä on kulttuuri- ja liikekeskus ja lähellä sitä seudun varakkaimpien asutus. Tämän ympärillä sijaitsevat kaupungin aiemmille historiallisille reunoille rakennetut, alun perin työväestölle tarkoitettut asuinalueet, jotka ovat metropolin kasvaessa jääneet sen sisälle, osaksi ns. sisäkaupunkia”.

Metropolialueen kuntien tilannetta ja tulevaisuutta on tarkasteltu perusteellisesti metropolialueen esiselvityksessä (Asikainen et. al. 2013). Seuraavassa on tiivis ja ylimalkainen kooste kuntien näkemyksistä asumisen kehittämiseen ja segregatioon. Tiedot on koottu kuntien www-sivuilta aloittaen kunnan strategiasta ja muista asuntopolitiikkaan ja kuntalaisten hyvinvointiin liittyviin dokumentteihin.

Helsinki on yli 600 000 asukkaan kaupunki, jossa ulkomaan kansalaisia on yli kahdeksan prosenttia asukkaista ja muita kuin kotimaisia kieliä puhuvia on toistakymmentä prosenttia. Vuositasolla kasvua on 1,4 prosenttia. (Helsingin kaupunki 2013.) Helsinki on strategiaohjelmansa 2013-2016 vision mukaan asukkaiden yhteisöllinen asuinpaikka ja pääkaupunki, jossa palvelut toimivat ja päätöksenteko on avointa, ja jossa tiede, taide ja luovuus kukoistavat. Helsinki on maailmanluokan liiketoiminta- ja innovaatiokeskus, jonka menestys koituu asukkaiden hyvinvoinnin ja koko Suomen hyväksi. Metropolialuetta kehitetään yhtenäisesti toimivana alueena, jossa on luonnonläheinen ympäristö ja hyvä asua, oppia, työskennellä sekä yrittää. Ohjelmassa on kirjattu auki lukuisia tavoitteita ja toimenpiteitä alueellisen eriytymisen vastaiseen työhön. Näissä korostetaan mm. maahanmuuttajien aktiivista osallisuutta, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamista ja huono-osaisimpien ensisijaisuutta palveluiden suhteen. Erikseen on painotettu kaupunginosien pitämistä eloisina ja houkuttelevina eri keinoin. Keinoina ovat niin uudistuotannon suunnittelu kuin olemassa olevien kaupunginosien yhteisten alueiden kunnosta huolehtiminen.

Kansainvälisessä vertailussa Helsinki profiloituu edelleen sosioekonomisesti varsin tasapainoiseksi kaupungiksi. Erityisen huonoja alueita ei ole syntynyt ja kaupunginosien eroja on pystytty tasapainottamaan. Helsingin kaupungin tietokeskuksen "Metropolialueen talous" -tutkimuksessa Loikkanen et al., huomauttavat, että alueiden eriytyminen on toisaalta myös osa suurkaupunkien luontaista kehitystä. Alueiden vetovoimaisuuden kannalta on tärkeää, että heikentävät tekijät pyritään minimoimaan, eli ei esimerkiksi kasata tuettua asumista yhteen paikkaan, pidetään huoli rakennuskannan kunnosta ja tuetaan alueen sijaintia verkostomaisella kaupunkirakenteella, josta on

hyvät yhteydet paitsi paikallisiin palveluihin, myös Helsingin keskustaan ja muihin merkittäviin keskittymiin. (Helsingin yleiskaava 2013.)

Lähiöprojektin ja Urban II-ohjelman vaikutuksia arvioitaessa Helsingin lähiöt olivat haastateltujen mielestä muuttuneet viime vuosina enemmän myönteiseen kuin kielteiseen suuntaan. Alueiden rauhallisuutta, turvallisuutta sekä ympäristön ja palvelujen parannuksia voitaneen pitää eräänlaisina myönteisen alueellisen kokonaisuutoksen avaintekijöinä. Keskeisimmiksi kehittämiskohteiksi nimettiin taantuvat ostoskeskukset ja asemanseudut, siisteyden parantaminen, luonnonympäristön säilyttäminen, puistot ja ulkoilumahdollisuudet, hyvät liikenneyhteydet, turvallisuus sekä toimivat lähipalvelut. Tärkeässä asemassa lähiöparannusten onnistumisessa ovat kaupungin vuokrataloyhtiöt. Erityisesti vähiten arvostetuissa lähiöissä tarvittaisiin kuitenkin tukea ja esimerkkejä korjausrakentamisen kokemusten kartuttamiseksi ja vauhdittamiseksi. (Korhonen 2008.)

Vantaa on yli 200000 asukkaan kasvava kaupunki. Vuositasolla väestökasvua on noin 1,1 prosenttia. Ulkomaalaistaustaisten osuus asukkaista on yli 11,5 prosenttia. Vantaan muuttovoitto oli vuonna 2011 pelkästään ulkomaan muuttojen varassa. Keskimäärin ulkomailta tulleiden osuus muuttovoitosta on ollut 95 prosenttia viimeisen kymmenen vuoden aikana. Vantaan väkiluvun ennustetaan kasvavan vuonna 2040 yli 255 000 asukkaaseen. Vantaan asunto-ohjelman 2009-2017 strateginen linjausehdotus on, että *"kaavoituksella ja maapolitiikalla varmistetaan, että uudet asuinalueet ja täydennysrakentamiskohteet liittyvät luontevasti nykyiseen kaupunkirakenteeseen, muodostavat elinympäristöltään laadukkaita kokonaisuuksia ja tarjoavat monipuolisesti erilaisia asumisvaihtoehtoja, talotyyppejä ja asunnon hallintamuotoja"*. Tavoitteena on säilyttää ja lisätä asuinalueiden sosiaalista eheyttä ja siten yleistä viihtyvyyttä ja turvallisuutta. (Vantaan monikulttuurisuusohjelma 2009-2012.) Vantaan kaupunginvaltuuston (4.3.2013) lausunnossa kuntarakennelakiluonnoksesta se arvioi, että seudun kehitystä leimaa segregatio, jonka voimakkuudesta ja alueellisesta kattavuudesta (kortteli, kaupunginosa, alue) on erilaisia näkemyksiä. Valtuuston mukaan pääkaupunkiseudun kehyskunnilla tulee olla suurempi vastuu segregatian torjunnasta. Vantaa korostaa metropolialueen kokonaisedun merkitystä ja kehittämisessä ei tule sen mukaan lisätä uusia hallinnon ja päätöksenteon tasoja, vaan tehostaa ja selkiinnyttää nykyistä seudullisten palveluiden strategista suunnittelua ja päätöksentekoa erityisesti Helsingin seudun alueen maankäytön, asumisen, liikenteen ja ympäristön osalta demokratian lisäämiseksi, kilpailukyvyn vahvistamiseksi ja segregatian ehkäisemiseksi.

Espoossa asui vuoden 2012 lopussa yli 256000 asukasta. Näistä 11,3 prosenttia puhui äidinkielenään muuta kuin kotimaisia kieliä. Viime vuosina väestönkasvu on ollut vuositalolla 1,7 prosentin luokkaa. Jatkossa väestökasvua arvioidaan olevan vuositasolla noin 3500 henkeä. Noin puolet väestönkasvusta on tullut muuttovoittona ja pääosin siirtolaisuudesta.

Kaupunkirakenteellisesti monikeskuisuus synnyttää palveluiden rakentamistarvetta ja osa alueista voi jäädä palveluiden suhteen katveeseen. Joillain alueilla rakennuskanta on yksipuolista ja osa alueista tulee laajojen peruskorjaustoimenpiteiden kohteeksi. Tulevaisuuden työvoimatarpeen näkökulmasta riittävän monipuolinen vuokra-asuntokanta ja -tuotanto on välttämätön. (Espoolaisten hyvinvoinnin tila 2013.)

Keravan asukasluku on 2000 -luvulla kasvanut keskimäärin 1,2 % vuodessa. Asukkaita kaupungissa on yli 34500. Kasvun aiheuttaman palvelutarpeen hoidossa käytetään mahdollisimman paljon hyväksi olemassa olevaa palveluverkkoa. Merkittävä osa kasvusta suunnataan jo rakennetuille alueille täydennysrakentamisella. Kuntayhteistyön mahdollisuus tutkitaan aina erilaisissa toiminnan kehittämishankkeissa. Keravan kannalta luontevimpia yhteistyökumppaneita ovat jo maantieteellisistä syistä Järvenpää, Tuusula, Vantaa sekä Sipoo. Seudun kuntien kanssa selvitetään mahdollisuudet yhteisiin järjestelyihin palvelutuotannossa.

Järvenpään (Kaupunkistrategia 2013-2020, Toimintaympäristöanalyysi, Talous, väestö ja elinolot) väkiluku oli vuoden 2011 lopussa 38966. Väestömäärä kasvoi edellisvuodesta 286 henkilöllä. Ennakkotiedon mukaan kotimainen nettomuutto oli -63 ja nettomaahanmuutto 115 henkilöä. Ulkomailta on tullut muuttovoittoa joka vuosi 1990-luvun loppupuolelta lähtien. Järvenpään kaupunkistrategian toteuttamisohjelma 1:ssä (Palveluohjelma 2013) korostetaan erityisesti mm. seuraavien, asuinalueiden eriytymiseen liittyvien tekijöiden onnistuminen: maan hankinta, kaavoitus, tonttutuotanto ja niihin liittyvä kunnallistekniikan rakentaminen ja heikoimmassa asemassa olevien hyvinvointia edistävät, ennaltaehkäisevät ja omatoimista selviytymistä tukevat palvelut sekä kaupungin vetovoimaisuutta lisäävät asumiseen, viihtyisyyteen, turvallisuuteen, osaamiseen ja vapaa-ajan toimintoihin liittyvät palvelut.

Hyvinkään kaupunki (Hyvinkään kaupunkistrategia 2009-2012) haluaa olla vuonna 2017 metropolialueella kasvava, vetovoimainen, viihtyisä ja turvallinen Pohjois-Uudenmaan keskus. Kaupungin kasvaminen osana metropolialuetta on yksi sen kolmesta strategisesta valinnasta. Kuntayhteistyön tavoitteena on kehittää kuntien palvelutuotantoa ja mahdollistaa yhteistyönä tuotettujen kokonaistaloudellisesti järkevien ratkaisujen kehittämisen. Kuntayhteistyön tulee

hyödyttää hyvinkääläisiä sekä parantaa palvelujen laatua ja saatavuutta. Kaupunki edistää elinkeinoelämän, julkisten palveluntarjoajien ja kolmannen sektorin yhteistyötä. Hyvinkää haluaa toimia aktiivisesti kuntayhteistyön edistäjänä ja löytää uusia yhteistyön mahdollisuuksia.

Kirkkonummen houkutteleva maantieteellinen sijainti ja viihtyisä asuinympäristö ovat merkinneet lähes yhtäjaksoista väestömäärän kasvua viimeisten viiden vuosikymmenen aikana. Pelkästään 2000-luvulla kirkkonummelaisia on tullut lisää yhden keskikokoisen kunnan asukasluvun verran eli noin 5500 asukasta. Kunnassa on asukkaita reilut 37 000. Kaavoituksella ja maapolitiikalla myötävaikutetaan tasapainoiseen väestörakenteeseen. Kunnan maapolitiikan peruseriaatteena on pitkäjänteinen, hallittu ja tasapainoinen väestönkasvu. Kaavoituksen, liikenteellisten ratkaisujen sekä palvelujen suunnittelun koordinaatiolla pyritään jatkossa parantamaan asukkaiden elinympäristöä ja toimintamahdollisuuksia. Asuinympäristöt rakennetaan siten, että ne tukevat eheää yhdyskuntarakennetta. Kirkkonummen kunta toimii aktiivisesti, aloitteellisesti ja yhteistyöhakuisesti erityisesti Helsingin seudun kuntien kahden- ja monenvälisessä yhteistyössä.

Vihdin kunta on kasvukunta. Väestökasvun odote on noin 1,5 % per vuosi väestömäärän ollessa vuonna 2013 yli 28 500. Vihdissä päätöksentekoon vaikuttaa koko ajan lisääntyvä alue- ja seutuyhteistyö ja metropolipolitiikan linjaukset. Turvallisuutta voidaan lisätä siten, että kunnan kaikki asuinalueet pidetään elinvoimaisina. On tavoiteltavaa, että palvelut ja työpaikka-alueet sijaitsevat lähellä toisiaan. Kunnan visiona on olla vuonna 2025 metropolialueen moderni, luonnonläheinen ja yhteisöllinen kasvukunta. Metropolialueeseen liittyvät elementit: Tehokkaat liikenneyhteydet ja palveleva liikennejärjestelmä, Suuntautuminen pääkaupunkiseudulle ja Aktiivinen toimija metropolialueella.

