

Juho Ritola

SEGREGAATIO HALLINNOLLISENA ONGELMANA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu –tutkielma
Syyskuu 2023

TIIVISTELMÄ

RITOLA, JUHO: Segregaatio hallinnollisena ongelmana
Pro gradu –tutkielma
Tampereen yliopisto
Kunta- ja aluejohtaminen
Syyskuu 2023

Tämän tutkimuksen aihe on segregaatio hallinnollisena ongelmana. Se pyrkii selvittämään millaisena ilmiö hahmottuu kunnan tasolla, ja millaisia hallinnollisia erityispiirteitä tähän kompleksiin ilmiöön liittyy. Tämän kunta- ja aluetieteellisen asetelman lisäksi tutkimus tarkastelee käsiteanalyttisin keinoin segregaation lieventämiseen toimenpiteisiin sisältyvää arvosidonnaisuutta.

Tutkimuksen kohde on segregaatio hallinnollisena oliona. Kohde ei siis ole itse ilmiö, vaan se, miten ilmiötä lieventämään pyrkivät viranhaltijat kokevat ilmiön ja oman toimintaympäristönsä, toimenpiteiden kokonaisuuden ja tehon, sekä tulevaisuuden näkymät.

Tutkimukseen haastateltiin yhdeksää segregaation parissa työskentelevää viranhaltijaa. Haastattelut jäsennettiin politiikka-analyysin keinoin, ja syntynyttä aineistoa verrattiin ilmiöstä saatavilla olevaan teoreettiseen ja empiiriseen tutkimuskirjallisuuteen. Näin voitiin tutkia mitä erityistä ilmiöön liittyy hallinnollisena kohteena.

Kunta- ja aluetutkimuksen näkökulmasta keskeinen tulos on, että kunnallisen viranhaltijan näkökulmasta tämän monisyisen ilmiön perusta on asumisen, erityisesti talotyypin, asuntokoon ja hallintamuodon, yksipuolisuuden alueellinen keskittyminen. Tämä perusta heijastuu muille toimialoille, esimerkiksi sivistyksen toimialalle. Aineiston perusteella lähiöprojektit ovat tehokkaita, mutta taloudellisesti usein varsin mittavia. Muitakin tehokkaita keinoja on, mutta jotkut niistä kärsivät väliaikaisuudesta, mittakaavaongelmista ja/tai ovat pitkällä aikavälillä alttiita poliittisen huomion muutoksille. Vaikka ilmiön uskotaan yhä etenevän, hallinto uskoo kuitenkin pystyvänsä toimimaan sitä vastaan yhä tehokkaammin.

Tutkimuksen filosofinen tulos on, että segregaation ehkäisyyn liittyy juuri sellaista eettistä monimutkaisuutta kuin teoreettinen analyysi ennustaa. Kun segregaatiota käsitellään osana kestävyyttä, se joutuu ristiriitaan kestävyuden taloudellisten, kulttuuristen ja ekologisten ulottuvuuksien kanssa. Viranhaltijat toivovatkin, että tätä moninaisuutta käsiteltäisiin eri sidosryhmissä.

Tämän tutkimuksen tavoite ei ollut löytää yhtä oikeaa toimintapolitiikkaa mutta esimerkiksi ennakkovaikutusarviointia, ja sen osana erilaisten kestävyuden arvon ristiriitoja punnitsevien menetelmien käyttöönottoa, tulisi mielestäni harkita yhtenä keinona segregaation lieventämiseksi.

Avainsanat: Segregaatio, viranhaltijat, asuinalueet, koulutuspalvelut, käytännöllinen päättely.

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	2
2. SEGREGAATION ULOTTUVUUDET JA	8
HILLINNÄN KEINOT	8
2.1 SEGREGAATION KÄSITE, AJURIT JA PROSESSIT	8
2.2 MITTAAMINEN JA ULOTTUVUUDET	15
2.3 SEGREGAATION TILA SUOMESSA	18
2.4 SEGREGAATION HILLINTÄ.....	23
2.4.1 <i>Strategisen tason menetelmät.....</i>	<i>24</i>
2.4.2 <i>Alueeseen kohdistuvat menetelmät.....</i>	<i>25</i>
2.4.3 <i>Yksilöön kohdistuvat menetelmät</i>	<i>29</i>
2.5 SEGREGAATION HILLINNÄN KEINOT HELSINGISSÄ, TAMPEREELLA JA TURUSSA	31
2.6 YHTEENVETO JA POHDINTAA	34
3 TUTKIMUKSEN METODOLOGIA JA TOTEUTUS	37
3.1. METODOLOGIA.....	37
3.2. TOTEUTUS	39
4. TULOKSET	41
4.1. TAUSTA.....	41
4.2 ILMIÖ	42
4.2.1 <i>Haitallinen eriytyminen.....</i>	<i>43</i>
4.2.2 <i>Ajurit</i>	<i>45</i>
4.2.3 <i>Koulut</i>	<i>47</i>
4.2.4 <i>Muut tahot.....</i>	<i>51</i>
4.2.5 <i>Mittarit.....</i>	<i>54</i>
4.3 TOIMENPITEET.....	56
4.4 TOIMENPITEIDEN VALIKOITUMINEN JA VALINNAN PROSESSIT	60
4.5 SEURANTA JA KEHITTÄMINEN.....	64
4.6 TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT	68
5 KESKUSTELUA.....	72
5.1 ILMIÖ JA MITTAAMINEN	72
5.2 TOIMENPITEET.....	77
5.3 SEURANTA JA KEHITTÄMINEN.....	80
5.4 TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT	81
5.5 POHDINTA	81
6 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	86
VIITTEET	89
LIITE	94

1 JOHDANTO

Tämä tutkimus tarkastelee segregatiota, eli haitallista eriytymistä, kunta- ja aluetieteellisestä näkökulmasta. Aihe on ajankohtainen, sillä vaikka segregatian kehitys Suomessa on ollut suhteellisen maltillista, tutkimuskirjallisuuden perusteella se on ollut selkeää jo pitkään (Rasinkangas 2013; Bernelius 2013; Kauppinen ja Vaalavuo 2017, Saikkonen, Hannikainen, Kauppinen, Rasinkangas & Vaalavuo 2018) ja alkaa saavuttaa tason, jota ei voida enää pitää sosiaalisesti kestäväenä (Saikkonen ym. 2018, 136). Ilmiö onkin tunnistettu suurilla kaupunkiseuduilla, ja se näkyy kaupunkien strategioissa (Helsinki 2021a; 2021b), työkaluissa (Tampereen kaupunki 2018) ja kaupunkien toiminnassa, kärkihankkeissa (Turku 2022) sekä projekteissa esimerkiksi kouluissa (Turku 2021).

Segregatiota kaikkiaan, etnisyyteen tai muuhun sosiaaliseen kriteeriin liittyen, on tutkittu kansainvälisesti paljon (katso esim. Musterd 2020), ja myös kansallisesti ilmiöstä on tarjolla paljon tietoa (Saikkonen ym. 2018). Tutkimus on kyennyt tuottamaan paljon selkeitä politiikkasuosituksia päätöksentekoa, suunnittelua ja toteutusta varten (esim. Tampereen kaupunki 2018; Saikkonen 2021). Suositukset jakaantuvat asumisen, talouden, aluekehittämisen, koulutuksen ja syrjinnän perspektiiveihin. Ongelmaan on myös kaupungeissa herätty ja segregatio näkyy erilaisina ohjelmina ja projekteina. Tätä tutkimusta motivoi erityisesti se huomio, että vaikka ilmiö on tunnistettu Suomessa kaupunkien alueiden suhteen jo 1970-luvulla (ks. esim. Saikkonen ym. 2018, 121), etnisten ryhmien suhteen 1990-luvun lopulla (ks. esim. Vilkkama 2011), ja osoitettu edenneen kouluissa 2000-luvulla (ks. esim. Bernelius 2013), silti mittarit kokonaisuutena esimerkiksi Helsingissä osoittavat alueiden eriytymisen jatkuvan (ks. esim. Helsinki 2021a, 18).

Vaikka tutkimus onkin kyennyt esittämään selkeitä toimenpidesuosituksia, ilmiötä käsittelevässä kirjallisuudessa vaikuttaa kuitenkin olevan hallinnon mentävä aukko. Tutkimusta itse ilmiöstä, ja sen toteutumisesta eri maissa ja kaupungeissa on pökerryttävä määrä. Silti hallinnon näkökulmasta tehtyä tutkimusta ei juuri ole. Tämä tutkimus pyrkiikin analysoimaan haastattelujen avulla, miten ilmiö kunta- ja aluehallinnossa hahmotetaan, miten valittuihin keinoihin on päädytty ja miten keinovalikoiman toteutumista arvioidaan. Työn ensisijainen tavoite on ymmärtää kunta- ja aluejohtamisen perspektiivistä, millaisena ilmiönä segregatio hahmottuu kunnan hallinnossa, millaisessa kontekstissa viranhaltijat toimivat, millaisten toimien kautta ilmiöön vaikutetaan isoissa kaupungeissa ja millaisena viranhaltijat näkevät ilmiön kehityksen. Tämän ymmärryksen voi osaltaan toivoa myös parantavan hallinnon kykyä tehokkaiden keinojen löytämisessä ja soveltamisessa.

Segregaatio on monisyinen ja vakava ilmiö. Sinällään kaikki eriytyminen ei ole negatiivista: alue voi olla erilainen sosiaalisesti eriytynyt suhteellisen neutraalilla tavalla, mutta segregaatiosta puhuttaessa kyse on nimenomaan haitalliseksi koetusta eriytymisestä. Tyypillisimmin haitalliseksi koettu eriytyvyys liittyy johonkin sosiaalisesti relevantiksi koettuun tekijään kuten ikään, sukupuoleen, taloudelliseen asemaan, koulutukseen tai etniseen ryhmään. Sen ehkäisyyn kannattaa kuitenkin panostaa nopeasti, sillä ilmiö voi olla toisinaan kumulatiivinen (Musterd 2020, 5; Bernelius 2013, 44–47). Yksilötasolla kyse on tietynlaisesta syrjinnästä, yhdenvertaisuuden puutteesta, johon liittyy paljon inhimillistä kärsimystä ja turvattomuutta.

Kunnalla on voimakas motiivi tarttua segregaatiota lieventäviin keinoihin, sillä ilmiön voidaan katsoa haittaavan kuntalain mukaisten kuntien perustehtävien itsehallinnon ja osallisuuden, hyvinvoinnin ja elinvoiman toteutumista. Eriytynyt kaupunki ei toteuta osallisuutta ja yhdenvertaisuutta, se aiheuttaa hyvinvoinnin vähenemistä ja inhimillistä kärsimystä, ja se maksaa sekä menetettyinä mahdollisuuksina ja tuloina että kohonneina palvelukuluina eri toimintasektoreilla.

Hallinnollisena ongelmana segregaatio osoittaa pirullisen ongelman (Rittel ja Webber 1973) piirteitä, ja se leikkaa halki kunnan rakenteen asumisesta koulutukseen ja työelämään. Ongelmalle ei esimerkiksi vaikuta olevan yhtä kaikille sopivaa määritelmää (Rittel ja Webber 1973, 161–162). Määritelmä haitalliselle eriytymiselle riippuu erilaisista normatiivisista kannoista, jotka vaihtelevat määrittelijän mukaan. Samaten vaikuttaa siltä, ettei ongelmalle ole selvää pysäytyssääntöä (Rittel ja Webber 1973, 162), koska ei ole olemassa tiettyä tasoa, jolla voidaan sanoa, ettei ongelmaa enää ole. Erilaiset ratkaisut ongelmaan eivät ole tosia tai epätosia, vaan hyviä tai huonoja (Rittel ja Webber 1973, 162–163). On mielenkiintoista tutkia mitkä ulottuvuudet tästä monisyisestä ja etenevästi ilmiöstä korostuvat hallinnossa.

Filosofinen asetelma

Tämän työn kunta- ja alueteellisen näkökulman ohella työssä on filosofinen kysymyksen asettelu, jolla on käytännön seurauksia. Segregaation pirullisuus on mielestäni sidoksissa juuri näihin ongelmiin. Ajatellaan hieman teoreettisemmalla tasolla sitä, mitä julkishallinnon edustaja tekee demokraattisessa yhteiskunnassa. Perinteinen ajattelutapa on, että demokraattinen päätöksentekijä ilmaisee päätöksellään yhteiskunnan tahdon, ja julkishallinnon edustaja sekä etsii keinot tämän tahdon toteuttamiseen että toteuttaa ne. Jos tätä kokonaisuutta mallinnettaisiin yhtenä isona

päätelyä, päätely olisi luonteeltaan *praktista* eli toimintaan johtavaa (ks. esim. Wallace 2020). Klassisesti tätä esitettiin praktisena syllogismina:

Haluan, että p.

Tekemällä t:n, saavutan p.

Siis, teen t:n.

Tätä perinteistä syllogismia ei juurikaan enää esitetä käytännöllisen päätelyn johdatuksissa (ks. esim. Wallace 2020), koska koko päätelyn muoto on ankaran teoreettisen kiistelyn kohde (ks. esim. Brandom 2001). Tämä muistaen skeemasta voidaan kuitenkin ottaa esille muutama seikka.

Kyse on ajatuksesta, että joku motiivi, ja tieto motiivin täyttymiseen johtavasta toiminnasta yhdistyvät jollain tavalla jossain päättelevässä agentissa, meidän tapauksessamme komplekseissa yhteiskunnallisissa instituutioissa, ja tuottavat toimintaa. Vaikka toiminnan tarve saattaa meistä joskus vaikuttaa pakottavalta, skeemamuodossaan praktista päätelyä ei ole luontevaa ajatella deduktiivisena suhteena. Se on jossain todellisesti tapahtuvaa, ja sen voidaan eri muodoissaan ajatella synnyttävän reaalisia intentioita, toimintaa tai suunnitelmia, mutta seuraus ei ole välttämätön eri muodoissaan, esimerkiksi tahdon heikkouden vuoksi intentioiden osalta. Praktisen päätelyn luonne on kytköksissä moneen filosofian peruskysymykseen, ja julkishallinnon suhteen sillä on tiettyjä piirteitä, joilla voidaan väittää olevan reaalisia seurauksia. Tämä väite vaatii hieman pohjustusta.

Praktisen päätelyn selitysmalleista eräänlaisena konsensusteorianana voidaan pitää *instrumentalismia*. Sen mukaan praktinen päätely ei ole aitoa päätelyä, siis seurausrelaatioiden tarkastelua lainkaan.¹ Järkeä, eli lauseiden väliset seurausrelaatiot, ei sinällään sano mitään siitä mitä minun *pitäisi* tehdä, kaikki asiaan liittyvä päätely on vain päätelyä keinoista, halut ovat liikuttava tekijä, joita järki vain palvelee. Toisen premissin päätely, meidän tapauksessamme julkisen sektorin tekemä päätely, sen sijaan on puhtaasti arvoneutraalia tavoiterationaalista päätelyä. Sen tehtävä on vain ja ainoastaan etsiä oikea keino tavoitteen saavuttamiseen, hyväksyttää ja toteuttaa se.

¹ David Hume argumentoi kuuluisasti teoksessaan *A Treatise on Human Nature* (1739) että "Reason is, and ought only to be the slave of the passions, and can never pretend to any other office than to serve and obey them." (T 2.3.3.4, SBN 414-5 ja edelleen "Tis not contrary to reason to prefer the destruction of the whole world to the scratching of my finger" (T 2.3.3.5, SBN 415). Koko teos saatavilla esimerkiksi osoitteessa: <https://davidhume.org/>.

Instrumentalismilla on kuitenkin koko ongelmia ja haastajia (ks. esim. Millgram 2001). Yksi näistä haastajista on *spesifikasjonismi*, teoria, jonka mukaan instrumentalismin kuva toimintaan johtavasta päättelystä on vaillinainen, sillä usein halun paikalla oleva tekijä, motivaatio, on itsessään epäselvä (ks. esim. Richardson 2002). Jos meillä on motiivina esimerkiksi toteuttaa sananvapauden arvoa, ja sitoudumme normiin ”edistä sananvapauden toteutumista”, meidän on vielä tehtävä paljon päättelyä, ennen kuin tiedämme mitä sananvapaus kussakin tilanteessa *tarkoittaa*. Arvo ei itsessään vielä determinoi yksittäistä toimintamallia. Tämä pitää vielä selkeämmin paikkansa erilaisista strategisista tavoitteista kuten ”Toimiva ja kaunis kaupunki” (Helsinki 2021), ”Tulevaisuuden edelläkävijyys” (Tampere 2023), ”Hyvinvoivat asukkaat” (Turku 2022), jonka alle segregatio yhtenä osana kuuluu.

Instrumentalismin voi perinteisesti myös sisältää tietynlaisen vetoavan oletuksen oikean ratkaisun *laskennallisuudesta*. Jos voisimme pitää huolen siitä, että poliittinen prosessi kykenee päättämään sen mitä sen *tulisi haluta* (esim. tietyt episteemiset, substantiaaliset, ja/tai eettiset kriteerit täyttäen) tietyssä tilanteessa, ja julkinen sektori, perusluonteeltaan rationaalinen rakenne, etsisi aina sen vaihtoehdon, joka olisi jollain hyväksyttävästi määriteltävin tai jopa kvantifioitavin normein paras, voisimme sanoa, että demokraattinen yhteiskunta voi toteuttaa tehokkaasti legitiimejä ratkaisuja. Jos näin olisi, voisimme edelleen todeta, että olennaisesti tämä prosessi etenee argumenttien kautta. Tällöin voisimme periaatteessa laatia argumentatiiviset normit, joita näiden kahden elimen, tai edes toisen, tarkoituksen mukainen toiminta vaatii. Mikäli näitä normeja noudatettaisiin, voisimme sanoa että kyseisessä elimessä saavutetut tulokset ovat legitiimejä ja rationaalisia.² Julkisen hallinnon päättely on tässä kuvassa puhtaasti tavoiterationaalista. Se ei osallistu liikkeelle panevan voiman, demokraattisen tahdon muodostukseen, vain laskee, mikä on paras tapa saavuttaa annettu tavoite. Kun tuo tahto on legitiimi, tavoiterationaalinen päättely riittää löytämään yksiselitteisesti oikean ratkaisun, ja päätöksen legitimeetti pätee myös tästä noudatettavasta toimintapolitiikasta.

Tällainen ideaali voidaan kyseenalaistaa monesta näkökulmasta. En tässä yhteydessä keskity lainkaan poliittisen legitimeetin kysymyksiin, vaan tarkastelemme praktista päättelyä vain julkishallinnollisen päättelyn kannalta. Ajatellaan, että julkishallinto etsisi oikeaa vaihtoehtoa joillain yksiselitteisillä hyvyyden kriteereillä. Oikean ratkaisun löytämisen julkishallinnon toimesta tällaisessa ideaalisessa mielessä voidaan katsoa edellyttävän *kommensurabiliteettia* eli sitä, että erilaiset tavoitteet voidaan asettaa keskinäiseen järjestykseen tietyin loogisin ehdoin. Tämä, kuten Martha Nussbaum (2001/1986) osoittaa, saattaa olla enemmän kuin olemme valmiita hyväksymään.

² Tällaista kantaa vaikuttaa edustavan esimerkiksi Lumer 2023.

Niin kuin *Antigonen* traagisessa tapauksessa, viime kädessä ajatus siitä, että voisimme ratkoa vaikeat ongelmat laskemalla, halveksisi sitä mitä on olla ihminen ja tuottaa oman inhimillisyytensä mukaisia ratkaisuja. Formaalisessa mielessä ongelmia aiheuttaa myös täydellisyyden ja transitiviteetin suhde, sillä Michael Mandler 2001 osoittaa, ettei molempia voida saavuttaa yhtä aikaa.

Kuten monet muutkin, spesifikationismi argumentoi, että instrumentalistin kuva käytännöllisestä päättelystä on yksinkertaistava. Voidakseen toteuttaa erilaisia sille asetettuja tavoitteita, julkishallinnon työntekijöiden on tehtävä muutakin kuin tavoiterationaalista päättelyä. Heidän on pääteltävä tavalla, jota instrumentalismi ei tunnista. Heidän on pääteltävä arvoista, tavoite itsessään, esimerkiksi segregaaation lieventäminen, on tyypillisesti selkiytymätön ja eri vaihtoehdot, osa näistä kokonaan viranhaltijan toimivallassa, toteuttavat eri arvoja erilaisia määriä. Kaikkia arvoja, kuten taloutta ja ympäristöä, ei voi verrata suoraviivaisesti mutta julkishallinnon toiminta väistämättä aiheuttaa seurauksia, jotka ovat näille arvoille relevantteja.

Julkishallinto perustuu kuitenkin olennaisesti erilaisiin normeihin. Käsitteillä normi ja arvo on tässä yhteydessä merkittävä ero. Normit, siis erilaiset normilausekkeet, ovat kehotuksia tai käskyjä toteuttaa tiettyä arvoa. Ne ovat aina ehtolausekkeita, jotka kehottavat reagoimaan tiettyihin tilanteisiin tietyllä tavalla. Arvo on sen sijaan abstrakti olio, joiden toteutumiseen näillä ehtolauseilla pyritään. Julkishallinnolle tällä on se erityinen seuraus, että toteuttaessaan sille asetettuja tavoitteita, kuten asukkaiden ja ympäristön hyvinvointia, sen on pääteltävä aidosti arvoista. Julkisen hallinnon prosessien ja perustelussa käytettävien argumentaation normien kannalta tämä tarkoittaa sitä, että julkishallinnon on kyettävä tekemään ja aidosti arvioimaan arvoperusteisia *argumentteja* siitä, mitä eri toimintavaihtoehdot tarkoittavat keskenään yhteismitattomien tavoitteiden valossa. Kuten filosofinen kirjallisuus ennustaa, tällainen arvoristiriita toteutuu kun segregaaatiota tarkastellaan kestävyuden käsitteen alla.

Jotta voimme tarkastella segregaaation hahmottumista hallinnollisena ongelmana, on tärkeää ensin muodostaa itse ilmiöstä käsitteellisesti ja empiirisesti selkeä kuva. Tämän työn toinen luku tarkastelee segregaaation yhteiskunnallista tutkimusta, segregaaation vastaisia toimia, segregaaation tilaa Suomessa ja sen hallintaan käytettyjä keinoja.

Työn kolmannessa pääluvussa esittelen tutkimuksen metodologian taustan ja toteutuksen. Tutkimus toteutettiin puolistrukturoituna haastattelututkimuksena. Haastattelun analyttisenä runkona toimi politiikan arviointiprosessi (*policy analysis*), jota sovelletaan segregaaatiota koskeviin hankkeisiin

Helsingissä, Tampereella ja Turussa. Aineistoa tarkastellaan sitten ilmiötä koskevan teoreettisen ja empiirisen materiaalin valossa, pyrkien identifioimaan sieltä hallinnollisesti merkittäviä piirteitä. Aineistoa tarkastellaan myös analyyttisen filosofian käsiteanalyttisin keinoin, kun siitä keskustellaan praktisen päättelyn näkökulmasta.

Työn neljännessä luvussa esittelen työn tulokset. Käyn läpi haastatteluaineiston yksityiskohtaisesti nojautuen politiikka-analyysin malliin. Tarkastelemme ensin siihen miten haastateltavat ovat ilmiöön tutustuneet, millaisena ilmiö näyttäytyy heidän kaupungissaan, ja millaisena he kokevat oman toimintaympäristönsä. Sitten käsittelemme niitä toimenpidekokonaisuuksia, joita viranhaltijan kunta tai toimiala ilmiöön liittyen soveltaa, miten nämä toimenpiteet valikoituivat, ja miten niitä perustellaan. Lopuksi tarkastelemme toimien seuranta ja ilmiön tulevaisuuden näkymiä. Tulosten perusteella ilmiö on kaupungeissa hyvin tunnistettu, ja sitä pyritään lieventämään monipuolisin keinovalikoimin. Hallinto kokee toimenpiteiden soveltamisen etenevän hyvin, mutta toimien kesto, mittaluokka ja tietyt sisäiset ristiriidat mietityttävät haastateltavia.

Työn viidennessä luvussa keskustelen segregaatiosta ilmiönä, ja sen hillintään liittyvien toimien kokonaisuudesta politiikka-analyysin mallin avulla. Keskustelen tuloksista ilmiön, toimenpiteiden, seurannan ja tulevaisuuden näkymien kautta, pyrkien ymmärtämään ilmiön hahmottuminen hallinnollisena ongelmana. Lopuksi tarkastelemme vielä praktisen päättelyn luonnetta ja arvokeskustelun tarvetta segregaatiota lieventävien toimien valinnassa ja toimeenpanossa.

Työn kuudes luku summaa keskustelun.

2. SEGREGAATION ULOTTUVUUDET JA HILLINNÄN KEINOT

Käsittelen tässä luvussa segregatiota ensin yleisenä ilmiönä, segregaaation käsitettä, sen erilaisia prosesseja ja sitä aikaansaavia motivaatioita. Sitten tarkastelen segregaaation mittaamista. Mittaamiseen liittyvät ongelmat pakottavat kuitenkin tarkastelemaan uudelleen tarkemmin niitä ulottuvuuksia, joita segregatio saa. Kolmannessa alaluvussa pohdin luodun käsityksen avulla ilmiön normatiivista puolta. Neljännessä alaluvussa tarkastelen segregaaation tilaa Suomessa. Viidennessä alaluvussa tarkastelen erilaisia keinoja, joilla ilmiötä on pyritty hillitsemään. Palaan keinojen esittelyn jälkeen kuudennessa alaluvussa tarkastelemaan niitä keinoja, joita nimenomaan tämän tutkimuksen kohteeksi valituissa kaupungeissa, Helsingissä, Tampereella ja Turussa on käytetty.

2.1 Segregaaation käsite, ajurit ja prosessit

Segregatio voidaan määritellä eri ryhmiin kuuluvien ihmisten epäsatunnaisena jakautumisena sosiaalisiin asemiin, ja siihen liittyvänä sosiaalisena ja fyysisenä etäisyytenä ryhmien välillä (Bruch & Mare 2009, 270). Tämä määritelmä on analyttisen sosiologian käyttämä yleinen määritelmä, joka pyrkii ottamaan huomioon segregaaation kaikki lajit. Suuri osa segregaaation tutkimuksesta on kuitenkin alueperusteista tutkimusta (ks. esim. Musterd 2020, 7), ja tällöin tutkittava ilmiö voidaan määritellä kuten Bourne ja Walks (2011, 534) sen tekevät: sosiaalinen ryhmä on segregoitunut, jos sen jäsenten tilallinen jakauma (usein mitattuna asuinpaikkana, kuten naapurustona tai alueena) poikkeaa suuresti laajemmasta väestöstä.

Sosiaalitieteiden yleisemmästä näkökulmasta segregaaation analyysi koostuu siis siitä, miten ryhmiin (kuten tulot, syntyperä, kieli tai sukupuoli) jakautunut väestö jakaantuu erilaisiin sosiaalisiin sijainteihin (kuten alueet, seurakunnat, avioliitot, opiskelija-asunnot tai työpaikat), ja näitä jakaumia tuottavien ja ylläpitävien prosessien löytämisestä (Burch & Mare 2009, 271). Tätä työtä tehdään laajasti eri tieteenaloilla: sosiologiassa ja sosiaalitieteissä yleensä, valtio-opissa ja kaupunkitieteiden eri osa-alueilla perustutkimuksesta suunnitteluun ja toteutuksen kautta saatavaan palautteen analysointiin. Sinällään ilmiön liittämistä kaupunkiin pidetään tutkimuksen parissa ”legitiiminä, joskin myös pragmaattisena”, mutta mitään periaatteellista eroa ilmiöön ei maaseudun kylien ja kaupungin välillä ole (Musterd 2020, 4). Pitkään tutkimuksen piirissä myös oletettiin, että kaupungin koko on yhteydessä ilmiöön, mutta alan tutkimusta summaava Musterd siteeraa D.J. Krupkan laajaa tutkimusta amerikkalaisista kaupungeista, jota toteaa, että ”kun dataa kerätään mikronaapurustoista,

isojen ja pienten kaupunkien naapurustojen homogeenisyydessä ei ole merkittävää eroa” (Krupka 2007, 195).

