



Asuntokannan sekoittaminen alueellisen eriytymisen ehkäisykeinona

Analyysi Suomen 20 suurimmasta kaupungista

JARKKO RASINKANGAS & KATRIINA ROSENGREN & HANNU RUONAVAARA

Asuntokannan sosiaalinen sekoittaminen on kansallisen asuntopoliitikan keskeinen väline. Kuntien maankäyttö- ja asuntopoliitikka ovat tässä avainasemassa. Artikkelissa tarkastellaan, miten sosiaalinen sekoittaminen näkyy suurimpien kaupunkiemme linjauksissa. Artikkelin mukaan vain harva suurimmista kaupungeista toteuttaa sosiaalista sekoittamista aktiivisena käytäntönä.

.....
English summary at the end of the article

Kaupunkialueiden sosiaalisen eriytymisen eli segregaatoin voimistuminen on saanut kasvavaa huomioita monissa Euroopan maissa, niin myös Suomessa. Segregaation juurisyyinä pidetään yleisesti väestöryhmien välistä eriarvoisuutta (Musterd ym. 2016), joten se on aina yhteydessä laajempiin hyvinvoinnin jakautumisen kysymyksiin yhteiskunnassa. Vaikka segregatiota ei voida siten hallita vain asuntopoliitikalla, vaikutetaan siihen myös asuntopoliitikalla, jolloin tyypillinen keino on ollut sosiaalinen sekoittaminen.

Sosiaalisella sekoittamisella (*social mixing*) viitataan tavallisimmin asuntotyyppien- ja hallintamuotojen sekoittamiseen, jolla tavoitellaan väestörakenteeltaan monipuolisia asuinalueita ja huono-osaisuuden alueellisen keskittymisen välttämistä (esim. Galster & Friedrichs 2015). Tämä on ollut myös suomalaisen asuntopoliitikan yleisenä tavoitteena (esim. Antikainen ym. 2017, 72–73; 84), mutta se on noussut aiempaa korostuneemmaksi kansallisen tason poliittiseksi agendaksi viimeisen vuosikymmenen aikana. Tämä näkyy esi-

merkiksi suurimmille kaupunkiseuduille vuodesta 2012 lähtien kohdentuneissa maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksissa (MAL)¹ sekä pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa (Valtioneuvosto 2019) ja täsmennetyimmän tuoreessa Asuntopoliittisessa kehittämissuunnitelmassa (Valtioneuvosto 2021). Kaikissa edellä mainituissa ohjelmissa viitataan sosiaaliseen sekoittamiseen, mikä on nähtävissä esimerkiksi Asuntopoliittisessa kehittämissuunnitelmassa (Valtioneuvosto 2021, 4,9) seuraavasti:

Asuinalueiden monipuolinen ja monisukupolvinen asukasrakenne ehkäisee osaltaan negatiivista segregatiota. (...) Asumisen voi toteuttaa eri tavoin monipuolisten hallintamuotojen avulla.

Keskeisimpänä keinona on valtion tukema asuntotuotanto, jolla on tärkeä rooli markkinaehtoisen asuntotarjonnan täydentäjänä ja segregaatoin ehkäisyn työkaluna sekä suhdannetilanteen tasajana.

Sosiaalisella sekoittamisella perustellaan yleisesti samankaltaisia yhteiskunnan sosiaalisen koheesion ylläpitämiseen liittyviä asioita, mutta sekoittamisen kohdentuminen ja toteuttamisstrategiat eroavat yhteiskuntien välillä (Caesar & Kopcsch 2018).

Tutkimus on osa SmartLand-tutkimushanketta. Tutkimusta rahoittaa Strategisen tutkimuksen neuvosto (päättönumerot 352450, 352451). Haluamme kiittää kahta anonyymia arvioijaa asiantuntevista ja rakentavista kommentteista.

¹ <https://ym.fi/maankayton-asumisen-ja-liikenteen-sopimukset>

Suomessa Helsinki on tunnettu esimerkki sosiaalisen sekoittamisen periaatteen soveltamisesta osana kaupunkisuunnitteluaan jo 1970-luvun alusta lähtien, mikä on ollut pohjoismaisittainkin poikkeavaa pitkäjänteisyydessään ja systemaattisuudessaan (Vaattovaara ym. 2018; Tunström ym. 2016).

Huolimatta sosiaalisen sekoittamisen keskeisestä roolista kansallisen asuntopolitiikan tavoitteena sitä on tutkittu Suomessa toistaiseksi niukasti. Käsitys perustuu lähinnä Helsingin esimerkkiin ja oletukseen kansallisen tason tavoitteen näennäisestä läpileikkaavuudesta. Kuitenkin esimerkiksi jo pelkästään Helsingin, Tampereen ja Turun asuntoliittisessä tarkastelussa on voitu osoittaa selkeitä eroja kaupunkien käytännöissä suhteessa sosiaaliseen sekoittamiseen (ks. Saikkonen ym. 2018, 117–135). Kokonaisuudessaan meillä on hyvin vähän tutkimustietoon perustuvaa ymmärrystä siitä, missä määrin suomalaiset kaupungit tosiasiallisesti tavoittelevat alueellisen eriytymisen hallintaa asuntopolitiikan linjauksissa ja toteutuksessa ja sosiaalista sekoittamista sen osana.

Kotimainen kaupunkialueiden eriytymisen tutkimus on toistaiseksi ollut vahvasti tilastopainotteista alueellisen ilmenemisen ja dynamiikan analyysia (vrt. Hyötyläinen 2019, 20–25), jota koskevat viimeaikaiset tutkimushavainnot ovat tuoneet esille sosioekonomiseen ja vieraskielisyyteen perustuvan eriytymisen voimistumista suurimmassa kaupungeissamme (Kortteinen & Vaattovaara 2015; Hirvonen & Puustinen 2016; Saikkonen ym. 2018; Kauppinen & Mikkilä 2022). Tutkimuksemme tarkoituksena on paikata edellä kuvattua tietoaukkoa ja lisätä ymmärrystä kaupunkialueiden segregaatian hallinnasta asuntopolitiikan ja kaupunkisuunnittelun näkökulmasta. Näkökulma on ollut myös kansainvälisesti vähäisesti huomion kohteena ja sen tutkimisen merkitystä on korostettu segregatioprosessin ymmärtämiseksi (Arbaci 2007; Caesar & Kopsch 2018; Berisha ym. 2021).

Tutkimuksemme kohdentuu Suomen 20 suurimpaan kaupunkiin, jotka kohtaavat alueellisen eriytymisen haasteita jo pelkästään väestökehitykseltään hyvin erilaisissa tilanteissa. Myös kansainvälisessä segregatiotutkimuksessa on kiinnitetty kasvavaa huomiota väestöään menettäviin kaupunkiin (Galster 2019). Sosiaalisen sekoittamisen toteutus edellyttää asuntoliittisen linjauksen ohella teknis-taloudellisia kaupunkisuunnittelun toimenpiteitä, kuten maa-, maankäyttö-, kaavoitus- ja tonttipolitiikkaa, joita kunnat

toteuttavat vahvan autonomiansa myötä tarpeidensa mukaisesti. Edellisiin liittyvissä tutkimuksissa on tullut esille tulkintoja asuntopolitiikan sosiaalisten tavoitteiden heikentymisestä, kun taloudelliset intressit ovat yleistyneet maankäytössä uusliberaalin kaupunkipolitiikan voimistuessa (Hyötyläinen 2015; Hyötyläinen & Haila 2018; Berisha ym. 2021). Yksittäiset kunnat voivat siten olla aktiivisia alueellisen eriytymiskehityksen hallinnassa ja toisaalta passiivisia mahdollisista ongelmista riippumatta.

Näkökulmamme rajautuu kaupunkisuunnittelun sisällä maankäyttö- ja asuntopolitiikkaan. Keskeinen kysymyksemme kuuluu, mitä sosiaalisen sekoittaminen Suomen kontekstissa käytännössä tarkoittaa? Miten läpileikkaavaa se on, miten sitä perustellaan ja miten toteutetaan? Aineistonamme toimivat tutkimuksessa mukana olevien kaupunkien viranomaisten haastattelut sekä maa-, maankäyttöä ja asuntopolitiikkaa ohjaavat dokumentit.

Sosiaalisen sekoittamisen tavoitteet, kohdentuminen ja kritiikki

Sosiaalisella sekoittamisella on tavoiteltu useissa länsimaissa hyvin samankaltaisia asioita. Eri sosiaaliluokkien lähemmäs asumisella on haluttu mahdollistaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta, ehkäistä sosiaaliluokkien välisiä jännitteitä, tarjota keskiluokan positiivisia roolimalleja työväenluokalle ja välttää alueiden leimautumista. Lisäksi sekoittuneella asukasrakenteella on tavoiteltu monipuolista ikä- ja työvoimarakennetta sekä palvelukysynnän ylläpitoa. Nämä yhteiskunnallisen vakauden ja eriarvoisuuden ennaltaehkäisemisen tavoitteet ovat olleet nähtävissä sosiaalisen sekoittamisen perusteluissa useissa tutkimuksissa vuosikymmenten ajan (esim. Sarkissian 1976; Arthurson ym. 2015). Maahanmuuton korostuttua segregatioprosesseissa on sekoittaminen saanut joissakin Euroopan maissa lisäksi myös etnisen ulottuvuuden (*ethnic mix*) (Bolt 2009).