Tuusulassa on lähes 38 000 asukasta ja kuntalaisten määrä on kasvanut viime vuosina noin 1,2 prosenttia vuosivauhdilla. Tuusulan kuntastrategiassa asetetaan maankäytön tavoitteeksi, että uudisrakentamisen painopiste on keskuksissa ja taajamissa jolloin tämä luo edellytykset joukkoliikenteelle ja monipuolisemmille palveluille. Asumisen osalta edistetään erilaisten ja eri-ikäisten monimuotoista asumista viihtyisässä kulttuuriympäristössä. Liikennejärjestelmää taas kehitetään aktiivisesti seudullisena kokonaisuutena.

Nurmijärven kunnan väestönkasvu on ollut 2000-luvun alkupuolella voimakasta, tasaantuen parina viime vuotena alle puoleentoista prosenttiin. Nykyisellä kasvuvauhdilla Nurmijärvellä olisi vuonna 2020 noin 48800 asukasta.

Mäntsälän kunnassa on yli 20 000 asukasta. Toimintaympäristöanalyysin lopputuloksena voidaan tiivistää seuraavat, Mäntsälän kunnan tulevaisuuden kannalta keskeisimmät muutoshaasteet: Mäntsälä kasvaa voimakkaasti osana metropolialuetta, Kunnan asukasluvun ennakoitaan kasvavan runsaalla 3500 asukkaalla vuoteen 2020 mennessä, Yhdyskuntarakenteen hallinnan ja tasapainoisen kasvun merkitys palveluiden järjestämisessä kasvaa ja Mäntsälässä asutaan myös tulevaisuudessa sekä keskusta-alueella että elävissä kylissä. Seutuyhteistyö on yksi viidestä strategiaa suuntaavasta näkökulmasta ja strategisena tavoitteena on, että Mäntsälä järjestää palveluja ja kehittää metropolialuetta kymppikunnat ensisijaisena yhteistyötahonaan.

Pornainen on yli 5000 asukkaan voimakkaasti kasvava kunta.

Sipoo 2025 -suunnitelman yhtenä lähtökohtana on, että Sipoo on vetovoimainen kaksikielinen saaristokunta, joka vastaa metropolialueen kasvuhaasteisiin. Nykyisen asukasmäärän (19 000) odotetaan kasvavan vuoteen 2025 mennessä 30 000 kuntalaiseen kasvuvauhdin ollessa vuosittain kahdesta viiteen prosenttia. Maankäytön, asumisen ja liikenteen osalta mm. kaavoitetaan pääosin kunnan omistamalle maalle; suunnitelmakauden alkupuolella painopisteet Nikkilässä ja Talmassa ja loppupuolella Etelä-Sipoossa. Sipoon taajama-alueet toteutetaan sosiaalisesti tasapainoisina, joukkoliikenteeseen ja Nikkilässä raideliikenteeseen tukeutuvina sekä rakenteeltaan tiiviinä.

Kauniainen. Kauniaisten asukasluku kasvoi 118 henkilöä vuonna 2011 ja oli vuoden lopussa 8 807. Lähivuosien asuntotuotannon johdosta asukasluvun kasvu arvioidaan jatkuvan 120 -130 asukkaan vuosivauhdilla. Vieraskielisiä on 4 % asukkaista. Kaupungilla on avoin sopimus ELY-keskuksen kanssa pakolaisten vastaanottamisesta vuosittain ja heille on osoitettu asunto normaalista asuntokannasta. Viimeisen parin kolmen vuoden aikana Kauniaisiin on vastaanotettu 18 pakolaista. Kaupungissa on pientalo- ja kerrostalorakentamista sovitettu yhteen siten, että pientalojen osuutta on painotettu enemmän. Asuntojen määrän lisääntyminen kuluvan vuosikymmenen aikana tulee olemaan merkittävää Kauniaisten historiankin valossa. Tämän vuosikymmenen jälkeen asuntotuotantoa tapahtuu lähinnä täydennysrakentamisena pientaloalueilla. Kauniaisten turvallisuussuunnitelmassa on syrjäytymisen ehkäiseminen nostettu keskeiselle paikalle. Sosiaalisen eriarvoisuuden lisääntyminen on nostettu hyvinvointikertomuksen 2009 yhdeksi toimintaympäristön muutokseksi.



Yhteenvedetään:

- Metropolialueen kunnat ovat voimakkaan muuttovoiton (siirtolaisten) kohteena
- Segregaatiokysymykset nousevat esiin suurten kuntien asiakirjoissa
- Useimmat kunnat näkevät metropolialueen tasapainoisen kehityksen osana strategioitaan
- Kunnat korostavat asuinalueiden osalta tasapainoista ja eheää yhdyskuntarakennetta ja asukkaiden hyvinvoinnin turvaamista
- palveluiden ja suunnittelun osalta kaivataan koordinoitumpaa yhteistyötä

3 Mitä tarkoitamme metropolialueen segregaatiolla?

Metropolialueen sosiaalista eheyttä kartoittanut ryhmä (Turunen 2011) jäseni metropolialueen eriytymistä seuraavasti:

”Alueiden eriytyminen on yhä selvemmin havaittavissa ja viimeaikaisten tutkimusten valossa näyttö pääkaupunkiseudun alueellisesta ja sosiaalisesta eriytymisestä on vahvaa. Alueellinen eriytyminen näkyy hyvinvointierojen kärjistymisenä ja väestön jakautumisena erityisesti koulutuksen ja tulotason suhteen. Sosiaaliselta rakenteeltaan eriytyneillä asuinalueilla työllisyystilanne ja asunnon hallintasuhde vaihtelevat suuresti. Sosiaalinen ja alueellinen eriytyminen voidaan katsoa negatiiviseksi silloin, jos tiettyjen alueiden asukkaat kokevat ettei heillä ole tasa-arvoisia mahdollisuuksia kehittää kykyjään ja osallistua yhteiskuntaan ja työelämäään. Erityistä tukea tarvitseville alueille ominaisia piirteitä ovat korkea työttömyysaste, vuokra-asuminen ja alhainen tulotaso. Alueellista eriytymistä lisääviä tekijöitä ovat myös asuinalueiden erilainen arvostus ja sisäinen muuttoliike.”

Alueellinen eriytyminen on lähellä sosiaalisen koheesion käsitettä, ollen sen kääntöpuoli. Andreas Novy, Daniel Swiatek ja Frank Moulaert (2012) ovat uudelleen jäsentäneet sosiaalisen koheesion käsitettä. Sosiaalisen koheesion voi ymmärtää palapeliksi jossa erilaiset palaset muodostavat keskenään merkittävän ja eheän kokonaisuuden. Kirjoittajien mukaan kaupunkiympäristöön siirrettynä sosiaalinen koheesio tarkoittaisi *mahdollisuutta elää erilaisina mutta kuitenkin yhdessä*. Tämä ei kuitenkaan ole heidän mukaansa riittävää. Käydessään läpi sosiaalisen koheesion käsitteen käyttöä Euroopan unionin asiakirjoissa, he löytävät useimmissa paikoissa yhteyden työllisyyden ja sosiaalisten erojen kaventamisen välillä. Markkinavoimien katsottiin tuottavan alueiden välisten erojen kasvua samaan aikaan kun Euroopassa vannottiin kilpailukyvyn nimeen. Tutkijat korostivat (2012, 1877) sitä, että sosiaalinen koheesio ei ole asia sinällään, vaan monien toisiinsa kietoutuneiden asioiden tulos. Pohjaten Kearns ja Forrost (2000) määrittelyksiin, he hahmottavat sosiaalista koheesiota (suhteessa kilpailukykyyn) neljästä näkökulmasta: sosiaalitaloudellinen (solidaarisuus ja syrjäytyminen), kulttuurinen (arvot ja identiteetti), ekologinen, poliittinen (kansalaisuus ja osallistuminen). Tutkijat päätyvät korostamaan vahvasti tiedon merkitystä vastauksena sosiaalisen koheesion tavoittelussa ja akateemisen tutkimuksen kytkemistä osaksi tiedontuotantoa: *tarvitaan uutta jatkuvan oppimisen kulttuuria ja demokraattisia keinoja ongelmien ratkaisemiseen*. Samankaltaista tiedon ja muutoksen yhteyttä ovat korostaneet Bell, Addy, Madew ja Kainulainen (2012) pohtiessaan korkeakoulun merkitystä ja mahdollisuuksia näiden kehittäessä

ympäröivää yhteiskuntaa. Heidän mukaansa keskeistä on tiedon ja kehittämisprosessin omistajuus ja korkeakoulun pitkäaikainen ja päämäärätietoinen sitoutuminen alueelliseen kehittämiseen. Tarvitaan sellaista tietoa, jonka varassa on mahdollista kehittää alueita niiden omista lähtökohdista käsin.

Metropolialueen sosiaalisella eheydellä tarkoitetaan yhdenvertaisten ja tasa-arvoisten mahdollisuuksien luomista ja turvallisen elinympäristön takaamista. Sosiaalista eheyttä vahvistavilla toimenpiteillä pyritään syrjäytymisen ja huono-osaisuuden ehkäisyyn sekä yksilöiden, ihmisryhmien että alueiden tasolla. Metropolialueella ja erityisesti pääkaupunkiseudulla sosiaalinen eheys ja syrjäytyminen vaativat määrätietoisia toimenpiteitä, sillä hyvinvoinnin uhkatekijöiden ja sosiaalisten ongelmien kirjo on muuta maata suurempi. Metropolialueen ja sosiaalisen eheyden määrittelyjen taustalla on huomioitu metropolipolitiikka ja lähiöohjelma sekä muita vuoden 2010 aikana tehtyjä metropolialuetta koskevia selvityksiä. (Turunen 2012.)

Douglas Massey and Nancy Denton (1988) ovat jaotelleet segregaatiota mittaavat indikaattorit viiteen ryhmään. Nämä myötäilevät käsitystämme siitä mistä segregaatiossa on kyse. Ensinnä voidaan arvioida (etnisten) ryhmien asumista omilla alueillaan (Unevenness). Toiseksi voidaan mitata ryhmien sekoittumista keskenään (Separateness). Kolmanneksi voidaan arvioida ryhmien kasautumista (Clustering) alueittain vierekkäin. Neljänneksi voidaan mitata samankaltaisten ihmisten tiivistyminen (Concentration) tiheimmin asutuille alueille ja viidenneksi ryhmien keskittymistä (Centralisation) keskusta-alueille.

Katja Vilkanen (2011) tulokset osoittavat asuinalueiden etnisen eriytymisen edenneen pääkaupunkiseudulla kansainvälisestä kehityksestä tuttuun tapaan. Vaikka kantaväestön ja maahanmuuttajien eriytyminen omille asuinalueilleen on seudulla kansainvälisiä esimerkkejä maltillisempaa, ovat erot asuinalueiden välillä vahvistuneet 2000-luvun kuluessa. Eriytyminen on voimistunut erityisesti kantaväestön valikoivan muuttoliikkeen sekä vilkkaan maahanmuuton seurauksena. Kehitys näyttää kytkeytyvän ennen kaikkea asuinalueiden eriaasteiseen kykyyn houkutella uutta asuntoa etsiviä asukkaita – etenkin kantaväestöä – ja pitää kiinni asunnonvaihtoa harkitsevista vanhoista asukkaista. Tässä kilpailussa maahanmuuttajien asumiskeskittymiksi muodostuneet alueet ovat pärjänneet muita asuinalueita heikommin. Alueellisen eriytymisen tulevan kehityksen kannalta olennaista on, miten kantaväestön ja maahanmuuttajien muuttoliike pääkaupunkiseudulla jatkossa suuntautuu. Tutkimuksen kuvaaman nykykehityksen perusteella on

oletettavaa, että asuinalueiden etninen eriytyminen etenee pääkaupunkiseudulla jonkinasteisena myös tulevaisuudessa.

Vantaan kaupunki selvitti kaupungin segregatiota vuonna 2000 (Kekkonen 2002). Selvityksen tavoitteena oli tuottaa kuvaus Vantaan alueellisesta eriyymisestä ja eriytymisen ulottuvuuksista. Löytyi kolme faktoria, eli alueellisen eriytymisen ulottuvuutta: (1) Puutteelliset resurssit, eli alueet, joille on keskittynyt useita yhteiskunnallisiin tukitoimiin liittyviä tekijöitä, (2) Urbanisuus, jolla viitataan alueisiin, joissa empiirisillä kriteereillä mitaten on urbaanisuuteen liittyviä tekijöitä, sekä (3) vanhemmat ikäpolvet, joka liittyy alueisiin, joilla muun muassa keski-ikäisen ja vanhemman väestön osuus on suuri ja nuorten lapsiperheiden osuus matala. Tuloksena esitettiin, että Vantaa on alueellisesti tasa-arvoinen kaupunki, joskin kahtiajakautumista oli havaittavissa Länsi- ja Itä-Vantaan välillä, niin että puutteellisten resurssien alueet ovat keskittyneet Itä-Vantaalle. Toimenpidesuosituksena esitettiin, että kaavoituksella tulisi varmistaa asuinalueiden asuntokannan heterogeenisyys.