Millaiset tekijät sitten ajavat segregatiota? Steve Herbert (2011) esittää, laajaan kirjallisuuskatsaukseen nojautuen, että segregatio on ylideterminoitu³ sosiaalinen ilmiö. Herbert katsoo, että ilmiötä motivoivat tekijät voidaan jakaa kolmeen ryhmään: symbolisiin, poliittisiin ja taloudellisiin tekijöihin. Symbolisilla tekijöillä tarkoitetaan tarvetta määritellä ja vahvistaa erilaisia sosiaalisia erotteluja kuten syntyperää. USA:lla on ollut segregatiion tutkimuksessa vahva rooli, ja siinä kontekstissa segregatio ymmärretään usein afroamerikkalaisten syrjintänä, mutta he eivät ole mitenkään ainoa ryhmä, joka kokee segregatiiona näkyvää hyljeksintää. Mikä tahansa ei-hegemoninen ryhmä voi joutua saman erottelun kohteeksi. Inklusion ja eksklusion prosessit ovat koetelleet esimerkiksi taloudellisia luokkia (Drier, Mollenkopf and Swanstrom 2004), sosiaalista sukupuolta (Browne 2009; de Koning 2009) tai seksuaalista suuntautumista (Browne 2007). Tämä symbolisten tekijöiden ryhmä on Herbertin (2011, 549) mukaan vaikea selittää tyhjentävästi. Yksi ulottuvuus on turvallisuus. Ihmiset vaikuttavat haluavan ympäristöjä, joita he voivat ennustaa ja kontrolloida (Herbert 2006 ; Lofland 1973). Tästä syystä he pyrkivät ympäröimään itsensä ihmisillä, joiden olemus ja käytös on sovussa heidän oman kokemuksensa kanssa, erilaisuus vaikuttaisi synnyttävän ihmisissä huolta ja ahdistusta. (Herbert 2011, 549.) Epäilemättä turvallisuus on jossain mielessä ”perimmäinen” motiivi, tai aspekti, jonka akuutti puute tekee kaiken vuorovaikutuksen vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi, mutta toisaalta vaikuttaisi inhimillisten motiivien redusoinnilta palauttaa keskinäistä kanssakäymistä pelkästään turvallisuuteen. Yhteenkuuluvuuden tunne tuskin palautuu jäännöksellä turvallisuuteen emmekä me, kun valinta on vapaa, ole tekemisissä kaikkien sellaisten ihmisten kanssa, jotka tunnemme turvalliseksi tai joita minimissään emme koe uhkana.

Toinen tärkeä selittävä tekijä segregatiion taustalla on poliittinen valta. Jo itse kansallisvaltion idea perustuu rajoihin, ja ne ovat tärkeitä poliittisia objekteja. Rajojen luominen ja käyttö on tärkeä osa hallintaa: lähes kaikki valtion toimenpiteet tarvitsevat erilaisia rajoja ollakseen mielekkäästi toteutettavissa. Toisaalta rajojen käyttöä on helppo venyttää liiallisuuksiin ja se synnyttää segregatiota. (Herbert 2011, 550.) On helppo nähdä, että rajan käsite on tärkeä monella tavalla. Itse asiassa se on vielä perustavampi kuin mitä Herbert esittää. Mikään käsite ei ole mielekäs, ellei se aseta rajoja, siis erottele joitain objekteja tai merkityksiä. Käsite, joka viittaa kaikkeen, eli ei erottele

³ Hän ei määrittele termiä ’ylideterminoitu’, mutta ymmärrän sen tarkoittavan ilmiötä, jonka takana on useampi kausaalinen tekijä siten, että mikäli yksi ilmiötä tuottavista tekijöistä puuttuisi, ilmiö esiintyisi silti, sillä muut kausaaliset tekijät (tai mahdollisesti niistä yksikin) riittäisivät aikaansaamaan sen.

maailmaa objektien tai merkityksien suhteen, ei tarkoita mitään. Luonnossa esiintyvät objektit jakautuvat syötäviin ja ei-syötäviin, petoihin ja ei-petoihin, asuttaviin ja ei-asuttaviin ja niin edelleen.

Poliittinen valta on läheisesti tekemissä kolmannen selittävän ryhmän, taloudellisen vallan, kanssa. Ilmeisin esimerkki taloudellisesta vallasta on maanomistuksen edellyttämä raja. Rajat mahdollistavat kapitalistisen järjestelmän. (Herbert 2011, 550.) Toisaalta lienee hyvä huomata, että rajat ovat kuuluneet muihinkin kuin kapitalistisiin talousjärjestelmiin. Myös eläimet asettavat rajoja, eikä niiden osalta voida mielekkäästi puhua talousjärjestelmistä.

Sosiaalitieteessä seurattujen, siis merkityksellisiksi koettuja ominaisuuksia omaavien ryhmien jakautuminen sosiaalisissa tiloissa voi vaihdella koon ja pysyvyyden suhteen ja tämä vaikuttaa edelleen niihin prosesseihin, joiden kautta segregaatio syntyy: esimerkiksi rannalla olevat eväsretkeilijät (väliaikainen ja kooltaan vaihteleva) vs. asuinalueen asukkaat (suhteellisen pysyvä ja suhteellisen vakio kooltaan) (Bruch & Mare 2009, 271–272). On tärkeää ymmärtää, että erilaiset segregaation prosessit syntyvät yksilöiden toimien ja ryhmien ominaisuuksien keskinäisriippuvaisuuksista. Bruch ja Mare (2009, 272) siteraavat S. Leviniä (1992), joka on osoittanut, että ne mekanismit, jotka liittävät yksilöiden teot ja aggregaattitason segregaation voi toimia erilaisilla skaaloilla. Vaikka jokin tietty alue segregoituisikin, ihmiset eivät välttämättä hahmota kyseistä aluetta omanaan. Tällaiset skaalan ongelmat näkyvät konkreettisesti eri tutkimuksissa. Kun esimerkiksi kaupunginosien eriytymistä yritetään mitata, joudutaan pohtimaan mikä on järkevä mittayksikkö: tietty yhtenäinen alue, postinumeroalue tai valittu 250 m * 250 m – alue (ks. esim. Saikkonen 2018, 31, 51).⁴ Hallinnolliset alueet ovat ilmiön mittaamiselle tärkeitä, mutta ne eivät välttämättä vastaa sitä minkä ihmiset kokevat tietyksi alueeksi.

Eri skaalalla toimivat segregaation prosessit voivat toimia erityyppisellä logiikalla, esimerkiksi asuntomarkkinoiden logiikka voi olla keskeinen selittävä tekijä jollain tietyllä mittasuhteella, asukkaiden pyrkimys homogeeniseen ympäristöön toisella. Voidaksemme mallintaa ihmisten toimintaa, joudumme usein tekemään tiettyjä oletuksia esimerkiksi informaation vapaasta kulusta. Mutta se, kuulevatko ihmiset esimerkiksi vapautuneesta asunnosta (Kryzan 2006) tai työpaikasta (Montgomery 1991) voi riippua hänen etnisestä ryhmästään. (Bruch ja Mare 2009, 275.) Riippuen myös siitä, minkä tyyppisistä sosiaalisista sijainneista on kyse, ja ketkä varsinaisesti ovat toimijoita

⁴ Myös mittaamisen historialla on merkitystä. Jos mittareiden alueita vaihdetaan, esimerkiksi kaupunkirakenteen muutosten vuoksi, ne menettävät vertailukelpoisuutensa vanhoihin tutkimuksiin. Myös tiedon keräämisellä ja julkistamisella on vaikutusta siihen, miten eri alueet koetaan ja voivat edelleen tukea tai heikentää alueen kehitystä.

erityyppisissä koordinoituissa toiminnoissa, segregoivat prosessit voivat olla erilaisia, mutta aina ei ole selvää, mikä malli kuvaa tilannetta parhaiten. Esimerkiksi työpaikkojen täyttämistä voidaan mallintaa jonottamismallin mukaan, eri ominaisuuksilla arvioidut työntekijät otetaan aina arvioinnin muodostaman jonon keulasta, ja vain työnantajat ovat aktiivisia toimijoita. Toisaalta, jos ajattelemme työpaikkoja työmarkkinana, työpaikka ja työntekijä kohtaavat, jos ja vain jos molemmat aktiivisesti valitsevat preferenssiensä mukaan. Asuinalueen valinnassa kyse on vapautuvista asunnoista, preferensseistä ja mahdollisuuksista. Tulos on monimutkainen dynaaminen suhde, jonka alaa ja mahdollisuuksia toisten valinnat muuttavat, ja yksittäisten ihmisten päätökset asuinpaikasta vaikuttavat edelleen toisten preferensseihin ja resursseihin. (Bruch & Mare 2009, 276–277.)

Herbertin (2011) mukaan segregaatian synnyttävät prosessit voidaan myös jakaa formaaleihin ja informaaleihin. Formaaleilla tarkoitetaan yleensä säädettyjä lakeja ja kaavoitusta. Näiden prosessien ei tyypillisesti ole tarkoitus aikaansaada segregatiota, vaan segregatio syntyy niiden oheistuotteena. Esimerkiksi laki, joka kriminalisoi tietynlaista käytöstä, joka tyypillisesti on tietyn kansan segmentin, esimerkiksi kodittomien tai köyhien nuorten naisten, tekemää, toimii todellisuudessa segregoivana prosessina. Kaavoitus voi olla osaltaan synnyttämässä segregointia. Jos kaava esimerkiksi jakaa alueen niin suuriin kiinteistöihin, että niitä voivat lunastaa vain ylimmän tulokvintiilin edustajat, se toimii käytännössä segregoivana. Informaalit prosessit ovat sen sijaan tyypillisesti erilaisten ryhmien prosesseja, tyypiesimerkki kirjallisuudessa on nuorten valikoituneet ja sisänpäin kääntyneet 'klikit' (Thomas 2005). Vakavampia muotoja ovat esimerkiksi kiinteistövälittäjien tavat ohjata tietyn etnisen ryhmän jäseniä tietyille alueille (Massey & Denton 1991), tai työnantajien tekemät, johonkin tiettyyn ominaisuuteen, kuten sukupuoleen, keskittyvät työhönottopäätökset (Pager 2007). (Herbert 2011, 551–552.)

Eräs segregaatioon usein liitettyä prosessin muoto on niin sanottu kumulatiivinen heikkeneminen tai alikehityksen kierre (*cycles of deprivation* ja *spirals of decline*). Tällaisella viitataan kehityksen prosessiin, jossa negatiivinen kehitys on jotenkin erityisen nopeaa. Kyse on tietyntyypisistä takaisinsyöttö-mekanismista, joita käsitellään yleisesti esimerkiksi taloustieteen tai ilmastotieteiden alalla.⁵ Tällaiset prosessit voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia, mutta segregaatian yhteydessä tarkastelun kohteena ovat yleensä negatiiviset kierteet. Bernelius (2013) esittelee asiaan liittyvää tutkimuskirjallisuutta, ja toteaa, ehkä hieman yllättäen, ettei ilmiöstä ole saatu täysin systemaattista

⁵ Esimerkiksi maan ilmakehän lämpeneminen aiheuttaa lumipeitteen vähentymistä, joka puolestaan vähentää alueita, joista auringon säteily heijastuu takaisin avaruuteen. Kun maanpinta tämän seurauksena imee entistä enemmän lämpöä, se edelleen lämmittää ilmakehää entistä enemmän, koska maan yllä oleva ilma ”pyrkii” kohti lämpötasapainoa.

näyttöä eriytymistä koskevassa tutkimuskirjallisuudessa. Dokumentoitu negatiivisen kehityksen kierre on kuitenkin niin sanottu *white flight* eli ilmiö, jossa alueen kantaväestö poistuu alueelta sen saadessa uusia, omasta etnisestä ryhmästä poikkeavia asukkaita. Negatiiviset tai positiiviset kierteen voivat sinänsä saada alkunsa jostain suhteellisen pienestäkin tekijästä. Esimerkiksi alueen teollisuuden kohdatessa taantumaa, alueen työpaikat vähenevät, ja ne asukkaat, jotka voivat, poistuvat alueelta. Tämä vähentää alueen tuloja ja palveluja, ja synnyttää syrjäytyneisyyttä. Tämä edelleen vähentää alueen mahdollisuutta investoida ja hankkia uusia tuloja. Lähiöiden tai alueiden kohdalla vaikuttavia tekijöitä voivat olla rikollisuuden lisääntyminen ja esimerkiksi yleinen epäviihtyisyys, joka vaikuttaa alueen maineeseen ja vähentää alueen asuinkiinteistöiden arvoa. Tämä voi lisätä parempituloisten poistumista alueelta, jolloin alueen negatiivinen kehitys alkaa vahvistaa itseään. Alue voi myös vastaavasti kokea positiivisen kierteen, jossa väestön vaurastuminen tuottaa uusia palveluja, joka parantaa alueen mainetta, joka taas edelleen houkuttelee sinne uusia hyvätuloisia asukkaita. (Bernelius 2013, 44–45)

Kierteet omaavat kirjallisuuden mukaan tiettyä itseään ylläpitävää voimaa: ne voivat edetä, vaikka alueen tuloerot eivät kasvaisikaan. Tälle on tarjottu selityksenä niin sanottu kynnyksiarvoja, tai kriittisiä raja-arvoja, joiden ylittäminen kiihdyttää ilmiötä. Tällaisen kynnyksiteorian mukaan pienetkin lähtökohtaiset alueelliset erot voivat aikaansaada itseään vahvistavan luonteen, ja tietyn kynnyksen ylityksen jälkeen erojen kasvu kiihtyy äkillisesti ja eriytyminen kiihtyy. Berneliuksen (2013) kiinnostuksen kohteena ovat koulut, mutta hän siteeraa yhdysvaltalaisen naapurustojen slummiutumista tutkinutta Jargowskya (1997), jonka havainnon mukaan naapuruston fyysinen ja sosiaalinen ympäristö muuttuu ratkaisevasti, kun köyhiksi luokiteltujen asukkaiden osuus ylittää 40 prosenttia. Mielenkiintoinen havainto on, että sekä asukkaiden että asiantuntijoiden mielipiteet seuraavat samaa jakolinjaa. (Bernelius 2013, 45–46.)

Kun tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että koulujen merkitys alueiden kehitykselle on tutkimusten mukaan suuri, voi olla hyvä pohtia yhteiskunnallisen tiedon jakamisen paradokseja. Tilastollisessa mielessä vaikuttaisi luonteelta, että koulujen oppimistulokset vaihtelevat vuosittain. Jos koulu tällaisen luontaisen vaihtelun vuoksi sattuu saamaan peräkkäisinä vuosina keskiarvoa huonompia oppimistuloksia, koulutusmyönteiset ihmiset voivat reagoida tähän voimakkaasti. Bernelius (2013, 45) siteeraa Friesen, Javdani, & Woodcockin (2009) tutkimusta, jossa koulujen oppimistuloksien julkaisu sai koulutusmotiveituneet vanhemmat karttamaan huonoja tuloksia saavia kouluja. Koska koulutusmyönteisyys korreloi hyvien oppimistuloksien kanssa, saattaa siis normaali tilastollinenkin vaihtelu käynnistää prosessin, jossa kyseinen koulu poikkeaa yhteiskunnan yleiseltä

kehitysuralta, ja tämän prosessin takaisinsyöttöluonne alkaa vahvistaa itse itseään. Tietyn kynnsarvon ylittänyttä prosessia on hyvin vaikea pysäyttää ja korjata.

On myös tärkeää ymmärtää, että esimerkiksi alueellinen eriytyminen voi syventyä voimakkaasti ajan kuluessa, vaikeivat alueen alkuperäiset asukkaat välittäisikään siitä, että heitä ympäröivät asukkaat ovat erilaisia tuloiltaan tai etniseltä ryhmältään. Ajan kuluessa asukkaiden yksittäiset muuttopäätöksensä tuottavat alueellista segregaatiota, eikä näiden muuttopäätösten takana tarvitse olla esimerkiksi rasistisia asenteita, kuten ilmiötä mallintanut klassinen Thomas Schellingin artikkeli ”Models of Segregation” vuodelta 1971 havainnollistaa. Riittää että alueen asukkaat toivovat, että kolmannes asukkaista omaa jonkun saman ominaisuuden kuin he itse, ja alueet segregoituvat voimakkaasti.⁶ Mutta tämäkään ei ole yksisuuntaista. Sako Musterd (2020, 2) toteaa, että asutokunnat muokkaavat ympäristöään, ja ympäristöt laukaisevat tiettyä asutokuntien käytöstä. Silti voidaan kuitenkin todeta, että pyrkimys samanlaisuuteen esimerkiksi syntyperän, koulutustason, sosioekonomisen ryhmän tai uskonnon suhteen synnyttää segregaatiota erilaisissa sosiaalisissa sijainneissa, kuten työpaikoissa tai avioliitoissa. Mutta se miten segregaatio realisoituu, tukevatko erilaiset motiivit toisiaan, ja vaikuttavatko erilaiset motiivit, kuten poliittisen tai taloudellisen vallan tavoittelu, samaan suuntaan, on aina monimutkainen ja vaikeasti ennustettava ilmiö. Alueen taloudellinen kehitys on myös monimutkainen prosessi, joka sisältää ennalta-arvaamatonta tilastollista vaihtelua siinä missä yksittäisen koulun oppimistuloksetkin. Mikäli alue tällaisen luontaisen vaihtelun vuoksi jää keskiarvojen alapuolelle useampana vuonna, se voi heikentää alueen mainetta, mikä taas voi käynnistää negatiivisen takaisinsyöttökierteen, joka pahentaa nopeasti alueen edellytyksiä pysyä kehityksessä mukana.

Tässä alaluvussa on tarkasteltu eriytymisen ajureita: symbolisia, poliittisia ja taloudellisia syitä. Voitaisiin argumentoida, että kyseiset segregaatiota ajavat seikat ovat luonteeltaan systeemisiä; ne vaikuttaisivat olevan läsnä maailman taloudellisesta ja poliittisesta tilanteesta riippumatta.⁷ Mutta tietyt meneillään olevat yleismaailmalliset prosessit vaikuttavat myös ilmiöön ja sen voimakkuuteen. Esimerkiksi kirjan *Handbook of Urban Segregation* (2020) luvut 10 ja 24 liittävät ilmiön neoliberalismin kritiikkiin. Niiden mukaan kyse on yleisistä taloudellisista prosesseista, jotka aiheuttavat vaurauden kasautumista ja siten eriarvoisuuden kasvua. Tampereen kaupungin

⁶ Ilmiö vaikuttaa kuitenkin toteutuvan eri tavoin. Katso Hatna ja Benenson 2012.

⁷ Tällainen väite on tietysti kiistanalainen. Mahdollisesti jonkin tyyppinen anarkokommunistinen koko ihmiskunnan ideaaliyhteisö pystyisi välttämään eriyttävät motiivit ja prosessit, vaikka sellaiseenkin tyyppillisesti kuuluu omistamisen käsite jossain muodossa.

segregaation ennaltaehkäisy työkalupakki (2018, luku 2.2) tarkastelee laajaan kirjallisuuskatsaukseen nojaten maailman yleiseen kehitykseen ja tilaan liittyviä segregatiota voimistavia tai sitä muokkaavia ilmiöitä. Kirjoittajien mukaan kyse on ainakin osittain siitä, ettei yhteiskunnallinen kehitys enää perustu itsestään selvän kasvun varaan. Globalisaatio on saanut aikaan taloudellisia kriisejä, ja erityisesti Europan osalta väestön ikääntyminen ja kasvava maahanmuutto, saavat yhdessä aikaan sen, ettei työtä riitä kaikille. Tämän voidaan katsoa kytkeneen talouskasvun, työllisyyden ja sosiaalisen kehityksen välisen yhteyden, joka puolestaan tuottaa eriarvoisuuden kasvua. Nämä paineet heijastuvat ennen kaikkea kaupungeissa, jotka ovat taloudellisen kehityksen keskuksia. Kun uudet talouden muodot vaativat tietynlaista osaamista, sen suosimat osaajat eriytyvät muusta väestöstä. Tällainen kehitys heikentää vähemmän koulutettujen, joihin maahanmuuttajatkin usein kuuluvat, työmarkkina-arvoa ja lisää pitkäaikaistyöttömyyttä ja syrjäytymistä. Tämä luonnollisesti näkyy kasvavana vähätuloisuutena, joka lisää tarvetta edulliseen asumiseen ja siten heikosti pärjäävien eriytymistä omille alueilleen. Tämä kehitys on voimakkainta globaalissa taloudessa hyvin pärjäävissä suurkaupungeissa, mutta näkyy muissakin kaupungeissa. (Tampereen kaupunki 2018, 7.)

Bailey (2020) tarkastelee segregatioita tuottavia prosesseja erityisesti eurooppalaisessa kontekstissa ja toteaa, että kaupunkimaantieteessä valikoivaa muuttoliikettä, parempituloisten muuttaminen kaupunkien reunamille, on pitkään pidetty kaupunkien segregaaion keskeisenä prosessina. Tätä kuitenkin monimutkaistaa asuntokuntien muodostuminen, hajoaminen ja kasvaminen syntyvyyden mukana (Rossi, 1980; Kearns and Parkes, 2003), haluttomuus vaihtaa aluetta tulojen muuttuessa sosiaalisten suhteiden takia (Kasarda and Janowitz, 1974; Bailey et al., 2012), ja omistusasumisen tuoma pysyvyys. Tästä syystä valikoivaa muuttamista ei tule pitää ainoana syynä: iso osa muuttamisesta tapahtuu sosioekonomisesti samanlaisten alueiden välillä. (Bailey 2020, 368–369.) Kuvio 1 alla summaa alueisiin liittyvän segregaaion ajureita ja tasoja. Aiemman valossa voidaan todeta, että kuvion puute on, että se esittää vaikutukset ylhäältä alas suuntautuvina, kun ne itse asiassa kulkevat molempiin suuntiin, ja joskus ruokkivat toisiaan voimakkaasti, saaden aikaan osatekijöitään voimakkaampaa kehitystä. Se ei myöskään erittele niitä symbolisia ja poliittisia ajureita, joita asiaan liittyy, mutta jossain mielessähän ne sisältyvät esimerkiksi asuinalueiden arvostuksen ja statuksen merkitykseen.

Kuvio 1.



(Lähde: Tampereen kaupunki 2018)

2.2 Mittaaminen ja ulottuvuudet

Sosiaali- ja kaupunkitutkimuksen piirissä segregaation suhteen seuratuimpia ominaisuuksia ovat etninen ryhmä, siirtolaisuus ja rotu⁸, sosioekonomiset ominaisuudet ja demografiset ominaisuudet (Musterd 2020, 7). Se mikä ominaisuus valitaan seurattavaksi, on tietysti jatkuvan poliittisen kamppailun kohde, esimerkiksi suomalaisten poikien ja tyttöjen PISA-tulokset ovat OECD-maiden suurimpia tyttöjen hyväksi (OECD 2018), mutta ero ei herätä Suomessa suurtakaan huomiota tai juuri realisoitu toimenpiteinä. Yleensä ottaen siis seurattavaksi valikoituu ryhmiä ja sosiaalisia sijainteja, joihin liittyy jokin tärkeäksi koettu normatiivinen huoli siten, että yksilöiden katsotaan tulevan edustamansa ryhmän jäsenenä joutuvan epätasa-arvoiseen asemaan.

Massey ja Denton (1988) tarkastelevat klassikon asemaan nousseessa artikkelissaan ”The Dimensions of Residential Segregation” erilaisia vuosikymmenien kuluessa kehitettyjä alueitten segregaation mittaamisen kehitettyjä indeksejä. He argumentoivat, että tätä kompleksia ilmiötä on

⁸ Termi ’rotu’ ymmärretään sosiaalitieteissä ja biologiassa sosiaalisesti konstruktiiviseksi, eikä biologiseksi ominaisuudeksi. Luonnontieteen puolella se korvataan usein termillä ’syntyperä’. (ks. esim. Vivian Chou: ”How Science and Genetics are Reshaping the Race Debate of the 21st Century, osoitteessa [https://sitn.hms.harvard.edu/flash/2017/science-genetics-reshaping-race-debate-21st-century/#:~:text=In%20the%20biological%20and%20social,human%20diversity%20\(Figure%203\).](https://sitn.hms.harvard.edu/flash/2017/science-genetics-reshaping-race-debate-21st-century/#:~:text=In%20the%20biological%20and%20social,human%20diversity%20(Figure%203).)

syytä kuvata viidellä eri formaalilla mittarilla: tasaisuus, altistus, konsentraatio, sentralisaatio, ja klusteroituminen. Jokainen näistä indekseistä sisältää edelleen tarkentavia osia, eikä tässä ole tarpeen esitellä niitä yksityiskohtaisesti. Ne on kuitenkin syytä mainita, sillä osaltaan ne kertovat sitä millaisia aspekteja alueellinen segregoituminen sisältää. Tasaisuus-indeksi mittaa tietyn ryhmän asumispaikan etäisyyttä suhteessa johonkin toiseen ryhmään, tyypillisesti suhteessa enemmistöön. Se pyrkii siis kertomaan, miten tasaisesti väestö jakaantuu jonkin kiinnostavan ominaisuuden suhteen tutkittavassa kaupungissa. (Massey & Denton 1988, 283–287.) Altistuksella pyritään kuvaamaan eri ryhmään kuuluvien todennäköisyyttä kohdata toisen ryhmän jäseniä, ja sitä mitataan vuorovaikutuksen ja eristäytymisen mittareilla (Massey & Denton 1988, 287–289). Konsentraatiolla mitataan sitä, miten tiiviisti vähemmistöryhmä asuu; jos alue on hyvin pieni, voimme ajatella segregaatian olevan voimakasta (Massey & Denton 1988, 289–291). Sentralisaatio mittaa sitä, miten lähellä keskustaa tietty väestöryhmä asuu (Massey & Denton 1988, 291–293). Klusteroitumisella tarkoitetaan miten tietyt vähemmistöjen asuttamat alueet suhteutuvat toisiinsa. Jos alueet ovat hyvin lähellä toisiinsa, niiden voidaan ajatella muodostavan hyvin tiiviitä kokonaisuuksia. (Massey & Denton 1988, 293–297.) Kaupunki, joka sijoittuisi korkealla kaikilla näillä indekseillä, olisi oletettavasti hyvin segregoitunut.

Formaalien mittarien kykyyn hahmottaa tällaista ilmiötä tulee kuitenkin suhtautua maltillisesti.⁹ Ajatellaan esimerkiksi altistusta. Mittari kuvaa kuinka usein enemmistöä edustava asukas fyysisesti kohtaa vähemmistöä edustavan asukkaan. Tämän on tarkoitus kuvata segregaatian kokemusta (1988, 287). Mutta kuten van Ham ja Tammaru (2016) osoittavat, eriytyminen on moniulotteista, sillä se koskettaa elämän eri osa-alueita. Vaikka asukkaat kohtaisivatkin fyysisesti päivittäin, he eivät välttämättä kohtaa lainkaan elämän muilla tärkeillä alueilla kuten töissä, vapaa-ajalla tai yhteiskunnallisessa toiminnassa. Toisaalta asukkaat voivat asua hyvin segregoituneilla alueilla, mutta silti olla vuorovaikutuksessa toisten ryhmien kanssa kouluissa, työpaikoilla, harrastuksissa ja uskonnollisissa yhteisöissä. Vuorovaikutus voi myös olla luonteeltaan positiivista, neutraalia tai negatiivista. Sentralisaatio taas voi menettää merkitystään, jos kaupunkirakenne muuttuu moninapaiseksi. Klusteroitumisen merkityksen taas voisi ajatella olevan riippuvaista siitä, miten ihmisten kulkureitit ja oleskelualueet elämän eri osa-alueilla muuttuvat. Alueellinen mittari ei myöskään ota huomioon sitä, miten ihmisten oleskelu virtuaalisessa todellisuudessa vaikuttaa siihen,

⁹ Demetry ”Segregation in Urban Areas: A Literature Review. *Ratio* working paper (saatavilla osoitteessa: chrome-extension://efaidnbmnnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cms.ratio.se/app/uploads/2017/12/md_segregation_in_urban_are_as_304.pdf, tarjoaa yleiskatsauksen formaaleja mittareita käsittelevään kirjallisuuteen.

keiden kanssa he ovat tekemisessä.¹⁰ Tasaisuus mittaria tulisi joidenkin kaupunkien osalta kyetä myös tarkastelemaan kolmiulotteisesti, sillä tutkijat raportoivat esimerkiksi Ateenasta (Maloutas 2020) ja Hong Kongista (Forrest, Tong and Wang 2020) ilmiöstä, jossa pilvenpiirtäjät eriytyvät siten, että keskustan pilvenpiirtäjät ovat kalliimpia, ja korkeammat kerrokset, joissa on parempi näkymä, ovat myös kalliimpia. Eriytyminen on siis sekä vertikaalista että horisontaalista. Mutta sinällään tätä, kuten alueyksikön valintaa, voidaan pitää enemmän mittareiden asettamisen teknisinä ongelmina. Van Hamin ja Tammaru identifioivat vakavamman ongelman mittareiden antaman informaation merkityksellisyydestä.

Tätä ei tule kuitenkaan pitää objektiivisten mittareiden väheksyntänä. Ne ovat tärkeitä ilmiöiden luonteen tarkastelussa ja muodostavat vankan pohjan kaupunkisuunnittelulle. Mutta ilmiön ymmärtämisen ja siihen vastaamisen kannalta on vähintäänkin yhtä tärkeää mitata niitä virtoja, jotka vahvistavat tai lieventävät ilmiötä, kuin eri alueilla vallitsevia tiloja. Kuten Bailey (2020, 370) toteaa, jos emme mittaa tarkasti alueen pois- ja sisäänmuuttovirtoja, emme kykene näkemään esimerkiksi valikoivien muuttovirtojen vaikutuksia. Musterd (2020, 419) summaa modernin tutkimuksen tuloksia ja viittaa Teernstran (2014) ja Hochstenbach & van Gentin (2015) tutkimuksiin, jotka osoittavat että segregaatio tulisi hahmottaa prosessina, jota tulisi tutkia pidemmällä aikajaksolla, jotta kykenemme erottamaan väliaikaiset vaikutukset rakenteiden aiheuttamista prosesseista.