Edellisten varsin universaalien sosiaalisen sekoittamisen tavoitteiden lisäksi perusteluja on esitetty myös sosiaalisen asuntotuotannon näkökulmasta (Alves 2022). Kaikilla länsimailla on jonkinlainen yhteiskunnan tukema sosiaalisesti vuokra-asumiseksi miellettyä asuntokanta, jonka allokointiin liittyy kohtuuhintaisen asumisen tarjonnan ohella myös juridisia ja taloudellisia intressejä. Sosiaalisen asuntotuotannon ylläpito oi-

keuttaa sen priorisointia ja jossain maissa, kuten esimerkiksi Tanskassa, myös sääntelyyn perustuva kiintiöintiä suurempien rakennushankkeiden yhteydessä (mt.).

Useissa tutkimuksissa ei ole kuitenkaan saatu teoreettista tai empiiristä tukea sille, että sosiaalinen sekoittaminen lisääsi asukkaiden välistä vuorovaikutusta ja sosiaalista koheesiota tai vaikuttaisi heikompiensaisten tilanteeseen positiivisten roolimallien kautta (esim. Lees 2008; Cheshire ym. 2008). Toisaalta George Galster on laajoissa analyyseissään saanut edellisiin tekijöihin liittyen vastakkaisia tuloksia ja esittänyt, että huono-osaisuuden keskittymien syntyä on perusteltua välttää (Galster 2007; Galster & Friedrichs 2015). Myös Suomessa Mari Vaattovaara ja Henrik Lönnqvist (2003) kritisoivat 2000-luvun alussa Helsingin toteuttamaa sosiaalisen sekoittamisen politiikkaa paitsi naapuruussuhteiden oletetuista merkityksistä, myös politiikan epäedullisista vaikutuksista kaupungin veropohjan kehitykseen. Jälkimmäisellä viitattiin pääkaupunkiseudun kuntien asuntotuotannon erilaiseen profiloitumiseen, jossa niin sanottujen hyvien veronmaksajien muuttoliike kohdentui korostuneesti naapurikuntiin. Julkaisu sai aikaan monia sosiaalista sekoittamista puolustavia vasta-argumentteja (ks. koostusti Yhdyskuntasuunnittelu-lehti 1/2003). Myöhemmin Helsingin nykymuotoisen sekoittamispolitiikan on katsottu menettäneen tehoaan, koska alueellinen eriytyminen on lisääntynyt pitkään harjoitetusta politiikasta huolimatta (Kortteinen & Vaattovaara 2015; Kortteinen 2022).

Toinen laajasti esillä ollut sosiaalisen sekoittamisen kritiikki on liittynyt *gentrifikaatio*-käsitteen alle painottuneisiin näkökulmiin (Lees 2008; Arthurson ym. 2015; Hochstenbach & Musterd 2018; Alves 2022). Sosiaalinen sekoittaminen on nähty keskiluokalle suunnattuna kaupunkiuudistuksen strategiana, jonka tuloksena syntynyt uusi asuntokanta on ollut heille kohdennettua. Kritiikin mukaan tämä on johtanut usein pienituloisten alkuperäisten vuokra-asukkaiden paikastaan syrjäyttämiseen ja heidän asemansa heikentymiseen, mikä on pikemminkin kiihdyttänyt alueellista eriytymistä kuin kaventanut sitä. Kaikkiaan varakkaampien asumiskeskittymät ovat jääneet sekoittamispolitiikoissa vähäiselle huomiolle, mistä johtuen sosiaalista sekoittamista on kritisoitu yksipuoliseksi strategiaksi (Lees 2008).

Sosiaalisen sekoittamisen kritiikin kärjestä riippumatta on kiinnitetty huomiota myös sosiaali-

sen sekoittamisen poliittisen määrittelyn ja perustelujen puutteisiin. Mikä on esimerkiksi tavoiteltavaa tai riittävää sekoittamista ja miten se aiotaan saavuttaa? Poliitiikan ja toimeenpanon näkökulmasta tilannetta ei myöskään helpota tutkimustulosten ristiriitaisuus ja usein tapaustutkimuksiin perustuvat tulkinnat, jotka eivät ole suoraan siirrettävissä yhteiskunnasta tai kaupungista toiseen. (Bond ym. 2011)

Sosiaalisen sekoittamisen toteutusstrategiat

Sosiaalisen sekoittamisen toteuttamisen strategiat ovat huomattavan moninaisia. Pääosin ne voidaan jakaa suoriin ja epäsuoriin keinoihin. Asuntokannan alueelliseen rakenteeseen on pyritty vaikuttamaan suoraan esimerkiksi hallintasuhteiden konversiostrategialla, kuten Ison-Britannian Right to Buy -uudistuksessa, jossa sosiaalisen asumisen asuntokantaa myytiin omistusasunnoiksi ensisijaisesti asunnoissa asuneille vuokralaisille (Kleinhans & van Ham 2013). Asukasrakenteen viinonniin tähtääviä korjaavia toimenpiteitä kohdistettu myös suoraan asukkaisiin joko kannustimien tai rajoitusten kautta. Esimerkkinä ensimmäisestä on Yhdysvalloissa toteutettu Moving to Opportunity -ohjelma, jossa huono-osaisempien alueiden asukkaille kohdennettiin kannustimia hyväosaisemmille alueille muuttamiseen (Chetty ym. 2015). Rajoittavan strategian mukaan on asukkaille puolestaan asetettu alueellisia kiintiöitä esimerkiksi kansalaisuustaan mukaisesti yhteiskunnan kontrollissa oleviin asuntoihin, ja toisaalta purkavien kaupunkiuudistusten yhteydessä on toteutettu myös asukkaiden uudelleen sijoittamista (Clip 2007, 11–19).

Tässä yhteydessä keskitymme kuitenkin suorien vaikuttamiskeinojen sijaan epäsuoraan asuntokannan kautta tapahtuvaan sosiaaliseen sekoittamiseen, joka on suomalaisen asuntopolitiikan tavoitteena. Aihepiirin tutkimuksissa käytetään toisinaan myös *tenure mix* -käsitettä, jolla korostetaan juuri asuntokantaan kohdentuvaa toimenpidettä (esim. Andersson ym. 2020). Pohjoismaissa on ollut tyyppillistä soveltaa sosiaalisen sekoittamisen periaatetta ennaltaehkäisevänä asuntopolitiikan ja kaupunkisuunnittelun toimenpiteenä, jolloin kohteena on koko kaupunki yksittäisen asuinalueen sijaan (Bergsten & Holmqvist 2013; Alves 2022). Tämän on katsottu sopivan hyvin pohjois-

maisen hyvinvointivaltiomallin eetokseen. Useissa länsimaissa sosiaalista sekoittamista on sovellettu pikemminkin asuntokannan vinoumia korjaavana toimenpiteenä. Tällöin ne ovat olleet tavallisesti alueellisesti kohdennettuja kaupunkiuudistus-toimenpiteitä mittavien kansallisen tason segregaaation hallinnan politiikkaohjelmien yhteydessä (Costarelli ym. 2019; Hess ym. 2018; Carpenter 2018; Arthurson ym. 2015; Kleinhans 2004). Kuitenkin myös pohjoismaisen kokonaisvaltaisen sekoittamisen mallin lähtökohdat 1970-luvun alussa ovat nousseet havaittujen sosiaalisten ongelmien keskittymisestä (Bergsten & Holmqvist 2013; Vaattovaara ym. 2018).

Kansainvälisten vertailujen perusteella juuri Pohjoismaissa on hyvät edellytykset kokonaisvaltaiselle sekoittamisstrategialle, koska julkisen sektorin maanomistus on laajaa, sääntelyn taso verrattain korkeaa ja kunnilla on kaavoitusmonopoli, joka mahdollistaa suunnitteluperinteen ylläpitoa (Arbaci 2007). Nämä mahdollistavat sosiaalista eriytymistä ehkäisevien tavoitteiden ylläpitämistä asuntopolitiikassa ja maankäyttöpoliittisissa instrumenteissa, kuten maankäyttösopimuksissa ja tontinluovutusehdoissa. Samalla korostuu teknisten suunnitteluprofessioiden, kuten kaavoittajien, rooli sosiaalisten tavoitteiden huomiomisessa ja sisäistämässä. Vahva julkinen sääntely edistää myös huomion kiinnittämistä asuntokannan ja ympäristön laatuun sekä palvelurakenteeseen (mt.), joilla on merkitystä alueiden vetoomaan.