Saikkonen, J. & Jaakkola, T. & Salmi, A. & Tähtinen, V. (2013) ovat koonneet ajankohtaisen näkemyksen segregatiosta pääkaupunkiseudulla. *Etnisestä segregatiosta* he toteavat, että kansainvälisiä kokemuksia myötäillen havaitaan, että maahanmuuttajaväestö ei sijoitu seudulla tasaisesti kaikille asuinalueille. Alueittain tarkasteltuna maahanmuuttajien osuus korkeimmillaan lähentelee 29 prosenttia väestöstä. Kaikista pääkaupunkiseudun kunnista löytyy vähintään yksi alue, joilla maahanmuuttajien osuus on yli 25 prosenttia. Yli 20 prosentin osuuden omaavia alueita on Helsingissä yhdeksän ja Espoossa sekä Vantaalla neljä molemmissa. Alueellinen painotus on lähiövyöhykkeen kerrostaloalueilla, Itä-Helsingissä, mutta myös Vantaalla ja Espoossa.

Suurin yksittäinen maahanmuuttajien keskittymä on Espoon Suvela, jossa vuonna 2012 asui runsaat 3 000 maahanmuuttajaa. Helsingissä Itäisen suurpiirin alueen 103 800 asukkaasta lähes 18 900 eli 18,2 prosenttia oli maahanmuuttajia. Pääkaupunkiseudulla maahanmuuttajien osuus väestöstä, noin 11 prosenttia on yli kolminkertainen kehyskuntiin nähden, joissa maahanmuuttajien osuus väestöstä on noin 3,4 prosenttia. Myös absoluuttisissa väestömäärissä ero on suuri. Pääkaupunkiseudulla asui vuoden 2012 alussa 116 700 maahanmuuttajaa kun kehyskunnissa vastaava lukumäärä oli 10 500. Maahanmuuttajaväestön osuus on prosenttiyksiköissä mitattuna kasvanut eniten alueilla, joilla oli vuonna 2000 jo suhteellisesti enemmän maahanmuuttajia kuin kaupungissa keskimäärin. Kun vuonna 2000 kymmenellä korkeimman maahanmuuttajien väestöosuuden alueella

maahanmuuttajien osuus vaihteli välillä 10 ja 15 prosentin välillä, oli vastaava vaihteluväli vuoden 2012 alussa 23 prosentista lähes 29 prosenttiin.

Sosioekonomisen segregaaation osalta tarkastelu keskittyy alueen keskimääräinen tulotasoon, koulutustasoon ja työttömyysasteeseen. Väestön koulutustaso on pitkään kohonnut. Esimerkiksi Helsingissä ylemmän korkeakoulututkinnon (ml. tutkijakoulutuksen) suorittaneiden osuus 25–64 –vuotiaista on kohonnut vuoden 2000 15,4 prosentista 20,7 prosenttiin vuonna 2012. Vastaavan suuntainen muutos on tapahtunut kaikissa pääkaupunkiseudun kunnissa. Korkeimmat väestöosuudet ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita 25–64 -vuotiaita löytyvät Espoosta ja Helsingistä. Alueet ovat vahvasti pientalopainotteisia. Vantaa eroaa merkittävästi Helsingistä ja Espoosta: kärkialueet ylittävät niukasti Helsingin keskimääräisen tason, mutta jäävät Espoon keskitason alapuolelle. Yleiskuva on, että ylemmän korkeakoulutuksen saaneiden alueellinen sijoittuminen pääkaupunkiseudulla painottuu vahvasti Espoon pientaloalueille, Helsingin kantakaupunkiin sekä joillekin Helsingin pientaloalueille. Lähiövyöhykkeen kerrostaloalueet sekä Vantaa lähes kokonaisuudessaan ovat tässä suhteessa matalamman koulutustason alueita.

Espoo erottuu selvästi Helsinkiä ja Vantaata korkeamman tulostason alueena. Pääosa korkeakoulutettujen osuudella kärkialueiksi arvioiduista alueista on sitä myös tuloilla mitattuna. Pienituloisimmat alueet ovat pääosin lähiövyöhykkeen kerrostaloalueita ja toisaalta opiskelijavoittoisia asuinalueita.

Helsingin metropolialue muodostaa yhden työssäkäyntialueen. Kuntien välisessä vertailussa Espoon työttömyysaste on ollut vuodet ennen edellistä lamaa (2000–2009), alhaisempi kuin Helsingin ja Vantaan työttömyysasteet. Useissa kehyskunnissa työttömyysaste on myös suhteellisen alhainen. Alueittain tarkasteltuna työttömyysasteiden erot ovat suuria. Vuonna 2009 korkeimman työttömyysasteen omaavalla alueella työttömyysaste oli yli 16 prosenttia ja kymmenen korkeimman työttömyysasteen alueen keskiarvokin oli 14,9 prosenttia. Nämä alueet sijaitsevat Itä- ja Koillis-Helsingissä sekä Vantaalla. Toisaalta alhaisimman työttömyysasteen alueilla kymmenen kärjen keskiarvo oli 2,9 prosenttia. Työttömyysaste on kääntopuoli koulutustasosta ja tulotasosta. Korkeampi koulutus edistää työllistymismahdollisuuksia ja johtaa keskimäärin korkeampaan tulotasoon.

Edellä esitettyjen kolmen sosioekonomista segregatiota kuvaavaan ulottuvuuden esiintyminen alueellisesti ei ole pelkästään sosiaalisen dynamiikan tulosta. Asuntokannan rakenteella on

keskeinen rooli ilmiöiden esiintymiselle. Alhainen tulotaso rajoittaa valinnanvaraa asuntomarkkinoilla ja yhteiskunnan rahoittama vuokra-asuntokanta on tällöin monille ainoa vaihtoehto. Tämän vuoksi ei olekaan suuri yllätys, että segregaatiotarkasteluissa koulutustasoltaan ja tulotasoltaan alimmat ja työttömyysasteeltaan korkeimmat alueet ovat usein alueita, joilla yhteiskunnan rahoittamaa vuokra-asuntokantaa on eniten.

Yhteenvetäen:

- Segregatio noudattelee metropolialueella kansainvälisiä esimerkkejä
- Ongelmat ja segregatiokehitys ovat edelleen hallittavissa, mutta erot alueiden välissä ovat kasvussa
- Keskeistä on kiinnittää huomio etniseen ja sosiaaliseen segregatioon; edellisessä keskeisellä sijalla on sosiaalinen asuntotuotanto (asukkaiden sijoittaminen) ja sen ylläpito ja jälkimmäisessä sosiaalipoliittiset toimet (jotka kohdistuvat myös etnisiin ryhmiin)
- Segregatiota ovat synnyttäneet niin sääntely, resurssierot ja valintakäyttäytyminen. Muuttojen merkitys on kasvanut erojen selittäjänä.

4 Mitkä seikat selittävät alueellista eriytymistä?

Ron Johnstonin (2013) mukaan segregaatoin syntyminen on luokiteltavissa kolmeen kategoriaan: sääntelyyn (discrimination), resurssieroihin (disadvantage) ja valintakäyttäytymiseen (choice). Ensimmäinen pohjaa sellaiseen toimintaan jolla säädelään asunnon sijaintia ja kärjistetyimmillään määrätään missä kunkin on oikeus asua (vrt. Etelä-Afrikan apartheidpolitiikka). Tällöin segregatio on synonyymi rasismille. Tässä voi nähdä yhtymäkohtia tilanteelle jossa viranomaiset osoittaa rahattomalle asunnon tietyltä alueelta; muuta vaihtoehtoa ei faktuaalisesti ole olemassa. Toinen liittyy ihmisten erilaisiin aseisiin yhteiskunnassa ja erityisesti ihmisten taloudellisiin resursseihin, joilla he voivat säädellä asuinpaikkaansa. Kolmanneksi segregatiota voi syntyä ihmisten mieltymysten välityksellä, jolloin muutto suuntautuu segregatiota lisäävästi tai sitä vähentävästi.

Vilkama, Vaattovaara ja Dhalmann (2013) ovat selvittäneet muuttoliikkeen valikoivuutta pääkaupunkiseudulla. He havaitsivat, että sosiaaliset ongelmat ja etnisyyden lisääntyminen paikantuu samoille alueille, jolloin niiltä alueilta muutetaan pois. Muuton syinä mainitaan erityisesti liialliset sosiaaliset ongelmat, turvattomuuden tunne, alueen epäviihtyisyys ja maahanmuuttajien määrän kasvu. Alueellista kehitystä tutkineet Mari Vaattovaara ja Matti Kortteinen ovat tulkinneet pääkaupunkiseudun kehityksen rakentuneen neljän elementin varaan: 1. toimialarakenteissa on tapahtunut muutoksia, jotka ovat ilmenneet työvoiman kysynnässä, 2. tämä kehitys on välittynyt varallisuuden ja tuloerojen kasvuna hyvinvointivaltion suuntautumisen muutoksen myötä, 3. maahanmuutto on voimistunut sekä 4. tilanteen muutoksen hallinta on ongelmallista yksittäisen kunnan kannalta. Viimeisin elementti korostaa sitä, että kolme edellistä ovat paljolti kiinni sellaisista globaaleista muutoksista, joihin yksittäisen kunnan on vaikea vaikuttaa. Tutkija Markku Lankinen (2006, 2007) on pitänyt taloudellisten suhdanteiden vaikutusta kuntien välisiin eroihin ensisijaisena ja päätyntä Vaattovaaraa ja Kortteista lievempään näkemykseen erojen kehityksestä. Muutosajurit ovat Suomessa samankaltaiset kuin on havaittu Portugalin kaupunkialueilla, missä suunnittelu ja kaupungistuminen, asuntomarkkinoiden toimivuus, työmarkkinoiden toimivuus ja maahanmuuttajayhteisöjen luonne ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat siihen missä maahanmuuttajat asuvat. Portugalissa havaittiin myös selvä yhteys integroitumisen ja maahanmuuttajan kulttuurisen tausta välillä siten, että mitä kauempana tulija on kulttuurisesti, sitä vaikeampaa integroituminen on. (Rebelo 2010, 602.)

Saikkonen, J. & Jaakkola, T. & Salmi, A. & Tähtinen, V. (2013) mukaan segregaatio näyttää suhteellisen pysyvältä ja politiikkatoimenpiteiden jälkeenkin osin uusiutuvalta ilmiöltä. Suurkaupungeissa ilmiö on voimakkaampi kuin pienemmissä kaupungeissa. Osaltaan suurkaupunkien segregaatiota selittää myös se, että kaupunkien houkuttelevuudesta osa perustuu niiden tarjoaminen erikoistuneiden asuin ympäristöjen olemassaoloon. Segregaatio näyttääkin sekä sitä synnyttävien mekanismien että empiiristen havaintojen perusteella olevan luontainen osa kaupunkikehitystä, jostain näkökulmasta jopa taloudellisesti tehokkaan suurkaupungin elimellinen osa. Toisaalta segregaatilla nähdään olevan varjopuolensa ja siksi sitä yleensä pidetään kaupunkisuunnittelussa ilmiönä, jota vastaan on taisteltava. Segregoituneessa rakenteessa voikin piillä huono-osaisuuden alakulttuurin siemen, jonka vaikutusmekanismit toimivat työmarkkinoille osallistumisen ja koulutuksen vähäisen arvostuksen kautta rakennetta ylläpitäen. Silti on huomattava, että keskeiset huono-osaisuutta selittävät tekijät ovat yksilö- ja perhetason eivätkä aluetason tekijöitä. Mikäli alhainen tulotaso on ongelma, sosiaalinen sekoittaminen ei tätä ongelmaa ratkaise. Tutkimus tarjoaa esimerkkejä siitä, kuinka sosioekonomisen aseman poikkeaminen oman asuin ympäristön tasosta alaspäin vaikuttaa negatiivisesti hyvinvointiin.

Sosiaalinen segregaatio on yhteydessä asuinalueen asuntokannan rakenteeseen ja sijaintitekijöihin. Vetovoimaiset sijainnit on ilmeisen helppo rakentaa asukasrakeeltaan sekoittuneiksi. Ylipäättään uusilla alueilla yhteiskunnallisen ohjauksen vaikutukset ovat suurimmat. Ongelmat ilmenevätkin yleensä vasta myöhemmin. Heikoimman ominaisuusyhdistelmän alueita ovat ne, joilla yhdistyvät rakentamisen laadun heikkous, suhteellisen runsas sosiaalinen vuokra-asuntokanta ja sijainti kaupunkikeskustan ulkopuolella. (Saikkonen & Jaakkola & Salmi & Tähtinen 2013.)