Mittaamme sitten olemassa olevaa staattista tilaa tai aluetta koskevia muuttovirtoja, on syytä muistaa, että mittarit vaativat aina kokonaisharkintaa. Kunnan tehtäviä ajatellen, Erik Allardtin (1993) ajattelun mukainen kokonaisvaltainen objektiivisten ja subjektiivisten mittareiden käyttäminen, on ilmiön liittyvän päätöksenteon ja seurannan kannalta oleellisen tärkeää. Tämä korostaa sitä, että segregaatio kokemuksena on riippuvainen muun muassa alueen yleisistä palveluista, työttömyydestä, tulotasosta, elämäntavoista ja halusta kuulua tiettyyn yhteisöön. Nämä puolestaan ovat sidoksissa esimerkiksi alueen ja maan yleiseen kulttuuriseen, poliittiseen ja taloudelliseen tilanteeseen, ja edelleen sellaisiin ilmiöihin kuin globalisaatio. Tutkimuksen tuleekin pyrkiä yhdistämään erilaisia mittareita, jotka mittaavat sosiaalisia luokitteluita kuten etninen ryhmä, tulotaso tai koulutustaso, aluetta koskevia muuttovirtoja, sekä myös kokemuksellisia aspekteja kuten koettu turvallisuus ja viihtyisyys.

¹⁰ Kiitän tästä huomiosta Jarkko Rasinkangasta.

Vaikka asutokunnilla on taipumus segregoitua, se miten tämä tapahtuu, riippuu pitkälti erilaisista paikkaspesifeistä perinteistä, ja muista kontekstuaalisista seikoista. Katja Vilkan (2011, ks. erityisesti luku 7.1.1.) tutkimus Helsingin seudun eriytymiskehityksestä kuvastaa tätä hyvin. Eri ryhmien muuttovirrat eroavat vain hieman, kantasuomalaisten hakeutuessa hieman nopeammin pois tietyiltä alueilta. Kuten Schellingin klassikkoartikkeli (1971) osoitti, varsin pienet erot toiveissa asuntoalueen populaatiosta riittävät aikaansaamaan voimakkaan segregaatian.

Historiallisten, taloudellisten ja poliittisten kontekstien vaikutuksen voidaan katsoa kulminoituvan siinä, miten aktiivisia erilaiset instituutiot ovat ilmiön hillintään liittyvissä toimissa. Esimerkiksi yhteiskunnan sijainti liberaali-konservatiivi vs. sosiaalidemokraattisella akselilla voi vaikuttaa olennaisesti siihen, miten halukkaita yhteiskunnan instituutiot ovat tarttumaan toimeen tai millaisia toimia valitaan. Tärkeä seikka on myös yleinen yhteiskunnallinen ilmapiiri ja se, miten ongelmat tulevat yhteiskunnallisessa keskustelussa kehystetyiksi, ja ketkä tähän kehystämiseen vaikuttavat. (Musterd 2020, 2.) Segregoitumiseen liittyy myös maahanmuutto, ja esimerkkinä kehystämisen ongelmasta voidaan käyttää vaikka Paul Collierin (2015) keskustelua maahanmuutosta: koska maahanmuuton vastustaminen on liitetty niin voimakkaasti ksenofobiaan, itse asiassa ksenofobit ovat onnistuneet määrittelemään olennaiseksi kysymykseksi ”Onko maahanmuutto hyvä vai huono asia?”. Mutta tätä voidaan perustellusti pitää vääränä kysymyksenä, parempi olisi kysyä ”Mikä määrä maahanmuuttoa on hyvä?”. Autarkiaa, eli totaalista eristäytymistä, ei voida pitää millään tavalla hyvänä, mutta toisaalta täysin avoimet rajat poistaisivat mahdollisuuden hallita ja hallinnoida ko. aluetta, ja siten tuhoaisi ne yhteiskunnalliset rakenteet, joiden toimivuuden tähden alue on maahanmuuttajien näkökulmasta haluttava. (Collier 2015, 25–26, 35.)

2.3 Segregaation tila Suomessa

Tarkastelen tässä alaluvun ensimmäisessä osassa lyhyesti miltä segregaatian tila Suomessa näyttää. Aihetta on Suomessa tutkittu eri näkökulmista sekä akateemisen yhteisön että julkisen sektorin toimesta. Tästä huolimatta raportit korostavat edelleen tarkemman tutkimuksen tarvetta, mikä on aiemmissa alaluvuissa esitellyn kirjallisuuden valossa varsin perusteltua. Käytän ensisijaisesti Saikkonen ym. (2018) laajaa raporttia *Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla*, joka tarkastelee tuloerojen (luku 4), alueellisen eriytymisen (luku 5), väestöryhmien asuinolojen (luku 6), pienituloisten asumisen tukia kaupunkiseuduilla (luku 7) ja kaupunkien alueelliseen eriytymiseen tai sen hallintaan liittyvien toimenpiteiden eroa Helsingin, Tampereen ja Turun alueella (luku 8). Tämän tutkimuksen tarkoitus on muodostaa kuva

segregaatiosta hallinnollisena ongelmana näillä kolmella kaupunkiseudulla, joten Sosiaalisen kestävyuden raportti tarjoaa tähän vahvan pohjan.¹¹

Tutkimuskohteena olevat kaupungit ovat väestöltään kasvavia, tosin Helsinki ja Tampere kasvavat Turkuu nopeammin.¹² Helsingissä työikäisten osuus väestöstä on suurempi kuin vertailukaupungeissa, ja työpaikat ovat siellä painottuvat palvelualan ja yksityisen sektorin työpaikkoihin. Ulkomaalaisten osuus on niin ikään suurin Helsingissä, pienin Tampereella. Asuntojen hinnat pääkaupunkiseudulla ovat selvästi vertailukaupunkeja korkeammat, mutta Helsingissä on myös eniten julkisen sektorin vuokra-asuntoja. Nopeaa väestönkasvua Helsingissä ja Tampereella seuraava rakentaminen antaa Turkuu suuremman mahdollisuuden vaikuttaa rakennuskantaan. (Saikkonen ym. 2018, 41.)

Tuloerot kasvoivat Suomessa voimakkaasti 1990-luvun puolivälistä 2000-luvun puoliväliin, jonka jälkeen ne hieman taittuivat ja ovat pysytelleet samalla, kansainvälisesti alhaisella tasolla (Saikkonen 2018, 42). Gini-indeksillä mitattuna ne ovat suurimmat koko maahan nähden Helsingissä. Myös Tampere ja Turku ovat muuta maata korkeammalla, ja kaikkien näiden keskuskaupunkien tuloerot ovat seutukuntaansa suurempia. Seutukuntien tulotasot ovat keskuskaupunkeja suurempia: Turun seudulla ero on 20 prosenttia, Tampereella 13 prosenttia ja Helsingissä 6 prosenttia. Helsingin tilannetta monimutkaistaa seudun rakenne, esimerkiksi suhteellisen suurituloisesta Espoosta löytyy Suomen suurituloisin (Westend) ja pienituloisin postinumeroalue (Otaniemi), ja esimerkiksi Kauniainen on vielä yli 30 prosenttia suurituloisempi kuin Espoo. Yleiskuva on, että näiden kaupunkien tuloerojen kehitys seuraa muuta maata, ja erot ovat suurempia kuin muussa maassa. Kuten muuallakin Euroopassa, kaupungeista löytyvät suuri- kuin pienituloisetkin. (Saikkonen ym. 2018, 47–48.)

Alueellisen eriytymisen mittarina tutkimuksessa käytettiin niin sanottua erilaisuusindeksiä (index of dissimilarity, ks. esim. Vilkkama 2011). Ihmiset luokiteltiin länsimaalaisiin, itäeurooppalaisiin, muihin ulkomaalaisiin ja suomalaisiin. Työikäisillä (20–64) luokittelun peruste on syntymämaa, lapsilla (0–17) vanhempien syntymämaa. Kuvasta 2 näemme, että länsimaalaiset ulkomaalaiset eriytyvät vähiten

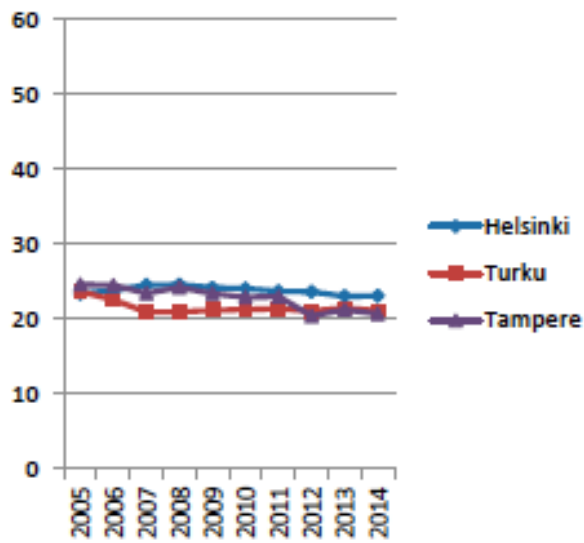
¹¹ Alan tutkimuksen esittämisen perinteistä poiketen käytän tässä yhteenvedossa minimaalisesti taulukkoja ja esitän asian pääosin sanallisesti. Alkuperäinen raportti runsaasti taulukoineen on helposti saatavissa osoitteessa <https://www.julkari.fi/handle/10024/136125>, eikä oman tutkimukseni fokuksen tähden ole tärkeää sisällyttää niitä runsaasti tilaa vieviä taulukoita tähän.

¹² Tosin Turku on viime vuosina kiristänyt kasvunsa tahtia. Ks. esim. <https://www.hs.fi/kotimaa/turku/art-2000009767902.html>.

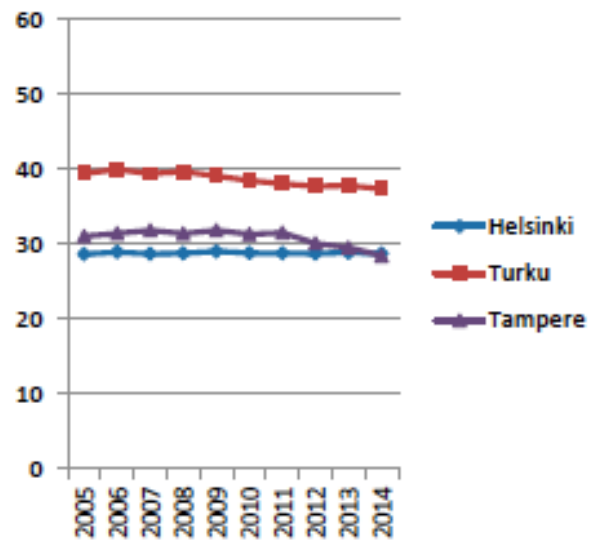
(he ovat useammin suomalaisen kanssa naimisissa), ja etninen eriytyminen on vahvinta Turun seudulla. Ryhmän muut ulkomaalaiset segregoituminen on lisääntynyt Tampereen seudulla, itäeurooppalaisten eriytyminen puolestaan vähentynyt Turun ja Tampereen seudulle (huomaa, että luvut seutukunnista. Erot ovat pienempiä mutta samansuuntaisia keskuskaupunkien osalta). Huomionarvoista on, että lasten eriytyminen on voimakkaampaa kuin työikäisten. (Saikkonen ym. 2011, 49–55.)

Kuva 2. Alueellinen sijoittuminen suhteessa suomalaisiin erilaisuusindeksillä, työikäiset oman syntymämaahan mukaan, postinumeroalueet seutukunnissa. (Lähde Saikkonen ym. 2018, 50)

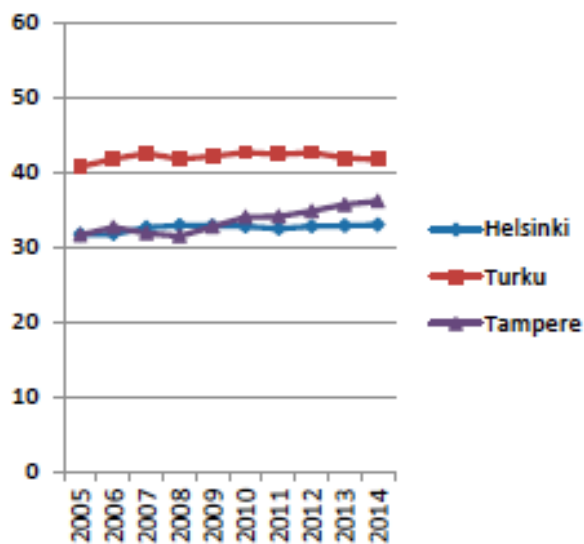
Länsimaalaiset



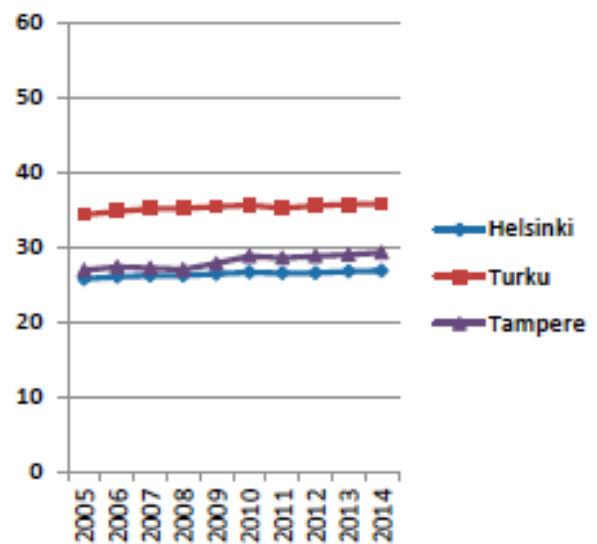
Itäeurooppalaiset



Muut ulkomaalaissyntyiset



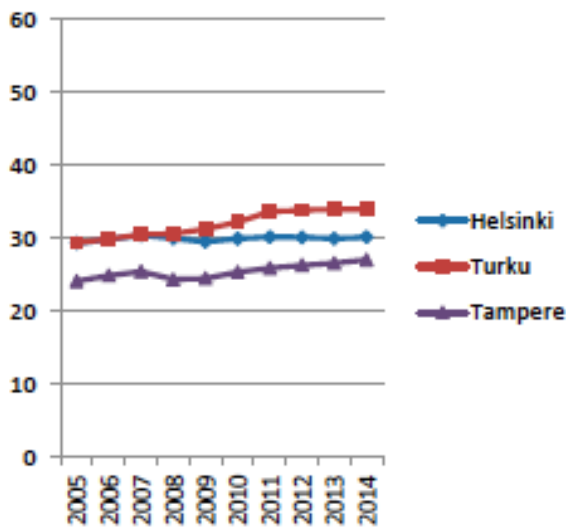
Ulkomaalaissyntyiset yhteensä



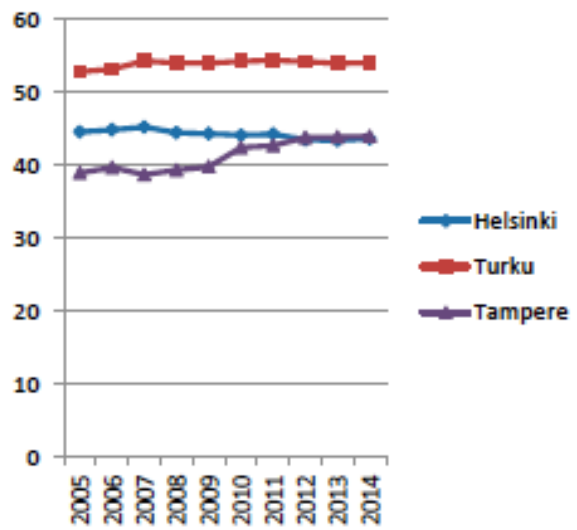
Tuloryhmittäin pienituloiset eriytyvät Turun ja Tampereen seuduilla muista tuloryhmistä, Helsingin seudulla ei ole muutosta tutkimusa0alla tuloryhmien eriytymisessä. Etnisen taustan ja tulotason mukainen eriytyminen ei ole täysin päällekkäistä mutta kuvasta 3 näemme, että erot ovat kuitenkin selkeitä. Kuvasta 4 näemme, että pienituloiset eriytyvät alueittain syntymämaahan mukaan.

Kuva 3. Pienituloisten työkäisten suomalais- ja ulkomaalaissyntyisten alueellinen sijoittuminen seutukunnissa suhteessa kaikkiin suurituloisiin erilaisuusindeksillä. Lähde Saikkonen ym. 2018, 58.

Suomalaissyntyiset pienituloiset

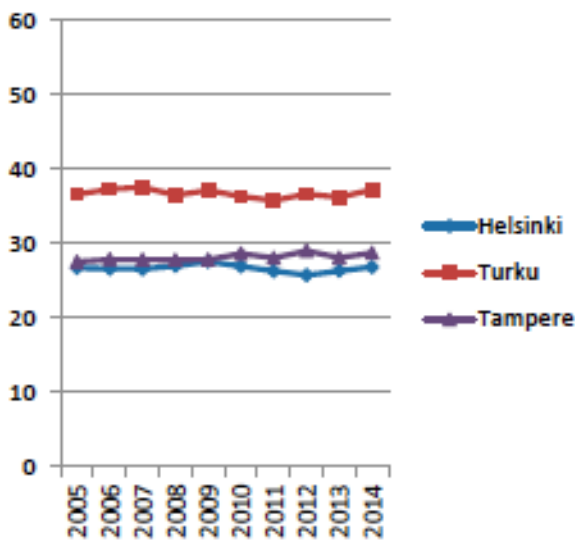


Ulkomaalaisyntyiset pienituloiset

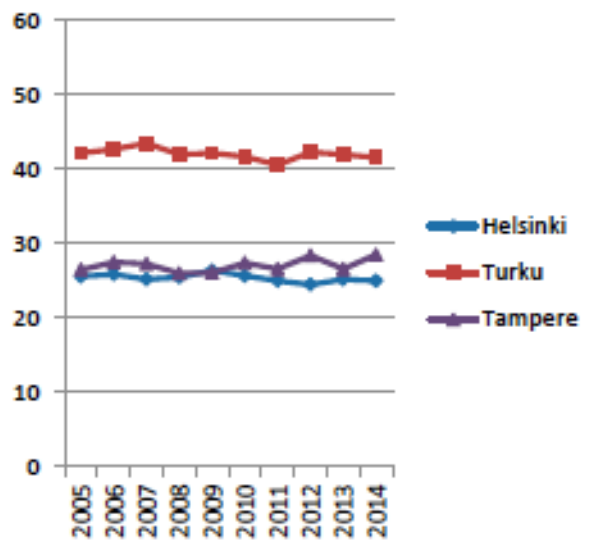


Kuva 4. Pienituloisten suomalais- ja ulkomaalaisyntyisten alueellinen sijoittuminen suhteessa toisiinsa erilaisuusindeksillä. Lähde Saikkonen ym. 2018, 58.

Postinumeroalueet seutukunnissa



Pienalueet seutujen keskuskunnissa



Yleisesti ottaen kaikilla kaupunkiseuduilla vallitsee tilanne, jossa seudun keskuksen tuntumassa on korostuneesti pienituloisia suomalaisyntyisiä, keskuskaupungin laitamilla on korostuneesti pienituloisia ulkomaalaisyntyisiä, keskuskaupungin naapurikunnissa on korostuneesti suurituloisia ja kauempana keskuskaupungista olevissa kunnissa keskituloisten osuus on suurin. Tosin myös keskustasta löytyy suurituloisten alueita Helsingissä, Tampereella Pispalan ja Amurin suunnilla ja Turussa suurituloisia on Hirvensalossa ja Kaksikerrassa. (Saikkonen 2018, 59.) Yleisellä tasolla

voidaan myös todeta, että kaikkiaan pienituloisuuden ja maahanmuuttajaosuuden välinen yhteys on kasvanut keskuskaupungeissa (ibid., 60), julkiset vuokra-asunnot ovat sijoittuneet alueellisesti epätasaisemmin Turussa (ibid., 71) ja Turun vahvempi eriytyminen näkyy myös asuntojen hintatasossa (ibid., 75).

Tutkimuksen mukaan myös tulotason yhteys omistusasumiseen on vahvistunut kolmella kaupunkiseudulla. Vuosien 2005–2014 välillä suurituloisten omistusasuminen on siis kasvanut ja pienituloisten omistusasuminen vähentynyt. Omistusasuminen on seutukunnissa yleisempää kuin keskuskaupungeissa, mutta yleisenä linjana on, että suomalaissyntyinen asuu miltei kaksi kertaa todennäköisemmin omistusasunnossa kuin ulkomaalaissyntyinen. Suurituloiset ja suomalaiset ja asuvat muita ryhmiä väljemmin. (Saikkonen 2018, 80–95.) Alimmassa tulokymmenyksessä vuokralla asuu yli 60 prosenttia, ylimmästä alle 10 prosenttia. (Saikkonen ym. 2018, 98.)

2.4 Segregaation hillintä

Käsittelen tässä aluvussa, millaisia keinoja segregaation hillintään kirjallisuuden mukaan on tarjolla. Segregaation ehkäisy jaetaan usein alueisiin kohdistuviin ja yksilöön kohdistuviin menetelmiin (esim. Saikkonen 2018, 117). Tampereen kaupungin ennaltaehkäisyn työkalupakki erottaa omana kategorianaan myös strategisen tason menetelmät. Kyseinen dokumentti erottelee alueeseen kohdistuviksi menetelmiksi sosiaalisen sekoittamisen ja täydennysrahoittamisen, aluekehittämisen ja palvelut, lähiöohjelmat ja myönteisen erityiskohtelun. Yksilöön kohdistuviin menetelmiin kuuluvat yhteisösosiaalityö, osallisuus, työllisyyden edistäminen, kotouttamispolitiikka sekä päihde ja rikollisuusongelmiin puuttuminen. Työkalupakki käsittelee omana aiheenaan myös saavutettavuuteen kohdistuvia menetelmiä. (Tampereen kaupunki 2018, luku 3.)

Työkalupakin suuntautuminen käytäntöön näkyy tässä erottelussa. Luonnollisesti esimerkiksi saavutettavuuteen liittyvät kysymykset ovat osa aluekehittämistä, jotka nykyään liitetään osasi maankäytön, asumisen ja liikenteen kokonaisuutta. Mutta analyttisessä mielessä voitaisiin mielestäni puhua sekoittamisesta yleensä, joka suuntautuu erilaisiin asioihin: joko jonkun alueen fyysisiin ominaisuuksiin tai ihmisiin. Tarkoitushan on ehkäistä tai lievittää segregaatiota, jonka olemme määrittäneet haitalliseksi eriytymiseksi. Omaleimaisuus sinänsä ei ole haitallista, joten ohjelmien tarkoitus on erityisesti puuttua siihen, että jonkun alueen tulotaso, etninen ryhmä, koulutustaso, osallisuus, rikollisuus on eriytynyt, eli että sen ominaisuudet eivät ole samat kuin

väestössä tai alueilla yleensä. Mutta tämä tarkoittaa nimenomaan sitä, että tavoitteena on, että tarkasteltavat ominaisuudet ovat sekoittuneita.

Saikkonen ym. (2018) jakavat toimenpiteet sosiaaliseen sekoittamiseen, aluekehittämiseen sekä väestöryhmien hajauttamiseen ja jättävät yksilötasoon kohdistuvat menetelmät huomiotta. Perusteluna tälle kyseisessä raportissa on, että yksilötasolle suunnattujen toimenpiteiden vaikutuksiin on vaikea tulkita, koska toimenpiteiden kirjo on laaja, niiden ajallinen jatkuvuus vaihtelee ja muita samanaikaisesti vaikuttavia tekijöitä on monia. (Saikkonen ym. 2018, 117.) Tutkimuksellisesti tämä valinta on heidän raportilleen mielekäs, sillä heidän fokuksessaan on nimenomaan alueellinen eriytyminen. Väestöryhmien hajauttaminen, esimerkiksi yksilöiden siirtäminen tai houkutteleva pois tietyltä alueelta, on tietysti substantiaalisesti yksilöihin kohdistuva menetelmä, mutta ajattelun kehikko on alue. Samalla lailla yksi hajauttamisen muoto, asukasvalinta sosiaalisesti tuettuun asumismuotoon (ibid.), on tietysti alueeseen kohdistuva toimenpide substantiaalisesti. Tämän työn fokuksessa taas on segregatio hallinnollisena ongelmana, joten kaikki menetelmät, joita kunta- ja aluehallinto voi ilmiöön kohdistaa, ovat kiinnostavia. Seuraan siis työkalulupakin jaottelua pääpiirteissään.^{13, 14} Esittelen tässä alaluvussa näitä työkalupakissa mainittuja menetelmiä lyhyesti ja esitän joitain kriittisiä huomautuksia.

2.4.1 Strategisen tason menetelmät

Työkalupakin mukaan strategisen tason menetelmillä pyritään saavuttamaan kokonaiskäsitys siitä mistä paikallisessa eriytymiskehityksessä on kyse, ja millaiset asuntopoliittiset valinnat ja muut menetelmät sitä parhaiten torjuisivat, ja luomaan uusia avauksia kaupunkipolitiikassa. Se voi ottaa monia muotoja ajatushautomoista ja seminaareista julkisen keskustelun käynnistämiseen. Tavoite on luoda yhteinen kuva tilanteesta ja tarvittavista toimenpiteistä. Työkalupakki liittyy tähän tasoon myös asuntopolitiikan, joka tietysti sisältää kaiken aluekehittämisen. Tämän työ tulisi edelleen näkyä siinä,

¹³ Voisimme jatkaa tarkastelua huomauttamalla, että kaikki sosiaalisen sekoittamisen menetelmät ovat oikeastaan aluekehittämistä hallinnolle, jos toiminnan tarkoituksena on kehittää alueita sosiaalisesti sekoittuneeksi, tai aluekehittäminen on sosiaalista sekoittamista, koska tarkoitus on, etteivät alueet eriydy. Edelleen, jos yksilöön kohdistuvat menetelmät pyrkivät samankaltaistamaan tietyn alueen ihmisiä suhteessa muuhun väestöön esimerkiksi varallisuuden, koulutuksen tai osallisuuden osalta, on jälleen kyseessä alueen tai alueiden kehittäminen. Samankaltaistaminen on siis sekoittamisen laji! Tämä voi epäilemättä tuntua lukijasta tarpeettomalta terminologiselta neppailulta, mutta sen tarkoitus on osoittaa, että riippumatta nimestä, tavoite on ehkäistä tai lievittää eriytymiseen liittyvää huono-osaisuutta erilaisin keinoin.

¹⁴ Hajauttamispolitiikka jää tämän tarkastelun ulkopuolelle. Suoranaisesti siitä ei juuri Euroopassa toteuteta, tosin valtion pyrkimys asuttaa pakolaisia ja turvapaikanhakijoita ympäri maata voidaan laskea sellaiseksi (Saikkonen 2018, 119).

miten kaupunki pyrkii vaikuttamaan valtakunnalliseen asuntopolitiikkaan (Tampereen kaupunki 2018, 17.)

Mielestäni tällainen ”ison kuvan” työ on erittäin kannatettava ajatus. Siihen näyttää myös sisältyvän ajatus tutkimustyöstä, joka kansainvälisen kirjallisuuden perusteella vaikuttaa tärkeältä: ilmiö on todella monisärmäinen sekä dynaaminen, ja ennen kaikkea, globaaleista yhteyksistään huolimatta, paikallisesti määräytyvä. Segregaation perinpohjainen ymmärtäminen vaatii sekä teoreettista ymmärrystä että paikallista tietoa. Mikäli strateginen työ onnistuu myös osallistamaan asukkaita kaupungin eri osista, sillä on potentiaalia lisätä ilmiön ymmärrystä niin kansalaisten, viranhaltijoiden kuin poliittisten päättäjien tasolla, ja sitouttaa heitä ja kaupungin koneistoa yli sektorirajojen erilaisiin toimiin. Ongelmallisempaa se sen sijaan voi olla ajan ja muiden resurssien kannalta, ja asetettujen elinten yhteys kaupungin päätöksentekoon ja toimintaan on varmistettava. Luontevammalta tuntuisi sitoa segregaaation ehkäisy ja lievittäminen kaupungin joka tapauksessa tehtävään strategiatyöhön. Tämän ongelmana on, strategiatyön yleisten sudenkuoppien lisäksi, ettei segregaaation ehkäisyn ja poistamisen tärkeyttä tunnisteta riittävästi. Kuten todettua, voimakkaalla segregoitumisella on suuri inhimillinen ja taloudellinen hinta.