Suomen konteksti

Suomalaiset kunnat pystyvät vaikuttamaan maa- ja asuntopolitiikan keinoin ensisijaisesti asuntorakentamisen sijaintiin. Sen sijaan se, mitä rakennetaan, määräytyy pitkälti markkinoilla. Edellä mainituissa kansallisen tason asuntopoliittisissa ohjelmissa korostuu sosiaalisen asuntotuotannon rooli sosiaalisen sekoittamisen välineenä. Suomessa sosiaalisen vuokra-asuminen on käytännössä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARAn) kautta subventoitua ja hintasäänneltyä asuntokantaa, jossa asukasvalinta perustuu tarveharkintaan. Juuri tarveharkintaisuus erottaa suomalaisia sosiaalista vuokra-asumista esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan yleishyödyllisistä asuntosektoreista (ks. Bengtsson ym. 2013). Suomalainen vuokra-asuntomalli on dualistinen (ks. Kemeny 1995),

eli se jakautuu vapaisiin yksityisiin ja säänneltyihin sosiaalisiin asuntomarkkinoihin. Jälkimmäiset on ensisijaisesti tarkoitettu väestönosalle, jonka maksukyky riittää huonosti tai ei lainkaan asunnon hankintaan vapailta vuokramarkkinoilta. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että sosiaalista vuokra-asuntotuotantoa alueellisesti allokoimalla vaikutetaan hyvin suoraan juuri pienituloisimpien väestöryhmien alueelliseen sijoittumiseen ja valintamahdollisuuksiin.

Kunnat ovat keskeisimpiä toimijoita säädellyn ARA-tuotannon toteuttamisessa omien vuokratuotantoyhtiöidensä sekä maankäytön ja asuntopolitiikan linjauksensa kautta. Sosiaalinen vuokra-asuminen tarjoaa kunnille mahdollisuuden osallistua paikallisiin asuntomarkkinoihin ja edistää omia intressejään niillä. Se, miten ja millä aluetasolla sosiaalista sekoittamista mahdollisesti linjataan, on kontekstisidonnainen ja ajassa muuttuva poliittinen kysymys. Esimerkiksi Marinin hallitusohjelmassa (Valtioneuvosto 2019, 52) ”tavoitellaan kohtuuhintaisen ARA-asuntotuotannon osuuden nostamista vähintään 35 prosenttiin kuitenkin niin, ettei muodostu hallintamuodoltaan yksipuolisesti painottuneita alueita”. Helsingin kaupungin tämänhetkisessä linjauksessa kohdennetaan puolestaan vuosittaisesta asuntotuotannosta 25 prosenttia ARA-tuettuun sosiaaliseen vuokra-asumiseen, 30 prosenttia niin sanottuun välimuotoiseen (esim. ARAn subventoimaa asumisoikeusasumista sekä aiemmin myös kaupungin omaa Hitas-tuotantoa) ja 45 prosenttia vapaarahoitteiseen asumiseen (Helsingin kaupunki 2021). Näin ollen Helsingin sekoittamispolitiikka on kansallisen tason tavoitteita monimuotoisempaa.

Kansallisen tason asuntopoliittinen ohjaus ja lainsäädäntö ovat kaikkiaan varsin yleisluonteisia kuntien asuntopoliittisten velvoitteiden osalta. Suomen kunnilla ei ole esimerkiksi velvoitteita vuokra-asuntojen tarjoamiseen, ja lakisääteisen asunto-ohjelman laatimisesta luovuttiin jo vuonna 1994. Tällä hetkellä kuntien lakisääteisistä velvoitteista Laki asunto-olojen kehittämisestä (1985/919) määrittää, että kuntien on edistettävä jokaisen oikeutta asuntoon ja tuettava asumisen omatoimista järjestämistä sekä vastattava asunto-olojen kehittämisen yleisistä edellytyksistä. Tätä ohjaavampi velvoite koskee vain asunnottomuutta. Kuntien asuntopoliittiset tavoitteet saattavat täsmentyä myös lakisääteisen kuntastrategian painotuksilla ja erillisillä asumiseen liittyvillä ohjelmilla.

Maankäyttöä ja kaavoitusta koskevat yleisvelvoitteet ovat niin ikään yleisluonteisia ja enemmän mahdollistavat kuin velvoittavat kuntia maankäytössään. Suurimmilla kaupunkiseuduilla uutena asuntopolitiikkaa ohjaavana elementtinä ovat kuntien ja valtion väliset maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) -sopimukset, joista nykyiset kattavat vuodet 2020/21–2030. MAL-sopimukset eivät kuitenkaan velvoita kuntia sopimuksen mukaiseen asuntopolitiikkaan, vaan tarjoavat kannustimia sopimuksissa määriteltyjen määrällisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kunnallisen asuntopolitiikan ohjauksen väljyys antaa kunnille runsaasti tulkinnan varaa ja mahdollisuuksia suunnata asuntopolitiikkaansa tarpeidensa mukaisesti.

Tutkimuksen toteuttaminen

Tutkimusasetelma

Edellä esitetyn perusteella olemme kiinnostuneita siitä, mitä sosiaalinen sekoittaminen Suomen kontekstissa tarkoittaa. Vastaamme kysymykseen tutkimalla sosiaalisen sekoittamisen yleisyyttä, sekoittamiselle esitettyjä perusteluita ja käytännön toteutusta. Lisätäksemme ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman kokonaisvaltaisesti on tutkimuksemme kohteena 20 Suomen suurinta kaupunkia. Kyseiset kaupungit muodostavat heterogeenisen kokonaisuuden jo pelkästään väestökehitykseltään ja siihen liittyvältä asuntokysynnältään. Esioletuksemme mukaan kaupungit kohtaavat myös sosiaalisen sekoittamiseen liittyvät kysymykset eri tavoin, mutta toisaalta tiettyjä kaupunkeja yhdistävästi.

Edellisestä johtuen oli tarkoituksenmukaista luokitella kaupunkeja väestökehityksen mukaisesti erilaisiin ryhmiin. Lisäksi osa kaupungeista on maankäyttöä ja asuntotuotantoa pitkäjänteisesti ohjaavien MAL-sopimusten piirissä. Niissä yhtenä julkilausuttuna tavoitteena on sosiaalisesti tasapainoisemman kaupunkiseudun edistäminen. MAL-kaupunkeja on siksi mielekäästä tarkastella omana ryhmänään. Helsingin, Espoon ja Vantaan kokonaisuus muodostaa luontevasti oman ryhmänsä, sillä kyseessä on Suomen mitakaavassa poikkeuksellinen väestön, asumisen ja työpaikkojen keskittymä, jossa monet asumiseen liittyvät haasteet ovat tunnetusti korostuneet. Näiden lisäksi kaupungit eroavat asuntomarkkinatilanteeltaan. Koska sosiaalinen vuokra-asuminen korostuu sosiaalisen sekoittamisen toteutukses-

sa, käytimme asuntomarkkinatilanteen kuvaajana ARA-indeksiä, joka ilmaisee sosiaalisten vuokra-asuntojen kysynnän kireyttä viisiportaisella asteikolla (ARA 2022). Tutkimuksessa mukana olevat kaupungit sijoittuvat kahden ääripään (1 kireä asuntomarkkinatilanne ja 5 ylitarjontaa) väliin. Kuvattujen kriteerien perusteilla jaoinme tarkasteltavat kaupungit neljään ryhmään, jonka tulos on tiivistetty taulukkoon 1.

Pääkaupunkiseudun kolme suurinta kaupunkia luokittelimme *metropolikaupungeiksi*. Kaikki kaupungit kuuluvat ARA-indeksin perusteella toiseksi korkeimpaan ”melko kireän markkinatilanteen” -luokkaan ja samaan MAL-alueeseen. Toisen ryhmän nimesimme *MAL-kaupungeiksi*, joiden oleellisin yhteinen nimittäjä on MAL-sopimukseen kuuluminen keskuskaupungin ominaisuudessa. ARA-indeksin perusteella Tampere ja Turku kuuluvat ”melko kireän markkinatilanteen” ja muut MAL-kaupungit ”tasapainoisen markkinatilanteen” -luokkaan. Kolmanteen ryhmään kuuluvat *keskisuuret kaupungit* poikkeavat kahdesta edellisestä ryhmästä alle 100 000 asukaallaan ja heterogeenisella väestökehityksellään. Ryhmään kuuluu sekä väestökehitykseltään kasvavia että supistuvia kaupunkeja. Lappeenrantaa lukuun ottamatta muut keskisuuret kaupungit kuuluvat ”lievän ylitarjonnan” -luokkaan. Neljännen ryhmän olemme nimenneet *supistuviksi kaupungeiksi*, millä viittaamme väestökehityksen suuntaan. Kooltaan ryhmän kaupungit ovat lähellä keskisuuria kaupunkeja ja sijoittuvat edellisten tapaan ”lievän ylitarjonnan” -luokkaan. Kaikki mukana olevat 20 kaupunkia ovat kaupunkiseutujensa keskuskaupunkeja, metropolikaupungeista luonnollisesti vain Helsinki.