Koulujen erot vaikuttavat olevan suurimmillaan suurissa asutuskeskuksissa. Taajama- tai maaseutukoulujen erot ovat pieniä. Toisen asteen yhteishakurekistereistä kootut aineistot viittaavat siihen, että etenkin kaupunkikoulujen erot ovat kasvaneet. Kevään 2011 arviointien perusteella voidaan osoittaa selkeä yhteys vanhempien koulutuksen ja oppilaiden keskimääräisten oppimistulosten välillä. Vanhempien keskimääräinen koulutustaso on suurissa asutuskeskuksissa hyvin voimakkaassa yhteydessä koulujen keskimääräisiin arviointituloksiin. (Vilkama Perusopetuksen aika: Selvitys koulujen toimintaympäristöä kuvaavista indikaattoreista)

Kouluilla nähdään olevan (Bernelius 2013) välillinen rooli asuinalueiden eriytymisen, alikehityksen kierteen, vauhdittajana koulujen erojen heijastuessa asuinalueisiin paitsi koulumenestyksen myös – ja erityisesti – lapsiperheiden kouluvalintojen ja muuttopäätösten muodossa. Tällöin negatiivinen

kierre voi syntyä köyhyyden kasvun, turvattomuuden ja asuinympäristön epäsiisteyden lisääntymisen ja näitä seuraavan valikoivan muuttoliikkeen seurauksena. Koulutuksen merkitys liittyy koulutuksellisesti motivoituneiden perheiden koulu- ja asumisvalintoihin. Kotitaustan yhteyttä oppimistuloksiin on selitetty välittyvän ns. koulutuseetoksen kautta (Bernelius 2011, 480).

Perheiden aktiivisuus koulumarkkinoilla kohdentuu erityisesti keskiluokkaan, joka pyrkii turvaamaan lasten mahdollisimman hyvän koulumenestyksen ja samalla pyritään varmistamaan myös sosiaalinen verkosto (ns. hyvä kaveripiiri vs. väärä seura), joka kasvattaa saman henkiseen arvomaailmaan ja varmistaa menestyksen työelämässä. (Bernelius 2013, 6). Koulua valittaessa pyritään, paitsi etsimään paras mahdollinen koulu, myös välttämään huonoina pidettyä koulua. Tällöin keskiössä eivät ole oppimistulosten vertailut, vaan erityisesti koulun muiden oppilaiden sosiaalinen tausta (Seppänen 2006, 287; Bernelius 2011, 479).

Koulun huonon kehityksen on nähty etenevän siten, että *”kun vieraskielisten lasten määrä alkaa kasvaa ja jotkut heistä kenties tarvitsevat enemmän huomiota ja tukea kuin järjestelmä pystyy tarjoamaan, monet vanhemmat tuntevat epävarmuutta kouluopetuksen ja yleisen sosialisointien laadusta”* (Bernelius 2013, 6). Kyseessä on siis oppilaiden tarpeiden ja järjestelmän kohtaamattomuudesta.

Aktiiviset vanhemmat, hakiessaan lapsilleen mahdollisimman turvattua tulevaisuutta, tekevät asuinpaikan valintoja koulun suhteen. Tämä ilmiö (hyvällä ja arvokkaalla alueella oppimistuloksiltaan hyviä kouluja) on tiedostettu ulkomailla jo vuosikymmenten ajan. Pyrkimystä ns. hyviin kouluihin vahvemmin alueelliseen eriytymiseen vaikuttaa kuitenkin huonojen koulujen välttämisen keinona käytetty muuttaminen pois koulupiirin alueelta. Keskeisimpänä mittarina on tarkkailtu maahanmuuttajien osuuden kasvua tietyllä asuinalueella. Ruotsissa on havaittu, että maahanmuuttajien osuuden kasvaessa yli 15-20 prosenttiin, se käynnistää valikoivan poismuuton alueelta. Helsingissä on kymmenen ala- ja yläkoulu, joissa 20 prosenttiin kynnysarvo ylittyy. (Bernelius 2013, 6-9.) Koulumenestyksen kannalta keskeisin tekijä, korkeakoulutetut vanhemmat, vaihtelee Helsingissä koulujen välillä selvästi. Alhaisimmillaan korkeakoulutettujen osuus väestöstä on 6 prosenttia ja korkeimmillaan 40 prosenttia. Erot ääripäiden välillä ovat koulutaustan osalta kuusin ja tulotason osalta kolminkertaiset. (Bernelius 2013, 9.)

Yhteenvetäen:

- Alueellinen eriytyminen on seurausta sääntelystä, resurssieroista ja mieltymyksistä asuinalueen vaihdon yhteydessä
- sääntelyllä voidaan vaikuttaa sosiaalisen asuntotuotannon kohdentumiseen
- sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikan keinoin voidaan vaikuttaa ihmisten elämään ja alueiden ilmapiiriin
- aluesuunnittelulla ja kunnossapidolla sekä julkisilla palveluilla, erityisesti kouluilla ja liikenneyhteyksillä alueiden ilmapiiriin
- talouden vaihtelut muuttavat myös asumiskäyttäytymistä, samoin kuin työpaikkojen sijoittuminen

5 Miten vastustaa segregatiota?

Kaikkialla Euroopassa alueellis-sosiaalinen segregatio on kasvussa ja erityisesti alueilla joissa on runsaasti sosiaalista asuntotuotantoa. Kunnat joutuvat samaan aikaan tarjoamaan houkuttelevia asuinalueita avaintyöntekijöille ja maahanmuuttajille, jotka tapaavat asettua asumaan heikommille alueille. Vuosituhannen vaihe on nostanut kaupunkisuunnittelun ja sen johtamisen uudelleenarvioitavaksi. Segregatio jatkoi kulkuaan samaan aikaan kun tätä pyrittiin paikallisin interventioin estää. (Knorr-Seadow 2008.) Asiantuntijoiden mielestä kasvava segregatio ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat julkisia asioita joihin tulee puuttua (Musterd & De Winter, 1998, Droste & Knorr-Siedow 2006).

Segregatiota voidaan vastustaa ja sen ongelmia lieventää ilmiötä synnyttäviin mekanismeihin vaikuttamalla: suunnittelemalla paremmin, tasaamalla resurssieroja ja tekemällä asuinalueista tasalaatuisia. Käytännössä on havaittu vaikeaksi estää erilaisten asuinalueiden muodostumista. Kaksi koulukuntaa on edustettuina kuinka siihen ylipäätään tulisi suhtautua. Toinen puolustaa sosiaalista koheesiota mahdollisimman suuren sekoittamisen perusteella (ryhmien tutustuessa toisiinsa konfliktit vähenevät) ja toinen päinvastoin korostaa ryhmien eriyttämisen lisäävän ryhmien sisäistä koheesiota. Toisaalta etnisen segregatian on arvioitu nostavan esiin niin positiivisia kuin negatiivisiakin tuloksia. (Ireland 2008, 1334.) Se mikä voitetaan sisäisessä koheesiossa, saatetaan hävitä ryhmien välisissä hankauksissa (Bolt 2009, 401).

Segregatian vähentämistä on lähestytty *alueellisesta ja huono-osaisuuden kasautumisen* (deprivaation) näkökulmista. Tällöin painotetaan vahvemmin tai heikommin asumisratkaisujen merkitystä segregatian estämisessä samalla kun painotetaan eri tavoin muiden sosiaalipoliittisten toimien merkitystä. Ireland (2012) määrittää Musterd ja Winteriin viitaten (1998) huono-osaisuuden kasautumisen vastaisten toimien keskittyvän resurssien (uudelleen)jakamiseen työttömyydestä ja muista sosiaalisista ongelmista kärsiville kun taas alueellisen erilaistumisen ongelmiin on vastattu erityisesti sosiaalisella asuntotuotannolla, asuntokannan uudistamisella tai vuokra-asuntojen muuttamisella omistusasunnoiksi. Molemmissa lähestymistavoissa on mahdollista jakaa segregatian vastaiset toimet myös *rakenteellisiin* (johon sisältyvät edellä kuvatut toimet) ja *poliittis-kulttuurisiin* toimiin. Jälkimmäiseen kuuluvat mm. erilaiset päätöksentekoon osallistumisen muodot ja järjestötoiminta. Lisäksi on mahdollista jakaa poliittiset toimet *etnisen taustan* huomioiviin ja *yleisiin* politiikkoihin.

Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen toinen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimus allekirjoitettiin 20.6.2012. Aiesopimuksen tarkoituksena on vahvistaa Helsingin seudun toimivuutta ja kilpailukykyä, lisäämään seudun asuntotuotantoa ja sen edellytyksiä sekä vahvistamaan metropolitiikan kansallisten tavoitteiden toteuttamista maankäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän kehittämisessä. Aiesopimus on voimassa 2015 loppuun, mutta sitä on tarkoitus jatkaa senkin jälkeen. Aiesopimuksen tavoitteena on (tiivistäen):

- *Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen* toteuttamalla olemassa olevaan yhdyskunta-rakenteeseen ja palveluihin tukeutuvia tiiviitä, energiatehokkaita ja joukkoliikenteeseen perustuvia asunto-, työpaikka- ja palvelualueita ja ohjaamalla uusi asuntorakentaminen nykyistä yhdyskuntarakennetta eheyttäen.
 - Edistämällä *kestäviä liikkumismuotoja*.
 - Hyödyntämällä nykyistä ja rakenteilla olevaa *raideliikenneverkkoa*
 - Edistämällä *asuntomarkkinoiden toimivuutta* varmistamalla asuntotuotannon kokonaistarpeen edellyttämien toimenpiteiden toteutuminen ja luodaan edellytykset kohtuuhintaisten asuntojen tuottamiselle. Rakennettavien asuntojen hallintamuodon ja kokonaistarpeen sijoittumisessa otetaan huomioon seudun eri osien olosuhteet, tarve ja resurssit.
 - *Sovittamalla yhteen seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen* toimenpiteet, vaiheistus ja seuranta.
 - Sovittamalla yhteen aiesopimuksen sekä asuntopoliittisen toimenpideohjelman, liikennepoliittisen selonteon ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältämät linjaukset ja toimenpiteet.
- Helsingin seudun tuotantotavoitteena on 12.000 – 13.000 asunnon rakentaminen vuosittain. ARA -vuokra-asuntotuotannon tulee olla vähintään 20 % (2.500 asuntoa/vuosi) seudun tuotantotavoitteesta. ARA -vuokra-asuntojen tulee ensisijaisesti olla normaaleja vuokra-asuntoja.

Sosiaalinen asuntotuotanto

Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden mukaan segregaaation vähentämiseen tähtäävä asuntopoliittikka voidaan jakaa viiteen tyyppiin: haja-asuttaminen (scatter-site programs), vuokratuki/voucher (rental subsidy/voucher), asuntojen jakaminen (housing allocation procedures), muutto-ohjelmat (mobility programmes) ja asuntojen sekoittaminen (housing diversification). Kaiken kaikkiaan näillä politiikoilla on ollut suhteellisen vähän vaikutusta tuloerojen ja etnisten erojen kaventamisessa. (Bolt 2009, 401).

Haja-asuttamisessa rakennetaan asuntoja sosiaalisin perustein alueille, joiden tulotaso (vast.) on korkea tai että köyhiä on alle tietyn rajan. Tätä on vastustettu, mutta erityisiä haitallisia seurauksia ei ole havaittu. Vuokratuki mahdollistaa köyhien, myös maahanmuuttajien asumisen kohtuullisesti, mutta asettaa joitain ehtoja. Voucher-mallissa tukea voi saada millaiseen asuntoon tahansa, mutta vain tietyn määrän. Yhdysvalloissa voucherin on todettu vähentävän segregatiota. Asuntojen jaossa on joissain maissa toimittu niin, että asuntoja jaetaan (kaupungin ulkopuolelta tuleville) niin, että minkään asuinalueen asukasrakenne ei muutu ei-toivotuksi. Valinnan perusteina on käytetty (esim. Rotterdam) etnistä taustaa, tulotasoja tai sosiaaliturvariippuvuutta. Kaksi jälkimmäistä kriteeriä on jouduttu ottamaan käyttöön koska etnisen tausta perusteella tehtävät kohdennukset on todettu laittomiksi. Toimenpiteellä ei ole havaittu olevan merkittävää segregatiota alentavaa vaikutusta. Liikkuvuusohjelmissa yhdistyy vuokratuki ja muuttoneuvonta tai ohjaus pois segregoituneelta alueelta. Ohjelmien seurauksena on nähtävissä asumistason ja asuinympäristön paraneminen, mutta näyttöä ei ole siitä miten heidän sijoittumisensa työelämässä ja koulutuksen osalta on muuttunut. Ollessaan työvoimavaltaita ja kohdistuessaan yksittäisiin perheisiin on ohjelman hyödyllisyys kyseenalaista. Asuntojen sekoittamisella on tavoiteltu mm. vahvempaa vuorovaikutusta asukkaiden kesken. Kuitenkin on todettu, että asukkaat seurustelevat erityisesti lähinaapureittensa kanssa, jolloin sosiaalista vuorovaikutusta ei juurikaan esiinny eri sosiaalisten ryhmien välillä. (Bolt 2009, 401).