2.4.2 Alueeseen kohdistuvat menetelmät

Sosiaalisella sekoittamisella (*social mix*) tarkoitetaan erilaisia menetelmiä, joilla tavoitellaan asuntoalueen asukaskannan sosioekonomisten ja demografisten profiilien monipuolisuutta. Se perustuu ajatukseen, jonka mukaan sekoittaminen lisää alueen koheesiota ja siten hyvinvointia ongelmia vähentämällä (Saikkonen ym 2018, 118). Käytännössä tämä tarkoittaa, että alueella on erityyppisiä asuntoja ja asunnonhallintamuotoja, jotta eri elämän vaiheissa olevat ihmiset ja erilaisen tulotason ihmiset löytävät sieltä itselleen sopivia asuntoja. Asuntokannan hintatason tulisi myös vaihdella, mikä usein tarkoittaa sitä, että alueella on myös sosiaalista asuntotuotantoa. Sosiaalisen asuntotuotannon asuntojen sanotaan olevan ”kohtuuhintaisia”, mikä on kiertoilmaus keskimääräistä halvemmalle asumiselle. Helppointa sosiaalinen sekoittaminen asuntotuotannon kautta olisi kokonaan uusia alueita suunnitellessa, mutta käytännössä toimet kohdistuvat usein jo olemassa oleville asuntoalueille. (Tampereen kaupunki 2018, 20.) Esimerkkejä tällaisesta rakentamisesta ovat ARA-tuotanto, joiden hallitsemat ”[v]altion tukemat arava- ja korkotukivuokra-asunnot vuokrataan vuokra-asuntoa eniten tarvitseville ruokakunnille” (<https://www.ara.fi/asukasvalinta>). Ilmaus ”eniten

tarvitseva” viittaa ruokakuntiin, joiden on resurssiensa takia vaikea löytää asuntoa vapailta vuokramarkkinoilta.

Sosiaalinen sekoittaminen asuntojen tyyppin ja luonteen varioinnilla on luonteelta hidasta: nyt tehdyt rakentamispäätökset realisoituvat vuosien päästä. Se tulee myös tehdä harkiten. Huonoin vaihtoehto on sijoittaa sosiaalista asuntotuotantoa isoissa ryppäissä kauas keskustasta huonojen liikenneyhteyksien varaan. Tuotantoa, tai muita kautta julkissektorin omistukseen päätyntä asuntokantaa, kannattaa sijoittaa muun asuntokannan sekaan, mieluiten jopa niin, etteivät edes yksittäiset kerros- tai rivitalot ole kokonaan yhden omistusmuodon asuntoja. Luonnollisesti rakentaminen tai alueen uudistaminen on tehtävä harkiten, alueen erityispiirteet ymmärtäen. (Tampereen kaupunki 2018, 20–21) Toimintamallina on usein sektorirajat ylittävä yhteistyö ja julkisen ja yksityisen väliset kumppanuudet. (Saikkonen ym 2018, 119.)

Tunstall ja Lupton (2010) ovat tarkastelleet sosiaalisen sekoittamisen mallien toimintaa Iso-Britanniassa. Heidän mukaansa tavoite, sosiaalisesti sekoitettu asuinalue, on todistusaineiston perusteella selvästi paremmat palvelut omaava, suosittu ja tyydyttävämpi alue elää kuin segregoituneet, mutta keinojen suhteen todistusaineisto on rajoitetumpi. Sekoittamisen hyödyiksi lasketaan yleensä sekä alueen yleinen paraneminen esimerkiksi palveluiden suhteen ja toisaalta sosiaalisen interaktion lisääntyminen eri ryhmien välillä kyseessä olevilla alueilla. Todistusaineiston (2010, luku 3) mukaan alueen paranemisen puolesta, tai sen puolesta, että uudet palvelut hyödyttäisivät matalan tulotason ihmisiä, on rajallinen. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että alueiden huonoon maineeseen voidaan tällä keinolla vaikuttaa, ja myös lisätä toisten ryhmien suvaitsevuuutta. Aineiston valossa näyttää kuitenkin siltä, etteivät eri ryhmät tyypillisesti juurikaan ole vuorovaikutuksessa. Siitä huolimatta vaikuttaa siltä, että sekoitetut yhteisöt tarjoavat todennäköisemmin yhteistä julkista tilaa, positiivisia roolimalleja ja työmahdollisuuksia. Aineisto on kuitenkin varsin rajallinen ja esimerkiksi päätelmät yksilövaikutuksista ovat varsin tentatiivisia (Tunston ja Lipton 2010, 17). Varsinkin verrattuna perinteisiin lähiöiden uudistamisprojekteihin, tässä tutkimuksessa käytettävissä oleva todistusaineisto ei juuri tue ajatusta, että asuntomuotojen ja sosioekonomisten ryhmien sekoittaminen *yksinään* saisi aikaan lisääntyneitä mahdollisuuksia, ainakaan lyhyellä aikavälillä (Tunston ja Lipton 2010, 18) Vaikuttaisi, että jos ympäristö vaikuttaa positiivisesti, vaikutus tulee muuta kautta kuin palvelujen paranemisen tai työmarkkinoiden kautta (Tunston ja Lipton 2010, 21). Kaikkiaan siis, suhteessa kuluihin, ei ole selvää, että sosiaalinen sekoittaminen yksinään on toimiva ratkaisu. Tunston ja Lupton (2010, 28) huomauttavatkin, että tällaista vaihtoehtoa ei juuri kukaan ajakaan. He esittävätkin argumentteja keinon soveltamisen

puolesta eri tilanteisiin osana laajempaa kokonaisuutta. Näitä ovat muun muassa ennaltaehkäisy, asuntojen tarjonnan lisääminen, olemassa olevien ympäristöjen laadun parantaminen, ja asunnonhallintatyyppin vaihtaminen ilman, että asukkaana on vaihdettava ympäristöä (ja siten sosiaalisten suhteiden ylläpidon helpottaminen) ja alueiden maineen parantaminen. Kaikkiaan Tunstonin ja Luptonin todistusaineisto on rajallinen, ja tulosten siirtäminen suoraan Suomen oloihin on kyseenalaista. Se mielestäni kuitenkin muistuttaa siitä, että keinovalikoiman on oltava joka tapauksessa laaja; yksi keino ei ratkaise ongelmia. Mutta muistaen ilmiön moninaisuuden, tämä ei sinänsä ole yllättävää.

Sosiaalisen asuntotuotannon keinot ovat joutuneet myös Suomessa kovan kritiikin kohteeksi. Essi Eerola ja Tuukka Saarimaa (2016) ovat argumentoineet, että taloustieteellisestä näkökulmasta kohtuuhintaisten asuntojen rakentaminen ei yleensä ottaen ole oikea lääke asumisen kalleuteen, ja suhteellisesti tehokkaampaa olisi keskittyä suoraan asumistukeen. Laajaan aluetutkimuksen nojautuen Bourne ja Walks (2011, 540–541) huomattavat, että sosiaalisen sekoittamisen hyödyt ovat monimerkityksisiä sekä vaikeita määritellä ja mitata, ja he esittävät useita kriittisiä kysymyksiä. Ensinnäkin voidaan sinänsä kyseenalaistaa, milloin segregatio on haitallista ja millaisella skaalalla siihen pitäisi puuttua (Bourne ja Walks 2011, 540). Kuten aiemmassa luvussa totesimme, kaikki eriytyminen ei ole haitallista. Mutta toisaalta, vaikka meillä on epäselviä tapauksia, voimme usein osoittaa alueita, joissa eriytyminen ilman muuta on edennyt haitalliselle tasolle. Oikean skaalan täytyy mielestäni liittyä koettuihin alueisiin, mutta kuten mittareiden tarkastelussa huomasimme, tämä ei itsestään selvästi ole hallinnon tai postinumeron perusteella määriteltävissä. Jossain määrin mielenkiintoisempi kysymys on, että mihin sekoittaminen tulisi kohdistaa: kouluihin, yhteisöihin, työpaikkoihin tai poliittisiin yhteisöihin (ibid)? Tämä kysymys muistuttaa siitä, ettei segregatio ole vain alueisiin liittyvää. Kunta- ja aluehallinnon keinot vaikuttaa ongelmaan ovat rajatut, mutta meidän ei tule tuudittautua vain nyt mieleen tuleviin keinoihin. Ei kuitenkaan ole selvää, että tämä ongelma on ilmiön käsittelyssä suuri, ainakaan suosituksia laativien tutkijoiden piirissä (katso esim. Kauppinen 2021).

Bourne ja Walks (2011, 541) esittävät myös, että jos tarkoitus on vaikuttaa alueiden etniseen kokoonpanoon, esimerkiksi asunnonhallinnan tyyppiin vaikuttaminen ei itsestään selvästi ole oikea keino. He (ibid.) myös huomauttavat, että kritiikki kohdistuu aina matalan tulotason alueisiin, korkean tulotason yhteisöihin ei kohdistu samanlaisia paineita. On mielestäni inhimilliseltä kannalta ymmärrettävää, että tiettyjen alueiden ihmiset väsyvät siihen, että he ja heidän asuma-alueeseensa on jatkuvasti erilaisten aluetta mylläävien hankkeiden ja väliaikaisten projektien kohteena, jos vastaavia

projekteja ei kohdistu muihin alueisiin. Vaikka taustalla olevat aiomukset ovat hyviä, tämä ei aina välity alueen ihmisille, varsinkin jos alue on jo syrjäytynyt ja ihmiset kokevat olevansa viranomaisten holhoamisen kohteena jo ennestään. Toisaalta esimerkiksi Tunston ja Lupton (2010, 30) huomauttavat nimenomaan, että yksi argumentoinnin linja on, että sekoittamista voidaan tehdä myös korkean tulotason alueille. Mutta Bourne ja Walks (2011, 541) huomauttavat mielestäni aiheellisesti, että alueille kohdistettuja toimia tulisi joka tapauksessa kysyä myös alueen asukailta itseltään. Sosiaalisen sekoittamisen ei tulisi toisaalta johtaa olemassa olevien yhteisöjen tuhoutumiseen; matalan tulotason yhteisöillä voi omata rikkaan vuorovaikutuksen, yhteisöllisen tuen ja pääoman. Paradoksaalisesti alueiden parantaminen voi johtaa alueen gentrifikaatioon, jolloin alkuperäinen väestö vain kasautuu muille alueille (Cucca 2020).

Palveluiden ja alueen muu kehittäminen on yksi tapa puuttua alueen ongelmiin. Sikäli kuin ne toteutetaan alueiden omista lähtökohdista ja ovat pitkäjänteisiä, ne voivat lisätä alueilla koettua hyvinvointia. Tämä voi tarkoittaa erityisten resurssien kohdistamista alueen kouluihin, päiväkoteihin ja esimerkiksi alueolohuoneisiin, kaupallisiin palveluihin ja työpaikkoihin (Tampereen kaupunki 2018, 24). Viitaten viime kappaleessa mainittuun holhouksen kohteena olemiseen, Ennaltaehkäisyn työkalupakki (ibid.) raportoi hankkeiden loppuraportteihin nojaten lupailevasti, että tällaiset hankkeet ovat onnistuneet asukkaiden osallistamisessa, verkostoitumisessa ja yhteisöllisyyden parantamisessa. Sen sijaan ”kovia” mitattavia tuloksia, esimerkiksi asuntojen hintojen nousua, parannukset eivät ole tuoneet. Sikäli kuin toisaalta haluammekin välttää kyseisten alueiden gentrifikoitumista, ei ole itsestään selvää, että tämä on ongelma.

Lähiöohjelmat ovat yksi merkittävä, ja Suomessa pitkään toteutettu, osa segregaaation vastaisia toimia. Erityisesti Helsingin kaupunki on toteuttanut useita hankkeita jo 1970-luvulta asti (Saikkonen ym. 2018, 121–122). Nykyään monia hankkeita pyritään ohjaamaan valtion tasolta (Ks. esim. <https://ym.fi/lahioiden-kehittaminen>). Myös EU on rahoittanut useita projekteja, ja tekeillä sekä käynnissä on useita projekteja.¹⁵ Sinällään ne ovat aluekehittämisen osa. Aiemmin lähiöohjelmien painopiste oli alueiden fyysisen olemuksen parantaminen esimerkiksi asuntokannan perusparannuksien, lähiympäristön kohentamisen ja puistojen parantamisen avulla. Nykyään ohjelmien sisältö on monipuolisempi ja tavoitteena on sosiaalisten ongelmien ratkaisu, erityisesti valtiojohtoisissa hankkeissa (Tampereen kaupunki 2018, 26). Alueiden maineen ja yleisen

15

Ks.

esim.

https://www.urbanagendaplatform.org/european_union#:~:text=The%20Urban%20Agenda%20for%20the%20EU%20is%20an%20integrated%20and,of%20life%20in%20urban%20areas.

haluttavuuden kannalta fyysinen ympäristö on tietysti tärkeää mutta nykyinen ymmärrys on, että pelkän fyysisen ympäristön parantaminen ei olennaisesti paranna alueiden ongelmia.¹⁶

Ei ole selvää, että lähiöhankkeet olisivat onnistuneet tavoitteissaan, ainakaan sikäli kuin ne ovat olleet esimerkiksi alueen asuntojen hintojen nostaminen, asukasrakenteen muutos tai muuttoliikkeiden ohjailu (Tampereen kaupunki 2018, 26), mutta kuten todettua, ei ole aina itsestään selvää, että näiden tulisi olla ainakaan ainoita tavoitteita. Pohjalla nähdään kyvyttömyys puuttua segregatiota ylläpitäviin voimiin, mutta toisaalta voidaan kysyä, onko se mahdollistakaan, sikäli kuin kyseessä ovat voimat aina globalisaatiosta lähtien. Jos ja kun kyseessä ovat näin suuren mittakaavan asiat, mukaan lukien hyvinvointivaltion mureneminen ja yhteiskunnan polarisoituminen, on kritiikki mielestäni kohtuutonta. Toiminta on silti voinut olla merkityksellistä, ja tuottanut parempaa elämänlaatua, jota ei ole helppo mitata. Hankkeita on kritisoitu myös väliaikaisuudesta, joka voi osaltaan aiheuttaa negatiivisia tunteita. Hankkeista pitäisi tehdä pysyviä rahoitusmuotoja, joita käytetään, kunnes ongelmat eivät ole enää akuutteja, tai niiden pitäisi pystyä ainakin muodostamaan pysyviä kumppanuuksia, jotka jatkuvat julkisen rahan loputtua. (Tampereen kaupunki 2018, 27.) Toisaalta resurssien niukkuus tuskin mahdollistaa tätä.

Myönteinen erityiskohtelu on tärkeä segregatiion vastustamisen muoto. Ajatus on tukea niitä asuinalueita, joissa segregatio on todellinen riski. Resursseja voidaan lisätä mitkä tahansa julkisten palveluiden alue, esimerkiksi päiväkodit, koulut, sote-palvelut tai kotouttamispalvelut. Yleensä muotona on taloudelliset tuet ja resurssien lisääminen palveluissa. (Tampereen kaupunki 2018, 30.) Muodollisesti positiivista erityiskohtelua voidaan pitää yhdenvertaisuuden vastaisuuksena, mutta jos yhdenvertaisuutta ajatellaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden kautta, on kyseessä mahdollisuuksien tasa-arvon tukeminen tai lisääminen tietyllä alueella tai alueen instituutiossa.

2.4.3 Yksilöön kohdistuvat menetelmät

Yksilöön kohdistuvat menetelmät pyrkivät tukemaan alueen sijasta suoraan ihmisiä, joiden voidaan katsoa olevan erityisen riskialttiissa sosiaalisessa sijainnissa. Tällaisia menetelmiä ovat yhteisösosiaalityö, osallisuuden tukeminen, työllisyyden edistäminen, kotouttamispolitiikka, sekä päihde ja rikollisuusongelmiin puuttuminen.

¹⁶ Ks. esim. <https://ym.fi/lahioiden-kehittaminen>).

Yhteisösosiaalityön juuret ovat 1800-luvun setlementtiliikkeessä. Pyrkimys on edistää yksilöiden ja yhteisöjen toimintaa arjen lähtökohdista käsin lähestymällä yhteisöjä suoraan. Suomessa se tuotiin mukaan keinovalikoimaan erityisesti 1990-luvun laman jälkeen. Se muotoja ovat esimerkiksi vertaisryhmät ja muut yhteisöllisen toiminnan muodot pitkäaikaistyöttömyyden, päihteiden käytön ja syrjäytymisen ongelmien ratkaisemisessa ja lievittämisessä. Ajatuksellisesti sen tulisi muodostaa silta sosiaalityön ja aluekehittämisen välille liikkumalla erilaisilla rajapinnoilla ja rakentamaan verkostoja sosiaalityön, kolmannen sektorin ja erilaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. (Tampereen kaupunki 2018, 33.)

Osallisuudella tarkoitetaan yleisessä mielessä ihmisen kokemusta kuulumisesta yhteisöön. Taustalla on ajatus ihmisestä sosiaalisena olentona. Eriytymisen vastaisessa työssä se tarkoittaa keinoja, joilla tuetaan asukkaiden osallistumista häntä ympäröivään yhteisöön kulttuurisella, taloudellisella ja poliittisella tasolla, ja tuetaan siten ihmisten hyvinvointia. Käytännössä toimet voivat olla hyvin erilaisia: ruokapiirejä, avoimia saunoja, naapurustoapua, pop-up -toreja tai runokisoja. Hallinnon näkökulmasta osallisuudessa on ennen kaikkea kyse siitä miten hallinnon rakenteet ja toiminta voi tukea osallisuuden syntymistä ja ylläpysymistä. Erilaiset alueeseen liittyvät keskustelutilaisuudet, osallistavat yhteishankkeet, asukas- ja yhteisövaltuutettujen toiminnan tukemista ja huomioonottamista kaikessa toiminnassa ja osallistavan budjetoinnin käyttöä. Kaikkiaan osallistamisen tulisi olla osa kaupungin strategiaa ja jatkuvaa. Tämä ei kuitenkaan ole helppoa eikä esimerkiksi osallistavien hankkeiden toiminta aina onnistu. Osallistamisen ongelmia ovat myös edustavuuden epävarmuus; usein se aktivoi muutenkin aktiivisia ihmisiä ja eniten tarpeessa olevat ihmiset, ja heidän mielipiteensä jäävät helposti katveeseen. (Tampereen kaupunki 2018, 36.)

Työllisyyden edistäminen eriytyneillä alueilla on yksi tärkeä, joskin vaikea, eriytymistä estävä tekijä. Työllisyys kytkeytyy laajempaan taloudelliseen tilanteeseen, ja työllisyyspolitiikka on monelta osin valtakunnan tason ratkaisuja. Paikallisen elinkeinopolitiikan edistäminen kokonaisuudessaan tärkeää, mutta segregaaation yhteydessä se voi tarkoittaa, että toimia kohdistetaan erityisesti tietyille asuinalueille ja tiettyihin väestöryhmiin. Kaupungin tasolla tämä voi tarkoittaa esimerkiksi neuvonta-, ohjaus-, ja koulutuspalveluita ja myönteisen syrjinnän ja kiintiöiden käyttöä hankinnoissa ja rekrytoinnissa. (Tampereen kaupunki 2018, 43–44.)

Kotouttamispolitiikka on myös tärkeä osa segregaaation vastaisia toimia. Viranomaisnäkökulmasta se tarkoittaa työllistymispalveluita, koulutusta, sosiaalityötä ja terveydenhoitoa. Pelkät tiedot ja taidot eivät riitä, vaan prosessien on saatava aikaan pysyvä osallisuuden tunne. Maahanmuuttajat ovat

erityisessä riskissä eriytyä kantaväestöstä valikoivien muuttovirtojen, sosioekonomisten ja koulutuksellisten erojen suhteen. Erityisen suuri riski on maahanmuuttajataustaisilla lapsilla ja nuorilla, joilla on asuinalueiden eriytymisen vuoksi vain vähän kontakteja kantaväestöön. Puutteelliset kielitaidot ja heikko koulutus altistavat syrjäyttävälle prosesseille. Ennakkoluuloihin ja syrjintään liittyviä esteitä tulee aktiivisesti purkaa esimerkiksi anonyymeillä hakemuksilla ja kiintiöillä. Myös kantaväestön ja maahanmuuttajien arjen vuorovaikutusta on tuettava esimerkiksi uskonnollisten yhteisöjen ja järjestöjen avulla. (Tampereen kaupunki 2018, 46–47.)

Myös erilaisiin päihde ja rikollisuusongelmiin puuttuminen ja niiden ehkäisy on tärkeä eriytymisen muoto. Yhteiskunnallisen huono-osaisuuden ja päihde- ja rikollisuusongelmien yhteys pätee voimakkaasti myös alueellisena ilmiönä eivätkä ongelmat kosketa vain niiden aiheuttajia, vaan myös perheitä, naapureita ja yhteisöjä. Segregaation tutkimuksessa puhutaan niin sanotusta naapurustovaikutuksesta, joka näkyy erilaisten alakulttuuristen ryhmien syntymisenä. Näissä alakulttuureissa omaksutaan usein voimakkaasti yhteiskunnan vastaisia ajattelutapoja ja päihdemyönteisiä asenteita. Pahimmillaan tällaiset vaikutukset voivat aikaansaada niin sanottuja rinnakkaisyhteiskuntia, jonka sisällä pätevät omat säännöt. Jos tietyllä alueella pääsee syntymään voimakasta näköalattomuutta ja toivottomuutta, riski on, että alueen nuoret etsivät turvaa tällaisista yhteisöistä. Tällaisiin yhteisöihin liittyy myös ääriajattelun ja radikalisoitumisen riski. Alueet, joilla tällaista esiintyy, tyhjenevät nopeasti hyväosaisista, ja alue saavuttaa kynnyksen, jonka jälkeen alueen tilannetta on erittäin vaikea korjata. Sosiaalisen kontrollin edelleen heiketessä alue alkaa itsessään houkuttelemaan rikollisuutta. Tällaiseen kierteseen ajautuneet alueet tarvitsevat hyvin monenlaista tukea. Päihde- ja rikollisuusongelmiin puuttuminen on kuitenkin tärkeä osa sitä, mutta yleisimmin alueen turvallisuuden lisääminen konkreettisesti jo poliisin läsnäololla on tärkeää. Keinovalikoima ei kuitenkaan voi jäädä tähän, sillä asukkaiden kokemus mahdollisuuksien puutteesta on ongelmien taustalla. Kokemus siitä, että asukkaalla on vaihtoehtoja, on rikollisen käyttäytymisen tärkeimpiä estäjiä. Pahasti syrjäytynyt alue tarvitsee segregaaion vastaisten tukitoimien koko kirjoa.

2.5 Segregaation hillinnän keinot Helsingissä, Tampereella ja Turussa

Tarkastelen seuraavaksi millaisia keinoja erityisesti Helsingin, Tampereen ja Turun seuduilla on käytetty. Saikkonen ym. (2018) selvittänyt laajasti dokumenttien ja haastattelujen avulla millaisia keinoja segregaaion torjunnassa on käytetty. He huomauttavat, että kaikki kolme kaupunkia ovat kansallisesti ja kansainvälisesti verkottuneita, joten ilmiöön ja sen hillintään liittyvää kokemuksellista tietoa on ollut käytettävissä runsaasti. Hillintäkeinoissa on myös ollut huomattavaa valtakunnallista

ohjausta, ja sen seurauksena toimintamuodoissa on paljon samaa. Silti ei näyttäisi olevan mitään ”suomalaista tapaa” vaikuttaa ilmiöön, vaan keinot nousevat paikalliselta tasolta. (Saikkonen 2018, 121.) Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden valossa tämä vaikuttaa järkevältä, sillä ilmiötkin ovat varsin paikallisia.

Helsingissä ilmiöön on yritetty puuttua jo 1970-luvun alusta lähtien. Niin sanottuun Siilitien ongelmaan, eli nuorison levottomaan käytökseen Siilitien alueella puututtiin suunnitelmalla, joka pohjustettiin sosiologiseen tutkimukseen mutta kaupungin oman aktiivisuuden pohjalta. Suunnitelma oli olennaisesti sosiaalisen sekoittamisen ohjelma, jossa talotyyppien ja hallintasuhteiden varioinnilla pyrittiin sekoittamaan eri sosioekonomisia statuksia ja ikäryhmiä. Helsingin toiminta on ollut poikkeuksellisen pitkäjänteistä, ja se on pysynyt pääosin sosioekonomisena projektina, vaikka etninen segregatio onkin noussut huolenaiheeksi viimeisten vuosikymmenten aikana. Helsingin politiikalle on ominaista myös Hitas-järjestelmä, jossa tietylle määrälle kaupungin tonteille määritellään todellisiin rakentamiskustannuksiin perustuva hinta, ja ostajat valitaan arpomalla. (Saikkonen ym. 2018, 122.)

Tampereella on harjoitettu vastaavaa sosiaalisen sekoittamisen politiikkaa vuosikymmenten ajan, jossa politiikan arvoja ja kulttuuria on siirretty virkamiespolvelta toiselle, siten ettei politiikan tarkkaa ajankohtaa edes pystytty haastatteluissa määrittämään. Sekoittamisen määrä tontinluovutusperusteena on vaihdellut vuosien mittaan, Tampereella se oli tutkimusajankohtana noin 20 prosenttia, Helsingissä noin 25 prosenttia. Maapohjien omistusohjelmat ovat viime aikoina monimuotoistuneet, mikä on vaikeuttanut neuvotteluja. Saikkonen ym. (2018, 123) siteeraa Hyötyläistä (2015), jonka mukaan kaupunkien pyrkiessä yhä enemmän turvaamaan elinkeinoelämän kehitystä, kehitys on vienyt siihen, että voittoa tavoittelevien yritysten rooli on kaupunkisuunnittelussa kasvanut. Saikkonen ym. (2018, 123) toteaa myös, että maaomaisuuden myynnissä myyntitavoitteiden toteuttaminen on nähty enenevästi yhä tärkeämmäksi, pitkäaikaisten vuokrasopimusten sijaan.

Turussa asuntopolitiikan tavoitteeksi on otettu 2000-luvun alusta, että rakentaminen on sosiaalisesti monipuolista ja kaupunkirakenne monipuolista. Ohjelman tavoitteet on kuitenkin käytännössä koettu turhan idealistisiksi, ja kilpailukyvyn korostaminen sekä myyntitavoitteiden korostuminen on jättänyt nämä tavoitteet taka-alalle (Hyötyläinen 2005). Osaltaan kyse on myös hallintokulttuurista ja virkarakenteesta, jossa asuntopolitiikkaa ei ole koettu niin tärkeäksi. Tämä on näkynyt resursseissa ja asiantuntemuksen saatavuudessa. Tilanne ei ole kuitenkaan ole näkynyt niin pahasti tuloksissa kuin

voisi olettaa, vaikka vuokra-asuminen onkin keskitetympää. Koska suomalainen asuntopolitiikka on ollut yleiseltä luonteeltaan suhteellisen monipuolista, asuinalueet ovat sekoittuneet ilman tietoista toimintaakin. Osaltaan tähän ovat vaikuttaneet Turun seudun vertailukaupunkeja hitaampi väestönkasvu ja asutuksen seutuistuminen. Kaupunki reagoi tähän seutuistumiseen vasta 2000-luvun alussa, jolloin se alkoi houkuttelemaan pientalokaavoituksella varakkaampia asukkaita. Yhteisvaikutuksena kaupunkirakenne on pysynyt melko tasapainoisena, kun yleishyödyllisten ja yksityisten vuokra-asuntotuotanto on riittänyt tasaamaan kaupunkirakennetta ilman kaupungin omaa vuokra-asuntotuotantoakin. Uusien kerros- ja vuokratalojen rakentaminen on myös osunut keskusta ja sen liepeiltä vapautuneille tonteille niin, että kaupunkirakenne on, onnekaasti, pysynyt melko sekoittuneena. (Saikkonen 2018, 125.)

Maahanmuuttajien alueellinen keskittyminen Turussa liittyy pitkälti kaupungin vuokra-asuntojen sijaintiin. Kaikissa tutkimuskaupungeissa asukasvalinnan kriteereinä on ollut keskeisesti sosiaalisten ongelmien keskittymisen välttäminen, ei niinkään maahanmuuttajatausta. Myös kaupungin omistukseen esimerkiksi testamenttien kautta päätyneet asunnot on otettu mukaan sekoittamiseen, vaikkakin tämä on määrällisesti pieni osuus. (Saikkonen ym. 2018, 126.) Tutkimusaineiston perusteella Saikkonen ym. (2018, 127) päättelivätkin, että sosiaalinen onnistunut hillitsemään eriytymistä. Suurimmaksi uhaksi haastatteluissa nousee vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen rakentaminen alueille, joissa on jo ennestään paljon vuokra-asumista.