Aineisto ja analyysi

Käyttämämme aineisto koostuu kohdekaupunkeja koskevista dokumenteista ja asiantuntijahaastatteluilta. Lisäksi olemme käyttäneet taustoitukseen itse muodostamiamme tilastoja StatFi- ja Liiteri-tietokannoista. Dokumenttiaineistomme sisältää kaupunkien strategisia, maapolitiikkaa, maankäyttöä ja asuntopolitiikkaa ohjaavia asiakirjoja, joissa olemme painottaneet viimeisimpiä julkisesti saatavilla olevia. Lisäksi olemme rikkaneet aineistoa myös muilla mahdollisilla dokumenteilla siltä osin kuin ne ovat koskeneet alueellisen eriytymiskehityksen hallintaa asuntopoliittisilla toimenpiteillä. Kaikkiaan dokumenttiaineisto kattoi 82 asiakirjaa, jotka ovat eritellysti nähtä-

Taulukko 1. Tutkimuskaupunkien luokittelu

Kaupunkiluokitus	Väestö 31.12.2020	Väestön muutos, % 2010–2020	Väestön muutos, % ennuste 2040 (laskettu 2021)	ARA-indeksin luokka 2020
Metropolikaupungit				
Helsinki	656 920	11,6	11,1	melko kireä
Vantaa	237 231	18,6	21,4	melko kireä
Espoo	292 796	18,1	21,1	melko kireä
MAL-kaupungit				
Turku	194 391	9,6	8,8	melko kireä
Tampere	241 009	13,0	16,5	melko kireä
Oulu	207 327	11,8	11,1	tasapainoinen
Jyväskylä	143 420	9,6	6,8	tasapainoinen
Kuopio	120 210	7,0	4,7	tasapainoinen
Lahti	119 984	2,9	-0,9	tasapainoinen
Keskisuuret kaupungit				
Joensuu	76 935	5,0	0,8	lievä ylitarjonta
Lappeenranta	72 662	0,9	-3,5	tasapainoinen
Seinäjoki	64 130	10,9	7,5	lievä ylitarjonta
Vaasa	67 551	5,0	-1,4	lievä ylitarjonta
Rovaniemi	63 528	5,7	5,9	lievä ylitarjonta
Supistuvat kaupungit				
Hämeenlinna	67 848	1,5	-0,6	lievä ylitarjonta
Kotka	51 668	-5,8	-14,9	lievä ylitarjonta
Kouvola	81 187	-7,8	-16,8	lievä ylitarjonta
Mikkeli	52 583	-3,4	-14,3	lievä ylitarjonta
Pori	83 684	-1,6	-9,4	lievä ylitarjonta
Salo	51 562	-6,6	-12,6	lievä ylitarjonta

vissä liitteestä 1 (ks. www.julkari.fi). Asiantuntija-haastatteluaineisto kerättiin syksyllä 2019 puhelinhaastatteluna. Haastattelukysymykset koskivat alueellisen eriytymisen tilannetta, seuranta, maa- ja asuntopolitiikan linjauksia sekä eriytymisen hallinnan tavoitteita ja keinoja niihin pääsemiseksi. Haastattelupyynnöt osoitettiin kaupunkien maankäytöstä ja asuntopolitiikasta parhaiten perillä oleville viranhaltijoille. Kaupungit valitsivat itsenäisesti haastatteluun osallistuvan henkilön. Ainoastaan kahdesta kaupungista emme onnistuneet tavoittamaan haastateltavaa henkilöä aineistonkeruun aikataulun puitteissa. Näin ollen haastateltavia kertyi 18.

Analyysimme aluksi muodostimme teoreettisen analyysiseulan, jonka pohjana toimivat aiempiin tutkimuksiin perustuvat havainnot a) sosiaalisen sekoittamisen perusteluista (monipuolinen asukasrakenne, kohtuuhintaisen asumisen tarjoaminen jne.) ja b) sosiaalisen sekoittamisen käytännön toteutuksen tavoista (ARA-vuokra-asuntojen allokointi, asuntojen koon sääntely jne.). Teoreettisten esioletusten ohella olemme olleet avoimia myös aineistolähtöiselle analyysille, sikäli kun aineistosta on noussut edellisistä poikkeavia sisältöjä. Dokumenttiaineiston laatu osoittautui tutkimuskysymystemme kannalta hyvin vaihtelevaksi. Osassa dokumenteista analyysin kohteena oleva informaatio oli hyvin täsmällistä ja analyysiseulan kannalta yksiselitteistä. Toisissa dokumenteissa ilmaisu oli väljää ja vaikeammin tulkittavissa. Haastatteluaineiston roolina oli toimia varmentavana osana dokumenttiaineistosta tekemillemme tulkinnoille. Lisäksi sen avulla pyrittiin saa-

maan täsmentäviä vastauksia julkilausuttujen tavoitteiden ilmenemiseen käytännön tasolla, mikä oli dokumenttiaineistosta osin vaikeasti tulkittavissa. Kaksi tutkijaa teki aineiston analyysit aineistoa ristiinlukien. Esitetyissä analyyseissa olemme yhdistäneet haastatteluissa ja dokumenteissa saadut havainnot, joiden pohjalta muodostui lopullinen tulostaulukko. Aineistojen luonteesta johtuen painottuu haastatteluaineiston rooli erityisesti sosiaalisen sekoittamisen käytännön toteutusta koskeissa analyyseissa.

Tulokset

Sosiaalisen sekoittamisen tavoitteet

Ennen varsinaisiin tutkimuskysymyksiin vastamista esitämme aineistoomme perustuvan yleishuomion alueellisen eriytymisen ilmenemisestä. Niin dokumenttien kuin haastattelujen perusteella muodostui käsitys, että vaikka alueellinen eriytyminen oli hyvin tunnistettava asia kaupungeissamme, sen koettiin olevan suhteellisen hyvin hallinnassa. Jossain kaupungissa eriytymisen nähtiin jopa vähentyneen, jolloin viitattiin edeltävään 1990-luvun tilanteeseen. Myöskään erot kaupunkien ja kategorioiden välillä eivät olleet suuria. Eriytymisellä viitattiin useimmin ”huono-osaisuuden keskittymiseen”, sitä varsinaisesti täsmentämättä. Sosioekonominen tai etninen eriytyminen mainittiin vain harvoin. Kuitenkin myös huolta kehityssuunnasta tuotiin esille, ja se kohdistui selkeästi kaikkein suurimpiin kaupunkeihin. Tulos vastaa aiempaa havaintoa suurimpien kaupunkien segregaatoin hallinnasta (MAL-verkosto ym. 2020). Toisaalta haastattelumme pohjalta kävi myös ilmi, että kaikkein suurimpia kaupunkeja lukuun ottamatta alueellisen eriytymisen systemaattinen tilastollinen seuranta oli hyvin vähäistä, osin jopa olematonta. Näin ollen näkemys eriytymisestä perustui usein vastaajan subjektiiviseen paikallistuntemukseen ja arvioon tilanteesta.

Taulukkoon 2 on tiivistetty analyysimme tulokset koskien sosiaalista sekoittamista. Symboli ”X” osoittaa, mikäli esitetty teema toteutui dokumentti- ja haastatteluaineistomme perusteella. Tuloksista voidaan ensinnäkin havaita, että sosiaalisen sekoittamisen universaalit monipuolisen asukasrakenteen, eriarvoisuuden vähentämisen ja sosiaalisen koheesion tavoitteet ovat hyvin läpileikkaavia Metropoli- ja MAL-kaupungeissa. Ainoastaan supistuvissa kaupungeissa kyseiset tavoitteet

eivät ilmene, mikä selittyy pitkälti asuntopoliittisten ohjelmien puuttumisena useissa kategorian kaupungeissa (liite 1, ks. www.julkari.fi). Koh-tuuhintaiseen asumiseen ja lähipalvelujen ylläpitoon sekä markkinoiden kontrolliin liittyvät tavoitteet tulevat yleisesti esille kahdessa ensimmäisessä kaupunkikategoriassa, joissa myös asuntomarkkinatilanne on tiukempi. Tulos on ymmärrettävä myös MAL-sopimuksiin sisältyvän koh-tuuhintaisen asuntotuotannon lisäämisen tavoitteiden kannalta.

Kokonaisuudessaan tulos todentaa pohjoismaiseen kokonaisvaltaiseen kaupunkisuunnitteluun liitettyä sosiaalisen tasa-arvoisuuden tavoitteen ilmenemistä myös Suomen kontekstissa (Bergsten & Holmqvist 2013). Kansallisen tason asuntopoliittikan ohjaavuus välittyi siten varsin läpileikkaavasti kuntatason tavoitteisiin ja sosiaalisen sekoittamisen legitimitettiin on tutkimuskritiikistä huolimatta vahva. Toisaalta asuntopoliittikka on kuntatasolla hyvin yleisluontoisesti ilmaistua ja ohjelmat muistuttavat ilmaisultaan toisiaan, eivätkä paikalliset erityispiirteet korostu. Sosiaalisen sekoittamisen perusteluja ei myöskään varsinaisesti avata.

