

Koosteen on laatinut
johtava asiantuntija Minna Säävälä,
kotoutumisen osaamiskeskus,
työ- ja elinkeinoministeriö

Kaupunkialueiden ja koulujen eriytyminen haastaa kotoutumista

Kaupunkialueiden ja -koulujen sosioekonominen eriytyminen on kiihtynyt, vaikka prosessi on Suomessa ollut muita Pohjoismaita hitaampi. Joidenkin asuinalueiden huono-osaistuminen vaikeuttaa alueille asettuvien maahanmuuttaneiden kotoutumista; toisaalta maahanmuuttaneiden työllistymisen ja kotoutumisen hitaus ruokkii kaupunkien alueellista sosioekonomista eriytymiskehitystä. Alueellinen etninen eriytyminen vähentää yhteiskunnan koheesiota ja eri taustaisten lasten yhdenvertaisia menestymisen mahdollisuuksia. Kaupunkialueiden huono-osaistuminen on monimutkainen ongelma, jonka ratkaisemiseksi tarvitaan koordinoituja toimia. Tarvitaan asumista ja asuntotuotantoa, kasvatusta ja koulutusta sekä kotoutumista ja työllistymistä koskevaa paikallisen ja valtakunnallisen tason yhteistyötä.

Johdanto

Mahanmuuttajien eriytyminen asuinalueille on kotoutumisasiällisesti merkittävä kysymys, koska se heijastuu sekä kotoutumisen mahdollisuuksiin että yhteiskunnan koheesioon eli yhtenäisyyteen. Sama sosioekonomiseen ja etniseen eriytymiskehitykseen liittyvä problematiikka koskee monia OECD-maita ja on tunnistettu laajasti.¹

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa on kirjauksia segregatio- eli eriytymiskehitystä ehkäisevistä toimista, mm. väestöpohjaltaan heikommille alueille myönnetyn tasa-arvorahoituksen määrärahasen vakiinnuttamisesta varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Asuntotuotantoon liittyvissä kirjauksissa on viitattu asuinalueiden eriytymisen ehkäisyyn. Valtion ja suurimpien kaupunkiseutujen välisissä maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksissa hallitusohjelma kannustaa kaupunkiseutuja eriytymisen ehkäisemiseen. Hallitus kertoo ohjelmassaan torjuvansa eriytymiskehitystä, ja maahanmuuton osalta hallitusohjelmaan on kirjattu, että Suomi torjuu päättäväisesti rinnakkaisysteiskuntien syntymisen. Hallitus vahvistaa kaupunkipolitiikkaa ja hyödyntää kuuden suurimman kaupungin vakiintunutta yhteistyötä valtakunnallisten haasteiden ratkaisemisen välineenä.

Alueellinen eriytyminen, huono-osaisuuden kasautuminen ja kotoutumiseen liittyvät haasteet on nostettu esiin myös toimenpideohjelmassa katu- ja jengirikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.²

***Alueellisen eriytyksen
vastaisia toimia ei ole
määritelty selkeästi.***

¹ OECD 2018.

² Järvinen ym. 2024.

Asuinalueiden eriytymiskehityksen vastaiset toimet on mainittu eduskunnan hyväksymässä valtioneuvoston selonteossa asuntopoliittiseksi kehittämisohjelmaksi (2021–2028).³ Kaupunkialueiden eriytymisen haaste on mainittu useissa politiikkapapereissa, mutta eriytymisen vastaisia toimia ei ole määriteltä selkeästi.

Tässä policy briefissä luodaan yleiskuva sosioekonomiseen sekä syntyperään liittyvään asuinalueiden ja koulujen eriytymiskehitykseen. Mitä mahdollisia yhteyksiä kehityskululla on kotoutumiseen sekä kotoutumisen edistämiseen? Tilannekuvan pohjalta on muotoiltu tietoperustaisia suosituksia käytännön toimista, joilla myönteisiä kehityskulkuja etenkin suurissa kaupungeissa voidaan vahvistaa.

Sosioekonominen ja etninen eriytymiskehitys linkittyvät toisiinsa

Kaupunkiväestön alueellisessa sosioekonomisessa eriytymisessä eli kaupunkisegregaatiossa on yksinkertaisimmillaan kyse prosessista, jossa heikommassa asemassa olevat kasautuvat asumaan tietyille asuinalueille ja parempiosaiset toisille. Prosessia aikaansaa sekä valikoiva tulo- että lähtömuutto. Suomessa asuinalueiden sosioekonominen eriytyminen on ollut hitaampaa kuin muissa Euroopan maissa ja Pohjoismaissa, vaikka eriytyminen on viime vuosina kiihtynyt useissa kaupungeissa.⁴

Asuinalueiden etninen eriytyminen liittyy maahanmuuttaneiden keskimäärin muita heikompaan sosioekonomiseen asemaan.

Kaupunkien lähiöt eivät eriydy vain sosioekonomisesti niin, että heikompiosaisia asukkaita kasautuisi samoille alueille. Eriytymiskehityksessä voidaan erottaa etniskulttuurinen, sosioekonominen, vuorovaikutuksellinen ja alueellinen elementti.⁵ Tässä policy briefissä kaupunkisegregaatiolla tarkoitetaan asuinalueiden sosioekonomista eriytymistä rakenteellisena ilmiönä. Kaupunkisegregaatioon liittyy eri asteisia vuorovaikutuksen ja identiteetin ilmiöitä sekä sitä kautta syrjään jäämistä ja irtautumista, joita tässä ei tarkastella.

Maahanmuuton kasvun ja eri taustamaaryhmien sosioekonomisten erojen myötä kaupunkien asuinalueiden etninen ja kielellinen eriytyminen on niin ikään voimistunut. Etninen eriytyminen jäsentyy sosioekonomisen eriytymisen rinnalle ennen muuta siksi, että etnisissä vähemmistöissä on muita yleisemmin työttömyyttä tai muuta huono-osaisuutta. Muiden kuin ulkomailla suoraan työhön muuttaneiden työllisyys ja taloudellinen tilanne ovat keskimäärin muita heikompia etenkin maahanmuuton jälkeisinä vuosina,⁶ joten he asuvat muita todennäköisemmin ara-rahoitteisissa vuokra-asunnoissa. Ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten lasten pienituloisuusaste oli lähes nelinkertainen verrattuna Suomessa syntyneisiin vuonna 2022.