Toinen merkittävä voima haitallisen eriytymisen vastustamisessa ovat olleet erilaiset aluekehittämisen projektit. Ne ovat olleet yleensä valtakunnallisia projekteja, ja niitä on toteutettu ahkerasti 1980-luvun alusta asti. Saikkonen ym. (2018, 128–129) listaavat 12 erilaista ohjelmaa, ja Helsinki, Tampere ja Turku ovat osallistuneet niistä suurimpaan osaan. Kuten edellisessä luvussa mainittiin, ne olivat alkuaan fyysiseen ympäristöön keskittyviä, mutta ovat saaneet 1990-luvulta alkaen selvästi sosiaalisemman painotuksen. Vaikka niiden kohteiksi on valittu alueita, joilla eriytymisen riskit on koettu suurimmiksi, ne ovat silti olleet luonteeltaan kaikkia asukkaita palvelevia. Kaikkiaan lähiöohjelmilla vaikuttaa olevan Suomessa suhteellisen pitkä ja merkityksellinen historia, mutta 2000-luvun alun jälkeen valtion aktiivisuus on vähentynyt, ja vähät rahat on pyritty ohjaamaan vaikeimmille alueille. Tämä on siirtänyt vastuuta kaupungeille itselleen mutta vuonna 2018 tilanne hyvä kehitys vaikutti vaarantuneen. Keinovalikoimaan on kuitenkin ilmestyneet myönteisen erityiskohtelun keinot, joilla on pyritty parantamaan palveluita ja erityisesti tiettyjen koulujen tilannetta. (Saikkonen ym. 130–132.)

Viime vuosina merkittävään rooliin ovat myös nousseet keskustojen kaupunkirakenteen tiivistäminen ja keskusta-alueiden kehittäminen. Saikkonen ym. (2018) liittävät tämän uusliberaaliin ajatteluun, jossa ajatellaan kaupunkien vetovoimaa ja sitä kautta kilpailua laajemmassa kansainvälisessä kontekstissa. Toisaalta tähän on myös liittynyt lähiöiden nivominen paremmin keskusta-alueeseen liikenneyhteyksien kautta. Huomio on myös kiinnittynyt enemmän seudulliseen näkökulmaan, ja pyrkimykseen esimerkiksi MAL-sopimusten kautta suunnitella koko aluetta. (Saikkonen 2018, 132–133.)

Miten keinot sitten ovat vaikuttaneet? Saikkonen ym. (2018) toteavat, ettei tähän ole olemassa yksiselitteistä vastausta. Hankkeita on arvioitu lähinnä sen suhteen, miten hyvin ne ovat toteuttaneet omat tavoitteensa. Laajempien vaikutuksen arviointi on ollut vähäisempää¹⁷ mutta käsitys on, etteivät hankkeet ainakaan ole kokonaan epäonnistuneet. Dokumentoinnin mukaan on ainakin onnistuttu luomaan poikkihallinnollista toimintakulttuuria ja kumppanuuksia. Hankkeet ovat kuitenkin olleet niin moninaisia ja kestoltaan erilaisia, ja arvioitava kohde, alueiden statuksen muutos, niin vaikea hahmottaa, että harva on valmis sanomaan onnistumisesta mitään. Saikkonen ym. (2018, 135) päätyvätkin siteeraamaan yhtä haastateltavaa, joka toteaa että ”näkehdän sen nyt ihan normaalijärjellä, että hankkeilla on ollut vaikutusta”. On mielestäni kuitenkin perusteltua muistaa, että tutkimuksellisesti ei ole kyse koeasetelmasta, joka voitaisiin toistaa eikä meillä ole pääsyä tilanteeseen, jossa sosiaalista sekoittamista, aluekehittämistä, palveluiden kohdentamista ja myönteistä erityiskohtelua ei ole tehty.

2.6 Yhteenveto ja pohdintaa

Kuten johdannossa todettiin, kaikki eriytyminen ei itsessään normatiivisessa mielessä negatiivista. Alueet ja kaupunginosat voivat olla hyvin omaleimaisia ilman, että tätä omaleimaisuutta koetaan ongelmaksi. Milloin eriytyminen sitten on ongelmallista, tai mitkä tekijät yhdistävät ilmiöitä, joissa eriytymistä voidaan pitää epätoivottavana? Kirjallisuus ei tunnu tarjoavan tähän kysymykseen juuri suoria määritelmänomaisia vastauksia, vaan lähestyy ilmiötä esittelemällä segregaatioon liittyviä ongelmia¹⁸ tai esittämällä se yleensä ottaen sosiaalisen kestävyuden ongelmana (Saikkonen ym. 2018, luku 2; Tampereen kaupunki 2018, luku 2.4).

¹⁷ Tosin Eu-rahoitteiset hankkeet tullevat muuttamaan tätä (Saikkonen ym. 134).

¹⁸ Esim. Musterd 2020, luvut 1.4; Herbert 2011 552–553 listaavat runsaasti viitteitä segregaatioon erilaisiin haitallisiin vaikutuksiin.

Kiistämättä segregaatoin ongelmallisia puolia, voidaan kuitenkin ilmiötä yleisellä tasolla todeta, ettei pelkästä mittareiden mukaisesta alueellisesta segregoitumisesta tosiaankaan tule päätellä, että tilanne on ongelmallinen. Bourne ja Walks (2009, 535) siteeraavat segregaatoin tutkimusta esittelevässä artikkelissaan tutkijoita (Li 2009, Qadeer 2005), jotka väittävät, että globalisaatoin hallitsemassa maailmassa tiivistyneet etniset yhteisöt ja etniset lähiöt (ethnoburbs) muuttuvat yhä toivotummiksi tiloiksi, tarkoituksella valituiksi päätepisteiksi varsinkin tiettyihin etnisiin tai syntyperäisiin ryhmiin kuuluville keskiluokkaisille henkilöille. Ymmärrän tätä niin, että ihmisillä on pysyvä tarve identifioitua ryhmien jäseneksi, *kuulua johonkin*, ja kansallisvaltion oletettavasti menettäessä merkitystään ihmiset hakevat tätä yhteenkuuluvuutta toisenlaisista ryhmistä. Tällöin formaaleilla mittareilla hyvinkin segregoitunut kaupunki ei välttämättä ole asukkaiden mielestä haitallisesti segregoitunut. Bourne ja Walks (2011) argumentoivatkin, että kaupunkien tutkimuksessa on keskitytty liaksi asuinalueiden eriytymiseen, erityisesti etniseen ja syntyperäiseen eriytymiseen, toisten yhtä tärkeiden ulottuvuuksien kustannuksella, ja että liian negatiiviset käsitykset keskittyneistä yhteisöistä estävät meitä tarkastelemasta huolellisesti muita urbaanin elämän ulottuvuuksia ja niitä spesifejä ongelmia, joita asukkaat kohtaavat.

Yksi mahdollisuus olisi ajatella segregaatia ongelmana silloin kun se on yhdenvertaisuuden ongelma: kun esimerkiksi alue segregoituu, siis yksipuolistuu jonkin sosiaalisesti tärkeänä pidetyn ominaisuuden, kuten sukupuolen, iän, etnisen ryhmän, kielen, uskonnon, vakaumuksen tai seksuaalisen suuntautumisen suhteen, on vaarana, että mahdollisuuksien tasa-arvo ei toteudu. Ongelma ei kuitenkaan ole, ettei jokin ryhmä olisi samanarvoinen lain edessä (vaikka se voikin asiaan liittyä), eikä epäsatunnaista jakautumista voida suoraan lailla estää. Olisi perustuslain vastaista esimerkiksi kieltää tietyn etnisen ryhmän muuttaminen tietylle alueelle. Ongelma on, että usein tämä eriytyminen alkaa tuottaa muita eroja, kuten eroja terveydessä ja eliniän odotteessa, onnellisuudessa, tulevaisuuden odotuksissa, osallisuudessa ja osallistumisessa yhteiskunnan kehitykseen, rikollisuudessa ja riskissä joutua rikoksen uhriksi, ja jopa yhteiskunnallisten ryhmien välisissä suhteissa. Epäsatunnainen jakautuminen ei siis itsessään ole ongelma, vaan sosiaalisten asemien välinen etäisyys, ja tästä etäisyydestä syntyvät seurausvaikutukset, ja näiden seurausvaikutusten toisiaan vahvistavat piirteet. Yksilön jokin ominaisuus alkaa määrittää hänen elämänsä kaarta. Koska oletamme, että tyypillisesti ryhmien välillä ei ole olennaisia eroja kyvykkyyksissä, päättelemme, että ympäristö jollain tavalla estää autonomista rationaalista yksilöä toteuttamasta omia tavoitteitaan. Tiivistäen, jos ihminen kokee, että hänellä on aito mahdollisuus valita toinen asuinpaikka kuin missä hän nyt asuu, häntä on vaikea pitää haitallisen segregaatoin kohteena, vaikka hän asuisi formaalien mittarien mukaan hyvin segregoituneella alueella, ja vastaavasti, vaikka ihminen asuisi hyvin

sosiaalisesti sekoittuneella alueella, hän voi kokea merkittävää segregatiota monella alueella elämässään.

Tarkastelin tässä luvussa segregatiota yleisellä tasolla käsitteenä, sitä synnyttäviä tekijöitä, motivaatiota, mittareita ja muotoja. Ilmiö on monimutkainen ja riippuvainen niin makro-, meso-, kuin mikrotasosta, kokonaan siitä tuskin pääsemme eroon. Sitten tarkastelin eriytymisen torjumiseen ja lieventämiseen kehitettyjä keinoja. Vaikuttaisi siltä, että keinoja tulisi monipuolisesti ja kaupungin strategiaan ja kontekstiin soveltuvilla tavoilla. Tämän jälkeen esittelin ilmiön tilaa Helsingissä, Turussa, ja Tampereella ja näiden alueiden soveltamia keinoja. Vaikka keinojen vaikutusta on vaikea mitata tarkasti, toiminta on jatkunut Suomessa pitkään, ja sitä voidaan pitää jossain määrin vaikutuksellisenä. Tästä huolimatta ilmiö vaikuttaa syvenevän Suomessa. Tämä motivoi tarkastelemaan hallintoa itseään.

3 TUTKIMUKSEN METODOLOGIA JA TOTEUTUS

Teen tässä luvussa lyhyesti selkoa tutkimuksessani käyttämästäni metodologiasta yleisellä tasolla, siitä miten metodit ohjasivat haastattelun tekemistä, sekä tutkimuksen konkreettisesta toteutuksesta.

3.1. Metodologia

Svend Brinkmannin (2013) mukaan laadullisen haastattelun tekijän tulisi tietää onko hänen tarkoituksensa löytää jotakin mitä hän ei tiedä, konstruoida jotain mitä hän haluaisi tapahtuvan, vai ymmärtää jotain mitä hän ei vielä ymmärrä. Nämä tavoitteet voidaan yhdistää kolmeen eri tieteenfilosofiseen perinteeseen, joita kutsutaan positivistiseksi, konstruktionistiseksi ja hermeneuttiseksi perinteeksi. Karkeasti voidaan todeta, että ensimmäistä ohjaa tavoite löytää maailmassa vallitsevia asiantiloja, toista jonkun uuden konstruointi, ja kolmatta ymmärtämisen prosessi, jossa tutkija on lopputuloksen kannalta yhtä merkityksellinen entiteetti kuin tutkittava (Brinkmann 2013, 68–69).

Näiden kolmen termin taakse piiloutuu iso joukko tieteenfilosofisia väittelyitä, eikä niitä oikeastaan tulisi pitää toistensa kanssa kilpailevina ajatuksina, vaan pikemminkin ne täydentävät toisiaan. Tätä osoittaa jo se, että kaikki nuo kolme tavoitetta ovat löydettävissä tästäkin tutkimuksesta. Ensinnäkin tarkoitus on *löytää* tapoja, joilla segregatiota hallinnossa suhtaudutaan: millaiseksi ilmiö koetaan, mitkä piirteet sitä olennaisesti määrittävät, millaisten käsitteiden kautta se tehdään näkyväksi, ja miten sitä vastaan katsotaan parhaaksi kamppailla. Toiseksi tarkoitus on konstruoida tämän perusteella jotain uutta, kuva segregatiosta nimenomaan *hallinnollisena* ongelmana. Kolmanneksi tarkoitus on ymmärtää millaisessa kentässä viranhaltijat toimivat. Tällainen ymmärrys rakentuu hermeneuttisessa kehässä, jossa tutkimustieto ilmiöstä, tieto hallinnosta toiminnallisena yksikkönä ja toimijoiden oma asema tuossa koneistossa yhdistyvät. Hermeneuttinen kehä on myös käytännön tason mekanismi, koska palasin haastattelujen kuluessa sekä ilmiön tutkimustietoon että aiempiin haastatteluihin, pyrkien ymmärtämään mitä haastattelijat sanovat ja mitä he eivät sano.

Yksi tapa luokitella tutkimusta on jakaa tutkimuksen ensisijaisesti käyttämät päättelyn välineet. Klassisesti hyvänä pidetty päättely jaetaan kolmeen erilaiseen ryhmään: deduktiiviseen, induktiiviseen ja abduktiiviseen.¹⁹ Tällainen laadullinen tutkimus kuitenkin käyttää kaikkia kolmea päättelymuotoa. Tutkimuksessa on hypoteettis-deduktiivinenkin asetelma, sillä käytännöllisen

¹⁹ Katso esim. Elliot Sober: *Core Questions in Philosophy*. Prentice-Hall: New Jersey, luku 1, 2001.

päätelyn luonnetta analysoiva keskustelu ennustaa, että segregatiota käsitellessä, törmämme syviin arvostiririitoihin. Mutta pyrin kuitenkin ennen kaikkea löytämään miten ilmiö hahmotetaan, ymmärtämään niitä prosesseja, joiden kautta toimenpiteet muotoutuvat toteutuvat. Hallinto on toiminnallinen yksikkö, se määrittyy sen kautta mitä se tekee ja miksi se tekee. Haastattelemalla useampia eri aloilla toimivia viranhaltijoita tarkoitus on tarkastella, syntykö ilmiöstä yhtenäinen kuva. Tämä päätely on luonteeltaan induktiivista, mutta ei kuitenkaan tilastollista, sillä otos on pieni. Tulos on kuitenkin suuntaa antava, sillä eri hallinnon eri tasoilla ja eri toimialoilla työskentelevät haastateltavat luovat ristivalotuksen tähän erittäin kompleksiin ilmiöön. Parhaimmillaan tällainen tutkimus voisi pyrkiä abduktiiviseen päätelyyn, siis löytämään selityksiä miksi ilmiö esimerkiksi edelleen vahvistuu, kuten tutkimusmateriaali antaa ymmärtää. Silti tällaisen työn eri vaiheisiin kuuluu aina myös deduktiivista päätelyä, esimerkiksi vaihtoehtojen poissulkemista ja merkityssuhteiden hahmottamista

Tutkielmani noudatteli perinteistä Elton Mayon (1961) muotoilemaa non-konfrontationaalista lähestymistä haastatteluun, jota voidaan summata seuraavasti: 1. Anna haasteltavalle koko huomiosi ja tee se selväksi. 2. Kuuntele, älä puhu. 3. Älä argumentoi tai anna ohjeita. 4. Kuuntele mitä a) hän halua sanoa b) ei halua sanoa c) ei voi sanoa ilman apua. 5. Yritä hahmottaa eteesi muodostuva kuvio ja testaa sitä silloin tällöin kysymällä ”tarkoitatko, että...”; muista, että kaikki on luottamuksellista (Mayo 65, 1933). Tämä perinteinen metodi soveltui mielestäni itselle hyvin, sillä olen edelleen suhteellisen kokematon haastattelija, eikä minulla ollut apunani työryhmää, jonka kanssa keskustella erilaisista tavoista toteuttaa haastattelua. Konfrontationaalinen haastattelu ei myöskään vaikuttanut järkevältä, sillä kaikkien haastateltavien mahdollisuudet vaikuttaa ilmiöön ja sen vastaiseen kamppailuun on rajallinen.

Tutkimukseni data on siis haastateltavien käsitykset ilmiöstä. Teoriataustan muodostaa ilmiön luonnetta kuvaava tutkimuskirjallisuus, jonka tarkoitus on antaa ilmiöstä ja siihen vaikuttamisen mahdollisuuksista tarkka kuva. Haastattelun mallintaminen politiikka-analyysiin muokkasi aineistoa hallinnollista tarkastelua varten. Tutkimuksen metodologian, haastattelututkimuksen, oli tarkoitus tukea sitä, että haastateltavat kuvaavat ilmiötä, hallinnon käyttämiä keinoja ja niiden tehoa mahdollisimman avoimesti. Käsiteanalyttisellä tutkimuksella on tutkimuksessa sivurooli, sen avulla voidaan tarkastella segregatioon liittyviä arvoulottuvuuksia, ja tämän argumentaatioteoreettisia seurauksia. Tutkimustulokset muodostuvat teorian, metodologian ja aineiston yhteistuloksena, jossa kaikkia kolmea arvioidaan ja uudelleen arvioidaan koko tutkimuksen teon ajan.

3.2. Toteutus

Haastattelin keväällä 2023 yhdeksää viranhaltijaa Helsingin, Tampereen ja Turun kaupungeista. Haastattelut tehtiin Zoom- ja Teams-ohjelmistoilla, ja ne olivat 50–90 minuuttia pitkiä. Haastattelulomake oli muotoiltu politiikka-analyysin mallin perusteella (esimerkiksi <https://www.cdc.gov/policy/paeo/process/analysis.html>). Poliitiikka-analyysin tarkoitus on tyypillisesti identifioida ongelma ja sen syy, identifioida sopivia politiikkavaihtoehtoja ongelman ratkaisuun, niiden arviointi ja priorisointi ja uusien strategioiden luonti ongelmanratkaisuun. Minun tarkoitukseni ei kuitenkaan ollut päästä niin pitkälle. Sen sijaan tämän kehikon oli tarkoitus luoda selkeä, haastateltaville tuttu konteksti, jossa he voivat kertoa omasta tulokulmastaan, tehtävästään ja sen onnistumisista ja haasteista. Jaoin kysymyspatteriston neljään osaan. Ensimmäinen osa selvitti haastateltavan taustaa, koulutusta ja kokemusta ilmiöstä. Toinen osio tarkasteli ilmiötä itseään ja sen mittaamista. Kolmas osa käsitteli toimenpiteitä ja niiden valikoitumisprosesseja. Neljäs osa käsitteli toimien seuranta. Lopuksi kysyin miltä ilmiön tulevaisuus näyttää. Haastateltaville tehtiin selväksi, ettei tarkoitus ole vertailla kaupunkia vaan päinvastoin etsiä yhteisiä nimittäjiä. Osa haastateltavista halusi nähdä kysymykset etukäteen. Selvensin myös, etten tutki itse ilmiötä, vaan sitä miltä se näyttää viranhaltijan näkökulmasta. Kysyin kuitenkin haastattelun lopuksi, onko jotain erityistä, mitä ilmiöstä heidän kaupungissaan pitäisi ymmärtää.²⁰ Tämän kysymyksen tarkoitus oli enemmän tukea minun omaa ymmärrysprosessiani, auttaa siis tulkitsemaan sitä mitä haastateltavat sanovat.

Litteroitavaa aineistoa kertyi 153 sivua. Hyvä litterointi on kiinni tarkoituksesta. Koska tarkoitukseni ei ollut tehdä diskurssianalyttistä tutkimusta, puhdistin litterointia puhekielille ominaisista toistoista, täytesanoista jne. Poistin litteroinneista myös kaikki tiedot, joilla haastateltavat voitaisiin tunnistaa. Vaikka kyseessä ei ole tilastollisiin yleistyksiin pyrkivä tutkimus, valitsin haastateltavat siten, että he edustivat eri hierarkiatasoja kaupunkien organisaatioissa, kiinteistön ja asumisen toimialalta, koulutuksesta ja yleishallinnosta. Etsin haastateltavia kaupunkien nettisivuilta, tein erilaisia epävirallisia kyselyitä ja sain myös joitain suosituksia haastateltavilta. Segregaatio, siinä mielessä kuin se edellisen luvun perusteella voidaan ymmärtää, kuului jokaisen viranhaltijan toimenkuvaan aktiivisena aiheena. Koska tarkoitus on säilyttää haastateltavien nimettömyys, kuvailen haastateltavien taustaa ja koulutusta tässä tutkimuksessa hyvin vähän. Yhtä poikkeusta lukuun ottamatta heillä oli useiden vuosien tai jopa vuosikymmenten kokemus omasta ammatistaan

²⁰ Kiitän Ilari Karppia tästä ajatuksesta.

sellaisena, että segregatio tunnistettuna ilmiönä oli otettava huomioon yleisissä suunnitelmissa ja hallintopäätösten laadinnassa.

Litteroitu aineisto analysoitiin sekä segregatiota koskevan kirjallisuuden että käsiteanalyttisen kehikon avulla. Pyrin identifioimaan aineistosta erityisesti hallinnollisia ulottuvuuksia, ja esittelen nämä tulokset seuraavassa luvussa. Viidennessä luvussa keskustelen tuloksista.

4. TULOKSET

Kysymyspatteristo (liite) jakaantui taustaa, ilmiötä, toimenpiteitä, seuranta ja tulevaisuuden näkymiä käsitteleviin osioihin. Esittelen haastateltavien vastauksia näihin osioihin jakaantuvissa alaluvuissa.

4.1. Tausta

Tausta-osion tavoite oli identifioida viranhaltijan toimenkuvallinen suhde ilmiöön, ja sen lisäksi kartoittaa yleisesti vastaajien ja vastaajien organisaation asiaan liittyvää tietotaitoa ja koulutusta, heidän rooliaan organisaatiossa ja asiaan liittyvien toimielinten muotoutumista. Haastateltavia oli yhdeksän. Heistä viisi toimi kaupunkiympäristön kysymysten parissa, kolme opetuksen ja kasvatuksen parissa ja yksi yleishallinnossa. Henkilön toimi saattoi kuitenkin sijaita yleishallinnossa, vaikka työnkuva koski tiettyä toimialaa. Haastateltavat H1, H2, H3 ja H6 olivat toimessa, jonka voidaan katsoa olevan olemassa segregaatiodista riippumatta. H4, H5, H7, H8 ja H9 taas olivat selkeästi toimessa, jossa segregatio oli itse toimea ja sen perustamista motivoiva teema. Vain kaksi haastateltavaa (H4, H8) mainitsi omien tutkintoon johtaneiden opintojensa olevan suoraan relevantteja ilmiölle. H1 mainitsi yleisen humanistisen kiinnostuksen ilmiöön, H7 kaupungin asukkaan tietämyksen. Pääosin asiaan liittyvä tieto oli joko selvästi organisaation perinteisiin kuuluvaa ja/tai henkilön toimipaikka sijaitti, tai oli sijainnut, yhdessä sellaisen toimipaikan kanssa, jolla oli asiaan liittyviä perinteitä ja erityisasantuntemusta (H3, H4, H7-H9). Projekteja vetävät mainitsivat myös oman lukemisen ja työhön perehdytysjakson, tapaamisia, ja yksittäisiä pidempiä tilaisuuksia, joissa asiaan liittyvää tutkimustietoa oli käsitelty. Kahden yksikön edustajat myös mainitsivat, että yksikössä itsessään on asiaa tutkineita henkilöitä. Yliopistoja oli myös hyödynnetty tutkielmien muodossa, ja joillain viranhaltijoilla oli suoria kontakteja yliopiston tutkimushenkilökuntaan.

Haastateltavan sijainti vaikutti siihen, miten segregatio oli tullut asialistalle. Tampereella koettiin, että asiassa kyettiin toimimaan etupainotteisesti. Turussa asia on tullut tietoisuuteen ja käsittelyyn yleisen poliittisen keskustelun kautta, ja asia esitettiin nimenomaan niin, että ilmiö on jo pitkälle edennyt, ja sitä vastaan tulee nyt ryhtyä toimiin. Helsingissä ilmiö katsottiin myös pitkäaikaiseksi, vakiintuneeksi ilmiöksi, jota vastaan kaupungissa oli jo pitkään tehty erilaisia toimia. Silti, osa tästä ”havahtumisesta” tuli kaupungin oman organisaation sisältä.

Haasteltavien roolit asian suhteen muistuttivat toisiaan. He koordinoivat asiaan liittyviä toimia tyypillisesti ensisijaisesti oman toimialansa sisällä (H1, H3, H5, H6) mutta monet nostivat esille, että tärkeä osa työtä on myös vaikuttaa eri tavoin, esimerkiksi kokoamalla valmistelevia ryhmiä, kaikkiin kunnan muihin toimialoihin (H2, H4, H7, H8, H9). Jos toimi oli perustettu tähän ilmiöön vastaamiseksi, ymmärrettävästi viranhaltijat myös tekivät kokoavaa ja ohjelmia luovia työtä. Toimialoillaan johtavassa roolissa olevat myös kokivat olevansa välittäjiä, joka toisaalta tulkitsi valtuustojen ja/tai erilaisten tärkeiden ohjaavien dokumenttien kuten strategian tai pormestariohjelman tavoitteita omalle alalleen ja toisaalta veivät oman alansa huomioita ja näkemyksiä kunnan ylimpiin elimiin. Sinällään kaikki haastateltavat kokivat olevansa ilmiön suhteen aktiivisia, ja useampi otti esille ”matkasaarnaajan” roolin:

niin täällä me ollaan onnistuttu matkasaarnaamaan niin kyllä, että porukat ymmärtää ja kaikki xxxx-toimen, joka ikinen yksikkö... (H3)

nyt teidän täytyy siellä, että heidän prosesseissa ymmärtää, että teidän pitää näitä priorisoida, että sitten se se on semmoista niinku matkasaarnaamista siitä, että tämäkin asia pitäisi huomioida (H8)

Jos haastateltavan toimen perustaminen liittyi ilmiöön, siihen väistämättä liittyi joitain organisatorisia muutoksia, mutta läheskään kaikissa yksiköissä ei varsinaisia muutoksia ollut ollut. Kaikissa otoksen kunnissa oli kuitenkin perustettu ilmiöön liittyen ohjausryhmiä, mutta ne eivät yleensä liittyneet suoraan vastaajaan omaan yksikköön, vaan kaupungin laajempaan organisaatioon ja luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden yhteistyön toimivuuden varmistamiseen.

4.2 Ilmiö

Ilmiötä itseään käsittelevässä osassa keskeinen ajatus oli ensin selvittää, millainen kuva haastateltavilla itsellään on ilmiöstä ja sen ajureista, ja miten he kokevat oman näkemyksensä suhteessa muihin toimijoihin, kuten muihin toimialoihin, luottamushenkilöihin, kuntalaisiin ja, siten kun se oli relevanttia, esimerkiksi naapurikuntiin, maakuntaan ja valtioon. Kuten teoreettisessa osiossa kävi ilmi, ilmiö on erittäin moninainen, ja siihen liittyy myös poliittisesti herkkiä elementtejä. Näistä syistä voitaisiin olettaa, että eri toimijoilla olisi aiheesta erilaisia käsityksiä. Kuntien käyttämien mittareiden kartoittaminen on luonnollisesti tärkeää, sillä ne vaikuttavat olennaisesti siihen, miten ilmiö hahmotetaan, ja mittareiden tarjoama tieto toimii kuntien päätöksenteon

perustana. Yhdessä edellisessä osassa kartoitettujen taustatietojen kanssa näiden pitäisi antaa meille suhteellisen kattava kuva ilmiön käsitteellisestä viranhaltijatasolla.

4.2.1 Haitallinen eriytyminen

Segregaatiota käsittelevä kirjallisuus lähti liikkeelle ajatuksesta, ettei eriytyminen sinällään ole välttämättä ongelma, ja termi 'segregaatio' varattiin haitalliselle eriytymiselle. Kirjallisuus ei kuitenkaan tarjonnut määritelmää sille koska tai millainen eriytyminen on haitallista; asia riippuu ihmisten kokemuksesta ja eriytymiseen liittyvistä muista tekijöistä. Lisäksi eriytymistä on monen tyyppistä, mutta esimerkiksi asuinalueen eriytyminen yhden aspektin suhteen, vaikka tulotason, suhteen, ei vielä tarkoita eriytymistä keskeisen tavoitteen eli hyvinvoinnin suhteen. Tämän moninaisuuden toistaminen haastattelussa tuskin kuitenkaan palvelisi haastattelun tavoitteita, joten kysyin yksinkertaisesti milloin segregaatio sitten on haitallista.²¹ Tyypillisesti informantit tuntuivat joka tapauksessa oletavan eron eriytyminen ja segregaatian välillä ja aloittivat vastaamisen tietyn alueen yksipuolistuvan asukasrakenteen tai koulujen oppilasmateriaalin kautta ja identifioivan asian tästä yksipuolisuudesta seuraavien lieveilmiöiden kautta. Ilmiön asteittaisuus ja tarkan rajan vetämisen mahdottomuus oli vastausten perusajatus, siis ajatus, että kun erot korostuvat, ilmiö on luonteeltaan negatiivinen. Tämä ei tietenkään vastaa tarkkaa rajaa etsivälle, mutta sellaiseen ei ole pystynyt teoreettinen kirjallisuuskään.