Sosiaalinen sekoittaminen käytäntöinä

Kun siirrytään tavoitteiden tasolta käytännön toteutukseen, voidaan tulkita, että sosiaalisen sekoittaminen on aktiivinen asuntopoliittinen linjaus vain metropolikaupungeissa ja osassa MAL-kaupunkeja. Muissa kaupungeissa sekoittamista katsotaan tapahtuvan ”luonnostaan”, ilman merkittävää ohjausta. Helsinki erottuu sekoittamisen harjoittamisen jatkuvuudessa ja monipuolisuudessa, sillä mistään muusta tutkimuksemme kaupungista ei voinut määrittää selkeää alkupistettä tai aikajanaa sekoittamispolitiikan toteuttamiselle. Voidaankin sanoa, että Helsingin kansainvälisestäkin tunnetun sosiaalisen sekoittamisen periaatteen yleistäminen Suomen kaupunkeihin on vahvasti harhaanjohtavaa. Kokonaisuudessaan kysymys on suunnittelun ja asuntopoliittikan paikallisista traditioista ja polkuriippuvuuksista, jotka ovat muotoutuneet vuosikymmenten kuluessa. Esimerkiksi MAL-kaupunkien osalta tilanne on sopimuksista huolimatta vaihteleva, sillä osassa linjaukset on ilmaistu selkeämmin, mutta osassa kaupunkeja asuinalueiden sekoittamista ei varsinaisesti linjata.

Taulukko 2. Sosiaalisen sekoittaminen tavoitteet ja käytännöt

Kaupunki- luokitus	Sosiaalinen sekoittaminen tavoitteena						Sosiaalinen sekoittaminen käytäntöinä				
	Monipuolinen asukasrakenneline	Sosiaalinen koheesio	Eriarvoisuuden vähentäminen	Kohtuuhintaisen asuminen ylläpito	Lähipalvelujen ylläpito	Asuntomarkkinoiden kontrolli	Systemaattiset suhdetilat sekoittamiselle	ARA-vuokra-asunnot	Erityisryhmien asunnot (ARA)	Omisasunnot	Asuntojen koon säätely
Metropolikaupungit											
Helsinki	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Vantaa	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Espoo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
MAL-kaupungit											
Turku	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X
Tampere	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Oulu	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jyväskylä	X		X	X	X	X		X	X		X
Kuopio	X		X	X	X	X		X		X	
Lahti	X	X	X		X			X			
Keskisuuret kaupungit											
Joensuu	X			X				X		X	
Lappeenranta	X							X			
Seinäjoki	X	X						X	X		
Vaasa	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Rovaniemi	X							X	X	X	
Supistuvat kaupungit											
Hämeenlinna	X							X	X		
Kotka	X										
Kouvola											
Mikkeli								X			
Pori									X		
Salo									X		

Ei ole linjausta, mutta alueet sekoittuu luonnostaan. Ei ole varsinaisia aluerakentamiskohteita, eikä laajaa gryndiä (MAL-H9).

Tilanne on vastaava monissa keskisuurissa ja supistuvissa kaupungeissa. Sosiaalisen sekoittamisen tavoite tunnustetaan, mutta sitä ei linjata, jolloin asuntotyyppien- ja hallintasuhteiden sekoittuminen tapahtuu käytännössä markkinaperusteisesti. Monissa kaupungeissa asuntopolitiikan asema on heikko eikä alueellista eriytymistä seurata. Niissä sosiaalinen sekoittaminen on vain tavoite, ei ohjauskeino. Hallinnan näkökulmasta tämä voi tarkoittaa, että alueellisen eriytymisen prosessit jäävät tunnistamatta tai eriytyminen on niin vähäistä, ettei sekoittamiselle nähdä tarvetta.

Asuntopolitiikkaa on ajettu reippaasti alas, mutta näppituntumalta pyritään [sekoittamaan], ei varsinaisesti seurata. (Keskisuuri-H2)

Sekoittaminen on linjattu siten, vuokratuloja voi tulla mille alueelle vaan ja toisaalta pakolla ei minnekään. (...) eriytymisestä parempiin ja huonompiin asuinalueisiin huolehtii markkinatalous. (Supistuva-H7)

Odotetaan että iäkkäämmät luopuvat omakotitaloistaan ja kierto käynnistyy (Keskisuuri-H17)

Asuntomarkkinoiden kontrollointipyrkimykset tulivat haastatteluissa esille kaikissa kaupunkikategorioissa, joskin selvemmin väestökehitykseltään kasvavissa kaupungeissa. Kontrollin tarve kohdentui erityisesti viime vuosien pienten asuntojen rakentamisen buumiin (Karikallio ym. 2019), jota usea haastateltava piti osittain ongelmallisena.

Asia kärjistyivät yksityisten vuokrayksiyöiden keskittymisenä tietyille sijainniltaan vetovoimaisille alueille. Vaikka yksiöillä oli pystytty vastaamaan asuntokysyntään, pidettiin kehitystä ongelmallisena yksipuolisuuden vuoksi. Pienille asutuskunnille suunnattu tuotanto koettiin ristiriitaiseksi monipuolisen väestörakenteen ja lähipalvelujen ylläpidon tavoitteiden kannalta. Useimmissa kaupungeissa ei ole systemaattista periaatetta säädellä asuntojen kokoa tontinluovutuksessa, vaan mahdollinen sääntely on tapauskohtaista, sidottua sijaintiin tai kerrosneliömääriin. Esimerkiksi eräässä MAL-kaupungissa on siirrytty periaatteeseen vaatia minimissään 20 prosenttia perheasuntoja, kun kohteen kerrosneliöala ylittää tietyt rajat. Ilman ohjaavaa linjausta voivat tavoitteet jäädä toteutumatta.

Kauniita ajatuksia ja pyrkimyksiä on säännellä mm. perheasuntoja koulujen lähelle, mutta nämä eivät usein kanna rakennuslupaan saakka. (Keskisuuri-H2)

Tulostemme mukaan keskeisimmäksi sosiaalisen sekoittamisen välineeksi määrittäyty ARA-vuokra-asutokanta ja sen allokointi (taulukko 2). Kireän asutomarkkinatilanteen kaupungeissa sekoittaminen nähdään aiempien asutopolitiittisten linjausten mukaisesti kohtuuhintaisen asumisen mahdollistajana ja segregaatian hallinnan välineenä. Keskiuurissa ja etenkin supistuvissa kaupungeissa painottui kuitenkin sosioekonomisia riskitekijöitä enemmän väestön ikääntyminen. Kun normaaleihin ARA-vuokra-asuntoihin ei kohdistu voimakasta kysyntää, toteutetaan sosiaalista sekoittamista kapea-alaisemmin erityisryhmiin kohdistuvana käytäntönä ja palveluasuntojen sijoitteluna.

Kaupunkikategoriasta riippumatta kokonaisvaltainen tavoite asuinalueiden monipuolisesta asunto- ja asukasrakenteesta tyypistyy siten käytännön tasolla kysymykseksi, mihin ja miten paljon ARA-tuotantoa suunnataan. Sosiaalinen sekoittaminen määrittäyty näin ollen myös Suomen kontekstissa pääosin yksipuolisesti pienituloisimpien asumisen mahdollistamiseen ja segregaatian ehkäisyyn kohdentuvaksi käytännöksi (vrt. Lees 2008), vaikka strategisella tasolla tavoite on kokonaisvaltaisempi.

Segregaatian riskit haastateltavamme yhdistivät kaikissa kaupunkikategoriassamme 1960–1970-luvun, toisinaan myös 1990-luvun lähiöihin. Havainto vastaa Mats Stjernbergin (2019) lähiötutkimuksen tuloksia, joiden mukaan 1960- ja 1970-lukujen lähiöiden vetovoima on yleisesti laskenut, ja joihinkin lähiöihin on kasautunut selkeästi sosioekonomista huono-osaisuutta

(ks. myös Kauppinen & Mukkila 2022). Tulostemme mukaan vain laajuus tuo eron kaupunkikategorioiden välillä. Metropolin ja MAL-kaupungeissa viitattiin useisiin lähiöihin, kun taas muissa kategorioissa useimmiten vain yksittäiseen lähiöalueeseen.

Samantapaisia ongelmia liittyy kaikkiin näihin lähiöihin, joissa on kovasti vuokravaltaista asutokantaa. (...) monta tällaista yksittäistä tekijää, jotka silleen niinkun kasautuu siihen, ja varmaan se asutokanta ja sen ikä vaikuttaa. (MAL-H10)

Muuttoliikkeellä on tunnetusti keskeinen rooli segregaatiosseissa, ja tämä tuli selkeästi esille myös aineistostamme. Esimerkiksi supistuvissa kaupungeissa nuoren ja koulutetun väestön poismuutto yhdistettynä vähentyneeseen asutokysyntään nähtiin syynä yksittäisen alueen lasku-uraan, etenkin jos aiemmat kaavoitukselliset ratkaisut korostivat perifeeristä asemaa kaupunkirakenteessa (vrt. Galster 2019).