Ara-vuokra-asunnot ovat kaupungeissa usein keskittyneet joillekin kerrostalovaltaisille asuinalueille. Ara-vuokra-asunnoissa asui ulkomailla syntyneistä ulkomaalaistaustaisista koko maassa 23 % eli kolminkertainen osuus verrattuna muihin (vuonna 2022; Kuvio 1). Helsingissä osuus oli korkein, 31 %, Turussa 28 % ja Tampereella 26 %.⁷ Vieraskielisen väestön osuus kerrostalovaltaisissa lähiöissä pääkaupunkiseudulla vaihtelee 20 ja reilun 40 prosentin välillä.⁸

³ VNS 12/2021 vp.

⁴ Kauppinen & Munkkila 2022, Vaattovaara ym. 2023.

⁵ Saukkonen 2024.

⁶ Pesola, Sarvimäki & Virkola 2024.

⁷ Kotoutumisen indikaattorit –tietokanta.

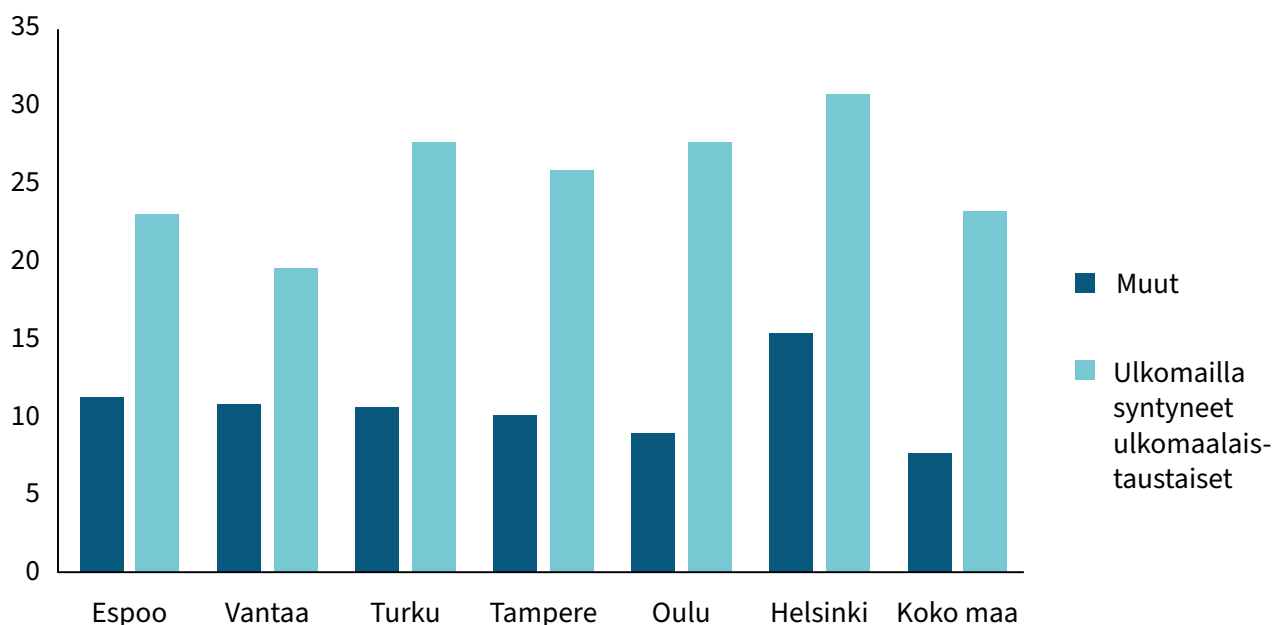
⁸ Vaattovaara ym. 2023.

Eri taustamaaryhmien keskittyminen asuinalueille vaihtelee. Esimerkiksi Helsingissä vahvimmin tietyille alueille keskittyneitä on albanian-, nepalin- ja somalinkielisissä. Helsingissä keskittymiskehitys on kiihtynyt erityisesti irakilastaustaisilla.⁹

Ryhmille, jotka kohtaavat yleisesti syrjintää asuntomarkkinoilla, ara-vuokra-asunto voi olla käytännössä lähes ainoa asumisvaihtoehto. Esimerkiksi Suomen afrikkalaistaustaisista 63 % oli kokenut syrjintää yrittäessään vuokrata tai ostaa asuntoa viimeisten viiden vuoden kuluessa.¹⁰ Institutionaalisten sijoittajien vapaiden markkinoiden vuokra-asunnot ovat viime vuosina lisääntyneet, mutta nämäkin tyypillisesti sijaitsevat hintatasoltaan edullisemmillä alueilla. Näin ollen vapaiden markkinoiden vuokra-asunnotkaan eivät välttämättä vähennä sosioekonomisen ja etnisen segregaaation tihenemistä.

Taloudellisesti heikossa tilanteessa olevilla ja yleisesti syrjintää kohtaavilla on muita vähemmän valinnanvaraa sen suhteen, missä asuu.

Kuvio 1. Ara-vuokra-asunnossa asuvien osuus asuntoväestöstä kuudessa suurimmassa kaupungissa ja koko maassa; ulkomailla syntyneet ulkomaalaistaustaiset ja muut, 2022.



Lähde: Kotoutumisen indikaattoritietokanta, TEM.

Työllistymisen nopeutuminen, koulutus ja kielen oppimisen edistäminen ovat keinoja, joilla maahanmuuton jälkeisten vuosien taloudellista tilannetta voidaan parantaa ja siten välillisesti mahdollistaa maahanmuuttaneille enemmän asumisliikkuvuutta. Kohtuuhintaisia asumisen vaihtoehtoja tulisi olla myös tarjolla, joten kaupunkien asuntopolitiikalla on suuri merkitys etnisen eriytymisen ehkäisyssä. Toisena merkittävänä tekijänä alueellisen eriytymisen taustalla on syrjintä asuntomarkkinoilla. Siihen tulee puuttua yhdenvertaisuuslain tehokkaalla toimeenpanolla sekä asenteisiin vaikuttamalla.