Patrick Ireland (2008) on tarkastellut kuuden kaupungin (Nurnberg, Bremen, Rotterdam, Haag, Liege, Gent) segregatiokasvatusta ja poliittisia toimia kolmessa maassa (Saksa, Hollanti, Belgia). Ireland arvioi kaupunkien olleen varsin kauaskatseisia politiikkaa tehdessään. Hän löysi eroja kaupunkien poliitikkojen toimenpiteissä alueellisen eriytymiseen vastaamisen tavoissa. Yleisenä päätelmänä Ireland tiivisti kaksi reagoititapaa. Ensinnä niissä kaupungeissa, joissa etnisestä segregatiosta ei oltu kovin huolissaan, ongelma nähtiin etupäässä huono-osaisuuden kasautumisongelmana, johon vastattiin laaja-alaisesti sosiaalipolitiikan keinoin köyhyyden ja muiden ongelmien poistamisena. Maahanmuutto- ja etnisiin seikkoihin kytkettiin sosiaalinen asuntopolitiikka, mutta ei kaikissa tapauksissa. Niissä tapauksissa, joissa etninen segregatio nähtiin vakavana huolena, se paikannettiin alueelliseksi seikaksi ja keinoina siihen vastaamiseen käytettiin sekoittamisen politiikkaa, jota toteutettiin yhdessä sosiaalisia asuntoja hallinnoivien tahojen ja muiden kanssa.

Mikäli sosiaalista sekoittumista ei saada toteutettua sosiaalisen asuntotuotannon keinoin, tulee korkeamman tulotason asukkaita saada tuotua alueen sisään tai sosiaalista asuntotuotantoa viedä varakkaammille alueille. Laajoilla sosiaalisen asuntotuotannon alueilla, joissa on ollut ongelmia köyhyyden ja muiden sosiaalisten ongelmien kanssa, on pyritty mm. yksityistämään aiempia sosiaalisia asuntoja. Tämä ei kuitenkaan muuta asukasrakennetta mikäli vain omistusmuoto vaihtuu. (Social housing II 2008.)

Toinen vaihtoehto on purkaa vanhoja rakennuksia ja rakentaa niiden tilalle uusia, sosiaalisen sekoittamisen periaatteella. Tätä on toteutettu monissa maissa. Toimenpiteen onnistuminen riippuu paljolti asuinpaikan sijainnista (kysynnästä) tulevaisuudessa. Sosiaalisia asuntoja voidaan myös pakottaa kuntiin, joissa niitä ei ole aiemmin ollut. Esimerkiksi Ranskassa 73 prosentissa kuntia ei ole sosiaalista asuntotuotantoa eikä osa kunnista halua taloudellisten pakotteidenkaan valossa näin toimia. Tavoitteena on kuitenkin, että 20 prosenttia asunnoista olisi sosiaalista asuntotuotantoa. (Social housing II 2008.)

Sosiaalisen asuntotuotannon osalta voidaan myös kysyä sitä, että millä tasolla sekoittumista on mielekästä mitata ja arvioida. Voidaan nimittäin todeta jonkin kaupungin olevan hyvinkin tasapainoisen, mutta silti sieltä löytyy yksittäisten kortteleiden tai asuinalueiden välillä suuria eroja, mikro-segregaatiota. Yhden alueen purkaminen voi myös siirtää asumisen ja ihmisten ongelmat toisaalle. Tällöin on perusteltua kysyä, että onko parempi kohdistaa toimenpiteet paikkaan vai ihmisiin? (Social housing II 2008.) Sosiaalinen asuntotuotanto on liitetty perinteisesti johonkin tiettyyn alueeseen, mutta nykyisin entistä vahvemmin myös alueen ihmisiin. Asuntojen korjaaminen ei riitä, vaan samalla tulee auttaa ihmisten ongelmissa, kielitaidottomuudessa, työttömyydessä, yksinäisyydessä, sosiaalisissa ongelmissa ja asuinyhteisöjen vähäisessä keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Joissain tapauksissa asukkaat voivat olla mukana suunnittelemassa sosiaalista asuntotuotantoa positiivisessa mielessä kuten joissain saksalaisissa pienimuotoisissa ohjelmissa on tehty. (Social housing II 2008.)

Munchenin mallissa, Hampurin seurattessa, kunta myy maata alennettuun hintaan sillä ehdolla, että tietyt sosiaalisen asumisen tavoitteet täytyvät. Munchenissä 'social plot management' tarkoittaa myyntiä alennettuun hintaan niille jotka suostuvat tarjoamaan sosiaalisia asuntoja eri kohderyhmille (osana rakennusprojektia) ja pääsyä kunnallisen rahoituksen piiriin. Mallissa yhdistyvät sosiaalinen asuntotuotanto tavanomaiseen yksityiseen rakentamiseen. (Knorr-Seadow 2008, 140.)

Sosiaalisessa asumistuotannossa tulee etsiä uudenlaisia innovatiivisia tuottamisen tapoja ja tukea, rakenteiden ja verkostoja kuntien ja muiden julkisten toimijoiden kesken. Rakenteet, tieto ja rahoituskanavat ovat mahdollisia yhteistyöhön kykenevien toimijoiden kesken. Kuntia ja toimijoita kiinnostavat kohdennetut hankkeet erityisryhmille ja näin he tarjoavat vastauksia kysymyksiin joihin perinteisellä sosiaalisella asuntotuotannolla ei voida vastata. Saksa on vastannut yhteiskunnan individualisaatioon personoimalla sosiaalisen asumisen kohdistuen huomion kotitalouksiin enemmän kuin asuntoon. Tällä arvioidaan taisteltavan myös haastavien alueiden kehitystä vastaan. Kohdentamalla resursseja ja tukea asukkaille mahdollistetaan heille parempi asumisen taso. Yksilöt ja kunnat voivat mennä mukaan hankkeisiin mikäli näissä on erityinen sosiaalinen tavoite samaan aikaan kun perinteisen sosiaalisen asuntotuotanto on menettänyt kiinnostavuuttaan. Nämä osuuskuntatyypiset yhteisöt, jotka suuntaavat voitot toiminnan kehittämiseen, voivat olla toimivia kun hankkeita tuetaan tiedolla (knowledge management) ja huolellisesti suunnatulla rahoituksella. Vaihtoehtoinen toimintatapa ei ole vielä yleistä, mutta esimerkiksi Berliinissä (myös Leipzig, Tübingen) on uudella lailla toimivia rakentajaryhmiä, joissa korostuu itseohjautuvuus ja näkemys osallisuudesta. (Knorr-Seadow 2008.) Tällaisesta toiminnasta on orastavia esimerkkejä myös Helsingissä, kuten Helsingin Sanomien uutisesta joulukuun puolivälissä saattaa nähdä. Asukkaiden ja kaupungin intressit on mahdollista yhdistää ja huolehtia samalla sosiaalisesta asuntotuotannosta. (<http://www.hs.fi/paivanlehti/13122013/kaupunki/Putkien+sijaan+koko+talo+uusiksi/a1386827444124>)

Eräs keskeinen asumisviihtyvyyteen ja sitä kautta muuttopäätöksiin vaikuttava tekijä on alueen turvallisuus. Turvallisuuskysymykset, erityisesti rikollisuus ja väkivalta, ovat keskeisimpiä sosiaalisesti kestävästä kaupungin haasteita. Hyvän kaupunkisuunnittelun avulla on mahdollista vaikuttaa niin rikollisuuden määrään kuin turvallisuuden kokemuksiin, kuten Hammarby Sjöstadt:n esimerkki osoittaa. Tukholman keskustan kupeen alettiin vuonna 1990 rakentamaan asuinalueita 25 000 asukkaalle ja 10 000 työpaikalle. Kaupunginosa on laajalti tunnettu ekologisuudestaan, mutta myös korkeatasoisesta kaupunkisuunnittelustaan. Kaupunginosan suunnittelussa hyödynnettiin CPTED-linjauksia vähentämään rikoksia ja väkivaltaa. Linjauksissa määritellään kaupunkisuunnitelmia, muotoilua ja turvallisuuden ylläpitämistä mm. huolehtimalla asukkaiden heterogeenisyydestä, osallisuudesta, harrastustiloista, saavutettavuudesta, laadukkaista materiaaleista ja turvajärjestelyistä. Hammarby Sjöstadt:n esimerkin perusteella on mahdollista rakentaa – ympäröivän kaupungin palveluihin tukeutuen – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä kaupunki joka on turvassa rikollisuudelta ja sen pelolta. (Grönlund 2012.)

Resurssien tasaaminen

Ruotsissa kiinnitettiin vuodesta 1998 alkaen erityistä huomiota kolmen suurimman kaupunkialueen (Tukholma, Göteborg, Malmö) väestön ja talouden ongelmiin (Metropolitan Development Initiative, MDI). Suuret kunnat joutuvat samaan aikaan huolehtimaan, ollakseen talouden moottoreita, niin hyvä- kuin huono-osaisten ihmisten tarpeista. Ilmiö nousi näkyväksi 1990-luvun polarisaatiokehityksen myötä, jonka taustalla oli erityisesti satojen tuhansien maahanmuuttajien sijoittuessa metropolialueen esikaupunkeihin. Tavoitteena oli murtaa segregatio ja taata tasavertaiset elämisen mahdollisuudet. Yleinen tavoite oli jaettu kahdeksaan erillistavoitteeseen liittyen mm. työttömyyteen, sosiaaliturvariippuvuuteen, koulutukseen ja terveydentilaan. Tasaarvoiset elinolot eri sosiaaliluokkien välillä olivat päätavoitteena, vaikkakin hallitus tunnusti myös etniset ryhmät toteamalla, että ”class society has taken on ethnic characteristics”. (Andersson & BråmÅ & Holmqvist 2010.)

Seuraavana vuonna perustettiin metropolialueen ”neuvosto” (The Commission on Metropolitan areas), jonka tehtävänä oli kehittää ja koordinoita uudenlaista kaupunkipolitiikkaa edistämällä talouden kasvua ja tehokkaampaa suunnittelua sekä toimia osapuolena kuntien kanssa tehtävissä sopimuksissa mm. ”köyhyystaskujen” poistamisessa. Uuden elimen perustamista edelsi puoli vuosikymmentä taaksepäin käyttöön otetut toimet työttömyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisessa työssä. Se sai vaikutteita myös mm. EU:n Urban-ohjelmasta. Ohjelman toimet kohdistettiin tiettyihin asuinalueisiin rajoitetun ajan (kolme vuotta). Toiminta rahoitettiin yhdessä kuntien ja valtion kesken. Toimenpiteet kohdistuivat samanaikaisesti useisiin seikkoihin, kuten koulutukseen, työllisyyteen, terveyteen, demokraattiseen osallistumiseen ja kulttuuriin. Kaikissa toimenpiteissä näkökulmana oli asuinalueen kehittäminen asukkaiden osallistuessa itse suunnitteluun ja toteutukseen. Erotuksena muihin läntisiin maihin ei tässä aluepohjaisessa kehittämisessä puututtu fyysisiin puitteisiin, eli rakennuksia ei lähdetty uudistamaan. Lukuisten arviointien perusteella voitiin todeta edistystä tapahtuneen politiikkatavoitteissa, erityisesti työllisyydessä, sosiaaliturvariippuvuudessa ja koulutuksessa, mutta nämä arvioitiin enemmän makrotalouden parantuneesta tilanteesta johtuviksi seurauksiksi. Johtopäätöksenä on, että tämän kaltaisilla ohjelmilla voidaan parantaa yksittäisten ihmisten asemaa, mutta mikäli nämä muuttavat heikolta alueelta pois ja heidät korvaa alhaisen tulotason omaava ihminen, niin asuinalueen segregatioon tai asukasrakenteeseen se ei vaikuta. (Andersson & BråmÅ & Holmqvist 2010.)