Voi sanoa, että on segregaatian piirteitä. Alhaisempien asumiskustannusten vuoksi houkuttelevat pienempituloisia ja maahanmuuttajia ja opiskelijoita (...) hyvin erilainen tilanne kuin Helsingissä. (...) Mittakaava on eri. [Tänne] muutetaan, mutta täältä muutetaan myös pois. Se saattaa myös synnyttää segregaatiaa. Tietyt väestönosa lähtee pois. (Supistuva-H7)

Havaintojemme mukaan sosiaalista sekoittamista on toteutettu jossain määrin myös asuinalueiden asutokannan ja asukasrakenteen vinoumia korjaavina toimenpiteinä. Tällöin huomio kiinnittyy yksittäisiin alueisiin, jolloin korostuvat sosiaalisen vuokra-asumisen paikallinen rooli ja sen historialliset juonteet. Moni haastateltava toi esille 1990-luvun ”virheet”, jolla viitattiin ARA-vuokra-asutontekemisen liialliseen keskittymiseen tietyille alueille. Tulostemme mukaan kaupungit pyrkivät yhtäältä allokoimaan ARA-vuokra-asumista sinne, missä sitä ei ennestään ole, ja toisaalta viemään omistusasumista alueille, joissa on ennestään paljon ARA-vuokra-asutokantaa. Täydennysrakentamisella haluttiin tasapainottaa väestörakennetta. Tämä korostui selkeimmin metropolin ja MAL-kaupungeissa.

Ei lisää vuokraa sinne, missä sitä jo on. Reuna-alueiden heikomman imagon alueet erityisesti (...) että [sosiaalisen]vuokra-asumisen osuus alueella pysyy oikeassa mitakaavassa (MAL-H12)

On myös toteutettu jälkikäteen sekoittamista vähentämällä [sosiaalista] vuokra-asumista kohteissa. Korostetaan myös kaupungin kontrollia ja päätösvaltaa yksittäisen case-esimerkin avulla (MAL-H5)

Omistusasumisen sijoittamiseen perustuvaa tapainnottavaa strategiaa ei ole helppoa toteuttaa kasvavissa kaupungeissa, sillä vetovoiman puutteesta kärsivät vuokratuloalueet eivät ole rakennusyhtiöiden näkökulmasta kilpailukykyisiä, kun asutuskysyntää riittää paremman tuoton tarjoavilla alueilla.

Se on helppo todeta, että sinne pitää lisätä omistusasumista, jos siellä on liikaa vuokra-asumista, se on vaan, ei sinne kukaan lähde rakentamaan. Tuetun tuotannon osalta ongelmana on löytää paikkoja, jotka eivät väärinä sekoittamisen tavoitetta. Tästä voidaan joutua joustamaan lyhyellä aikavälillä (MAL-H10).

Sosiaalisen vuokra-asumisen allokoinnin osalta oleelliseksi muodostuu kaupungin pitkäjänteisyys maanomistuksessa ja ARA-tuotantoon soveltuvassa tonttivarannossa. Käyttämillämme aineistoilla emme päässeet kiinni tutkimuskaupunkiemme tosiasialiseen maanomistukseen, mutta haastatteluista välittyi sen oleellinen merkitys asuntopolitiittisten tavoitteiden edistämiseksi. Maapolitiikan, tonttien allokoinnin ja kaupungin omistamien vuokratyhtiöiden merkitys on osoitettu merkitykselliseksi sosiaalisen sekoittamisen toteutuksessa esimerkiksi Ruotsissa (Caesar & Kopsch 2018). Kysymys on nykyhetken painopisteen lisäksi siitä, miten pitkä- tai lyhytjänteisesti maanhankintaa, tonttien allokointia ja kaupunkisuunnittelua on aiemmin toteutettu. Tutkimuskaupunkiemme välillä on tässä suuria eroja, joita emme aineistoillamme pystyneet tarkastelemaan. Näkemykset vaihtelivat kuitenkin selkeän ohjaavan strategian ja markkinoiden myötäilyä välillä.

Hankitaan uudisalueet ennen kaavoitusta ja sitten luovutetaan tontit, jolloin päästään tontin luovutuksen ehtoilla tai kilpailutuksen ehtoilla säätämään, ja sitten sopimusohjauksessa ja maankäytön muutoksissa säädellään näitä. (MAL-H12)

Kaupunki ei omista maita, joten sosiaalinen rakentaminen haastavaa (...) välistä vetäjiä on paljon (...) ainoa keino olisi kaupungin oma tuotanto, mutta se ei päättäjiä kiinnosta, vaan lyhytjänteiset voitot (Keskisuuri-H2) Vetovoimaiseen keskustaan ei voi maapolitiikalla vaikuttaa, kun on 90 % [maasta] yksityisten. (MAL-H14)

Sosiaalisen vuokra-asutokannan roolin korostuessa sosiaalisen sekoittamisen toteutuksessa kiinnitimme huomiota myös sosiaalisen asutokannan myymiseen tai muuntamiseen omistusasunoiniksi, jota ulkomaisessa kirjallisuudessa on kutsuttu konversioksi (esim. Holmqvist & Bergsten 2009; Kleinhans & van Ham 2013). Suomessa sosiaalisen asutokannan konversiota tapahtuu

käytännössä ARA-vuokra-asuntojen rajoitusaikojen päättyessä ja ennenaikaisten purkluhakemusten perusteella. Toistaiseksi tiedetään varsin vähän, mitä vapautuneelle asutokannalle on tapahtunut, mutta noin puolet vuosien 2010–2020 välillä vapautuneesta 70 000 asunnosta on säilynyt vuokra-käytössä (Hietala ym. 2021). Ainakin yhdessä tutkimuksemme supistuvista kaupungeista oli selkeä konversiostrategia.

Markkinat hoitaneet sitä (...) hienovaraisilla toimilla tehty (...) kaupungin omaa sosiaalista asutotuotantoa vähennetty ja annettu markkinoille. (Supistuva-H15)

Tulkintamme mukaan konversio ei ole kuitenkaan yleinen käytäntö Suomessa, etenkin kansainvälisten esimerkkien mukaisesti segregatiivon hallintaan liittyvänä toimenpiteenä. Sen sijaan vapautuvalla ARA-kannalla sekä normaalin ARA-vuokra-asumisen osuuden vähenemislä uudistuotannossa saattaa olla tulevaisuudessa suurikin merkitys korkean asutuskysynnän alueilla. Luopumalla kunnan suorassa ohjauksessa olevasta asutokannasta menetetään yksi ohjauskeino sosiaalisen sekoittamisen näkökulmasta, mikä tuli esille haastatteluissa. Samalla kunnan lakisääteinen yleishyödyllisen vuokra-asumisen valvontatehtävä todennäköisesti vaikeutuu.

Vuokratyhtiöiden [kaupungin] kanssa on vuorovaikeus siihen että, nekin pystyy tekemään omilla valinnoissaan, kiinnittämään huomiota siihen että ei synny keskittymiä. (MAL-H12)

Johtopäätökset

Tulostemme mukaan pohjoismainen kokonaisvaltaisen kaupunkisuunnittelun sosiaalisen sekoittamisen narratiivi elää vahvana valtaosassa Suomen suurimpia kaupungeja. Käytännön toteutuksen tasolla kuitenkin harva edes kaikkien suurimmista kaupungeista noudattaa sosiaalista sekoittamista systemaattisesti tai määrittelee sen tarkempaa sisältöä asutotuotannossa. Tulos kertoo samalla, että asuntopolitiittiset tavoitteet jäävät usein irrallisiksi strategialauseiksi, jollei niiden toteutusta linjata ja konkretisoida. Sekoittamisen konkretisoinnin puutteelliseen määrittelyyn liittyvä tutkimuskritiikki pätee siten hyvin myös Suomeen.

Muodostamamme kaupunkikategoriat erottelivat sosiaalisen sekoittamisen tavoitteiden ilmenevistä ja käytännön toteutusta varsin hyvin. Sel-

vimpänä voidaan pitää rajaa yli 100 0000 asukkaan *metropoli-* ja *MAL-kaupunkien* sekä näitä pienempien *keskisuurten* ja *supistuvien kaupunkien* kategorioiden välillä. Ensiksi mainituissa kategorioissa korostuvat tavoitteissa myös kohtuuhintaisen asumisen tarjonnan ja lähipalvelujen ylläpito sekä pyrkimys asuntomarkkinoiden kontrolliin. Jälkimmäisissä havaitsimme näitä hyvin vähän. Kysymys on epäilemättä väestökehitykseen ja asuntojen kysyntään sekä segregaaation voimakkuuteen liittyvien erojen välittymisestä asuntopoliittikkaan eri kategorioiden kaupungeissa. Lisäksi MAL-sopimusten piirissä olevissa kaupungeissa sopimukseen kirjatut tavoitteet pitävät sisällään sekä kohtuuhintaisen asumisen tarjontaan että segregaaation ehkäisyyn vaikuttamista. Näiden välittyminen yksittäisten kaupunkien asuntopoliittisiin dokumentteihin oli odotettua. Käytännön tasolla kysymys on kuitenkin kaupunkien pitkäaikaisemmista asuntopoliittisista valinnoista sekä poliittisesta perinteestä ja tahtotilasta, jotka jäivät pääosin tutkimuksemme ulkopuolelle. Pitkäjänteisyys kaupungin oman maan hankinnassa ja tonttivarannossa ovat tulleet useissa aiemmissä tutkimuksissa esille olennaisena tekijänä sosiaaliseen sekoittamiseen liittyvien asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumisessa (esim. Caesar & Kopsch 2018).