⁹ Saukkonen 2020.

¹⁰ FRA 2023.

Eriytyminen vaikuttaa eniten lapsiin

Ulkomaalaistaustaiset lapset muodostavat kasvavan osan kaikista Suomen lapsista. Kokonaishedelmälisyyssluku on laskenut vuodesta 2010 lähtien historiallisen alas 1,26 lapseen ja samaan aikaan maahanmuutto on tuonut maahan uusia perheellistymisiässä olevia asukkaita. Väestötilaston mukaan lapsista 12 % on maahanmuuttaneiden perheiden lapsia (5 % ulkomailla syntyneitä ulkomaalaistaustaisia, 7 % Suomessa syntyneitä ulkomaalaistaustaisia). Suurissa kaupungeissa osuudet ovat huomattavasti suurempia, esimerkiksi Vantaalla alle 20-vuotiaista kolmasosa on ulkomaalaistaustaisia.

Kaupunkisegregaation vaikutukset maahanmuuttaneiden perheiden lasten koulutukseen ovat korostetun kaupunki- ja pääkaupunkikeskeisiä kysymyksiä: kaikista Suomessa asuvista vieraskielisistä tai ulkomaalaistaustaisista lapsista ja nuorista asuu pääkaupunkiseudulla noin puolet, ja noin neljännes pelkästään Helsingissä.¹¹ Pääkaupunkiseudullakin maahan muuttanut väestönosa, erityisesti lapset, on keskittynyt tietyille alueille.¹² Vuoden 2022 lopussa Helsingin 0–18-vuotiaista vieraskielisistä neljäsosa asui kahdessa peruspiirissä 34:sta.¹³ Kun koko maan väestönkasvun ennustetaan nojaavan jatkossa yksinomaan maahanmuuttoon, kysymys maahanmuuttajaperheiden lasten ja nuorten kasvuympäristöistä ja niissä tarjolla olevista mahdollisuuksista korostuu yhä enemmän.

Työllistymistä ja kielitaidon kehittymistä tukemalla sekä syrjinnän vastaisilla toimilla vaikutetaan etnistyneen kaupunkisegregaation juurisyihin.

Koulusegregaation taustatekijät

Kaupunkialueiden eriytymisprosessia on osaltaan kiihdyttänyt valtaväestön edustajien, etenkin keski- luokkaisten lapsiperheiden, poismuutto alueilta, joiden lapsiväestö on alkanut muuttua vahvasti ulkomaalaistaustaiseksi. Poismuuton ajurina on tutkimusten mukaan usein koulujen maine ja vanhempien halu valikoida lastensa koulu. Suomalaisessa järjestelmässä peruskoulu määräytyy asuinpaikan mukaan.¹⁴ Asuinalueen valinnassa vanhemmat kiinnittävät huomiota niin koulun maineeseen ja opetuksen ja opettajien laadukkuuteen kuin alueen turvallisuuteen ja lapsiystävällisyyteen.¹⁵ Käsitukset perustuvat usein mielikuville ja henkilökohtaisissa verkostoissa ja sosiaalisessa mediassa liikkuville käsityksille. Välttämiskäyttäytymisen taustalta löytyy mielikuvia asuinalueista, joihin median toiminta ja sisällöt heijastuvat.

Lapsiperheiden valikoivan poismuuton sekä pääsykokeilla oppilaita rajaaviin painotettuihin kouluihin ha- keutumisen vuoksi koulut ovat suurissa kaupungeissa sosioekonomisesti eriytyneempiä kuin asuinalueet. Sosioekonominen kaupunkisegregaatio on pääasiallinen vaikuttava tekijä koulujen eriytymiskehityksen taustalla, vaikkei se olekaan ainoa koulusegregaatiota selittävä tekijä.¹⁶ Koulusegregaatio vaikuttaa merkittävästi maahanmuuttaneiden perheiden lasten ja nuorten koulunkäynnin olosuhteisiin ja heille tarjolla oleviin sosiaalisiin verkostoihin.

11 Bernelius ja Saukkonen 2024.

12 Bernelius & Vilka, 2019, Kauppinen, van Ham & Bernelius 2022.

13 Bernelius ja Saukkonen 2024.

14 Bernelius ja Vilka 2019, Bernelius ja Kosunen 2023.

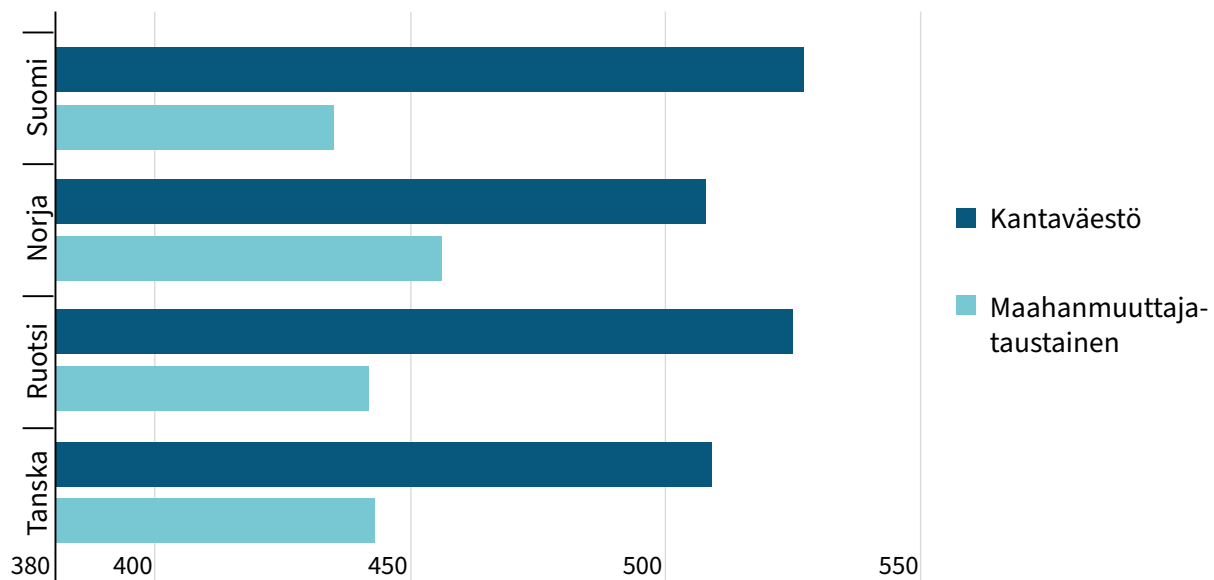
15 Bernelius & Vaattovaara 2016.