Segregaatiolle altistaviksi tekijöiksi haastateltavat mainitsivat sosioekonomiset tekijät, ennen kaikkea pienituloisuuden mutta myös sosiaalisen pääoman sekä yleisten voimavarojen ja resurssien puutteen oman elämän hallinnassa, vähäisen koulutuksen, syrjäytyneisyyden, maahanmuuttajuuden (lähinnä kielitaidon puutteen kautta), lapsiperheiden paon, lapsiperheköyhyyden, turvattomuuden tunteen, alueen heikentyneen palvelutason ja asuinalueen asuntojen arvon laskun. Näistä vastaajat loivat yhteyden hyvinvoinnin laskuun, mutta yhteyttä hyvinvoinnin eri osa-alueisiin ei pidetty mitenkään itsestään selvänä. Esimerkiksi:

²¹ Vain yksi informantti puuttui kysymyksen ongelmaan, siis siihen että *segregaatiosta* puhuttaessa puhutaan jo haitallisesta eriytymisestä. Seuraavassa haastattelussa mainitsin tämän kysyessäni, mutta palasin sitten kuitenkin alkuperäiseen muotoon, koska ajattelin, että kysymyksen muoto antaa informantille mahdollisuuden myös haastaa sen, että jokin yleisesti segregaatina pidetty eriytyminen olisi haitallista. Lisäksi ajattelin kysymysmuodon suuntaavan informantin ajatukset nimenomaan hänen oman alansa näkökulmaan, siis siihen miksi segregatio koetaan huomionarvoiseksi asiaksi hänen toimialallaan.

tietty alue ei esimerkiksi... siellä ei nyt sosioekonomisesti mene niin hyvin tai... vieraskielisten määrä on suuri tai niin edespäin... mutta sitten taas jos kysytään onnellisuusmittausta, että missä on kaupungin tyytyväisimmät henkilöt, niin se voi hyvinkin olla, että se on sama alue. (H5)

Voidaan tietysti huomauttaa, että onnellisuus on kovin suhteellista. Jos henkilö on esimerkiksi paennut nälänhätää, sotaa tai vainoa, niistä eroon pääseminen on onnellisuuden lähde, joka tyypilliseltä Suomessa syntyneeltä puuttuu. Kuitenkin voidaan todeta, että kun kyse on nimenomaan segregatiosta, eriytymisellä pitää olla joitain haitallisia seurauksia, ja vastaajat mainitsevat hyvin eritasoisia ongelmia, joka onkin ymmärrettävää, koska haastateltavat ovat eri aloilta ja hallinnon tasoilta, ja ilmiö vaikuttaa hyvin eri tavoin. Konkreettisimmin asiasta puhutaan kaupunkiympäristön toimialalla. Jos asuntojen arvon laskee siinä määrin, etteivät pankit enää myönnä lainaa taloyhtiön remontteihin, kyseessä on käsin kosketeltava ongelma, jolla on ilmeisiä traagisia seurauksia, sillä se johtaa lopulta siihen, että asukkaat menettävät kotinsa.

Hieman epäselvempi useamman vastaajan mainitsema (H1, H3, H4, H7, H8) termi on 'maine' tai 'mainehaitta', joka syntyy tietyille alueelle. Tällä on erilaisia seurauksia, jotka kuvastavat segregatiion luonnetta ilmiönä sekä sen sosiaalista ja suhteellista luonnetta. Kun asuinalue saa huonon maineen, se voi edelleen vahvistaa alueen yksipuolistumista jonkun ominaisuuden suhteen. Koulun tai asuinalueen huono maine voi vähentää alueelle muuttavien lapsiperheiden määrää tai vahvistaa edelleen lapsiperheiden pakoa alueelta. Ilmiö alkaa tällöin vahvistaa itseään. Ilmiön sosiaalista ja suhteellista luonnetta maine kuvaa mielestäni mielenkiintoisesti. Sen, että asuu huonon maineen omaavalla alueella, ei sinällään pitäisi vaikuttaa henkilön hyvinvointiin, jos asiat ovat muuten hyvin. Huono maine tarkoittaa käytännössä pienempiä asumiskustannuksia, minkä pitäisi tarkoittaa suurempaa käyttöön jäävää rahamäärää. Sikäli kuin pienituloisuuden oletetaan olevan yksi hyvinvointia vähentävä seikka, mainehaitan siis voisi ajatella, puhtaasti taloudellisesta näkökulmasta, lisäävän hyvinvointia, mutta asia ei ole näin yksinkertainen. Vaikka ihminen ei kokisikaan asuinaluetta itselleen huonoksi, tai sinällään hyvinvointia vähentäväksi, jos hän kuitenkin kokee tyypillisesti²² epämukavuutta kertoessaan satunnaiselle uudelle ihmiselle asuinpaikkansa, voitaneen puhua segregatiosta. Joka tapauksessa, on syytä korostaa, ettei alueen maine ja asukkaiden kokemus alueesta ole samoja asioita:

²² Henkilö voi tietysti jossain tilanteessa kokea epämukavuutta siitä, että joutuu tunnustamaan olevansa 'maalta', tai 'kaupungista', tai tietyn puolueen valta-alueelta tms. Tämä ei sinällään vielä osoita muuta kuin että eri viiteryhmien arvostukset vaihtelevat. Mielestäni olennaista on epämukavuuden yleisyys.

kun mennään aluetasolla, niin kyllähän ihmiset haluaa tosi paljon puolustaa sitä omaa aluettansa ja nostaa esiin niitä hyviä puolia ja sitä miten hienoa ja ihanaa täällä on asua ja en ymmärrä miksi tällä alueella on huono maine. Siinä tulee ihan hyvälläkin tavalla sitä, että ei ne alueet ole jotenkin yksiselitteisesti huonoja tai segregoituneita. (H4)

Maine vaikuttaa myös hieman epärealistiselta, sillä varsinkin pääkaupunkiseudulla se perustuu siellä toimivien viranhaltijoiden mukaan pitkälti tietyn alueen asemaseutuun. Silti se on todellinen, ihmisten mielissä vaikuttava mielikuva, johon myös useampi haastateltava viittaa omakohtaisesti (asukkaan tai kansalaisen ominaisuudessa).

Yhteenvetona, segregaatista puhutaan kun useat erilaiset hyvinvointia mittaamaan käytetyt indikaattorit osoittavat, että alueella voidaan huonosti. Tämä toistuu haastateltavien vastauksessa: erilaisten negatiivisiksi koettujen ilmiöiden kasautuminen tai keskittyminen, eriytyminen keskiarvoista huonommaksi koettuun suuntaan, yleensä vielä siten, että ilmiö alkaa vahvistaa itse itseään alueen viihtyisyyden ja/tai alueen maineen takia. Jos segregatio konkreettisenä ilmiönä pitäisi puristaa yhteen ilmaukseen, tuntuisi 'syrjäytymisen alueellinen keskittyminen' kattavan laajalti sen, miten viranhaltijat asian hahmottavat: mikäli alue on eriytynyt, sen luonnetta on yksittäisillä palveluilla vaikuttaa. Syrjäytyminen liittyy olennaisesti hyvinvoinnin vähenemiseen usealla elämän osa-alueella ja asuminen vaikuttaisi olevan hyvinvoinnin perusta.

4.2.2 Ajurit

Seuraavaksi haastateltavilta kysyttiin heidän käsitystään ilmiön keskeisistä ajureista.²³ Vaikka ilmiön käynnistyttyä tunnustettiin moniulotteiseksi ja kansallisista, tai jopa kansainvälisistä trendeistä riippuvaiseksi, vaikuttaisi asumisen materiaallinen perusta olevan se keskeinen tekijä, jonka useat haastateltavat nimesivät. Selkeimmin tämä tiivistyi tässä vastauksessa:

Niin ja yksinkertaisesti kerrostalorakentaminen, pelkästään kerrostalorakentamisella. Meillä on sellainenkin ihan uusi kaupunginosa, joka näyttää todella hienolta. Se on tosi taitavasti kaavoitettu, mutta kun ne rakennukset valmistui, ne meni saman tien se uusi kaupunginosa alimpiin ykkös- ja kakkosdesiileihin – – niillä hyvinvointimittareilla. (H3)

Pelkän kerrostalorakentamisen sisällä voidaan vielä identifioida keskeinen seikka:

²³ Kaikilta tätä ei ollut tarpeen erikseen kysyä, sillä keskustelu ilmiön luonteesta liukui helposti myös pohdiskeluun ajureista.

jos se tuetun vuokra-asumisen osuus kasvaa liian suureksi, niin selkeästi – – se rupeaa karkottamaan sitten sitä muuta asumista siltä alueelta. (H6)

Sivistyspuolen haastateltavien vastausta kuvaa hyvin seuraava sitaatti:

monimuotoinen asuminen ehkäisee ilmiötä. Silloinhan ongelmahan tulee juuri siitä, että jos meillä on hyvin yksipuolista asumista alueella, koska meidän koulut, peruskoulut, toimii niin että sinne tullaan siitä lähialueelta. Ja silloin siitä alkaa muodostua ongelma. (H1)

H4, kiinteistötoimen edustaja, aloittaa analyysin laajemmalla tasolla, yleisestä yhteiskunnallisesta kehityksestä ja eriarvoisuudesta, mutta kuitenkin konkretisoi sitä seuraavasti:

Toki isona juurisyynä on asuntopolitiikka, vaikka että tiedetään, että jos asuntotuotanto ei ole yhtään sekoitettu ja vuokra-asunnot on kaikki rakennettu samoihin, niin totta kai se väistämättä tuo sitä, että siellä on pienituloisia tosi paljon keskitettyinä tietyille alueille.

Tämä sama konkreettinen syy tulee mainituksi kaikkien kolmen kaupunkiseudun yhteydessä. Jos alueen rakennuskanta on tehty yksipuoliseksi, sen tilannetta on vaikea muin keinoin enää muuttaa. Myös koulutuksen alueella alueen fyysinen todellisuus koetaan keskeiseksi:

lähdetään vaan pelkästään korjaamaan segregatiota tai ilmiötä, kun meidän täytyy myös samaan aikaan kun me korjataan, niin miettii myös millä tavalla me ennaltaehkäistään, ettei tällaista tuu. Että se ei sillä parane tää meidän koulutusjärjestelmä että me vaan tumpataan rahaa joihinkin tiettyihin kouluihin enemmän ja enemmän mutta se rakenne esimerkiksi siellä asuinalueella pysyy hyvin samana. Ja sen takia se kaavoituksen ja täydennysrakentamisen merkitys on erittäin suuri. (H1)

Sama käsitys on monella rehtorilla:

...haastateltu suurin osa Turun rehtoreista. Kyllähän kun heidänkin kanssa keskustele, niin toteamus, nimenomaan koulusegregaatiosta, on että koulu pystyy tekemään tietyn verran, mutta ei sitä voi kaikkea kaataa koulun niskoille. Että se on sitten mennään pari vuosikymmentä taaksepäin, että miten se on se kaupunki suunniteltu ja kaavoitettu. (H5)

Ilmiön itseään vahvistava luonne vaikuttaa hyvin tiedostetulta ja tulee esille kaikissa haastatteluissa. Sen syntymekanismeiksi koetaan tietynlaisten asukkaiden pako (esim. H1, H3, H7, H8) ja se, ettei

pienituloisilla ole mahdollisuutta valita asuntoaan yhtä laajasti kuin parempituloisilla, sekä itse alueen osalta alueen täydennysrakentamisen ongelmat, esimerkiksi:

omassa työssäni on tekemisissä erityisesti näiden asuntorakentamisenhankkeiden kanssa, rakennusliikkeiden kanssa. Kun – – sillä taholla ei ole sitä tahtotilaa tehdä laadukkaita asuntoja tai omistusasuntoja, koska siellä – – ei ole uskoa siihen, että joku niitä haluaisi ostaa. (H7)

Maahanmuuttajuus liittyy myös ilmiöön. Useat haastateltavat (H1, H2, H5, H6, H8) mainitsevat myös, että ilmiötä vaikuttaisi voimistavan myös se, että tietyt kieliryhmät keskittyvät samalla alueelle, sillä on luontevaa muuttaa sinne missä on muita omaa ensimmäistä kieltä puhuvia. Nämä uudet kieliryhmät ovat itsessään jo usein pienituloisia, ja kun suomea ensimmäisenä kielenään puhuvat muuttavat herkemmin pois (joko alueen muutoksen tai oman elämäntilanteen muutoksen vuoksi), eriytymiskehitys vahvistuu edelleen. Maahanmuuttajuus mainitaan siis yhtenä tekijänä mutta ei itsessään ongelmallisena, vaan syyt kietoutuvat muihin maahanmuuttoon liittyviin tekijöihin, ennen kaikkea puutteelliseen kielitaitoon, joka hidastaa integroitumista yhteiskuntaan ja pitää siksi usein tulot pieninä, tai sitten mainitaan suoraan se tilastollinen tosiseikka, että maahanmuuttajat kuuluvat usein alempiin tuloluokkiin. Seuraava sitaatti kuvaa hyvin yleistä suhtautumista:

Ja todellakaan millään tavalla haluan niinku sitä, että maahanmuuttajat olisi joku syy tästä, vaan se ehkä että me ei olla pystytty vastaamaan ja tarjoamaan tarpeeksi sitä kotoutumisen tukea, – – ikään kuin se se segregaatiokehitys, ja sitten muu myöskin niinku mun väestön tää niinku ehkä sosiaalinen kehitys, ne sitten usein vielä niinku menee päällekkäin samoilla alueilla että nää niinku silleen kietoutuu yhteen. (H9)

Kukaan haastateltavista ei pidä maahanmuuttoa itsessään segregaation keskeisenä ajurina, mutta ilmiö on selvästi tunnistettu, ja erityisesti Turun ja Helsingin osalta sitä pidetään osana ilmiön nykytilaa.

4.2.3 Koulut

Voidaan mielestäni perustellusti väittää, että koulu on yksi alueen tärkeimpiä palveluita. Se on myös keskeinen osa alueen mainetta sekä pito- tai vetovoimaisuutta. Kun alue syystä tai toisesta segregoituu, se alkaa edelleen vaikuttaa siihen keitä alueelle muuttaa:

Että se [koulu] kestää hyvin erilaisen, heterogeenisen määrän oppilaita mutta sitten kun alkaa niinkun, jos ei tuu täydennysrakentamista, ja jos ei siihen alueen kehittämiseen käytetä voimavaroja, niin sit se alkaakin niin kuin rapautua ja siitä tuleekin semmoinen, se vajoo tavallaan se asuinalue, niin maineeltaan ja sitten se ihan niin kuin ilmiönä alkaa toteuttaa myös itseään ja sinne myös todentuu, että tää ei oo niin sanottu hyvä alue tai turvallinen alue tai haluttu alue lapsiperheille vaikka. (H1)

Perustilanne on, että peruskouluilla on oppilaaksiotto-alueet, ja kyseisen alueen eriytyminen näkyy koulun oppilasrakenteessa.²⁴ Maahanmuutto on yksi haastatteluissa esiin nouseva teema koulujen segregoitumisessa. Tämä on kuitenkin aiheena erittäin vaikea, ja haastateltavien vastaukset vaikuttavat olevan jossain määrin ristiriitaisia, siksi käytän tässä varsin pitkiä suoria sitaatteja. Miksi maahanmuutto sitten voi olla ongelma? Yksi haastateltava valottaa tätä ajattelua

... nythän se rupeaa kotoutumisen kannalta se rupeaa olemaan ongelma esimerkiksi siinä suhteessa, että jos meillä on niin kuin kouluja ja koululuokkia, joissa ei oikeastaan ole puhuta suomea ollenkaan. Se on minun mielestä ongelma niiden lasten tulevaisuuden kannalta, jotka käy sellaista koulua. Että miten he oppii opiskelemaan suomeksi ja oppii sellaiset suomen kielen valmiudet, että he pystyy esimerkiksi selviämään koulusta ja sen jälkeen opiskelemaan jonkun ammatin ja toimimaan työelämässä, mikä tietenkin meidän tarkoitus ja miten kaiken kaikkiaan he pystyvät toimimaan aktiivisina yhteiskunnan jäseninä ja ymmärtämään mistä asioista puhutaan. (H2)

Maahanmuutto liittyy oppimiseen siis ensisijaisesti kielen kautta: puutteellinen kielitaito on ongelma yksilötasolla²⁵, ja aggregaattitasolla sillä on joidenkin haastateltavien mielestä kouluja segregoivia vaikutuksia:

kyllähän se meilläkin niinku näkyy että maahanmuuttajataustaiset eivät pysty saavuttamaan samanlaisia oppimistuloksia. (H9)

Erilaiset segregoitumisen ulottuvuudet vaikuttavat kouluihin ja niiden maineeseen. Tämä kokonaiskuva nostetaan esille eri haastatteluissa:

Joo, ja se vaikuttaa tietysti tää vaikuttaa koulujen maineeseen. Jos siellä on nyt sellaisia oppilaita, joilla on perhetausta heikko, ja sitten tarvitsevat enemmän sitä opettajan tukea, ja jos sitä tukea ei ole riittävästi, siellä ei riittävästi henkilökuntaa. Se on raskasta sille, sillä niinku henkilökunnalle, ja sitten se niinku vanhemmat tietysti tekee sen

²⁴ Helsingissä hakeutuminen on vapaa seitsemänneltä luokalta (H1).

²⁵ En siis väitä, että maahanmuuttajat olisivat jotenkin itsessään huonompia oppimaan.

johtopäätöksen, että että mun lapsi ei saa parasta mahdollista opetusta paikassa, jossa opettajan kaikki voimavarat menee siihen järjestyksen ylläpitoon, taikka sitten niiden auttamiseen. (H7)

Toisaalta jotkut haastateltavat suhtautuvat kriittisesti ajatukseen, että kieli olisi ongelma:

Mun suurin, sellainen mikä on, etenkin tämän vuoden puolella, kun media päätti nostaa tämän asian esille, mikä on oikein hyvä, sekin lisää sitä tietoa, mutta että se miten asiasta kirjoitetaan, on se sitten Ylen koulukone, joka nosti S2-oppilaat, että ne on nyt se joku suuri syy tai vastaava, mikä aikaansaa, se nyt ei pidä millään lailla paikkaansa. (H5)

Toinen haastateltava nostaa tämän esille keskusteltaessa alueen maineesta. Se, että koululla on huono maine, koska alueella on paljon maahanmuuttajia, perustuu virheelliseen ajatukseen muunkielisten ja oppimistulosten yhteydestä:

Ja sitten taas toisaalta se että minkälaisen mielikuvan vanhemmat ja perheet luo siitä koulusta. Se ei välttämättä oo ollenkaan todellinen. Mutta se ei ilmiönä esimerkiksi paljastu oppimistuloksissa välttämättä. Meilläkin on kouluja joissa niin kuin ajatellaan että ei tuolla voi olla mutta silti siellä on hirvittävän korkeat oppimistulokset. Aatellaan että se ei oo niin sanottu ”hyvä koulu”. Meidän koulut on kaikki hyviä kouluja, meidän mielestä, mutta niin kuin vanhempien keskusteluissa. (H1)

Sama ajatus tulee esiin toisessakin haastattelussa:

Joo, se oli iso keskustelu mikä mediassa pyöri niinku se S2:n määrä, mutta sitten siinäkin... Totta kai se on osa ja se näkyy median keskustelussa ja näin ja siinäkin olisi sitten voinut tuoda... No itse vaikka näen, että että [X]n koulutuloksetkin on niinku koko maan vertailussa niin tosi hyvin ja siitä huolimatta, että meillä on niitä S2 opiskelijoita tai noin että se ei ole niin yksioikoista. (H7)

H5, joka edellä kyseenalaisti S2:n merkityksellisyyden, ei kuitenkaan itsekään pidä kielen tuottaman eron vaikutusta mitättömänä:

Sanotaan, että jos on oppilaita, joilla lähtötaso on matalampi, ja sitten on korkeampia, niin ne kaikki nousee siitä, ja nämä oli ykkösestä kolmoseen vai mites se nyt meni... oli seurattu, kaikki nousee kyllä, mutta se ongelma on nyt se, että ne jotka täällä on alhaalla, he ei saavuta sitä samaa tasoa. Kaikki nousee yhdessä, mutta sitä ei nyt tällä hetkellä ainakaan vielä osata ratkaista niin, että ne jotka tarvitsee sitä eniten tukea, että he nousisi

sieltä yhtä korkealle kuin muutkin. He kehittyy, mutta ovat edelleen siinä kohtaa jäljessä.
(H5)

Tätä on syytä jälleen laittaa perspektiiviin. Kuten H5 toteaa myöhemmin, erilaiset seikat voivat vaikuttaa samalla tavalla. Esimerkiksi vanhempien lukuharrastus, tai sen puute, voi vaikuttaa huomattavasti oppilaan lähtötasoon ja saavutuksiin. Mutta kuten nyt on ilmeistä, oppimistuloksista voidaan puhua ainakin kahdessa eri merkityksessä: oppimistulos saavutettuna tasona tai oppimistulos lähtötason ja saavutetun tason erotuksena. Molemmille näkökulmille on perustelunsa. Jälkimmäinen vaikuttaa erityisen relevantilta arvioitaessa kouluissa tehtyä työtä, edellinen taas on tärkeää ajateltaessa oppilaalle annettuja valmiuksia opintojen, työn tai kansalaisuuden²⁶ näkökulmasta.²⁷

Tämä syntyvä hieman ristiriitainen kuvaus tilanteen ongelmallisuudesta liittyy käsittääkseni asian poliittiseen painoarvoon, mutta myös yksinkertaisesti 'maineen' ongelmaan. Haastateltavat kuitenkin identifioivat jonkin verran sitä, milloin S2-oppilaiden määrä alkaa vaikuttamaan S1-oppilaiden vanhempien päätöksiin. H1 mainitsee, että kolmannes S2-oppilaita ei vielä vaikuta negatiivisesti, H9 taas että jos jo puolet ovat S2-oppilaita, se alkaa vaikuttaa kantaväestön valintoihin. H1 toteaa, että

mutta nää on niin kuin sellaisia, helposti keskusteluissa tulleita, että milloin se on niin kuin ongelma, tai milloin se nähdään niin kuin ongelmana.

Asia vaikuttaa olevan politiikasta tutulta sanonnalla ilmaistuna, että "niin on, jos siltä vaikuttaa". Ja se milloin asia alkaa vaikuttamaan siltä, että jossain on ongelmia, on herkkä asia. Palaamme tähän asiaan seuraavassa alaluvussa kun keskustelemme mediasta.

Koulujen yleisestä kehityksestä mainitsemisen arvoiselta vaikuttaa Tampereen tilanne. Tampere jakaa tasa-arvorahan allokointia varten koulut viiteen eri luokkaan. Viitoskorissa täyttyvät kaikki neljä Tampereen käyttämää segregaatiorakennetta (kuinka paljon väestöstä ilman toisen asteen koulutusta, S2-oppilaiden osuus, työttömien osuus, tehostetun tuen tarve), neloskorissa kolme, kolmosessa kaksi, kakkosessa yksi ja ykkösessä ei yksikään. Kehityssuunta on, että kolmos- ja kakkoskorin koulujen määrä vähenee, ykköskorin sekä nelos- ja viitoskorin koulujen määrä kasvaa. Ainakin Tampereella vaikuttaisi siis siltä, että koulut siis ääreistyvät.

²⁶ Huomaa termien 'kansallisuus' ja 'kansalaisuus' ero.

²⁷ Yhden termin käyttöä kahdessa eri merkityksessä yhdessä päätelmässä kutsutaan virhepäätelmäkirjallisuudessa ekvivokaatioksi, mutta tässä yhteydessä ei ole helppoa osoittaa kenenkään tekemää päätelmää. Silti on aina reilua selventää kuulijalle käytetty merkitys.

4.2.4 Muut tahot

Kysyin haastateltavilta seuraavaksi, millaisia yhteistyötahoja heillä on, ja miten he kokevat erilaisten yhteistyötahojensa ymmärtävän tämän monimutkaisen ilmiön, millaista yhteistyö asian tiimoilta on, ja miten kansalaiset, muut kunnan viranhaltijaorganisaatiot, kunnan luottamushenkilöt, muut kunnat, maakuntaliitto, valtio ja media tuntuvat asian käsittävän. Kysymyksellä oli monta tavoitetta, ensinnäkin tietysti hahmottaa tehtäväkenttää ja projektien sekä toimien kokonaisuutta, mutta toinen tärkeä tavoite oli edelleen kartoittaa sitä miten ilmiö viranhaltijoiden keskuudessa ymmärretään. Ajatuksena oli, että tilaisuus reflektoida muiden näkemyksiä ilmiöstä voisi sekä tuoda esiin ilmiön vastaisten toimien ongelmakohtia että edelleen selventää viranhaltijoiden omia näkemyksiä.

Vastauksista syntyy melko ristiriitainen kuva, joka voisi merkitä, että aihetta olisi voinut selvittää syvemmältäkin. Osa vastauksista oli myös hieman kierteleviä, erityisesti politiikan suuntaan. Haastateltavat saattoivat myös pelätä olevansa jossain määrin tunnistettavissa vastauksistaan, joten tämäkin saattaisi vaikuttaa epäsuoruuteen. Haastateltavien tehtäväkuvat olivat hyvin erilaisia eivätkä kaikki olleet missään tekemisissä kaikkien kysytyjen tahojen kanssa.

Kaikkiaan haastateltavilla oli melko vähän suoria kontakteja kansalaisten kanssa. Lähiöprojekteja tekevät korostivat kansalaisten aktiivista roolia projekteissa, tai jopa kokivat oman kuvansa olevan ”norsunluutornimainen”. He korostivat, että asukkaat tuntevat alueiden todellisuuden parhaiten. Silti osallistuminen ja toimijuus ja vaihtelee alueittain paljon. Toisilla alueilla ihmiset luovat omia kehitysprojektejaan ja osallistuvat aktiivisesti järjestettyihin kuulemistilaisuuksiin ja vastaavat kyselyihin. Joidenkin hiipuvien alueiden ihmiset eivät osaa välttämättä edes vaatia alueen parannuksia, mutta kun uusista aluekehittämisprojekteista tiedotetaan, niiden etenemisvauhti tuntui asukkaista tuskastuttavan hitaalta. Kansalaisten mielipiteeseen viitataan enemmän välillisesti, esimerkiksi alueiden maineista keskusteltaessa.

Muun virkakoneiston käsitykset ilmiöstä olivat haastateltavien mielestä suhteellisen yhtenevät haastateltavien kanssa, mutta vaihtelu oli kuitenkin suurta. Erityisesti ylimmän johdon osalta koettiin saatavan tukea²⁸, mutta hallinnon väliporaat saattoivat suhtautua asiaan varauksellisesti. Tätä selitettiin sillä, että segregatioon liittyvät asiat koettiin työtaakkaa lisääväksi, ikään kuin ”taas

²⁸ Haasteltujen kaupungeissa oli pormestari, joten ylin johto ei tarkoita vain viranhaltijoita.

uudeksi asiakksi”, joka oli otettava huomioon, ja joka lisäsi ulkopuolisten puuttumista omalle työsaralle. H1 toteaa oman alansa ihmisten ymmärtävän ilmiötä perin pohjin mutta muiden alojen osalta vitsailee, että kaverin työhän osataan aina parhaiten. H3 haastateltava kertoo puhuneensa asiasta vuosia eri yhteyksissä, mutta silti kohdanneensa johtajatasolla ihmettelyä siitä mitä kaavoituksella voidaan tehdä segregaatiokehityksen estämiseksi, mikä vaikuttaa hurjalta ajatellen, että kaavoituksella ohjataan kaikkea rakentamista kaupungeissa. H4 puolestaan korostaa muutosjohtamisen prosessia, ilmiön eteen tehdään paljon, mutta toiminnot on tehty eri toimialojen näkökulmista ja tarvittaisiin paljon yhtenäisempää toimintaa. Silti useampi haastateltava sanoo, että kaikkiaan virkakunta kyllä hahmottaa, että kyse on syrjäytymisen ehkäisystä tai laajemmin kaikkien hyvinvoinnista, ja se, että segregaation ehkäisy on nostettu kärkihankkeisiin ja strategioihin, lisää tietoisuutta. Yleiskuva on, että varsinaisia erimielisyyksiä tai kiistoja asiasta ei viranomaispuolella ole, mutta tilannekuvan ja toimien yhtenäisyyden eteen on syytä tehdä edelleen töitä.

Haastateltavat edustivat alueidensa keskuskaupunkeja. Kysyttäessä lähikuntien suhtautumista asiaan he eivät suoranaisesti kommentoi näkemysten yhtenäisyyttä, mutta isolle kaupungille lankeavaa suurempaa taakkaa kommentoidaan melko yleisesti. Näkemys on, että seutukunnat mieltävät segregaation isojen kaupunkien ongelmaksi:

siinä on sellaista, että kun X on keskuskunta ja X:ssä on segregaatio on vahvempaa kuin esimerkiksi ympäryskunnissa, niin tavallaan siihen ei ainakaan mitään apuja mistään muualta tule. (H2)

Kokonaisuudessaan tilanne ei ole näin synkkä, sillä valtio rahoittaa joka vuosi kouluja tasa-arvorahalla ja tukee erilaisia lähiökehittämishankkeita, mutta keskuskaupunkien asennetta sitaatti kuvaa. Kaupunkien on otettava itse vastuu kehittämisestään. Esimerkiksi Tampereen tavoite on, että kaupungin uudesta asuntotuotannosta 30 %:a on ARA-tuotantoa. Ympäryskuntien ei koeta olevan riittävän aktiivisia vuokra-asuntojen rakentamisessa, ja pyrkivän lähinnä houkuttelemaan hyvätulaisia omakotiasujia (H1, H3). Tilanne on kuitenkin jonkin verran helpottunut MAL-sopimuksien myötä ja kuten teoreettisessa osuudessa näimme, ongelma ei kosketa vain keskuskaupunkeja. Haastateltavien mukaan sekä Tampereen että Turun seudulla lähikunnat pyrkivät nykyään aktiivisilla toimilla vähentämään ongelmaa. H4 muistuttaa, että siinä missä isoissa kaupungeissa negatiivinen kehitys koskettaa eniten lähiöitä, seutukunnissa taajamien keskukset näivettyvät, haasteita kohtaavia alueita löytyy kaikista ympäryskunnista. Maahanmuuton osalta haastateltavat toteavat, että seutukunnat pyrkivät pitämään kustannukset keskuskaupungin harteilla.