Kansallisen tason asuntopoliittisten ohjelmien mukaisesti ARA-vuokra-asuntokanta määrittäi kaupungin koosta ja kategoriasta riippumatta keskeisimmäksi sosiaalisen sekoittamisen välineeksi, joten se on ilmeisesti oleellisin toteutuskeino lähitulevaisuudessakin. Siksi kiinnitämme huomioita muutamaan seikkaan. Muille kuin erityisryhmille suunnattujen ARA-vuokra-asuntojen osuus on vähentynyt merkittävästi suurissa kaupungeissa koko 2000-luvun ajan, kun asuntoja on vapautunut rajoituksista enemmän kuin uusia rakennettu tilalle (ARA, 2019). Subventoidussa tuotannossa on selkeä siirtymä erityisryhmille suunnattuun asuntotuotantoon, mikä on linjassa kehitysvammaisten laitosasumisen purkutavoitteen ja ikääntyville suunnattujen asuntojen investointiavustusten kanssa. Kehitys on kuitenkin merkinnyt sitä, että tarveharkintaisuuteen perustuvasta ARA-vuokra-asumisesta on tullut entistä marginaalisempi asumismuoto. Korkean asuntokysynnän alueilla sen avulla ei voida saavuttaa tehokkaasti sosioekonomisesti monipuolista asukasrakennetta muuten kuin nostamalla huomattavasti tuotannon määrää, mikä onkin ollut aiempien kansallisten linjausten tavoitteena.

Tulostemme mukaan ARA-tuotannon toteutukselle on jo nyt selkeitä käytännön rajoitteita. Koska tonttien myynti on kunnalle merkittävä tulonlähde, rajoittavat ARA-tonteille asetetut enimmäishinnat tuotannon lisäämistä ja – mikä segregaaation hallinnan näkökulmasta on oleellista – uudistuotannon sijaintia. Perifeeriset sijainnit ja laajat keskittymät eivät ole sosiaaliselle asuntotuotannolle segregaaation torjunnan kannalta suositeltavia (Hess ym. 2018, 27–28). Saman totesivat haastateltavamme viitatessaan 1990-luvulla muodostuneisiin uudistuotannon keskittymiin, kun lamavuosina lisättiin ARA-tuotantoa matalasuhdanteen aikana. Sosiaalisen sekoittamisen näkökulmasta suhdanteiden tasaaminen ARA-tuotannolla voi siten johtaa epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. Voidaan lisäksi kysyä, ovatko nykyiset määrälliset kasvutavoitteet realistisia? Esimerkiksi MAL-sopimukseen sisältyvät ARA-tuotannon osuudet eivät ole osallistujakuntia sitovia.

Toisena segregaaation ehkäisyä koskevana huomiona nostamme esille lähiöiden tilanteen. Kaikissa kaupunkikategorioissamme tuli esille vetovoiman puutteesta kärsiviä 1960-1970-luvun lähiöitä, joiden ongelmia ARA-tuotanto ei korjaa. Kotimaiset tutkimustulokset ovat osoittaneet segregaaation voimistumisen dynamiikassa hyväosaisten asumisen valintoja ja muuttoliikettä, joka kiertää nämä alueet (Vilkama ym. 2013). Lähiöohjelmilla on saatu aikaan monia parannuksia, mutta jo 1990-luvulla muodostuneet huono-osaisuuden keskittymät ovat pysyneet pitkälti samoina. Muodostunutta statusta on vaikeaa muuttaa, mutta huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti näiden lähiöiden tukemiseen. Jotkin kaupungit, kuten Helsinki ja Tampere, ovat ryhtyneet nostamaan tiettyjen lähiöiden statusta yhdyskuntarakenteen tiivistämistä, täydennysrakentamista ja palveluja sisältävien laajempien kaupunkikehityshankkeiden avulla. Tällainen suuren mittakaavan sosiaalinen sekoittaminen saattaa olla pitkällä jännteellä tehokas tapa alueiden välisten erojen tasaamiseen ja statuksen muutokseen (Kortteinen 2022). Se vaatii kuitenkin samankaltaisessa tilanteessa olevien alueiden välistä priorisointia sekä laajoja julkisia ja yksityisiä investointeja. Samalla vaaditaan myös herkkyyttä alueellisten erityispiirteiden tunnistamiselle, sillä seurauksena voi olla myös gentrifikaatiota, joka syrjäyttää pienituloisempia vuokra-asukkaita alueelta kansainvälisten esimerkkien mukaisesti (esim. Arthurson ym. 2015).

Viimeisenä huomiona korostamme sitä, että kokonaisvaltaisen kaupunkisuunnittelun sijaan tulisi kasvavilla kaupunkiseuduilla puhua pikemminkin kokonaisvaltaisesta kaupunkiseutusuunnittelusta. Etenkin kun ensiksi mainittu osoittautuu lähemmässä tarkastelussa melko epärealistiseksi tavoitteeksi jo pitkälti valmiin kaupunkirakenteen sisällä. Kasvavilla kaupunkiseuduilla kaikki rakentaminen on täydennysrakentamista, jolloin sosi-

alisessa sekoittamisessa korostuu alueellisen eriytymisen seurannan ja hallintasuhteista riippumattoman laajemman sosiaalisen aluekontekstin ymmärtämisen tarve. Tämä ei ole aineistojemme perusteella yleistä. MAL-sopimusalueilla tämä olisi otettava huomioon seudullisesti liian kaavamaisen ja kokonaiskuvan kannalta puutteellisten ratkaisujen ehkäisemiseksi.

Saapunut 21.12.2022
Hyväksytty 21.6.2023

KIRJALLISUUS

- Alves, Sónia (2022) Nuancing the International Debate on Social Mix: Evidence from Copenhagen. *Housing Studies* 37 (7), 1174–1197.
- Andersson, Eva K. & Wimark, Thomas & Malmberg, Bo (2022) Tenure Type Mixing and Segregation. *Housing Studies* 37 (1), 26–49.
- Antikainen, Janne & Laakso, Seppo & Lönnqvist, Henrik & Pyykkönen, Sinikukka & Soininvaara, Ilppo (2017) Asuntopolitiikan Kehittämiskohteita. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tutkimuksia 1/2017. Helsinki.
- ARA (2022) Asuntomarkkinakatsaus 1/2022.
- Arbaci, Sonia (2007) Ethnic Segregation, Housing Systems and Welfare Regimes in Europe. *European Journal of Housing Policy* 7 (4), 401–33.
- Arthurson, Kathy & Levin, Iris & Ziersch, Anna (2015) What Is the Meaning of ‘Social Mix’? Shifting Perspectives in Planning and Implementing Public Housing Estate Redevelopment. *Australian Geographer* 46 (4), 491–505.
- Bengtsson, Bo & Annanniassen, Erling & Jensen, Lotte & Ruonavaara, Hannu & Sveinsson, Jón Rúnar (2013) Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus. Andra upplagan. Malmö: Égalité.
- Bergsten, Zara & Holmqvist, Emma (2013) Possibilities of Building a Mixed City – Evidence from Swedish Cities. *International Journal of Housing Policy* 13 (3), 288–311.
- Berisha, Erblin & Cotella, Giancarlo & Umberto, Janin Rivolin & Solly Alys (2021) Spatial Governance and Planning Systems in the Public Control of Spatial Development: A European Typology. *European Planning Studies* 29(1), 181–200.
- Bolt, Gideon (2009) Combating Residential Segregation of Ethnic Minorities in European Cities. *Journal of Housing and the Built Environment* 24 (4), 397–405.
- Bond, Lyndal & Sautkina, Elena & Kearns, Ade (2011) Mixed Messages about Mixed Tenure: Do Reviews Tell the Real Story? *Housing Studies* 26 (1), 69–94.
- Caesar, Carl & Kopsch, Fredrik (2018) Municipal Land Allocations: A Key for Understanding Tenure and Social Mix Patterns in Stockholm. *European Planning Studies* 26 (8), 1663–1681.
- Carpenter, Juliet (2018) ‘Social Mix’ as ‘Sustainability Fix’? Exploring Social Sustainability in the French Suburbs. *Urban Planning* 3 (4), 29–37.
- Cheshire, Paul & Gibbons Stephen & Gordon, Ian (2008) Policies for ‘Mixed Communities’: A Critical Evaluation. SERC Policy paper 2/2008.
- Chetty, Raj & Hendren, Nathaniel & F. Katz Lawrence (2015) The Effects of Exposure To Better Neighborhoods on Children. *The American Economic Review* 106 (4), 855–902.
- CLIP (Cities for Local Integration Policy) (2007) Housing and Integration of Migrants in Europe. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin.
- Costarelli, Igor & Kleinhans, Reinout & Mugnano, Silvia (2019) Reframing Social Mix in Affordable Housing Initiatives in Italy and in the Netherlands. Closing the Gap between Discourses and Practices? *Cities* 90 (July), 131–40.
- Galster, George (2007) Should Policy Makers Strive for Neighborhood Social Mix? An Analysis of the Western European Evidence Base. *Housing Studies* 22 (4), 523–545.
- Galster, George (2019) Why Shrinking Cities Are Not Mirror Images of Growing Cities: A Research Agenda of Six Testable Propositions. *Urban Affairs Review* 55 (1), 355–372.
- Galster, George & Friedrichs, Jurgen (2015) The Dialectic of Neighborhood Social Mix: Editors’ Introduction to the Special Issue. *Housing Studies* 30 (2), 175–191.