16 Kleemola ym. 2023.

Vaarantaako kaupunkialueiden eriytyminen ulkomaalaistaustaisten lasten oppimista?

Suomessa on selkeitä oppimiseroja lasten sosioekonomisen ja etnisen taustan mukaan. Erot ovat näkyvissä jo koulua aloittaessa ja syvenevät koulun mittaan.¹⁷ Sosioekonomiset erot oppimisessa ovat Suomessa OECD-maiden keskimääräiseen tasoon verrattuna pienempiä, mutta maahanmuuttajataustaisten ja valtaväestön lasten väliset oppimiserot ovat Suomessa Pohjoismaiden suurimpia (Kuvio 2). Viimeisimmän PISA-tutkimuskierroksen analyysin mukaan maahanmuuttajataustaisten oppimistulokset matematiikassa ja lukemisessa heikkenivät maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osuuden kasvaessa koulussa. Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osuus koulussa ei kuitenkaan ollut yhteydessä kantaväestön oppilaiden osaamiseen. Erot matematiikan osaamisessa ovat Suomessa kaventuneet viimeisimmässä PISA-tutkimuksessa, johtuen valtaväestön oppimistulosten maahanmuuttajataustaisia suuremmasta pudotuksesta.¹⁸

Kuvio 2. Pisa-lukutestin tulokset 2018 valtaväestön ja maahanmuuttajataustaisten välillä.



Lähde: INVEST/Turun yliopisto 2024.¹⁹

Oppilaiden perheiden sosioekonominen asema heijastuu merkittävästi koulutukseen ja oppimiseen. Etnisesti eriytyneiden koulujen keskimääräistä heikkomat oppimistulokset johtuvat suurelta osin siitä, että oppilaiden vanhemmilla on muita yleisemmin työttömyyttä, heikko koulutustausta tai taloudellisia vaikeuksia. Maahanmuuttajaperheiden lasten oppimisvajeet eivät kuitenkaan täysin selity perheiden sosioekonomisilla eroilla.²⁰ Huono-osaisuuden alueellisella kasautumisella ja yhdistymisellä perheiden kotoutumisen vaikeuksiin on toisiaan vahvistavia vaikutuksia lasten oppimiseen. Vanhempien koulutustaustan ja lapsen maahanmuuttoajan ohella myös asuinalue heijastuu lasten koulutuspolkuun ja rikollisuuteen syylistymisen riskiin.²¹

¹⁷ Ukkola & Metsämuuronen 2023; Pulkkinen ym. 2024.

¹⁸ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2023; Pulkkinen ym. 2024.

¹⁹ Kiitos Turun Yliopiston INVEST-tutkimuskeskukselle ja Elina Kilpi-Jakoselle luvasta käyttää kuviota.

²⁰ Esim. Bernelius & Huilla, 2021.

²¹ Ansala, Hämäläinen & Sarvimäki 2020.

Koulun etnisen eriytyneisyyden vaikutusta on tutkimuksellisesti vaikeaa erottaa muusta alueen tai oppilasväestön sosioekonomisen taustan merkityksestä. Ero osaamistasoltaan parhaiden ja heikoimpien oppilaiden välillä on viime vuosikymmenellä kasvanut, ja samalla oppilaiden perhetaustan vaikutus tuloksiin on yleisesti voimistunut.²²

Voidaan olettaa, että suuri sosioekonomisesti heikompi-osaisten perheiden lasten sekä suomea tai ruotsia toisena kielenä puhuvien lasten osuus koulussa voi edellyttää kouluilta ja opettajilta resursseja, joita niillä ei aina ole käytettävissä. Opettajien karttamiskäyttäytymistä sosioekonomisesti tai etnisesti moniaineksisia kouluja kohtaan ei toistaiseksi ole juurikaan raportoitu Suomessa. Kansainvälisten esimerkkien valossa on kuitenkin syytä ryhtyä ehkäiseviin toimiin, joilla estetään niin kutsutun *opettajasegregaation* syntymistä. Käytännössä opettajasegregaatio tarkoittaa kasvavia vaikeuksia rekrytoida päteviä opettajia niihin kouluihin, joissa oppilaiden tuen tarpeet ovat kaikista suurimmat.

Laadukas perusopetus ei yksin riitä suojaamaan kaupunkikouluja negatiivisilta kierteiltä

Bernelius & Huilla 2021

Koulujen erilaiset resurssitarpeet on huomioitu monissa kaupungeissa toteutetulla tasa-arvoisella budjetoinnilla, jota kutsutaan myös *tarveperusteiseksi rahoitukseksi* tai myönteiseksi erityiskohteluksi. Laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta on ollut 1.1.2023 lähtien säännös erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Tarveperusteisen rahoituksen on todettu parantavan koulutuspolkuja ja vaikutuksia on todennettu sekä maahanmuuttaneiden perheiden lapsiin että valtaväestöön kuuluviin lapsiin kouluissa, jotka saavat tarveperusteista rahoitusta.²³ Jotta tarveperusteisella budjetoinnilla olisi myönteisiä vaikutuksia, tulisi rahoituksen olla riittävän suurta. Tarvittaisiin nykyistä tarkempaa tutkimustietoa siitä, mihin toimenpiteisiin rahoitus olisi tuloksellisinta käyttä.