Suomessa metropolialueen sosiaalisen eheyden koordinaatioryhmä (Turunen 2011) ehdotti seuraavia toimenpiteitä asumisen ja alueellisten erojen, koulutuksen ja työllisyyden, toimentulon ja köyhyyden, hyvinvoinnin ja terveyden sekä yhteisöllisyyden ja osallisuuden kehittämiseksi: 1 Tukea alueille, joissa *tarve on suurin*, 2 Oikeus *työhön ja koulutukseen*, 3 *Köyhyyden* kasvot näkyviksi, 4 Oikeus *hyvään elämään* ja 5 *Yhteinen* hyvä (Sosiaalisen vahvistamisen toimenpide-ehdotukset) ja 6 Hyvää *asumista* kaikille, 7 Ota koppi!, 8 Poistetaan *leipäjonot*, 9 *Etsivä* löytää ja 10 *Yksinäiset* yhteisöön (Täsmäinterventiot) sekä 11 Paikallisiin ongelmiin *paikalliset ratkaisut*, 12 Hyvinvointi koostuu *mielekkästä tekemisestä*, 13 *Yhteinen vastuu*, 14 Yhdessä voimme paremmin ja 15 Hiljaiset *äännet kuuluviiksi* (Yhteisvastuullinen kansalaisyhteiskunta).

Koulutuksen eriarvoisuuden vähentämistä koskevat tavoitteet Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2011–2016 pyrkivät mm. puolittamaan koulujen ja alueiden väliset erot ja sekä etnisen taustan selitysosuuden varhaiskasvatukseen osallistumiselle ja perusopetuksen oppimistuloksiin vuoteen 2020 mennessä. Pitkän tähtäimen tavoitteena on poistaa erot kokonaan. Toisen asteen osalta pyritään puolittamaan mm. alueiden väliset erot sekä sosiaalisen ja etnisen taustan vaikutus koulutuksen keskeyttämisessä perusasteen jälkeen sekä lukio- ja ammatilliseen koulutukseen osallistumisessa vuoteen 2020 mennessä. Pitkän tähtäimen tavoitteena on poistaa erot kokonaan. Korkeakoulutuksen ja aikuiskoulutuksen osalta tavoitteet ovat samankaltaiset.

Ehdotus valtioneuvoston strategiaksi koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseksi linjaa mm. seuraavia alueelliseen eriytymiseen liittyviä toimenpide-ehdotuksia:

Koulujen tukihenkilöstöverkosta kehitetään mm. huolehtimalla riittävästä erityisopettaja- ja kouluavustajaresursseista ottaen erityisesti huomioon oppimistulosten ja -tapojen varhainen eriytyminen. Tavoitteet tukihenkilöstön riittävyyden osalta otetaan huomioon valtiosuus uudistuksen yhteydessä, tavoitteena turvata riittävä henkilöstön määrä nykyisten valtiontalouden kehysten puitteissa.

Perusopetuksen rahoituksen kehittämisen lisäksi perusopetuslakiin lisätään pykälä koulutuksellisen tasa-arvon edistämisestä seuraavasti: Opetuksen järjestäjien on huolehdittava niiden koulujen riittävästä tukemisesta, jotka ovat lähialuekuvaajan mukaan muita heikommassa asemassa. Lähialuekuvaaja muodostuu kunkin koulun alueen maahanmuuttajien suhteellisesta määrästä, 30–54-vuotiaiden koulutustasosta ja alueen työttömyysasteesta. Opetuksen järjestäjän on seurattava ja arvioitava säännöllisin väliajoin

tässä pykälässä tarkoitettujen tukitoimien riittävyyttä osana tämän lain 21 §:ssä määriteltyä koulutuksen ja sen vaikuttavuuden arviointitehtävää.

Opetushallitus kirjaa uusiin opetussuunnitelman perusteisiin tasa-arvon aktiivisen edistämistavoitteen sekä selkeästi määriteltyjä keinoja segregaaation lieventämiseksi liittyen opetusmenetelmien ja oppimateriaalien kehittämiseen sekä sukupuolten tasa-arvon edistämiseen.

Valintakäyttäytyminen – alueet eläviksi

Ihmisten valintakäyttäytymiseen vaikuttavat monet asiat kuten uusimmat tutkimustulokset ovat nostaneet esiin. Alueellisia toimia mietittäessä mielessä on usein jokin ideaali asuinalue, jonka oletetaan miellyttävän siellä asuvia ihmisiä. On kuitenkin epäselvää kuinka paljon itse asuinalue tai naapurusto itse kullekin merkitsee. Ihmisten sosiaalinen verkottuminen voi toteutua alueen ulkopuolelle, jolloin samalla alueella eletään erillisissä maailmoissa. Julkinen liikenne, infrastruktuuri ja kiinnostuksen kohteet (harrastukset jne.) vähentävät aktiviteetteja asuinalueella. Asuinalueella näyttääkin olevan suhteellisen pieni rooli asukkaiden elämässä. (Beckhoven & Kempen 2010.)

Bernelius (2013) on arvioinut, että Helsingissä on esimerkkejä siitä, että taitavasti toteutetut lisäpanostukset kouluihin ovat vähentäneet koulun torjuntaa kouluvalinnoissa, ja että sosioekonomisesti heikommillakin alueilla on voitu ylläpitää suosittua koulua. Kouluvalintoihin vaikuttavien syiden tunnistaminen auttaa paikantamaan koulujen tärkeimmät kehittämiskohteet, ja koulujen alueallisen merkityksen tunteminen mahdollistaa myös asuinalueiden kehityksen tukemisen koulujen kautta.

Kansainvälisesti on herännyt viimeisten vuosikymmenten aikana keskustelua siitä millainen vaikutus koululla ja asuinalueella (kontekstivaikutus) on lasten oppimistuloksiin. Onkin relevanttia kysyä tekevätkö köyhät alueet asukkaistaan köyhempiä ja tekevätkö huono-osaisten alueiden koulut oppilaistaan oppimistuloksiltaan entistäkin heikompia ja missä määrin noin voi toteutua toisin päin? Bernelius (2011) on selvittänyt koulutason ja aluetason yhteyttä oppilaan oman perhetaustan ja oppimistulosten korrelaatioon. Selkein yhteys löytyy perhetaustan ja oppimistulosten väliltä ja

esimerkiksi kaikkien oppilaiden vanhempien keskimääräinen koulutustaso tuottaa vain pienen lisävaikutuksen em. tuloksiin. Myös kouluvaikutuksen todettiin olevan varsin pienen.

”Segregaation ongelmia ratkaistaessa ja niitä ehkäistäessä huomioitavaa on vahva empiirinen näyttö siitä, että huono-osaisuus saa sitä syvempiä ja vakavampia alueellisia muotoja, mitä kauempana keskuksista se sijaitsee. Saavutettavuudella on erittäin merkittävä vaikutus alueen kehitykseen, kilpailukykyyn ja houkuttelevuuteen. Mitä helpommin asukkaat ja yritykset saavuttavat tarvitsemansa toiminnot, sitä paremmat edellytykset alue tarjoaa monipuoliselle elämälle (Asikainen J. & al. 2013).”

Hyväksi koetun alueen ominaispiirteitä (Helsingin yleiskaava 2013) ovat:

- Tasokkaat, monipuoliset ja helposti saavutettavat palvelut
- Julkisten palvelujen tasavertaisuus alueittain
- Hyvät ja sujuvat joukkoliikenneyhteydet
- Alueen koettu turvallisuus ja rauhallisuus
- Alueen koettu maine
- Alueen vetovoimaisuus yrityksille ja työntekijöille: saavutettavuus, asiakasvirtojen ohjautuvuus, logistiikkasaavutettavuus, toimitilojen saatavuus, työvoiman saavutettavuus
- Alueen väestön pysyvyys ja "juurtuminen" (voi tosin olla myös negatiivinen kierre)

Huomio kohti ihmisiä

Integroidun kaupunginosan kehittämisen periaatteet ovat Bromanin (2008, 96) mukaan seuraavat: 1 Kohdealueelle suunnataan yhtäaikaaisesti monen hallinnon sektorin kehittämistoimia ja resursseja: fyysisen ympäristön ja rakennuskannan kohennuksia ja peruskorjauksia, julkisen liikenteen kehittämistä, sosiaali- ja terveystalouden parannuksia, koulujen kehittämistä, aikuiskoulutusta ja työllistämispalveluja, kulttuuritoimintaa, elinkeinopolitiikan toimia ja muita kestävästä kehityksestä edistäviä toimia alueen tarpeiden mukaan; 2 Suositaan kehittämistoimissa poikkihallinnollisuutta, alueellista yhteistyötä ja kumppanuutta kolmannen sektorin järjestöjen kanssa. Monipuolisen yhteistyön arvioidaan lisäävän toimien tehokkuutta, synnyttävän innovaatioita ja tuovan synergiaetuja; 3 Kehittämistoimien perustana ovat paikalliset tarpeet. Alueen asukkaat, yrittäjät ja paikalliset järjestöt pyydetään mukaan kehittämistoimiin. Usein luodaan uusia osallistumis- ja

vaikuttamiskanavia; 4 Erityistä huomiota kiinnitetään avoimeen tiedottamiseen alueiden leimautumisen lieventämiseksi ja (useimmiten huonon) julkisuuskuvan monipuolistamiseksi; 5 Kaupungin ja valtion hallinnon eri tasot ovat mukana ohjaamassa, koordinoimassa, seuraamassa ja valvomassa kehittämistoimien edistymistä. Tietoa ja osaamista jaetaan hallinnon eri tasojen välillä ohjelman valmistelussa ja toteutuksessa. Tämä helpottaa osaamisen ja resurssien keskittämistä uhanalaisille kaupunkialueille; 6 Kohdealueet valitaan sovittujen kriteerien mukaan läpinäkyvällä, avoimella prosessilla; 7 Kokemuksia kootaan, tiivistetään ja niistä tehdään johtopäätöksiä (tiedon kapitalisoiminen). Usein integroituun kaupunginosan kehittämiseen kytketään kaupungin elinkeinopolitiikan kilpailukykystrategiaa ja innovaatiopolitiikkaa toteuttavia toimia. Toisaalta sosiaalinen kehittäminen kuten esimerkiksi työvoiman työllistyvyyden ja kvalifikaatioiden, nuorten kasvun ja koulutuksen ja elinikäisen oppimisen tukeminen voidaan nähdä keskeisinä osina kaupungin kilpailukykykehittämisessä (ks. esim. Beyer et al. 2007). Lähiöprojektien monivuotisten kokemusten arvioinnin perusteella (Karjalainen 2008, 145) tutkijat toteavat, että

”on melko kiistaton, mutta heikosti sisäistetty asia, että toimiva, esteettisesti miellyttävä, sosiaalisilta suhteiltaan toimiva ja turvallinen asuinalue on yksi keskeisimpiä hyvinvoinnin pilareita. Toimivat alueelliset peruspalvelut ovat niin ikään tärkeitä. Ympäristön kohentamiseen verrattuna palvelujen ja sosiaalisen kehittämien hankkeet ovat edullisia tapoja hyvinvoinnin tuottamisessa.” Kokemusten mukaan voidaan alleviivata se, että ”alueet ja asukkaat tarvitsevat toimintatiloja, toimintamahdollisuuksia ja hyvän asuinympäristön. On huomattu, että monenlaiset, yllättävästikin yhdistetyt toimintamuodot ovat tukeneet näitä hyvinvointitavoitteita. Arviointia varten kerätty aineisto kertoo, että lähiöprojekti on jättänyt jälkensä. Välttämättömiä tekijöitä kokonaisuudessa ovat olleet eräänlaiset kokoavat neuvottelurakenteet, kuten aluefoorumit, alueryhmät, erilaiset toiminnalliset verkostot sekä pyrkimys vaikuttaa hallintokulttuureihin ainakin alueellisesta näkökulmasta.”

Alueelliseen segregaatioon vastaaminen haastaa käytännön työntekijöiden toimintatapoja kohtaaman paremmin alueiden tarpeita ja ongelmia. Yksi uuteen teknologiaan pohjaava toimintatapa on The Verwijsindex, eli niin kutsuttu Hollannin malli, josta on saatu hyviä kokemuksia. Järjestelmä on Hollannissa valtakunnallinen ja siitä on säädetty laissa. Hollannin järjestelmä on monialaisen yhteistyön työkalu, jonka avulla lasten ja nuorten varhaisen tuen tarjonta voidaan toteuttaa tehokkaasti ja nopeasti salassapitosäännösten asettamien rajojen puitteissa. Kokemusten mukaan järjestelmän ansioista ongelmatilanteessa olevien lasten, nuorten ja perheiden osallistava auttaminen on vahvistunut työtapanana.

The Verwijsindexin on kuvattu luovan yhteisen ajatuksen tärkeydestä. Malli tekee avunannon ammattilaiset tietoiseksi siitä, että yhteistyö on vaikuttavampaa, ja tehokkaampaa kuin yksin tekeminen ja se vähentää kuluja. Kokemuksen mukaan Hollannin malli vahvistaa yhteistyötä ja se tarjoaa konkreettisia työkaluja lasten ja nuorten tukemiseen. Malli muuttaa avunannon prosesseja, yhdistää auttamisen hoitoketjuja ja asiakas on mukana vaikuttamassa.