- Helsingin kaupunki (2021) Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2020. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 1/2021. Helsinki.
- Hess, Daniel Baldwin & Tammaru, Tiit & van Ham, Maarten (2018) Lessons Learned from a Pan-European Study of Large Housing Estates: Origin, Trajectories of Change and Future Prospects. In Hess, Daniel Baldwin & Tammaru, Tiit & van Ham, Maarten (eds.) *Housing Estates in Europe*. Urban book series, Springer Open, 3–31.
- Hietala, Mikko & Kaleva, Hanna & Kumpula, Saana & Lahtinen, Riitta (2021) Rajoituksista vapautuneet ARA-kohteet 2010–2020. Raportteja 1/2021. Lahti: Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus.
- Hochstenbach, Cody & Musterd, Sako (2018) Gentrification and the Suburbanization of Poverty: Changing Urban Geographies through Boom and Bust Periods. *Urban Geography* 39 (1), 26–53.
- Holmqvist, Emma & Bergsten Zara (2009) Swedish Social Mix Policy: A General Policy without an Explicit Ethnic Focus. *Journal of Housing and the Built Environment* 24 (4), 477–490.
- Hyötyläinen, Mika (2015) Uusliberaali kaupunkipolitiikka ja kuntien maankäyttö. *Yhteiskuntapolitiikka* 80 (6), 625–634.
- Hyötyläinen, Mika (2019) Divided by policy: Urban Inequality in Finland. Publications of the Faculty of Social Sciences, Social and Public Policy 110. Helsinki: University of Helsinki.
- Hyötyläinen, Mika & Haila, Anne (2018) Entrepreneurial Public Real Estate Policy: The Case of Eiranranta, Helsinki. *Geoforum* 89, 137–44.
- Karikallio, Hanna & Keskinen Peetu & Kiviholma, Sanni & Reijonen, Johanna & Ruuskanen, Olli-Pekka & Vuori, Lauri & Härmälä, Valteri & Lamminkoski, Helka (2019) Pienten asuntojen osuus asuntotuotannossa ja vaikutukset asuinalueiden eriytymiseen. Pellervon taloustutkimus raportteja 262. Helsinki.
- Kauppinen, Timo M. & Mukkila, Susanna (2022) Lähiöalueiden väestörakenteen kehitys suurissa kaupungeissa vuosina 1995–2019. Työpapereita 38/2022. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kemeny, Jim (1995) From Public Housing to the Social Market. Rental policy strategies in comparative perspective. London: Routledge.
- Kleinhans, Reinout (2004) Social Implications of Housing Diversification in Urban Renewal: A Review of Recent Literature. *Journal of Housing and the Built Environment* 19(4), 367–390.
- Kleinhans, Reinout & van Ham Maarten (2013) Lessons Learned From the Largest Tenure-Mix Operation in the World: Right to Buy in the United Kingdom. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research* 15 (2), 101–118.
- Kortteinen, Matti (2022) Alueellinen sekoittaminen ja sosiaalinen kestävyys – tutkimuskatsaus ja keskusteluaihe. Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 4/2022. Turun yliopisto.
- Kortteinen, Matti & Vaattovaara, Mari (2015) Segregation aika. *Yhteiskuntapolitiikka* 80 (6), 562–74.
- Lees, Loretta (2008) “Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance?” *Urban Studies* 45 (12), 2449–2470.
- MAL-verkosto & ARA & MDI (2020) Kaupunkiseutujen ja kuntien asuntopoliittisten ohjelmien arviointi ja kehittäminen. Loppuraportti 12.5.2020.
- Musterd, Sako & Marcinczak, Szymon & van Ham, Maarten & Tammaru, Tiit (2016) Socioeconomic Segregation in European Capital Cities. Increasing Separation between Poor and Rich. *Urban Geography* 38 (7), 1062–1083.
- Hirvonen, Jukka & Puustinen, Sari (2016) Alueellinen segregatio ja väestörakenteen muutokset. Teoksessa Puustinen, Sari & Mäntysalo, Raine & Karppi, Ilari (toim.) *Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla näkökulmia kestävästä maankäytöstä ja julkisen talouden kysymyksiin*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016. Helsinki, 87–106.
- Saikkonen, Paula & Hannikainen, Katri & Kauppinen, Timo M. & Rasinkangas, Jarkko & Vaalavuo, Maria (2018) Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregatio ja tulorot kolmella kaupunkiseudulla. Raportteja 2/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Stjernberg, Mats (2019) Concrete Suburbia: Suburban Housing Estates and Socio-Spatial Differentiation in Finland. A77/Department of Geosciences and Geography. University of Helsinki.
- Tunström, Moa & Anderson, Timothy & Perjo, Liisa (2016) Segregated Cities and Planning for Social Sustainability – a Nordic Perspective. Nordregio working paper 3/2016. Stockholm.
- Vaattovaara, Mari & Lönnqvist, Henrik (2003) Helsingin asuntopoliittikka seudullisessa viitekehyksessä. Keskusteluaihteita 1. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Vaattovaara, Mari & Joutsiniemi, Anssi & Kortteinen, Matti & Stjernberg, Mats & Kempainen, Teemu (2018) Experience of a Preventive Experiment: Spatial Social Mixing in Post-World War II Housing Estates in Helsinki, Finland. In Daniel Baldwin Hess & Tiit Tammaru & Maarten van Ham (toim.) *Housing Estates in Europe - Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges*. Springer Open, 215–240.
- Valtioneuvosto (2019) Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 31/2019. Helsinki.
- Valtioneuvosto (2021) Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuosiksi 2021–2028. Valtioneuvoston selonteko 12/2021.
- Vilkama, Katja & Vaattovaara, Mari & Dhalmann, Hanna (2013) Kantaväestön pakoa? Miksi maahanmuuttajakeskittymistä muutetaan pois? *Yhteiskuntapolitiikka* 78 (5), 485–97.

ENGLISH SUMMARY

Jarkko Rasinkangas & Katriina Rosengren & Hannu Ruonavaara: Social mixing as a means of preventing residential segregation. Analysis of the 20 largest cities in Finland (Asuntokannan sekoittaminen alueellisen eriytymisen ehkäisykeinona. Analyysi Suomen 20 suurimmasta kaupungista)

The guiding principle of Finnish housing policy and urban planning is to maintain regional equality and prevent segregation. The prevention of segregation and social mixing are also promoted in recent national policies. Social mixing refers to the mixing of different types of dwellings and tenure types at the neighbourhood level. In the scientific debate, however, the benefits of social mixing remain controversial. In this article, we examine the manifestation of these principles in the 20 largest cities in Finland. Our research question is to what extent, on what grounds and through what measures do Finnish cities implement social mixing and other land and housing policies aimed at addressing segregation? Our data are based on interviews with authorities from the cities

included in the study and on documents guiding land use and housing policy.

Our results show that social mixing is a very common planning strategy. However, at the level of practical implementation, it emerged that few even of the largest cities systematically pursue the principle of social mixing or define how to achieve it. This lack of definition leads to a contradiction between objectives and practices. Social mixing is often only an objective, not a guiding principle. Overall, subsidised ARA rental housing was defined as the main instrument of social mixing, even though it has become an increasingly marginalised tenure during the 2000s. Our results indicate that there are already clear practical constraints to the implementation of ARA, making it unrealistic to effectively target a socio-economically diverse population. Attention should also be paid to certain non-attractive suburban areas for which ARA production does not have a remedial function.

Keywords: segregation, social mixing, social rental housing, housing policy, land policy, urban planning.

KIRJOITTAJAT

Rasinkangas, Jarkko, VTT, erikoistutkija, Turun yliopisto (jarkko.rasinkangas[at]utu.fi)

Rosengren, Katriina, projektitutkija, Turun yliopisto (katriina.rosengren[at]utu.fi)

Ruonavaara, Hannu, dos., professori, Turun yliopisto (hannu.ruonavaara[at]utu.fi)