Kaupunkialueiden eriytymiskehityksen suhde kotoutumiseen

Valtaosa maahanmuuttajista asettuu asumaan kaupunkiseuduille. Siten kaupunkien asuntopolitiikka ja kaupunkikehitys muodostavat ympäristön, jossa useimpien maahanmuuttaneiden kotoutumisprosessi tapahtuu. Tutkimuskirjallisuuden perusteella asumisjärjestelyillä on vahva kytkös kotoutumisen mahdollisuuksiin. Erityisesti amerikkalaisissa tutkimuksissa on havaittu, että asumisen eriytyminen vähentää mahdollisuuksia maahanmuuttaneiden ja valtaväestön vuorovaikutukseen, mikä taas puolestaan voi heijastua sosiaaliseen liikkuvuuteen, koulutukseen, työllistymiseen ja tuloihin.²⁴ Toisaalta etnisellä eriytymisellä ei ole kaikkialla havaittavissa yhtä yhtenäistä vaikutuskaavaa.²⁵ Etniselle asuinalueelle muuttamisen on joissakin tutkimuksissa havaittu nopeuttavan alkuvaiheen työllistymistä tai yrittäjyyttä, koska tietoa välittäviä verkostoja on helpompi luoda omakielisten ja -taustaisten kanssa. Toisaalta sosiaalinen liikkuvuus ja työllistyminen muille kuin etnisesti leimautuneille aloille vaikeutuu.

²² Bernelius & Huilla 2021; Ukkola & Metsämuuronen 2023.

²³ Silliman 2017.

²⁴ Natale ym. 2018.

²⁵ Peach 1999.

Asuinalueiden eriytyminen vaikuttaa eniten lasten mahdollisuuksiin, koska lapset käyvät yleensä alueella koulua ja he elävät paikallisemmin kuin aikuiset. Lasten sosiaalistuminen kasvuiässä rakentaa perustan koko myöhemmälle elämälle. Lapsilla tulisi olla arkisessa kokemusmaailmassaan myönteisiä, samaistuttavia roolimalleja.²⁶ Myös asuinalueiden negatiivinen leimautuminen julkisuudessa voi vaikuttaa kielteisesti lasten ja nuorten minäkäsityksiin ja uskallukseen hakeutua jatko-opintoihin. Jos asuinalue ei tarjoa myönteisiä tulevaisuudenkuvia eikä koulutus tue oppimisessa, asuinalueiden eriytyminen voi johtaa osamisen ja kykyjen potentiaalin alikäyttöön, josta on haittaa yksilöille ja koko yhteiskunnalle.²⁷

Asuinalueiden sosioekonomisen ja etnisen monimuotoisuuden edistäminen on tärkeää siksi, että eri väestöryhmillä olisi arjen kokemusta vuorovaikutuksesta ja kohtaamisista erilaisten ihmisten kesken.²⁸ Hyvät väestösuhteet ja yhteiskunnan koheesio edellyttävät väestöryhmien vuorovaikutusta. Sosioekonominen ja etninen asuin ympäristön eriytyminen on kotoutumisen ja kielen oppimisen kannalta haitallista kohtaamisten estymisen vuoksi, joskin omakielisten ja samasta kulttuuritaustasta tulevien läheisyys asuinalueella tuo tutkimusten mukaan myös joitakin hyvinvointihyötyjä.

Etnisen eriytymisen voidaan perustellusti sanoa heikentävän mahdollisuuksia kotoutumiseen. Vaikutukset vaihtelevat riippuen mm. kaupunkihistoriasta, eriytyvän ryhmän piirteistä kuten sosioekonomisesta asemasta, kuinka kauan ryhmä on asunut kohdemaassa ja väestösuhteiden yleisestä tilasta.²⁹ Etnisen eriytymisen usein havaittu haitallisuus johtuu pääosin sen taustalla olevasta huono-osaisuuden kasautumisesta. Huono-osaisuuden leimaama ympäristö, joka usein on myös epäviihtyisäksi tai turvattomaksi koettu ja liikenneyhteyksiltään heikosti työpaikkoihin kytkeytynyt, voi osaltaan johtaa siellä asuvia yksilöitä huono-osaisuuden ja kotoutumattomuuden kierteeseen sekä yhteisön syrjään jäämisen kokemuksiin.

Asuinalueiden erilaistuminen sinänsä on tavanomaista kaupunkikehitystä. Tällöin erilaistumisella kuitenkin viitataan esimerkiksi kulttuuriin ja elämänvaiheeseen liittyvään monimuotoistumiseen. Monelle – myös maahanmuuttaneelle – oma asuinalue on myönteinen kuulumisen paikka ja siten hyvinvoinnin voimavara.³⁰ Samankaltaisten kanssa samalla alueella asumisesta voi olla yksilölle hyötyä.³¹ Segregaatiolla puolestaan viitataan kielteiseen eriytymiseen, joka kasvattaa kuilua hyvä- ja huono-osaisuuden leimaamien asuinalueiden välillä.³² Sosioekonomiselta profiililtaan heikompiosaisilla alueilla voi syntyä kielteisiä noidankehäjä, jos alueen viihtyisyydestä, palveluiden saatavuudesta ja osallisuuden mahdollisuuksista ei tietoisesti huolehdita.

Asuinalueiden eriytymiseen voidaan vaikuttaa kunnallisella asuntopolitiikalla

Kaupunkisuunnittelu ja kaavoitus luovat perustan asumiseen, varhaiskasvatukseen ja kouluihin liittyville ratkaisuille. Asuinalueiden asumismuotojen monipuolistamisessa ja viihtyvyyden lisäämisessä on huomioitava muitakin tekijöitä kuin ara-vuokra-asuntojen sijoittelu.³³ Kaikki kaupunkialueet Suomessa eivät ole toistaiseksi eriytyneet sosioekonomisesti: kaupunkien välillä ja niiden sisällä on myös eroja kehityskulttuuris-

26 Bernelius & Huilla 2021.

27 Bernelius & Saukkonen 2024; Bernelius & Huilla 2021.

28 Dhalmann 2018; Eid ym. 2024.

29 Kaplan & Douzet 2011.

30 Eid ym. 2024.

31 Cheshire 2007.

32 Kleemola ym. 2023.

33 OECD 2018.

sa, eli kaikki kerrostalolähiöt eivät ole yhtenäinen huono-osaistuva alue-tyyppi.³⁴ Eriytymiskehitykseen voidaan vielä vaikuttaa.