The Verwijsindex on koettu Hollannissa asiakaslähtöiseksi, ja se on selkeyttänyt palvelukokonaisuutta. Lisäksi malli on yhtenäistänyt ja keskittänyt palveluita sekä se koetaan matalakynnyksiseksi. Hollannin nuoris- ja perheministeriö on antanut CPI:lle luvan jakaa Hollannin mallia Suomeen. The Verwijsindex:n on mahdollista tutustua You Tubessa englanniksi <http://www.youtube.com/watch?v=8zbaZQoPZLI> tai <https://www.youtube.com/watch?v=YLUrJo3L4yU>.

Suomessakin on kaksi pilotointia menossa ns. Hollannin mallin mukaisesti. Toisessa kokeilussa myös hollantilaiset ovat mukana. Verwijsindex on järjestelmä, jonka kautta viranomainen pyytää apua toiselta viranomaiselta. Edellytys avunpyynnön välittymiselle on se, että nuori on jo molempien asiakkaana entuudestaan. Monet kaupungit Suomessa olisivat myös kiinnostuneita ns. "hälytysjärjestelmästä", mutta niissä on vaikeutta sovittaa järjestelmä tietosuojalainsäädäntöihin sopivaksi.

Myös perheitä tukevia ratkaisuja on innovoitu eri puolilla maailmaa. Keskeistä niissä on vanhemmuuden ja yhteisöllisyyden vahvistaminen siten, että lasten kasvua voidaan tukea mahdollisimman pitkäjänteisesti. Suomessa (http://www.thl.fi/fi_FI/web/kasvunkumppanit-fi/palvelut/perheita/perhekeskus) on edelleen kehitetty ns. Leksandin mallia (ks. esim. Paavola 2004). Australiassa on taas hyödynnetty perheiden keskinäistä verkottumista paineen alla elävien perheiden löytämisessä, motivoimisessa ja muutoksen aikaan saamisessa (<http://familybyfamily.org.au/>). Ammattilaisen rooli on ennemminkin valmentajan ja yhdistäjän kuin palveluiden tuottajan rooli. Uudessa ajattelussa muotoillaan ja tuotetaan ratkaisuja yhteistyössä avun saajien (asiakkaiden) kanssa huomioiden heidän tarpeensa ja mahdollisuutensa ja pitkäkestoisessa yhteistyössä ammattilaisten ja asiakkaiden kanssa. Pää tavoitteena on tukea ihmisiä auttamaan itseään. Tällaisten pilottien kautta voidaan, mikäli ne arvioidaan toimiviksi, saada aikaan levitettäviä toimintatapoja. Keskeistä on toiminnan pukeminen sanoiksi niin, että se on otettavissa käyttöön eri organisaatioissa.

Toisenlaista tiedolla johtamisen tai suunnittelun näkökulmaa edustaa pääasiassa Yhdysvalloissa toimiva yhteisöjen hyvinvointiin keskittyvä yhdistys CIC Community Indicators Consortium (<http://www.communityindicators.net/>). Yhdistys ei edusta tiettyä näkökulmaa alueellisen hyvinvoinnin seuraamiseen, vaan jakaa kokemuksia erilaisista lähestymistavoista. Keskiössä on kuitenkin tiedon vahva hyödyntäminen kaupunkisuunnittelussa. Edustettuina on perinteisiä indikaattoreita, mutta myös interaktiivisempia tapoja, joissa kuntalaiset tai kansalaisjärjestöt voivat suhteuttaa omaa asuinalueitaan muihin ja näin perustella esimerkiksi palveluiden uudelleensuuntaamista. (Kainulainen 2014.)

Yhteenvetäen:

- Interventiot kouluissa tulisi kohdentaa erityisesti huonoimmin voiviin ja huonoimmin menestyviin oppilaisiin.
- Vaikuttavuuden osalta tärkeintä olisi saada hallinnon eri tasot ja sektorit ja metropolialueen kunnat eriytymiskehityksen katkaisemisen tavoitteen taakse, esimerkiksi sosiaalisen kestävyuden näkökulmasta.
- asuinalueiden ja asukkaiden tilanteen kehitystä olisi kyettävä seuraamaan systemaattisesti. Tämä edellyttää yksityisyyttä kunnioittavia tapoja havaita epäsuotuisia kehityskulkuja ja poikkihallinnollista ja käytännön palveluyhteistyötä tilanteisiin puuttumiseksi.
- Hallinnon eri tasoilla tulee olla näkemys eri toimenpiteiden taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta ja menetelmät vaikuttavan toiminnan käyttöön ottamiseksi.
- Yksin asuntopolitiikan avulla segregatiota ei saada ratkaistua, mutta sosiaalisia vuokra-asuntoja, edullisina ja kohdennettuina asunnon tarpeen kiireellisyyden ja sosiaalisen tarveharkinnan perusteella.
- Tulee kannustaa asukas- ja yksilölähtöisiin asuntorakentamiskäytäntöihin, joissa sosiaalisiin tavoitteisiin yhdistyvät yksityinen rakentaminen ja rahoitus.
- Uusia suuria asumiskeskittymiä, erityisesti sosiaalisen asuntotuotannon keskittymiä pitäisi välttää ja jo syntyneitä keskittymiä pitäisi tasapainottaa, esimerkiksi täydennysrakentamalla muita hallintamuotoja ja talotyyppejä, muuttamalla vanhoja vuokrataloja muihin hallintamuotoihin. Kuntoisuuden perusteella voisi myös purkaa ja rakentaa tilalle nykykysyntää vastaavia taloja.
- Palveluiden kehittämisessä kaivataan innovatiivista otetta, joka perustuu asukkaiden tarpeisiin vastaamiseen heidän lähtökohdistaan käsin. Asiakkaiden oman motivaation

löytäminen muutoksen pohjaksi on keskeistä. Tämä edellyttää vahvaa vuorovaikutusta asukkaiden kanssa ja yleisellä tasolla heidän motivoimistaan asemansa parantamiseen.

6 Johtopäätöksiä

Kaupunkien segregaatio on muuttunut teknisestä (asunto)kysymyksestä monimutkaiseksi prosessiksi yhdistäen enemmän näkökulmia ja toimijoita kuin aiemmin. Tarvitaan muutosta hallinnossa, sisällöissä ja toimenpiteissä ja politiikoissa. Alueen tai etnisyyden sijasta varsinaisena ongelmana ovat useimmiten sosiaaliset ongelmat kuten työttömyys, köyhyys, syrjäytyminen, päihde- ja mielenterveysongelmat. Segregaatioon voidaan vastata parhaiten integroimalla fyysiset ja sosiaaliset sekä kulttuuriset ja taloudelliset tekijät samanaikaisiksi toimijoiksi. Tämä vaatii muutosta sektorikohtaisesta poikkihallinnolliseen työhön. Muutos ylhäältä tulevasta hallinnosta asioiden monimuotoiseen hallintaan on nähtävissä. Yhä enemmän näkyy julkisen ja yksityisen ja myös muiden toimijoiden yhteistyöstä, sekä samoin kuin paikallisten osallistumisesta päätöksentekoon. Tämä vahvistaa ongelmanratkaisukykyä paikallisella tasolla siirryttäessä ylhäältä säännöillä hallittavasta tilanteesta ongelmien ratkaisuun siellä missä ongelmat ovat.

Esimerkit maailmalta korostavat tiedon ja tietotekniikan merkitystä alueiden kehittämisessä. Tietoa tarvitsevat niin virkamiehet suunnittelutyössään kuin alueiden aktiivit toimijat ja siellä toimivat viranomaiset käytännön toimien suuntaamiseksi. Tällaista tietoa voivat olla viranomaisten tilastotiedot rekistereistään, mutta myös tutkimuslaitosten ja muiden toimijoiden tapauskohtaisesti tuotettuna. Viimeisen vuosikymmenen ajan on yhä voimistuneemmin noussut esiin myös itse asianosaisten tuottaman tiedon merkitys. Ensin muutos käynnistyi suuremmin asiakkuuteen liittyvänä asiakas(palautte)tietona, ja sittemmin suunnitteluun kytkeytyvänä kokemusasiantuntijuutena. Pienimuotoisesti on myös eri puolilla Suomea kehitetty kokemustutkimusta ja kokemuskehittämistä. Asuinalueiden kehitystä seurattaessa keskeistä olisi saada aikaan aikasarjoja segregaation kehittymisen kannalta relevanteista tiedoista.

Viranomaisten keskinäistä yhteistyötä tulee yhtäältä helpottaa ja velvoittaa kaikilla tasoilla ja toisaalta muuttaa ehkäisevään tai mahdollisimman nopean reagoinnin suuntaan. Alueetasolla tapahtuvasta monitoroinnista ja reagoinnista tulisi siirtyä selvästi pienempiin yksiköihin, taloihin, huoneistoihin, perheisiin ja yksilöihin. Tulee pohtia voitaisiinko rakentaa tietopohja, joka aiempaa herkemmin reagoi alueen asukkaiden ongelmiin esimerkiksi Hollannin nuorisoidinkaattoreiden tapaan. Tämä vaatii ratkaisutavasta riippuen mm. tietosuojakysymysten ratkaisemista. Alueellisen hyvinvointitiedon merkitys on oivallettu monella suunnalla ja sovellettavaa tietoa on jo olemassa,

kuten esimerkiksi oheisen linkin takaa löytyvästä käsitteellisestä jäsennyksestä on nähtävissä. Tiedämme siis suhteellisen hyvin millaista tietoa tarvitsemme, jolloin tehtävänä on tarkastella tietojärjestelmiä tästä näkökulmasta uudelleen.

http://www.nwmo.ca/uploads_managed/MediaFiles/1681_researchsupportprogram_communitywellbeingoverview.pdf

Edellä olevan kehittämiseksi tulisi käynnistää kehittämistyö, jossa olisi pitkäjänteisiä hankkeita mukana. Näissä voitaisiin testata täsmäohjausta esimerkiksi siten, että kuntien kanssa valitaan pilotteja joissa voidaan yhdistää erillään olevia resursseja, varhaisempi tunnistaminen ja puuttuminen (esim. neuvolat, varhaiskasvatus, perhetyö, asumisneuvonta, työhön orientoituvat polut (Vamos), oppimisväylät ja kotouttaminen. Keskeistä on löytää hallinnollisesti se taho minkä ympärille tai varaan keskinäistä yhteistyötä rakennetaan niin, että toiminta tunnistaa ja osaa kohdata asiakkaat, ja joka johtaa kannustavaan työotteeseen. Pilottien myötä rakentuu myös käsitys siitä mitkä asiat tulee ratkaista mahdollisimman lähellä asuinalueita ja mitkä tulee ratkaista kunnan tai yli kuntien menevillä foorumeilla. Toimiakseen tulee eri hierarkian tasojen jakaa sama käsitys yhteistyön mielekkyydestä, sillä muutoin kehittämistyön tulokset valuvat hukkaan jäädessään (tai ollessaan jäämättä) pistemäisesti joko ruohonjuuritasolle tai leijaillessaan sanahelinänä strategisella tasolla.

Asumista ja asuntojen sijoittumista tulisi lähestyä ihmisen hyvän elämän tavoittelun kautta. Erityisesti maahanmuuttajilla tämä tavoite on keskeinen syy muuttamiselle (Rebelo 2010, 602). Näkökulman valinnan jälkeen terveen järjen käyttö on sallittua ja helpottaa suunnittelua. Tavoitellessaan hyvää elämää ihmiset pyrkivät välttämään ei-toivottuja, hyvinvointia laskevia tapahtumia ja lisäämään toivottuja, hyvinvointia edistäviä toimia erityisesti tulevaisuuteen suuntautuvien valintojen suhteen. Yksi keskeisistä ei-toivotuista seikoista on turvattomuus. Rikosten määrään ja pelon tunteeseen voidaan vaikuttaa myös kaupunkisuunnittelun keinoin ja tämä näkökulma tulisikin ottaa vahvemmin mukaan alueiden suunnitteluun. Turvallisuutta lisää mahdollisuus tavalliseen, itsenäiseen elämään ja mielekkääseen tekemiseen. Työn tekeminen on eräs keskeisimmistä. Metropolialueen tulisi aiempaa vahvemmin hyödyntää esimerkiksi yhteiskunnallista yrittäjyyttä nivomaan yhteen työllisyyden ja sosiaaliturvan hyvät puolet. Tarvitaan rohkeita, uusia ajatuksia siitä kuinka yhteistä ja paikallista hyvää tarkoittava toiminta voidaan ottaa laajamittaisesti käyttöön alueiden asukkaiden hyvinvoinnin vahvistamiseen.