Ukrainan sota, ja sen tuomat pakolaiset, kuitenkin muuttivat tilannetta jonkin verran: keskuskaupunkien resurssit eivät riittäneet esimerkiksi valmistavan opetuksen järjestämiseen kaikille ja seutukuntien oli otettava myös vastuuta (H1). Yleisemmällä tasolla Tampereen seutuyhteistyötä pidetään lupaavana, ja sitä seurataan myös Turussa. Helsinginseudulla yhteistyö ei ole haastateltavien mukaan kovin vilkasta tällä hetkellä, mutta ei kuitenkaan olematonta.

Haastateltavat kokevat MAL-sopimukset tärkeäksi välineeksi keskustella segregatiosta seututasolla. Isoille kaupungeille tärkeä yhteistyön arena voisi olla myös kuusikko-yhteistyö, sillä isot kaupungit painivat saman tyyppisten ongelmien kanssa, mutta kaikki haastateltavat, joita asia koskisi suoraan, eivät nosta sitä kovin tärkeäksi tällä alalla. Yhteistyö on enemmän tiedonvaihtoa erilaisista malleista. Valtio koetaan tärkeäksi kumppaniksi erilaisten rahoitusten myötä, ja haastateltavat myös kokevat, että valtion suunnalta ilmiön luonnetta ymmärretään hyvin.

Poliitikkojen käsitys segregatiosta on haastateltavien mukaan suurimmaksi osaksi ajantasainen ja järkevä. Isojen kaupunkien johdossa ymmärretään, että vaikka olemme vielä Keski-Eurooppaa jäljessä, ilmiö voi johtaa vakaviin ongelmiin ja siihen halutaan puuttua. Jossain mielessä tämä on yllätyskin, koska segregatio ilmiönä liittyy myös viime vuosina voimakkaasti politisoituneeseen maahanmuuttoon. H4 naurahtaa, että luottamuspuoli on ”se hankalin kakku”, ja H2 hyväksyy näkemyksen, että luottamuspuolella käsitys asiasta vaihtelee eniten muttei halua tarkentaa asiaa. Toisaalta se, että teema on löytänyt tiensä keskeisiin ohjausasiakirjoihin antaa odottaa, että luottamushenkilöt ovat ajan tasalla. H1 kuitenkin mainitsee, että asiaan liittyy poliittinen huolipuhe, joka ei aina ole suhteessa todellisuuteen. H4:kin tarkentaa, että yleensä ottaen lautakunnissa asiaan suhtaudutaan hyvin (saman toteaa myös H3) ja asioiden tuomista lautakuntiin sekä kaupungin että seutukunnan tasolla kiitellään, mutta esimerkiksi valtuuston julkiset keskustelut, tai sosiaalisessa mediassa esitetyt käsitykset ovat välillä täysin epätietoisia jo tehtävistä toimista:

lautakunnassa esimerkiksi keskustelu on hyvin asiantuntevaa, koska se ei ole julkista. Mutta sitten kun mennään siihen julkiseen teatteriin, niin niitä saatetaan kohdella myös niitä toimia, niistä saatetaan puhua rumemmin tai tarkoitushakuisemmin. (H1)

Ristiriitaisuutta esiintyy myös siinä, että tiettyjen ryhmien ei haluta keskittyvän jollekin alueelle, mutta toisaalta ei hyväksytä heidän sijoittamistaan ”paremmille” alueillekaan (H4).

Suhde mediaan on kaksijakoinen ja liittyy myös keskeisesti kaupunginosien maineeseen. Jo muutama tilannetta yksipuolisesti kuvaava lehtiartikkeli voi vaikuttaa olennaisesti alueen maineeseen, ja useampi haastateltava arvostelee lehtiartikkelien ja median luomaa mielikuvaa tietyistä alueista yksipuolisuudesta (sekä koulujen että kaupunginosien osalta). Joistakin lähiöistä otetut kuvat ovat jopa vakiintuneet niin, että aina kun puhutaan lähiöiden ongelmista, jutun kuvituskuva on aina tietyistä lähiöstä, vaikkei artikkeli edes koskisi tätä lähiötä. Toinen seikka on niin sanotut klikkiotsikot. Usein itse artikkelit ovat asiallisia, mutta jutun otsikko ei.

Toisaalta haastateltavat eivät pidä median vaikutusta valtavana tai yksipuolisena. Useampi haastateltava viittaa myös tietoonsa kaupunkilaisena, ja tiedän itsekin saaneeni alkuperäisen ja hitaasti muuttuvan kuvani Turun kaupunginosista ”epävirallisista” lähteistä. Eikä median kirjoittelu ole yksinomaan negatiivista. Yksi haastateltava Tampereelta totesi, että media on myös kirjoittanut paljon positiivisia juttuja alueesta, jonka palveluiden parantamiseen kaupunki on viime vuosina käyttänyt yli 40 miljoonaa euroa. Ongelmalliseksi koettiin kuitenkin kevään -23 aikana julkaistu koulukone, joka keskittyi S2-oppilaisiin, joiden määrästä ei haastateltavien mukaan yleensä ottaen voida suoraan päätellä oppimistuloksia.

4.2.5 Mittarit

Segregaation itsensä hahmottamiselle ja sitä purkavien toimien tekemiselle on olennaista, että viranomaisilla on ilmiöstä tarkkaa ajantasaista tietoa. Kuten alun teoriaosassa näimme, tutkimuskirjallisuutta on paljon, mutta kaupungit tekevät paljon erilaista seurantaa. Kaikissa kolmessa kaupungissa käytettiin erilaisia objektiivisia mittareita, kuten tulotaso, työttömyyttä, S2-kielisten osuutta tai vailla toisen asteen tutkintoa olevien osuutta. Koulutoimessa testataan eri aineiden oppimistuloksia, ja tuloksia myös pyritään yhdistämään terveys- ja hyvinvointikyselyihin.

Ongelmia mittareissa haastateltavien mukaan kuitenkin oli, ja osa näistä on ilmiön teoreettisen kirjallisuuden perusteella tuttuja. Osa mittareiden aineistoista on esimerkiksi postinumerotasolla, mutta tällaisella tasolla syntyvät keskiarvot eivät onnistu kuvaamaan alueita, joiden sisällä saattaa olla hyvinvoivia ja huonompia taskuja, joiden asukkaat eivät välttämättä ole missään tekemisissä keskenään. Keskiarvo saattaa siis olla hyvä, mutta alue sisältää silti ääripäitä. Viranhaltijat olivat onnistuneet identifioimaan sen tutkimustuloksen (Ham & Tammaru 2016), ettei lähellä sijainti tarkoita, että asukkaat kohtaisivat vaikkapa toisista tuloluokista olevia ihmisiä, koska alueen sisäisistä

taskuista ei välttämättä haluta mennä esimerkiksi samoihin kerhoihin tai kouluihin. Myös esimerkiksi koulujen oppilaaksiotto-alueet eivät välttämättä olleet samoja kuin mittareiden käyttämät alueet, joten aineiston erilaiset ristiinpeilaukset eivät välttämättä onnistu. H3 huomauttaa myös, että esimerkiksi jos alueella on paljon yksityisten omistamia vuokra-asuntoja, suuri osa näistä saattaa olla sijoituskohteita, joten omistajista kerätyt tilastot eivät välttämättä kuvaa alueen segregaatiota. Jokainen alue on kuitenkin hieman erilainen ja tilastojen tulkinta vaatii paikallistason ymmärrystä. Tilastot voivat kertoa missä yhdistyvät pienituloisuus, lapsiperheet ja maahanmuuttajuus, mutta esimerkiksi Tampereen Hervanta on tällaiseksi alueeksi erikoinen, sillä sinne on muuttanut paljon korkeasti koulutettuja. Valinta tilastoalueen, postinumeroalueen ja vaikka 250m*250m ruutujen välillä ei ole ongelmatonta.

Toinen ongelmaryhmä tiedon ja mittareiden suhteen oli, että tieto on pitkälti objektiivisiin mittareihin perustuvaa, ja useat vastaajat mainitsivat, että niiden tarvitaan ohelle subjektiivisia ja ilmiöpohjaisia mittareita. Tällaiset mittarit pääsevät nopeammin kiinni alueilla tietyillä hetkillä menossa oleviin kehitystrendeihin. Kehitystyötä uusien mielenkiintoisten mittareiden eteen tehtiin kyllä, esimerkiksi kauppojen ostotietojen kokoamista ja tor-verkon hakujen seurantaa ja tarkempia kyselyitä siitä missä alueilla koettiin turvattomuutta.

Kolmas ongelmaryhmä oli hallinnon sisäinen. Yksi haastateltava korosti hallinnon näkökulman olevan lähtökohtaisesti norsunluutornin tietoa, joka vaatii rinnalleen alueella elävien ihmisten kokemuksellista tietoa. Haastateltavat kertoivat myös, että ilmiön seuraamiseen kehitetyt mittarit olivat usein toimialojen sisällä syntyneitä, ja eivät siksi suoraan käännettävissä toisen toimialan tarpeisiin. Lisäksi tieto oli usein luonteeltaan sirpaleista ja vaati huomattavaa yhdistelemistä, tai hallinnon edustajat eivät suorastaan tiedä mitä hallinto tietää. Tämä siis siitä huolimatta, että haastateltavien kaupunkien organisaatioihin kuuluu tiedonhallinnan yksiköitä. Tiedolla johtaminen vaikutti haasteelliselta ja samaahan tuntuisi kertovan aiemmin mainittu tarve 'matkasaarnaamiselle'. Nämä kaikki ongelmat olivat identifioitavissa kaikkien kolmen kaupungin haastateltavien vastauksista, mutta ehkä korostetuimmin Turussa: yksi haastateltava oli tyytymätön käytössä oleviin mittareihin, toinen oli tyytyväinen perusmittaristoon mutta kaipasi erityisesti vaikuttavuutta kuvaavien mittarien kehittämistä, ja kolmas totesi, että tietoa kyllä on, mutta tämän tiedon perusteella toimiminen on selvästi isoin haaste.

Silti haastattelujen perusteella vaikuttaisi olevan syytä todeta, että näitä mittariston ongelmia ei pidä liioitella. Vastausten yleinen sävy oli, että ongelmista huolimatta suhteellisen päteviä mittareita on,

niitä pyritään jatkuvasti kehittämään edelleen, kaupungit tekevät omia tutkimus- ja selvitystöitään, ja isoissa kaupungeissa on henkilöitä, joiden pääasiallinen tehtävä on puuttua segregatioon sekä omalla toimialallaan että parantaa kaupungin eri toimialojen yhteistyötä ilmiön vastaisessa työssä, joten mittareita ei olettaisi käytettävän yksisilmäisesti.

4.3 Toimenpiteet

Seuraavaksi haastateltavilta kysyttiin heidän oman organisaationsa keinoista vaikuttaa ilmiöön. Niiden voidaan katsoa jakaantuvan kahteen päätyyppiin, toimialan varsinaiseen toimintaan liittyviin keinoihin ja hallinnon sisäisiin toimiin joko oman toimialan sisällä, tiettyjen toimialojen välillä tai kaikkia toimialoja koskien. Varsinaiseen toimintaan liittyvät keinot riippuivat luonnollisesti toimialasta. Tosin aina ole luontevaa puhua erillisistä keinoista, vaan siitä, että toiminnassa otetaan huomioon segregatian ehkäisyn tavoite.

Kaupunkiympäristön toimialalla yleisimmän tason varsinaisen toiminnan keinoja olivat tässä otoksessa asunto- ja maankäyttöpolitiikan linjaukset ja kaupunkiseudun rakennesuunnitelmat. Näitä linjauksia tehdään sekä seututasolla että kaupunkitasolla.²⁹ Seututasolla merkittäviä dokumentteja ovat MAL-sopimukset valtion ja kaupunkiseutujen välillä, joissa segregatian ehkäisy ja asuinalueiden monimuotoisuus ja asutokannan monipuolisuus on yksi keskeinen tavoite, ja nämä sopimukset myös asettavat seudullisia tavoitetasoja kohtuuhintaiselle asumiselle.³⁰ Kuten todettua, suuret kaupungit ovat nostaneet segregatian ehkäisyn myös omiin kaupunkistrategioihinsa. Tärkeä tapa³¹ vaikuttaa segregatiokehitykseen haastateltavien mukaan on yleis- ja asemakaavaan asetettavat vaatimukset. Keskeistä on, että kaavat tukevat rakennusten (erilaisia talotyyppejä), omistusmuotojen (omistus, aso- ja vuokra-asunnot) sekä asuntojen koon (yksiöitä, kaksioita, perheasuntoja) monipuolisuutta:

²⁹ Luonnollisesti myös valtiolla on omat asuntoliittiset ohjelmansa. Ympäristöministeriön valmisteleman ohjelman kahdeksasta tavoitteesta toinen on, että ”Asuntotarjonta vastaa eri väestöryhmien tarpeisiin, ja asuinalueet ovat sosiaalisesti kestäviä”. Tätä tarkennetaan linjaamalla, että ”Asuinalueiden monipuolinen ja monisukupolvinen asukasrakente ehkäisee osaltaan negatiivista segregatiota” (Ympäristöministeriö 2021, 4).

³⁰ Ks. [https://ym.fi/maankayton-asumisen-ja-liikenteen-sopimukset#:~:text=Maank%C3%A4yt%C3%B6n%20asumisen%20ja%20liikenteen%20\(MAL.seudun%20ja%20valtion%20v%C3%A4list%C3%A4%20yhteisty%C3%B6t%C3%A4.](https://ym.fi/maankayton-asumisen-ja-liikenteen-sopimukset#:~:text=Maank%C3%A4yt%C3%B6n%20asumisen%20ja%20liikenteen%20(MAL.seudun%20ja%20valtion%20v%C3%A4list%C3%A4%20yhteisty%C3%B6t%C3%A4.)

³¹ Tällä en tahdo väittää, että kuntien käytössä olevat keinot ovat tärkeimmät tai tehokkaimmat. Saattaa olla, että yleisemmät yhteiskuntoliittiset keinot, kuten tulojen tasaus tai perhepoliittiset tuet, ovat tärkeämpiä. Ks. esim. Kortteinen 2022, 52–53.

edellyttämme, että tehdään monimuotoista asuntotuotantoa, tehdään monimuotoisia asuinympäristöjä, tehdään sekoittavaa maankäyttöä, sekoitetaan talotyyppejä, ei tehdä omakotitalomattoja, ei tehdä kerrostalomattoja myöskään. (H3)

Jos kaava ei aseta tällaisia tavoitteita, niitä ei voida tontinluovutuksessakaan realisoida. Keskeistä on myös, että tämä ajatus on mukana sekä uusien alueiden kaavoittamisessa että täydennysrakentamisessa. Monipuolisuutta realisoidaan esimerkiksi edelleen vaatimalla, että kerrostalon tulee sisältää vähintään 25 %:a perheasuntoja, tai että tuettua vuokra-asumisrakentamista sijoitetaan alueille, jossa sitä ei vielä ole, ja että alueilla, joissa tuettua asumista on, sen osuus ei ylitä 15 %:a suuralueen asuntokannasta.

Niin yleishallinnon, asumisen kuin koulutussektorinkin edustajat mainitsevat palveluiden kehittämisen ja palveluverkon kokonaistarkastelun keskeisenä keinona vaikuttaa asuinalueiden veto- ja pitovoimaan. Näillä tarkoitetaan kaikkea julkista ja kaupallista palvelua, urheiluhalleja, neuvoloita jne. Julkisista palveluista koulu on asuinalueelle keskeinen:

se houkutteleva koulu on tae sille asuinalueen hyvinvoinnille. Ja tavallaan tätä, tavallaan se koulu sellaisena pitovoimana ja sellaisena kultaisena, se on kärkituote... (H1)

Segregaation ehkäisemisen keinoja palveluiden alueella ovat uuden palvelurakennuskannan tuottaminen, vanhan korjaaminen, ja palveluiden sisällön tarkastelu. Palvelut ovat kaikille asuinalueille tärkeitä, mutta rakennuskannaltaan rapistuva alue, jonka palvelut vähenevät, on erityisessä vaarassa.

Useat haastateltavat raportoivat myös erilaisista osallistamisen menetelmistä. Asukasraadit ja erilaiset asukaskyselyt ovat kaikissa kolmessa kaupungissa käytettävä menetelmä, Turulla esimerkiksi ”kerrokantasi.turku.fi” ja Helsingissä ”omastadiäänestys.hel.fi”. Näiden lisäksi kaupungeissa järjestetään erilaisia kylätapahtumia, turvallisuuskokouksia muita ’place-making’ -tyyppisiä tapahtumapuistoja ja muita tempauksia. Nämä toimet tietysti eivät sinällään kohdistu pelkästään segregaation ehkäisemiseen, mutta haastateltavien mukaan niitä käytetään myös erilaiseen tiedonhankintaan esimerkiksi täydennysrakentamista suunniteltaessa:

että me tunnistetaan ne – – alueelliset vahvuudet, niin se on musta tärkeätä myös siinä, että se tehdään niiden alueen luonteen ja identiteetin mukaisesti sitä kehitystä ja pidetään ne nykyiset asukkaat suunnittelussa ja toimenpiteissä mukana. Ja sitä kyllä

pyritään tekemäänkin että jotenkin saataisiin niitä vahvuuksia – – nousemaan sieltä esiin. (H8)

Sivistyksen toimialalla keskeinen segregaaation vastainen keino on lisäresurssointi, jonka valtion myöntämä positiivisen diskriminaation raha mahdollistaa. Helsinki käyttää myös omaa tarveperustaista tukeaan. Käytännössä tällaisilla rahoilla voidaan järjestää pienempiä opetusryhmiä, erityistä tukea, mm. kielitukea ja palkata koulunkäynnin ohjaajia. Viime vuosina on myös palkattu niin sanottuja kouluvalmentajia, jotka pyrkivät yhteistyöhön huoltajien kanssa. Useampi sivistystoimen haastateltava mainitsee myös tunne- ja vuorovaikutustaitojen opettamisen yhtenä keinona. Opetussuunnitelman kautta kaupunki voi tarjota muitakin tasa-arvoa parantavia mahdollisuuksia ja kokeilla erilaisia mahdollisuuksia vaikuttaa, esimerkiksi järjestää skidialogeja, ottaa maahanmuuttajien äitejä kouluille opiskelemaan kieltä tai jakaa kuukautissuojia erityisryhmille.

Oma iso asiakokonaisuutensa ovat niin sanotut lähiöohjelmat, jotka ovat tyypillisesti valtion ja kuntien yhteisiä projekteja. Vuosina 2020–2022 toteutettiin 24 ohjelmaa 13 eri kaupungissa³². Erilaisia hankkeita on toki ollut jo 60-luvulta lähtien, viimeaikaisista merkittävimpiä ovat ehkä Myllypuron hanke Helsingissä ja Tampereen kaupungin 2010-luvulla toteuttama Tesoman kehittäminen, joka maksoi yli 40 miljoonaa euroa. Tällaiset hankkeet yhdistelevät usein hyvin erilaisia keinoja, joita listasin luvussa 2.5: asutokannan ja palveluiden uudistamista, virkistys- ja viherrakentamista sekä alueen yleisen ilmeen kohentamista, alueen koulujen tukemista tai jopa uusien koulutuslaitosten sijoittamista alueelle, mutta myös paljon erilaisia yhteisöllisyyden projekteja, joilla asukkaat sekä osallistetaan sekä lähiöprojektiin itseensä ja alueen tulevaisuuteen.

Lähiöprojektit ja niistä saadut kokemukset tuntuvat vaikuttaneen koko segregaaation vastaiseen toimintaan paljon. Peltolammin ja Multisillan 2020–2022 toteutettu lähiöohjelma tehtiin neljän teeman alla: hyvinvoivat asukkaat, hyvä arjen ympäristö, palvelut lähellä ja yhdessä tekeminen. (Tampereen kaupunki 2022, 20–45) Esimerkiksi Helsingissä segregaaation vastaisia toimia on listattu neljän eri kokonaisuuden alle: elinvoiman vahvistaminen, viihtyisyyden parantaminen, palveluiden parantaminen ja osallisuuden lisääminen. Nämä muistuttavat hyvin paljon Tampereen hankkeen pääkohtia.³³ Tämä ehkä jossain määrin kuvaa toimien laajuutta ja luonnetta; haastateltavien mukaan eri toimialat pyrkivät oman toimintansa puitteissa vaikuttamaan ilmiöön, eikä kaikkia segregatiota

³² Katso <https://ym.fi/lahioiden-kehittaminen>.

³³ En tahdo tällä väittää mitään vaikutuksen suunnasta, Helsingin kaupungilla on pisimmät perinteet kaupunginosakehittämisessä aina Siilitien projekteista 1960-luvun alusta asti. Mutta sitä, että hankkeiden ajattelu konvergoituu, voisi alustavasti pitää merkinä jonkinlaisesta ymmärryksen ja tiedon kumuloitumisesta.

ehkäisevää tai lieventävää toimintaa voida mielekkäästi pitää vain segregaaation vastaisena toimintana. Kyse on laajemmin hyvinvoinnin ja tasa-arvoisen kehityksen teemoista osana syrjäytymisen ehkäisyä. Esimerkiksi koulutoimesta mainitaan, että mitä enemmän lapsia saadaan varhaiskasvatukseen piiriin, sitä parempi tasa-arvon näkökulmasta, sillä varhaiskasvatukseen tiedetään vähentävän lasten taustasta johtuvia oppimiseroja. Lähiöprojekteissa nämä keinot vain yhdistyvät kokonaisvaltaisesti aina fyysisen ympäristön muuttamisesta osallisuuden kokemuksen rakentamisen kautta aluebrändäykseen.

Hallinnon sisäisiä toimiakaan ei voi täysin erottaa edellä mainituista varsinaisen toiminnan keinoista. Laajimmillaan ne ovat esimerkiksi isojen kaupunkien, kuntaliiton, maakuntien ja valtion välistä keskustelua, jossa jaetaan informaatiota ja kokemuksia toiminnasta, ja joka voi realisoitua erilaisina toimenpiteinä. Toistuva teema haastatteluissa on poikkihallinnollisuus, se että ”aina oikea käsi tietää mitä vasen tekee” (H5). Myös erilaiset ohjausryhmät, jotka pyrkivät koordinoimaan eri toimialojen toimintaa, ovat tärkeässä asemassa, ja niihin liittyvä ’matkasaarnaaminen’, jossa pyritään varmistamaan toisaalta, että segregaaation näkökulma otetaan huomioon kaikissa toimissa, esimerkiksi palveluverkon suunnittelussa ja toisaalta, etteivät alojen toimet ainakaan haittaa toisiaan. Tärkeää on myös pitää huolta, että segregaaation vastaiset toimet todella löytävät tiensä budjetteihin. Haastateltavien mukaan myös kaupungin sisällä on tärkeää osallistaa eri toimijoita, jolloin sitoutuneisuuden aste kasvaa. Oma tärkeä osansa poikkihallinnollisuutta on myös tiedontuottamisen ja käyttämisen keinot. Kaupungit tuottavat paljon tietoa, mutta se ei aina ole kaikkien relevanttien tahojen saatavilla, kuten H1 toteaa, ”aina ei tiedetä mitä tiedetään”, ja poikkihallinnollisilla toimilla pyritään vähentämään tätä tiedon alikäyttöä.

Yhteenvetona, toimenpiteiden kirjo on laaja. Koska segregoitumisen hillintä koetaan kytkeytyvän osaksi laajempaa hyvinvoinnin edistämistä, toimenpiteitä tehdään monella toimialalla. Toimenpiteet sisältävät sekä toimialojen koordinoitua, olemassa olevan toiminnan suuntaamista ja uusien projektien ja hankkeiden luomista ja ulottuvat aina asunto- ja maapolitiikan linjauksista seututasolla harrasterahojen suuntaamiseen tietyille alueille tai ryhmille. Toimenpiteet myös sisältävät alueisiin ja yksilöihin suuntautuvia toimenpiteitä.

4.4 Toimenpiteiden valikoituminen ja valinnan prosessit

Seuraavaksi kysyin haastateltavilta miten toimenpiteiden kokonaisuus oli valikoitunut. Lähestyin tätä eri suunnista, kysymällä esimerkiksi millaisin perustein toimenpiteitä otetaan mukaan, millaista keskustelu toimenpiteistä yleensä ottaen on, millaisia prosesseja toimenpiteiden valintaan yleensä kuuluu, kytkeytyvätkö toimenpiteet kaupungin strategiaan ja jos voitaisiin aloittaa tyhjältä pöydältä, päädyttäisiinkö samoihin ratkaisuihin. Ääripäät vastauksissa toimenpiteiden valikoitumiseen olivat, että toisaalta

[m]itä olen tässäkin nostanut esille, että mielestäni ei ole tarpeeksi hyvin tietoa siitä, mitkä ovat ne parhaat keinot. Jos olisi tietoa, eihän kukaan tekisi mitään muuta kuin niitä. (H5)

ja toisaalta

sellaisia, mitä he oli muutenkin jo niin kun ajatelleet, koska se on niinku tehokkainta sen sen toiminnan kannalta, että ei niinku lähdetä keksimään pyörää alusta. Ne ei varmaan... niinku ajan mittaan muuttuu ja ja tota.lisääntyy ja ja ja tota, kun ymmärrys lisääntyy, niin niin tota saadaan sinne sitten lisääkin materiaalia. (H7)

Ironista ristiriitaa selittää se, että vastaajat edustivat eri toimialoja ja eri tehtävänkuvia. Yksi haastateltava kokosi tiekarttaa uusista toimista, toinen toteutti olemassa olevaa, toimialansa perinteistä nousevaa tapaa edistää tiettyä asuinalueita. Luonnollisesti tällainen variaatio myös vaikutti siihen, miten paljon tietyiltä haastateltavilta oli luontevaa kysyä toimenpidekokonaisuuden valikoitumisesta, mutta muutenkin haastateltavien informatiivisuus tämän osan suhteen vaihteli huomattavasti.

Toimenpiteiden kokonaisuuksia koottiin kaupunkien sisällä keräämällä ideoita viranhaltijoilta, ja sijoitettiin teemojen mukaan eri kokonaisuuksien alle. Ideoita oli kerätty sekä haastatteluilla että kaupungin sisäisillä webinaareilla. Kun toimia tällä lailla kerättiin, ja teemana oli jo erikseen segregaatoin ehkäisy, eivät toimet useimpien haastateltavien mukaan kohdanneet vastustusta kaupungin virkaorganisaation sisällä. Silloin kun toimia esiteltiin erillisinä kokonaisuuksina, niitä perusteltiin tasa-arvon, elinvoiman, hyvinvoinnin ja taloudellisten näkökulmien kautta. Muutama haastateltava suhtautuu kuitenkin toimien saamaan vastaanottoon jossain määrin skeptisesti ja mainitsee, että kuten hyvinvointia lisäämään pyrkivät toimet yleensä, puheet ovat helposti tekoja

komeampia ja vaalikauden pituutta ajattelevalle luottamushenkilölle tällaiset toimet voivat olla hankalia:

Se että täytyisi panostaa nyt ja luottaa siihen, että se jollain aikavälillä kantaa hedelmää – on helppo säästää, kun ei voi olla varmuutta siitä, että tuottaako se jollain pitkällä aikavälillä hedelmää. Samat päätöksentekijät eivät ole poimimassa niitä hedelmiä, jotka on siihen sijoittanut. Mielestäni siinä on sellainen vaikeuden logiikka. (H2)

Useat haastateltavat kuitenkin mainitsevat, että jos toimenpide on hyvin perusteltu, se saa usein hyvän vastaanoton. Se että segregaatoin ehkäisy on mainittu kaupungin strategiassa ja pormestariohjelmassa, koetaan myös hyväksi. Se antaa toimenpiteiden perusteluille lisää ”selkänöjää” eikä ole päätyntä sattumalta strategiaan:

Niin kun kun semmoiset niin kun todisteet tuodaan päättäjien silmille, niin kyllähän siihen on pakko reagoida, ja sitä kautta ne varmasti on tullut sinne sitten strategiaan mukaan. (H7)

Toisaalta strategia on välillä hieman etäinen seikka, ja niiden paikoittaista yleisyyttä kritisoidaan liiallisesta ”yleisten hyvien luetteloinnista”. Ja vaikka strategia on tärkeä ja johtajat kokevat sekä välittävänsä kaupungin strategiaa omalle toimialalleen ja vievänsä oman toimialan asioita strategiaan, jotkut haastateltavat myös korostavat proaktiivista suhtautumista luottamushenkilöihin nähden:

tämä julkisorganisaatiossa toimiminen edellyttää aina sitä, että poliittinen päätöksenteko on totta kai, se on se ylin päätöksenteko, mut meidän pitää... sitä ei saa käsitellä niin, että me vaan odotetaan, että mitäs se politiikka sanoo ja nyt me tehdään mutta ei sitten myöskään loukkaantua, jos nyt ihan se meidän timanttinen ajatus ei menekään läpi. (H1)

Silti vain yksi haastateltava raportoi ehdotetusta mutta hylätystä keinosta, kun puhumme erillisistä segregaatioon nimenomaan kohdennetuista toimista, ja tässäkin tapauksessa kyse oli taloudellisesti arvokkaasta toimenpiteestä, jonka piiriin ei saatu riittävästi ihmisiä.