Sekä kansalliset että kansainväliset vertailututkimukset osoittavat, että eri hallintamuotojen sekoittaminen asuinalueilla vähentää alueiden sosiaalista ja etnistä eriytymistä. Kansainväliset esimerkit myös osoittavat, että sosiaalisen asuntotuotannon alasajo, asuntotuotannon ehtojen huonontaminen tai kaupunkien maaomistuksien myyminen eniten tarjoavalle voivat johtaa eriytymisen lisääntymiseen.³⁵ Siten esimerkiksi yhteiskunnan tukemien vuokra-asuntojen kohdistaminen vain kaikkein heikoimmassa asemassa oleville ja yhteiskunnan tukeman asuntotuotannon vähentäminen voi kiihdyttää asuinalueiden ja sitä kautta koulujen huono-osaistumista.

Helsinki on onnistunut vuosikymmeniä toteuttamallaan sosiaalisen sekoittamisen politiikalla vähentämään ara-vuokra-asuntojen keskittymistä ja siten sosioekonomista ja etnistä eriytymistä paremmin kuin muut Pohjoismaiden pääkaupungit.³⁶ Asuntokannan hallintamuotoihin ja kaavoitukseen liittyvien seikkojen ohella kaupunkisuunnittelussa nousevat tärkeiksi kysymykset viihtyisäksi koetusta kaupunkitilasta, viheralueiden ja palveluiden saavutettavuudesta, alueiden koetusta turvallisuudesta sekä elämänmahdollisuuksiin liittyvistä julkisista liikenneyhteyksistä.

Kotoutumisen mahdollisuuksia eriytyvillä kaupunkialueilla vahvistavia toimia

Maahanmuuton kasvu yhdistettynä sosioekonomiseen kaupunkisegregaatioon johtaa lähes väistämättä jonkinasteiseen etniseen eriytymiseen. On kuitenkin löydettävissä käytännön toimia, joilla eriytymiskehitystä voidaan merkittävästi hidastaa ja hallita sekä potentiaalisia haittoja ehkäistä.³⁷

Kotoutumisen edistämisen ja turvaamisen näkökulmasta voidaan esittää seuraavat suositukset:

1. Ehkäistään segregaatiota monisektorisesti, seurantatietoon perustuen.

Kaupunkisegregaatio ja asuinalueiden etninen eriytyminen kuuluvat ilmiöinä usean eri hallinnonalan alle. Ongelmia ei voi ratkaista vain asumiseen, rikollisuuteen, koulutukseen tai kotoutumiseen kohdettuvilla yksittäisillä toimilla kunnallisesti tai valtion tasolla, vaan tarvitaan koordinoitua toimintaa. Kaupunkisegregaatiokehityksen vaikutukset ylittävät kuntarajat ja ovat kotoutumisen edistämisen osalta valtakunnallisia. Kaupunkisegregaation yhtenäinen, yhteisesti sovittaviin mittareihin perustuva seuranta suurissa kaupungeissa on edellytys tilanteeseen vaikuttamiseksi. Seuranta voidaan esimerkiksi edistää pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisessa strategisessa yhteistyöallianssissa suurimpien kaupunkien kanssa.

2. Asuntopolitiikalla ja kaavoituksella varmistetaan asuinalueiden väestöpohjan monimuotoisuutta.

Kaupunkien tulisi pyrkiä asumismuotojen kehittämisellä ja kaavoituksella sosioekonomista eriytymiskehitystä hidastaviin ratkaisuihin. Asumismuotojen sekoittaminen, lähinnä hajauttamalla ara-asunto-

³⁴ Kauppinen & Munkila 2022.

³⁵ Dhalman 2018.

³⁶ Skifter Andersen ym. 2016; Rosengren ym. 2024.

³⁷ Yksityiskohtaisempia suosituksia löytyy mm. Bernelius & Huilla (2021), OECD (2018), Vilkkama ym. (2023) ja IN-VEST-tutkimuskeskus.

tuotantoa eri alueille, on pitkään käytetty asuntopoliittinen keino. Kaavoitus kuuluu kuntien itsehallinnon piiriin. Valtio voi MAL-sopimusten kautta viestiä kaupunkisegregaation vastaista tahtotilaa ja merkitystä suurille kaupungeille. Valtiollisen ohjauksen väljyys antaa kunnille runsaasti tulkinnanvaraa ja mahdollisuuksia suunnata asuntopoliitiikkaansa. Asuntopoliittiset tavoitteet jäävät usein irrallisiksi strategialauseiksi, jollei niiden toteutusta linjata ja konkretisoida.³⁸

3. *Vähennetään ja ehkäistään lapsiperheköyhyyttä.*

Perussyynä asumisen ja koulujen sosioekonomiseen ja etniseen eriytymiseen on pienituloisuuden yleisyys etenkin kolmansista maista muuttaneiden lapsiperheiden parissa ja muiden kuin työperusteisten muuttajien hidas työllistymispolku. Tarvitaan keinoja, joilla saadaan etenkin maahanmuuttaneiden lapsiperheiden pienituloisuutta vähenemään. Keskeistä lapsiperheköyhyyden torjunnassa on maahanmuuttaneiden työllistymis- ja kotoutumisprosessin nopea käynnistyminen ja eteneminen. Tulotason parantuminen mahdollistaa vaihtoehtoja asumiseen. Kestävä työllistyminen vuorostaan edellyttää kielennoppimista sekä muiden inhimillistä pääomaa kartuttavien taitojen hankkimista edistäviä kotoutumis- ja koulutuspalveluita sekä yhteiskunnan ja työelämän vastaanottavuutta ja syrjimättömyyttä.

4. *Osoitetaan huono-osaistuneille asuinalueille, varhaiskasvatukseen ja kouluille riittävä ja tuloksellisesti kohdennettu tarveperusteinen rahoitus.*

Riittävän tarveperusteisen rahoituksen ohella keskeistä on resurssien käyttäminen tarkoituksenmukaisesti. Rahoitusta tulisi kohdentaa tutkitusti toimiviksi todettuihin oppimista ja hyvinvointia parantaviin toimiin. Tarvitaan lisää tutkimusta tarveperusteisen rahoituksen vaikututtavuudesta.