Kouluissa, kootessaan nuorisoiäluokan alueilta, näkyy segregaaation syy ja seuraus. Vanhemmat haluavat lapsilleen hyvää tulevaisuutta ja hyvää seuraa ja tekevät valintoja tämän mukaan. Ts. oppimistuloksiakin merkittävämpää on se millaisia ovat muut oppilaat. Tässä olisi suomalaisilla kouluilla ja kouluttajilla näytön paikka siinä kuinka ne ottavat keskeisen roolin alueiden kehittämisen moottoreina. Ei segregaatiokehityksen havainnointikohteina, vaan alueiden ”koulutuksellisen eetoksen” herättäjinä. Koulun roolia ympäröivässä yhteisössä tulisi arvioida esimerkiksi tiedotuksen osalta: kuinka ne tutkivat ja viestivät aktiivisesti sosiaalisesta tilanteesta koulussa. Alueiden välillä tulee turvata tasa-arvoiset oppimisen mahdollisuudet kaikissa kouluissa keskittyen erityisesti alhaisimman hyvinvoinnin ja oppimistulosten omaavien oppilaiden ja heidän perheittensä tukemiseen. Ennen koulun aloittamista aikaa vietetään useimmiten päivähoitossa. Varhaiskasvatus, päiväkodit voisivat toimia mallina segregatiota vähentävästä ilmapiiristä, jolloin se vaikuttaisi myös (positiivisesti) kouluvalintoihin myöhemmin.

On todistetusti selvitetty millä asuinalueilla eriytyminen on pahinta ja alueiden kehittämiseen on lisätty rahoitusta ja palveluita. Ei ole kuitenkaan tarkempaa tietoa siitä, miten lisärahalta (tai nykyisellä budjetilla) saadaan aikaan paras mahdollinen tulos. Mitä asiakkaalle tapahtuu palvelun jälkeen? Mitkä palvelut alueella saavat aikaan halutut vaikutukset? Millä palveluilla ei todellisuudessa ole mitään vaikutusta? Tarvitaankin entistä kattavampaa määrittelyä siitä mitä vaikutuksia oletetaan milläkin toimenpiteellä saavutettavan ja tietoa siitä mitä milläkin toimenpiteellä oletettavasti saadaan aikaan.

Helsingin yleiskaava (2013) määrittää maankäytön suunnittelun toimenpiteiksi joukkoliikennesaavutettavuuden parantamisen, alueiden oman palvelurakenteen kehittämisen sekä alueiden sisäisen saavutettavuuden tukemisen, eriytyneiden tai eriytymässä olevien alueiden rakenteen monipuolistamisen ja ylipäättään toimien kohdentamisen näille alueille sekä rakennuskannan ylläpidon ja rakentamisen tason vaalimisen. Muina toimenpiteinä ovat sosiaalisen sekoittamisen jatkaminen, nuorisotyöttömyyden vähentäminen, pahoinvoinnin kasautumisen estäminen, koulujen eriarvoistumisen pysäyttäminen ja hyvien oppimistulosten vaaliminen, maahanmuuttajaväestön sopeuttaminen, kouluttaminen ja työllistäminen sekä vanhenevan väestön terveyden vaaliminen.

Tehdyn katsauksen valossa Helsingin yleiskaava pureutuu keskeisiin tekijöihin niin yleisestä kuin segregaaation vastaisesta näkökulmasta. Sen tavoitteet on mielekästä laajentaa koskemaan koko metropolialuetta ja pohtia mitä nämä merkitsevät laajemmassa kontekstissa ja konkreettisemmin

yksittäisillä asuinalueilla. Tässä voisi apuna toimia ihmisoikeuslähtöinen näkökulma (HRBA), joka korostaa vastuunkannon määrittämistä ja ratkaistavan asian (segregaation) näkemistä kaikilla tasoilla. Keskeinen kysymys on, että kenen odotetaan milläkin toiminnan tasolla tekevän mitä segregaaation lieventämiseksi? Mikä on asukkaiden ja asukasyhdistysten, muiden yhdistysten, palveluiden, kunnan ja metropolihallinnon tehtävä tässä työssä? Ovatko he mieltäneet olevansa vastuunkantajia, onko heillä riittävästi valtaa ja voimavaroja? Jos vastaus on ei, niin segregaaation vastaiselta työltä häviää pohja pois.

Kuten edellä on esitetty, tarvitaan segregaaation vastustamiseen välineitä kaikilta yhteiskuntapolitiikan alueilta. Tämä tarkoittaa metropolialueella, mutta myös ministeriöissä, yhteistä näkyä siitä mitä metropoliahallinnolla ja sen segregaaation vastaisilla toimenpiteillä tavoitellaan. Tavoitellaanko esimerkiksi asumisen tasa-arvoisuutta, etnisten ryhmien tasaista jakautumista metropolialueelle vai huono-osaisten tukemista? Tämä voi tarkoittaa mm. sen miettimistä palveleeko nykyinen tietotuotanto päätöksentekijöitä eri tasoilla riittävästi, että päästään kiinni segregaaatioprosessien kannalta keskeisiin tekijöihin ja riittävän ajoissa? Tämä tarkoittaa myös mm. sitä kuinka systemaattisesti metropolialueella lähdetään rakentamaan verkostoituvaa työtä eri toimijoiden kesken ja erityisesti siitä näkökulmasta kuinka työntekijät voivat sitoa kansalaisyhteiskunnan (järjestöt) mukaan segregaaationvastaiseen käytännön työhön. Edelliset yhdistyneenä innovatiiviseen asuntotuotantoon ja asuinalueiden pitämiseen elävänä työpaikkojen osalta saattaa tarkoittaa vahvaa yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja ympäristöministeriön lainsäädäntöä valmistelevien osastojen kanssa.

Lähteet

Andersson, R. & Bråmås, Å. & Holmqvist, E. (2010). Counteracting Segregation: Swedish Policies and Experiences. *Housing Studies*, 25:2, 237-256, DOI:10.1080/02673030903561859

Asikainen J. & Paqvalin, R. & Mononen, K. & Tuimala, A. & Turunen, J. & Myllyniemi, P. (2013). *Metropoli meille kaikille: Metropolialueen esiselvitys - selvityshenkilöiden suositus ja ehdotukset*, Valtiovarainministeriö, 28.2.2013

Beckenhoven, E. van & Kempen, R. van. (2010). Social effects of urban restructuring: a case study in Amsterdam and Utrecht, the Netherlands. *Housing Studies*, 18:6, 853-875, DOI: 10.1080/0267303032000135474

Bell, P. & Addy, T. & Madew, M. & Kainulainen, S. (2012). Universities as agents in the empowerment of local communities in Germany, Finland and Russia. Teoksessa *Community Research for Participation. From theory to method* (toim. Lisa Goodson & Jenny Phillimore). The Policy Press. Bristol.

Bernelius, V. (2011). Osoitteenmukaisia oppimistuloksia? Kaupunkikoulujen erityymisen vaikutus peruskoululaisten oppimistuloksiin Helsingissä. *Yhteiskuntapolitiikka* 76 (2011):5, 479-493.

Bernelius, V. (2013). Koulut ja kaupunkikehitys: Helsingin peruskoulujen kytkökset naapurustojen sosiaaliseen ja etniseen erityymiseen. *TERRA* 125: 1, 3-18.

Broman, E. (2008). Teoksessa Nupponen, T. & Broman, E-L. & Korhonen, E. & Laine, M. (2008). Myönteisiä muutoksia ja kasvavia haasteita. Kokemuksia Helsingin lähiöprojektin v. 2004–2007 ja Urban II -yhteisöaloiteohjelman v. 2001–2006 toiminnasta. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 6.

Ehdotus valtioneuvoston strategiaksi koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:28.

Grönlund, B. (2012) Is Hammarby Sjöstadt a Model Case? Crime Prevention Through Environmental Design in Stockholm, Sweden. Teoksessa Vania Ceccato (toim.) *The Urban Fabric of Crime and Fear*. Springer.

Helsingin kaupunki 2013. Helsingin väestö vuodenvaihteessa 2012/2013 ja väestömuutokset vuonna 2012. Helsingin kaupungin tietokeskus, tilastoja 2013:19.

Helsingin yleiskaava. Saavutettavuuden vaikutus alueiden vetovoimaan. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2013:13.

Ireland, P. (2008). Comparin Responses to Ethnic Segregation in Urban Europe. *Urban Stud* 2008 45:1333. DOI: 10.1177/0042098008090677

Karjalainen, P. (2008). Yhteisyyttä ja yhdyskuntatyötä. Teoksessa Nupponen, T. & Broman, E-L. & Korhonen, E. & Laine, M. (2008). Myönteisiä muutoksia ja kasvavia haasteita. Kokemuksia Helsingin lähiöprojektin v. 2004–2007 ja Urban II -yhteisöaloiteohjelman v. 2001–2006 toiminnasta. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 6.

Kauppinen, Timo M., Kortteinen, Matti & Vaattovaara, Mari (2009): Pääkaupunkiseudun lamatyöttömien myöhemmät ansiotulot: iskikö lama kovemmin korkean työttömyyden alueilla? *Yhteiskuntapolitiikka* 74:4, 358–374.

Keskinen, Vesa, Laine, Markus, Tuominen, Martti & Hakkarainen, Tyyne (toim.) (2009): Kaupunkiköyhyyden monet kasvot – näkökulmia helsinkiläiseen huono-osaisuuteen. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki.

Korhonen, E. (2008). Helsingin lähiöissä viihdytään – haasteitakin on. Teoksessa Nupponen, T. & Broman, E-L. & Korhonen, E. & Laine, M. (2008). Myönteisiä muutoksia ja kasvavia haasteita. Kokemuksia Helsingin lähiöprojektin v. 2004–2007 ja Urban II -yhteisöaloiteohjelman v. 2001–2006 toiminnasta. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 6.

Kortteinen, Matti & Vaattovaara, Mari (2007): Miten Helsingin käykään? *Yhteiskuntapolitiikka* 72:2, 137–145.

Knorr-Siedow, T. (2008). Innovations from below? A new concept for social housing in Germany. Teoksessa Kathleen Scanlon & Christine Whitehead (toim.) Social Housing in Europe II. A review of policies and outcomes. Published by LSE London, London School of Economics and Political Science.

Novy, A. & Swiatek, D. & Moulaert, F. (2012). Social Cohesion: A Conceptual and Political Alucidation. *Urban Stud* 2012 49: 1873. DOI: 10.1177/0042098012444878

Paavola, Auli. (toim.), (2004) Perhe keskiössä. Ideoita yhteistyöhön perheiden parhaaksi; kokemuksia Leksandista ja useista Suomen kunnista. Lastensuojelun keskusliitto.

<http://lskl.fi/files/133/MNFHVZx.pdf>

Rasinkangas, J. (2013). Sosiaalinen eriytyminen Turun kaupunkiseudulla. Tutkimus asumisen alueellisista muutoksista ja asumispreferensseistä. Siirtolaisuusinstituutin tutkimuksia A43. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-5889-51-2>

Rebelo, E., M. (2010) Does Urban Concentration/Dispersion Affect Immigrants' Professional Opportunities? The case of the Porto Metropolitan Area. *International Journal of Urban and Regional Research*. 34.3, 586-610.

Saikkonen, J. & Jaakkola, T. & Salmi, A. & Tähtinen, V. (2013) Helsingin seudun asuntoraportti 2012. Helsingin seudun ympäristöpalvelut –kuntayhtymä. Edita: Helsinki.

Seppänen, P. (2006). Kouluvalintapolitiikka perusopetuksessa – suomalaiskaupunkien koulumarkkinat kansainvälisessä valossa. *Kasvatusalan tutkimuksia* 26. 348 s.

Turunen, S. 2011. Sosiaalisen eheyden vahvistamislinjauksia metropolialueella Metropolialueen sosiaalisen eheyden koordinaatioryhmän loppuraportti. SOCCA.

Vaattovaara, Mari & Kortteinen, Matti (2012): Segregaatiosta ja sen inhimillisestä ja yhteiskunnallisesta merkityksestä. *Talous & yhteiskunta* 40:3, 60–66.

Vaattovaara, Mari, Kortteinen, Matti & Schulman, Harry (2012): A nordic welfare model at a turning point? Social housing and segregation in Finland. Teoksessa: *Social Housing in Europe*. Routledge, London.

Vilkama, Katja (2010): Kaupungin laidalla. Kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten alueellinen eriytyminen Helsingissä. *Terra* 122:4, 183–200.

Vilkama, K. (2011). Yhteinen kaupunki, eriytyvät kaupunginosat? Kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten asukkaiden alueellinen eriytyminen ja muuttoliike pääkaupunkiseudulla. *Tutkimuksia 2011: 2*. Helsingin kaupungin tietokeskus.

Vilkama, K. & Vaattovaara, M. & Dhalmann, H. 2013. Kantaväestön pakoa? Miksi maahanmuuttajakeskittymistä muutetaan pois? *Yhteiskuntapolitiikka* 78 (2013):5, 485-497.