5. *Kehitetään koulujärjestelmää niin, että valtaväestön karttamiskäyttäytymisen vaikutus kaupunkien koulusegregaatioon vähenee.*

Asuinalueiden ja koulujen sosioekonomista ja etnistä eriytymistä ei voida ratkaista vain kohdentamalla toimia maahanmuuttaneiden tai heikompiosaisien asumiseen tai kyvykkyyksien parantamiseen. Samanaikaisesti on etsittävä keinoja, joilla heikompiosaisilla asuinalueilla sijaitsevat koulut ja varhaiskasvatus pysyvät laadukkaina ja houkuttelevina myös keskiluokkaisille perheille. Koulujen tasalaatuisuutta tulisi vahvistaa etenkin väestöpohjaltaan haasteellisemmilla alueilla. Oppilaaksiottoalueisiin, koulujen sijoittamiseen ja painotettuun opetukseen liittyviä, eriytymistä vähentäviä ratkaisuja tulisi harkita kunnissa.

6. *Huolehditaan huono-osaistuneiden asuinalueiden turvallisuudesta, liikenneyhteyksistä, ympäristön viihtyisyydestä, kohtaamispaikoista ja julkisista palveluista.*

Turvallisuuden tunnetta ja viihtyisyyttä monimuotoisilla asuinalueilla lisää tutkitusti se, että väestöryhmät ovat tekemisissä keskenään. Kohtaamisia ja vuorovaikutusta eri väestöryhmien välillä voidaan edistää konkreettisilla toimilla esim. kaupunginosatoiminnan kautta ja panostamalla paikallisiin palveluihin ja harrastuksiin, jotka tuovat ihmisiä yhteen (mm. kirjastoihin, nuorisotiloihin, liikuntapaikkoihin, avoimiin päiväkoteihin, perhekeskuksiin sekä matalan kynnyksen asukastiloihin). Näin vahvistetaan hyviä väestösuhteita ja sosiaalista koheesiota, jotka vähentävät rikollisuuden, syrjinnän, eristäytymisen ja muiden lieveilmiöiden riskiä. Julkiset paikallispalvelut tulisi säilyttää sosioekonomisesti heikommilla alueilla.

38 Rasinkangas ym. 2023.

Lopuksi

Kaupunki- ja koulusegregaatio ovat lähtökohdiltaan rakenteellisia ja systeemisiä ongelmia, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan samanaikaisesti toimia monilla eri tasoilla ja sektoreilla. Tarvitaan kunnallisia rakenteellisia ratkaisuja asuntotuotannossa ja kaavoituksessa sekä asuinalueiden liikenneyhteyksien, viihtyisyyden ja turvallisuuden parantamista. Tarvitaan koulujen opetuksen laatuun sijoittamista ja tarveperusteista rahoitusta; tarvitaan mekanismeja, joilla vaikuttaa parempiosaisten perheiden asumis- ja kouluratkaisuihin niin, että ehkäistään karttamiskäyttämisen kierrettä. Suurimpien kaupunkien ja valtion välinen yhteistyö on avainasemassa kaupunkisegregation seuraamiseksi ja myönteisen kehityksen turvaamiseksi. Etnisen eriytymisen osalta kaikki toimet, jotka edistävät kestäviä työllistymispolkuja sekä vuorovaikutusta ja vapaaehtoisia kohtaamisia maahanmuuttaneiden ja muiden välillä, vähentävät kielteisesti eriytyvää kaupunkikehitystä ja sen mukanaan tuomia yhteiskunnallisia riskejä.

Lähteet

Ansala, L., Hämmäläinen, U., & Sarvimäki, M. (2020). Age at arrival, parents and neighborhoods: understanding the educational attainment of immigrants' children. *Journal of Economic Geography* 20(2), 459-480. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbz017>

Bernelius, V & Huilla, H (2021). Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. *Valtioneuvoston julkaisu* 2021:7. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162857/VN_2021_7.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Bernelius, V & Kosunen, S (2023). "Three Bedrooms and a Nice School"—Residential Choices, School Choices and Vicious Circles of Segregation in the Education Landscape of Finnish Cities. In: Thrupp, M, Seppänen, P, Kauko, J, Kosunen, S (eds) *Finland's Famous Education System*. Springer, Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-19-8241-5_11

Bernelius, V & Saukkonen P (2024). Opintillä Suomessa: Maahanmuuttotilastaiset oppilaat eriytyvissä kaupunkinaapurustoissa ja kouluissa. *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2023: näkökulmana väestösuhteet. TEM oppaat ja muut julkaisu* 2024:1. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165441/TEM_oppaat_1_2024_Kotoutumisen_kokonaiskatsaus_2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Bernelius V & Vaattovaara M (2016). Choice and segregation in the "most egalitarian" schools: Cumulative decline in urban schools and neighbourhoods of Helsinki, Finland. *Urban Studies* 53(15): 3155–3171. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0042098015621441>

Bernelius V & Vilkkama K (2019). Pupils on the move: School catchment area segregation and residential mobility of urban families. *Urban Studies* 56(15): 3095–3116. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/bd1150d4-1153-4ed6-acbc-4db487a604a6/content>

Cheshire, P (2007). *Segregated neighbourhoods and mixed communities A critical analysis*. Joseph Rowntree Foundation, London School of Economics. https://eprints.lse.ac.uk/19446/1/Segregated_neighbourhoods_and_mixed_communities_-_a_critical_analysis.pdf.

Dhalmann, H (2018). Kirjallinen asiantuntijalausunto Tarkastusvaliokunnan kuuleminen 27.2.2018 Asia: O 61/2016 vp Asuntopolitiikan kehittämiskohteet. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA). <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-172808.pdf>.

Eid, M ym. (2024). Syrjäntäkokemukset selittävät Suomeen muuttaneiden heikompaa elämänlaatua ja yhteiskuntaan kiinnittymistä. *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2023: näkökulmana väestösuhteet. TEM oppaat ja muut julkaisu* 2024:1. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165441/TEM_oppaat_1_2024_Kotoutumisen_kokonaiskatsaus_2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y

FRA (2023). *Being black in the EU — Experiences of people of African descent*. Wien, European Union Agency for Fundamental Rights. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-being-black_in_the_eu_en.pdf.

INVEST/Turun Yliopisto (2024). Oppimiseröjen kasvu pitää pysäyttää (verkkojulkaisu). Turun Yliopisto. Luettu 20.7.2024, https://invest.utu.fi/fi/kolme-askelta-kohti-parempaa-yhteiskuntaa/oppimiseröjen_kasvu_pitaa_pysayttaa/.

Järvinen, S, Alanko, M & Piispa, M (2024). Toimenpideohjelma nuoriso- ja jengirikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi vuosille 2024–2027. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:13. Oikeusministeriö, Helsinki. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/8d8adcee-167f-4791-b98f-d6924a3662ab/212b3ece-ae92-4010-ad35-e021dc47516e/RAPORTTI_20240430122849.pdf.

Kaplan, D H & Douzet, F (2011). Research In Ethnic Segregation III: Segregation Outcomes. Urban Geography 11(4):589-605 <https://doi.org/10.2747/0272-3638.32.4.589>

Kauppinen, T M & Munkkila, S (2022). Lähiöalueiden väestörakenteen kehitys suurissa kaupungeissa vuosina 1995–2019. THL, Työpaperi 38/2022. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/144980/URN_ISBN_978-952-343-909-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kauppinen, T M, van Ham, M & Bernelius, V (2021). Understanding the effects of school catchment areas and households with children in ethnic residential segregation, Housing Studies, 37(9), 1625–1649.

Kleemola, K ym. (2023). A systematic review of empirical literature on the segregation of educational institutions and its consequences in Finland. International Journal of Comparative Sociology, 0(0). <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00207152231219930>

Kotoutumisen indikaattorit -tietokanta: Hyvinvointi (verkkojulkaisu). Taulukko: Asumismuoto (Rek) muuttujina Alue, Syntyperä ja taustamaa, Vuosi ja Tiedot. Helsinki: Kotoutumisen osaamiskeskus, työ- ja elinkeinoministeriö. Luettu 10.7.2024, https://kototietokanta.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kotoutumisenindikaattorit/Kotoutumisenindikaattorit__terv/10seurInd_terv_pxt_11eq.px/.

Natale, F, Scipioni, M & Alessandrini, A (2018). Spatial segregation of migrants in EU cities. In OECD, Divided Cities: Understanding Intraurban Inequalities, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264300385-en>

OECD (2018). Divided Cities: Understanding Intraurban Inequalities, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264300385-en>.

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2023). Tiedote: PISA 2022: Osaaminen heikentynyt Suomessa ja lähes kaikissa muissa OECD –maissa. Luettu 10.7.2024, <https://okm.fi/-/pisa-2022-osaaminen-heikentynyt-suomessa-ja-lahes-kaikissa-muissa-oecd-maissa>.

Peach, C (1999). “London and New York: Contrasts in British and American models of segregation with a comment by Nathan Glazer”. International Journal of Population Geography 5(5): 319–47, [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-1220\(199909/10\)5:5<319::AID-IJPG148>3.0.CO;2-Q](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-1220(199909/10)5:5<319::AID-IJPG148>3.0.CO;2-Q).

Pesola, H, Sarvimäki, M & Virkola, T (2023). Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024: 9. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2024. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165475/TEM_2024_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Pulkkinen, J, Kauppinen, H, Hiltunen, J, Lehtola, P, Nissinen, K & Rautopuro, J. (2024). Tukea tasa-arvoiselle koulutielle. Maahanmuuttajataustaisten nuorten osaaminen PISA 2022 -tutkimuksessa. Koulutuksen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 39. https://ktl.jyu.fi/pisa/978-952-86-0232-3_ktl-t-39-pisa-2022_jyx.pdf

Rasinkangas, J, Rosengren, K & Ruonavaara, H (2023). Asuntokannan sekoittaminen alueellisen eriytymisen ehkäisykeinona. Analyysi Suomen 20 suurimmasta kaupungista. Yhteiskuntapolitiikka 88(4), 357-370, https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/147255/YP2304_Rasinkangasym.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

Rosengren, K ym. (2024). Conflicting regional policy goals: accessibility and segregation in the Helsinki metropolitan area, Urban, Planning and Transport Research, 12:1, 2301063, DOI: 10.1080/21650020.2023.2301063 <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21650020.2023.2301063>.

Saukkonen, P (2024). Segrekuutio – eli lisää järkeä alueiden ja yhteisöjen eriytymisestä käytävään keskusteluun. <https://pasisaukkonen.wordpress.com/>

Saukkonen, P (2022). Ulkomaalaistaustaiset pääkaupunkiseudulla: asuminen, työllisyys ja tulot vuonna 2020. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitieto. Tutkimuksia 2022/3. https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/22_12_15_Tutkimuksia_3_Saukkonen.pdf.

Silliman, M I (2017). Targeted funding, immigrant background, and educational outcomes: Evidence from Helsinki's "positive discrimination" policy. VATT Institute for Economic Research VATT Working Papers 91/2017.

Skifter Andersen, H ym. (2016). The impact of housing policies and housing markets on ethnic spatial segregation: Comparing the capital cities of four Nordic welfare states. International Journal of Housing Policy, 16(1), 1–30. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14616718.2015.1110375>

Ukkola, A & Metsämuuronen, J (2023). Matematiikan ja äidinkielen taidot alkuopetuksen aikana. Perusopetuksen oppimistulosten pitkittäisarviointi 2018–2020. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Julkaisut 1:2023. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_0123.pdf

Vaattovaara, M ym. (2023). Lähiöiden segregaatiohaaste ja tulevaisuus. Helda Open Books, Helsingin yliopiston kirjasto. <https://doi.org/10.31885/9789526496375>

Vilkama, K ym. (toim.) (2023). Segregaation ennalta ehkäiseminen ja lieventäminen Helsingin kaupungissa. Muistioita 2023/1. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitietopalvelut <https://www.hel.fi/static/helsinki/valtuustoseminaari-2023/segregaation-ehkaisy-ja-lieventaminen.pdf>

VNS 12/2021 vp. Valtioneuvoston selonteko, Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuosiksi 2021–2028. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/VNS_12+2021.pdf

Kysymykset ja kommentit osoitteeseen
kotoutumisenosaamiskeskus@gov.fi