Haastateltavat uskovat, että toimenpiteet, joita nyt sovelletaan, olisivat mukana myös jos toimia ryhdyttäisiin nyt valitsemaan puhtaalta pöydältä. Mutta haastateltavat kuitenkin nostavat esiin, että toimintaa tulisi suunnitella eri lailla:

Ehkä jos jotain tekisin toisin, niin lähtisin ehkä vahvemmin tekemään sitä suunnittelua, sen mallin luomista jo kaikki toimialat yhdessä – – olisi ehkä parempi niin, että jo sitä suunnitelmaa tehdessä ja luodessa niin osallistettaisiin kaikkia, että se olisi sitten kaikkien yhteinen. (H8)

Syntyvä kuva kuitenkin on, että suuria muutoksia eivät viranhaltijat tekisi olemassa oleviin toimintatapoihin, vaan kyse on enemmän lähestymistavoista, paremmasta valmistelusta ja eri ihmisten paremmasta sitouttamisesta toimintaan:

jos laittaisi puhtaalta pöydältä niin ehkä me paremmin jotenkin hyödynnettäisiin se tietopohja ja mitä niinku... tietoa on siitä, mikä voisi olla vaikuttavaa. Ja ehkä tehtäisiin jotenkin selkeämpiä priorisointeja (H9)

Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että haastateltavat ajattelisivat asioiden olevan ruusuisesti, palaamme arviointiin myöhemmin. Mutta kehittämisen ajatukset kulkevat uuden ajattelun ja keinojen etsimisen, eri viranomaisten yhteistyön ja osallistumisen vahvistamisen teemoissa. Yleensä ottaen julkishallinnon logiikka toimenpiteiden suhteen on, että ”jos joku on tuotu rakenteeseen, niin siitä luopuminen on tosi vaikeata” (H1).

Koulutoimen puolella koetaan, että toimet eivät herätä paljon vastustusta, koska ne eivät tyypillisesti edellytä suuria muutoksia:

Se olisi eri, jos me lähdetäisiin vaikka asuinalueilta busseilla kuljettamaan oppilaita eri puolille kaupunkia. Että nyt segregaaation estämisen nimissä, niin sekoitetaanpa nämä kaikki koulut, niin sitten luulisin, että tulisi aika paljon vastustusta. (H1)

Positiivisen diskriminaation raha ei itsessään myöskään näytä aiheuttavan suurta vastustusta, toimet koetaan perustelluiksi. Mutta useampi haastateltava mainitsee, että tämä on myös kiinni koulutuksen rahoituksen yleisestä tasosta:

Ainoa mikä tulee sitten jos esimerkiksi rahalla lähdetään korjaamaan tiettyjen alueiden budjetit, jos meidän perusrahoitus on hyvin ohut. Silloin tulee hätähuuto, että ”yrittäkää muistaa meidät tavalliset koulut”. (H1)

Tilanne on vastustuksen suhteen kokonaan toinen kun puhumme fyysisen ympäristön muuttamisesta. Ongelmia syntyy kahdella tasolla, asukkaiden suhteen ja hallinnon ristiriitaisten tavoitteiden suhteen. Eri asukkaissa alueiden uudistaminen herättää hyvin erilaisia ajatuksia:

kun se väki jakaantuu niihin ihmisiin, jotka niinku on sitä mieltä että rakennetaan vaan ja mitä enemmän sen parempi. Ja me halutaan tänne omistusasumista, ja me halutaan tänne hienoja rakennuksia, ja me halutaan että kaikki ruma ja vanha puretaan ja... Tämä on se toinen ääripää. Toinen ääripää on se, että älkää tulko tänne koskemaan, meillä on kivaa täällä, että muut ei vaan tiedä miten kivaa täällä on [*nauraa*]. Antakaa meidän olla ja toimia ja olla sellaisia kun me ollaan älkääkä sotkeko meidän niinku hyvää juttua. Että että tota siellä on aikamoinen vastakkainasettelu olemassa. (H7)

Asukkaiden näkemykset siitä miten aluetta tulisi kehittää ovat ristiriidassa, ja ne voivat liittyä asukkaiden maailmankatsomukseen ja yleisiin valintoihin hyvin merkityksellisellä tavalla. Toisaalta nämä ristiriidat eivät ole tietenkään pelkästään asukkaiden tai alueen identiteettiin ja muutoksen liittyviä:

jos me puhutaan, että meiltä jotain asuntokantaa sitten haluttaisiin purkaa joltain alueelta pois... niin sehän on... se on helposti taloudellinen ongelma niille yhtiöille... vuokrataloille tai jollekin vastaavalle, koska niissä on kuitenkin omaisuutta kiinni. Se, että niistä löytyy sellainen yhtälö, jolla ne voi sen tehdä vielä sillä tavalla, että se yhtälö taloudellisesti kantaa niin... Se on ehkä se isoin ongelma – – tällaiseen rajumpaan rakenteelliseen muutokseen. (H6)

Asukkaiden ja alueen asuntoyhtiöiden ongelmat johtavat meidät toiseen ristiriitaiseen kokonaisuuteen. Tämä ongelmakokonaisuus tulee esiin kaikilta rakentamisen kanssa tekemisissä olevilta ja sisältyy kaikkien isojen kaupunkien omiin strategioihin. Ajatellaan ensin kestävyys käsitettä. Se sisältää neljä ulottuvuutta: sosiaalinen, kulttuurinen, ekologinen ja taloudellinen (H3). Segregaatio sisällytetään sosiaalisen alle, ja tiedämme, että jos jonkun alueen annetaan rapistua, lopulta talojen arvo on pudonnut niin alas, etteivät taloyhtiöt saa korjauslainaa (H3) ja alueet, joita tulee uudistaa ovat usein liian kerrostalovaltaisia, joten niitä pitäisi monipuolistaa joka tapauksessa. Kun toimitaan jo valmiiksi rakennetussa ympäristössä, on siis päätettävä mihin ja mitä rakennetaan (H3, H4, H5, H7). Kuten edeltävä sitaatti kertoo, purkaminen on taloudellisesti hankalaa taloyhtiöille (H6) ja sitä voidaan arvostella ekologisesta näkökulmasta, sillä kerran rakennetun purkaminen on aina ekologisesti kallista (H4, H7) sekä kyseenalaista latvuspeitteisyyden³⁴ tavoitteen suhteen. Jos alueelta ei pureta mitään, rakentaminen sijoittuu usein parkkipaikoille, jolloin ihmiset joko menettävät autojaan tai joutuvat maksamaan pysäköinnistä huomattavasti enemmän. Jos rakennetaan

³⁴ Latvus- ja viherpeitteisyys ovat EU:n ennallistamisasetukseen liittyviä termejä, joilla kuvataan kaupunki- ja muiden ympäristön luonnon tilaa. Katso esim. <https://ym.fi/ennallistamisasetus>. Lyhyempi kuvaus asetuksesta ja potentiaalisista ongelmista on löydeftävissä osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20015580>.

muille alueille, ollaan ongelmissa ekologisten tavoitteiden kanssa, koska näillä alueilla on yleensä puita ja muuta luontoa (H7). Ja vaikka tiivistäminen sinänsä onkin ekologisesti järkevää, jossain vaiheessa tiivistyminen muuttuu sosiaalisesti kestävämmäksi (H4).

Asukkaiden osallistaminen on kuitenkin haastateltavien mukaan yksi lähiöprojektien onnistumisen ehto, eikä sitä voida tehdä ilman, että asukkaiden mielipidettä ja heidän näkemystään alueen identiteetistä kuunnellaan ja että näillä mielipiteillä on vaikutusta tulokseen. Kestävyyden eri ulottuvuuksia on listattu kaikkien isojen kaupunkien strategioihin ja vaikuttaisi siltä, että ekologisen, taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen kestävyuden näkökulmat, jotka kaikki vaikuttavat tärkeitä, väistämättä törmäävät joissain tilanteissa. Kuten H3 toteaa:

Mutta se, että se siellä politiikan ylimmällä tasolla toisaalta siellä toimeenpanossa ja kaupunkisuunnittelussa oikeasti pohdittaisiin, että mitkä on ne kestävyuden näkökulmat ja miten niitä yhteensovitetaan, niin siinä on vielä tehtävää.

4.5 Seuranta ja kehittäminen

Tämän osion kysymysten tarkoitus oli sekä selvittää miten toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan että antaa haastateltaville mahdollisuus reflektoida toimenpiteiden luonnetta ja tehoa omasta näkökulmastaan. Kysyin haastateltavilta mm. miten toimenpiteiden toteutus on edennyt, miten niitä seurataan, millainen kytkös niillä on kaupungin strategiaan, mikä toimii ja mikä ei, sekä millaisia laajempia opetuksia toimenpiteiden kokonaisuuksista voidaan vetää. Yleisesti ottaen kaikki sanoivat, että olemassa olevien toimenpiteiden toteutus on edennyt hyvin, eivätkä ne ole kohdanneet kovinkaan yllättäviä vaikeuksia. Varsinaista vastustusta toimet eivät mainittavasti kohtaa, paitsi edellisessä osiossa asukkaiden ristiriitaisten toiveiden ja kestävyuden eri ulottuvuuksien takia.

Vähiten informaatiota sain kysyttäessä kytkentää strategiaan. Haastateltavat ajattelivat, että toimet kytkeytyvät strategiaan, ja seuranta antaa strategialle informaatiota, mutta laajemmin tämä kysymys ei tuonut muuta merkittävää pohdintaa esiin kuin sen, että Helsingissä asiaa seurataan vuosittaisten investointien tasolla. Tästä oltiin muissa kaupungeissa vaikuttuneita, sillä asian vuosittainen avaaminen teki seurannasta jännevampää.

Seurannan keinot ovat paljolti samoja kuin ne mittarit, joilla ilmiötä ylipäätyäänkin pyritään hahmottamaan. Asumisen ja rakentamisen toimialalla toimien vaikutusta seurataan esimerkiksi hyvinvointi-indekseillä, vuokra-asumisen määrällä ja erilaisilla asiakas- ja toimijakyselyillä (H3, H4,

H6). Koulutoimessa lukemista ja matemaattisia taitoja testataan aina luokilla kaksi, seitsemän ja yhdeksän, ja lisäksi seurataan alueen asukkaiden sosioekonomista statusta ja tehdään erilaisia terveystekä hyvinvointikyselyitä (H1, H5, H9). Mutta vaikutusta pyritään myös seuraamaan muin keinoin. Esimerkiksi asuinalueen kykyä houkutella uusia yksityisiä investointeja voidaan pitää yhtenä mittarina alueen muutoksille. Sinällään näidenkin mittarien ymmärtäminen vaatii taustan ja tilanteen ymmärrystä. Kuten H8 huomauttaa, jos se, että jonkun alueen tyytyväisyyskyselyn vastausprosentti nousee, voi kertoa positiivisesta vaikutuksesta. Kaikkiaan mittareihin pitää suhtautua tietyllä varauksella ja kesti esimerkiksi vuosia, että positiivisena esimerkkinä mainitun Myllypuron kohentuminen näkyi missään mittareissa. Myös koulutoimessa korostetaan, että parantuneisiin mittaustuloksiin kannattaa suhtautua tietyllä pidättyväisyydellä, sillä vaihtelut ovat välillä suuria ja tuloksiin vaikuttavia tekijöitä paljon (H1). Jotkut asiat, kuten alueen maine, ovat itsessään erittäin vaikeita mitata. Myös monet mittaukset, esimerkiksi turvallisuuden kokemukseen liittyvät eivät aina ole vertailukelpoisia ja toimivat lähinnä välittömiä toimia ohjaavina tuloksina (H8).

Selkeä haaste kaikkien haastateltavien mielestä oli se, että toimenpiteiden vaikutukset näkyvät kovin hitaasti. Käytettyjä ilmauksia ovat mm. 'pitkissä puissa', 'pitkissä kantimissa' ja 'ihan hirvittävän hitaasti'. Tämä vaadittu pitkäjänteisyys saattaa asettaa paineita tulosvaatimuksien suhteen. Koulutuksen toimialalla koettiin hyväksi se, että koulutuslaitokseen yleensä ottaen suhtaudutaan luottamuksella. Poliittiselta taholta ei kohdistu koululaitokseen suuria ambitioita siten, että järjestelmää myllerrettäisiin hallituskausittain, tämä antaa seurannalle pysyvyyttä, mutta myös viranhaltijoille tilaa kokeilla erilaisia keinoja.

Vain yksi haastateltava (H3) toteaa yhden keinon selkeästi epäonnistuneeksi. Tampereen valtuuston talousarvioon on kirjattu, että asumistuotannon pitää olla monimuotoista. Talousarviosta kirjaus on edelleen viety kaupunkistrategiaan ja pormestariohjelmaan, mutta vaikka tavoite on erinomainen, se on itsessään jäänyt pelkäksi kirjaukseksi, jonka merkitystä ei ole ymmärretty poikkihallinnollisesti. Tämä on hyvä muistutus siitä, että pelkkä tavoitteen kirjaaminen ei tuota mitään, on esitettävä vähintään suuntaviivoja miten ja kenen toimesta tavoitteeseen pyritään. Mutta se, että toimet itsessään voidaan vielä läpi, ei tietenkään takaa niiden vaikuttavuutta. Useampi haastateltava myös kaipaa laaja-alaisempaa ajattelua. Segregaation ehkäisy ei saa olla vain rahan käyttöä. Esimerkiksi koulutuspuolella

iso rooli on opettajakoulutuksella ja sillä, että minkäläisten ihmisten kanssa ja minkälaisella asenteella me työskennellään. Ja se ei ookaan sitten sellaista, että se laitetaan suoraan jollain resurssipussilla (H1)

Toiminnan kehittämisen suhteen haastateltavat nimesivät useampia seikkoja. Ensinnäkin, vaikka useimmat haastateltavat korostivat poikkihallinnollisen yhteistyön kehittyneen, silti

toki meidän joskus täytyy todeta, että: jaa, kaskas, olette sitten päättäneet kaavoittaa ja myyneet rakennusoikeudet noin, että tulee pelkkiä yksiöitä ja kaksioita, ja meillä olisi tuossa hyvä koulu tarjolla että... (H1)

Tätä taustaa vasten se, että useat haastateltavat korostivat 'matkasaarnaamista', vaikutti ymmärrettävältä, kuin myös se, että kaupungin oman organisaation työntekijöiden sitouttaminen segregatoon vastaisiin toimiin korostui toimien tehokkuuteen liittyvissä keskusteluissa:

on kyse myös sitten siinä siitä sitoutumisesta, että kun yhdessä tehdään, niin sitten sitoutuminen on vahvempaa eikä sellaista että nyt sitten sanellaan näin. (H8)

Toinen seikka, joka korostui toiminnan arvioinnissa, oli osallisuuden lisääminen. Se nostettiin esiin mukana olleilla toimialoilla kaikissa kolmessa kaupungeissa. Johdonmukaista olikin, että kun kysyin, tuleeko kaikkien relevanttien tahojen ääni kuulluksi, yksikään haastateltava ei antanut myöntävää vastausta. Tälle annetaan erilaisia selityksiä, kaikki eivät halua tulla kuulluksi tai osallistua, jotkut eivät omilta huoliltaan jaksaa jne. Moniäänisyyden toteuttaminen ei ole myöskään yksioikoista ja vaatii aidon keskusteluyhteyden muodostumista molempiin suuntiin, asukkaista ja asiakkaista virkaorganisaatioon ja toisin päin.

Siis tämäkin yhteisö missä, mikä on siellä nyt paikan päällä, niin vaikka se on niin kun siellä on monenlaista porukkaa, niin kyllähän sieltä puuttuu myöskin isoja asukasryhmiä ja erityisesti näitä niin kun muunkielisiä henkilöitä. Eli eli tota he ei niinku osaa tai halua osallistua siihen. Ehkä eivät tunne sitä oikein omakseen. He niinku tavallaan ehkä elävät omissa yhteisöissään eivätkä tunne kuuluvansa tämmöiseen, että tavallaan niinku se laaja näkemys, erityisesti niinku etnisesti kovin kirjavilla alueilla, niin jää kyllä liian suppeaksi. (H7)

Mutta kuten edellisessä luvussa mainittu asukkaiden ristiriitaiset tuntemukset alueen kehittämisestä antavat ymmärtää, myös kunnan työntekijöiden on välillä vaikea saavuttaa asukkaita:

Sitten tarvittaisiin sitä dialogisuutta aika paljon enemmän, että asukkaille tulisi sitä ymmärrystä ja perusteita, että itse asiassa tänne täytyy vähän rakentaa siksi lisää, että tämä alue lähtee kehittymään hyvään suuntaan tai että täällä säilyy palvelut. (H4)

Tämä on mielestäni kiinnostava aihe ja oletettavasti pysyvä kehittämistyön kohde: miten rakennetaan yhteistä ymmärrystä kansalaisten ja virkaorganisaatioiden välillä? Haastateltavat onnistuivat ainakin vakuuttamaan minut siitä, ettei kyse ole siitä, että viranhaltijat kuvittelevat yksioikoisesti tietävänsä mikä on kenellekin parasta, sillä omaa toimintaa, ja 'tyypillisen' päättäjän näkökulmaa (tai 'norsuuluutornia' (H7)) reflektoidaan kriittisesti:

eihän nyt keskiverto ihminen, joka keskivertoelämää viettää ja kilttiä sellaista, ja mukavia naapureita ja sukulaisten kanssa, niin eihän se tiedä että minkälaista elämä voi raadollisimmillaan olla tai että minkälaista eriytymiskehitystä voi oikeasti taloyhtiössä olla. (H3)

On tietysti niin, että kaikki ihmiset eivät elä elämää, joka olisi millään tavalla suositeltavaa tai tervettä eikä julkisen sektorin tarvitse kaikkea tukea. Mutta tosiasia on, että nekin, joiden elämän valinnat eivät ole suositeltavia, ovat lain mukaan oikeutettuja samoihin asioihin kuin kaikki muutkin. Ja edelleen, niidenkin elämäntapojen joukossa, jotka eivät ole kritisoitavissa esimerkiksi terveydellisistä syistä, on suurta vaihtelua:

Minun mielestäni paljon vahvemmin kuin on ollut tähän asti, pitäisi olla se osallisuus ja yhteisyys. Se, että asukkailla ja kuntalaisilla olisi mahdollista elää oman elämänsä näköistä elämää. – on se sitten mitä tahansa, haluaa intoilla kuntoilun takia tai kasvattaa ihan hirveästi kaikkia ruusuja, yrtejä, kaikkia kasveja, tai sitten tosiaan olla eläinystävä. Se, että kuntalaiset voisi toteuttaa enemmän unelmiaan. (H3)

Asuinalueiden kehittäminen ei ole siis yksioikoista, ihmisten käsitykset hyvästä elämästä poikkeavat toisistaan suuresti, ja voidaan argumentoida, että julkisen sektorin ei tulisi preferoida yhtä toisten kustannuksella.³⁵ Tästä voidaan katsoa seuraavaan, että myös asuinalueiden luonteen kehittäminen tulisi alistaa laajemmalle yhteiskunnalliselle keskustelulle.

³⁵ Näkemystä, jonka mukaan on olemassa objektiivisesti oikea näkemys hyvästä elämästä, kutsutaan filosofiassa perfektionismiksi. Moni, joka kannattaa perfektionismia moraalisenä teoriana, perustaa myös poliittiset näkemyksensä tähän. Silloin julkiselle sektorille annetaan erilaisia velvollisuuksia edistää tätä nimenomaista hyvää. Tämä ei ole kaikilta osin helposti yhdistettävissä esimerkiksi liberaaliin käsitykseen yhteiskunnan oikeutuksesta. Katso esim. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, s.v. 'Perfectionism' (<https://plato.stanford.edu/entries/perfectionism-moral/#IndArg>).

Myös koulutussektorilla koetaan, että heidän on toisaalta pidettävä kiinni oman ammattitaitonsa vaatimista ratkaisusta vanhempien paineen edessä, mutta tämä ei tietenkään voi tarkoittaa, ettei vanhempien näkemyksiä kuunnella:

tykkään vähän kärjittää – – jos miettii vaikka huoltajien kanssa tehtävää yhteistyötä niin mehän ollaan perinteisesti ajateltu, että koulussa tiedetään parhaiten miten tämä on. Nykyisessä moniarvoisessa ja osallisuutta vahvistavassa yhteiskunnassa me mennään ehkä joskus vähän suoraviivaisesti. Me luullaan tietävämme, mikä on muille parhaaksi. Toki tässä on myös se, että tämä ei ole palvelu, joka räätälöidään jokaiselle heidän halujensa mukaan. (H1)

Myös toinen haastateltava raportoi, ettei yhteistyö ole yksioikoista:

Ja sitten koululta kuulee paljon sitä, että vanhemmilla on jotenkin kovempi asenneilmapiiri nykyään, että ei ehkä myöskään niin paljon semmoista, että yhteisymmärrystä ja sellaista sitä yhteisöllisyyttä. Ja toisaalta kaivataan, mutta sitä ehkä sitten myös omalla omalla toiminnallaan vähän torpataankin, että tää on haastava ja monisyinen ongelma kyllä. (H9)

Kolmas ongelma on määräaikaisuuden ongelma eri projekteissa. Koulutussektorille positiivisen diskriminaation rahoitusmalli on ongelmallinen, koska se on määräaikainen, mutta sen tehokas käyttö edellyttää lisähenkilöstön palkkaamista, joka rahoituksen loputtua joutuu etsimään muita töitä (H1, H5, H9). Pääkaupunkiseudulla tätä pahentaa vielä työvoimapula, huonon maineen saaneille alueille voi olla vaikeaa saada osaavaa henkilökuntaa (H8). Asumisen ja maankäytön sektorilla taas erilaisten lähiöprojektien määräaikaisuus aiheuttaa monenlaisia ongelmia. Projekti vaatii ensin huolellista suunnittelua ja mikäli toiminta jakaantuu eri projekteihin, tuloksena on tehottomuutta (H4, H7).

4.6 Tulevaisuuden näkymät

Kysyin lopuksi haastateltavilta, mikäli se ei ollut jo haastattelun kuluessa käynyt ilmi, millaisena he näkevät tulevaisuuden tämän ilmiön suhteen. Olin jo aiemmin kysynyt, voitaisiinko segregatiota ehkäisevät keinot joskus lopettaa eikä kukaan vastannut myöntävästi, ilmiö koetaan pysyväksi. Kaikkiaan haastateltavat pohtivat avoimesti toimien vaikuttavuutta. Tulevaisuutta tarkemmin pohdittaessa haastateltavat tarkensivat, että ainakaan lyhyellä tähtämellä ongelmaa ei pystytä poistamaan. Selkeästi positiivisena kaikissa otoksen kaupungeissa koetaan se, että asia on noussut voimakkaasti esille:

Uskon, että se on tällä hetkellä nimenomaan... se auttaa paljon, että tiedän että siihen on vahva tahto. Tämä on tällainen asia, mille pitää tehdä, se on ihan ylimmät päättäjät on kaupungissa että tälle täytyy tehdä jotain. Se huomattavasti rauhoittaa omaa mieltä asian suhteen. (H5)

Ilmiön liudentaminen on tuotu kaupunkistrategioihin ja ongelma hahmotetaan poliittisella tasolla. Tämän pitäisi antaa toiminnalle selkärankaa. Silti, seitsemän yhdeksästä haastateltavista tuntuu pitävän todennäköisenä, että ilmiö tulee edelleen voimistumaan ja mikäli emme tee suurempia liikkeitä, ilmiö tulee liikkumaan samaan suuntaan kuin Keski-Euroopassa tai Ruotsissa, ja ne kaksi, jotka eivät suoraan tätä mainitse, esittävät että ilmiö on jossain määrin voimistumassa.

Haastateltavat kiinnittävät huomiota sekä ennaltaehkäisyyn että ilmiön lieventämiseen jo segregoituneilla alueilla. Tulevaisuuden näkymien pohdinta on avointa ja tuloksista ei haluta mennä takuuseen. Tavallista on myös pohtia kahta eri vaihtoehtoa, joista ensimmäinen on, että nykyiset toimet tulevat olemaan vaikuttavia ja segregoituneiden alueiden tilanne kohenee. Toimia kuitenkin on useita erityyppisiä, niiden toteutuksesta on opittu, matkasaarnauksella on jotain vaikutusta, asuinalueisiin satsataan ja koulun segregatiota pyritään vastustamaan. Mutta yhtä avoimesti pohditaan myös sitä vaihtoehtoa, että toimet eivät vaikuta, esimerkiksi että asuinalueita saadaan kunnostetuksi, ja niitä saadaan monipuolistettua, mutta tulos ei näy hyvinvoinnista kertovissa tilastoissa. Huonon vaihtoehdon pohdinnassa korostuu nimenomaan lasten elämä, se että segregatio vaikuttaa hyvin eri tavoin heidän elämäänsä kaupungilla liikkumisesta alkaen, tiedämme, että pienituloisten perheiden lapset esimerkiksi käyttävät kaupunkia suppeammin kuin hyvätuloisten perheiden lapset:

Joten tässä on jotenkin vähän niinku se semmoinen, että siitä voisi tulla semmoinen niin just, että se moninkertaistuu jonkun lapsen ja nuoren elämässä. Kaikki nää riskitekijät tai haasteet. (H9)

Silti on huolestuttavaa kuulla, että vaikka ilmiö tunnistetaan ja toimia on monen tasoisia, toimien nykytaso ei kaikkia vakuuta:

No kyllä näen sen jotenkin niin, että jos me ei tehdä, lähdetä oikeasti tekemään jotain niin kuin radikaaleja liikkeitä, niin kyllä me mennään ihan samoja kehityskulkuja kun Ruotsi on mennyt siinä segregaatiossa. Enkä oikein näe, että onko meillä tahtotila tehdä sellaisia

niin voimakkaita, ja mitä se sitten auttaisi. Että kyllä näen, että tämä on vähän niin kuin laastaria mitä me tehdään. (H2)

Toinenkin haastateltava sanoo, että:

Niin no ei varmaan niinku... jos ikään kuin jatketaan samalla tavalla, niin kyllähän todennäköisesti tää kehitys vaan niinku syvenee. (H9)

Ja edelleen:

Niin siis kyllähän tietysti varmaan valitettavaa, että lyhyellä aikavälillä niin kehitys ei välttämättä mene kyllä ollenkaan parempaan suuntaan. (H6)

Miltei kaikki haastateltavat toteavat, että Suomessa ilmiö ei ole vielä niin paha kuin monessa muussa paikassa, ja että toimia tehdään aktiivisesti eri tasoilla, mutta mahdollisista kehityskuluista puhutaan huolestuneesti. Vaikka asian hoitoa on aikaa myöden opittu, eri hallinnonalat keskustelevat paremmin kuin aiemmin, vaikutuskeinoja on, osa haastateltavista vaikuttaa puhuvan jossain määrin tsemppaavaan sävyyn ja puhuvan ”johtajan” perspektiivistä, jossa on tärkeää saada työntekijät, tai puhuja itse, uskomaan tavoitteeseen:

Työn luonteen takia niin niin pysyn positiivisena että et. Että tää olisi vaikuttava ja tää vaikuttaisi siihen niinku oikeasti siihen näiden alueiden tulevaisuuteen, ja loisi sellaista niinku positiivista kehitystä niin, että nää alueet houkuttelisi uusia ihmisiä... (H8)

Arvostelu kohdistuu erityisesti siihen, että pysyvään voimakkaaseen trendiin pyritään vastaamaan lyhytaikaisilla hankkeilla, ilmiön kokoon nähden ne ovat ”näpertelyä” (H2). Silti, kuva ei kokonaan synkkä, ja hankkeiden lyhytaikaisuus suhteessa ilmiöön tiedostetaan kirikkaasti:

Se oli ihan yleinen vitsi, että kun katsottiin kenen kanssa työskentelee ja kysyttiin mikä aikataulu, niin sitten sanottiin, että ”Joo, sä olet sitten ratkaissut sen”. Joo, joo kyllä se tässä puolessatoista, kahdessa vuodessa hoidetaan. Että se tiedostetaan, se tiedetään, että tämä ei ole sellainen helposti, nopeasti hoidettava juttu, vaan tämä vaatii oikeasti pitkäjänteisyyttä, että sitä ei jätetä puoliteihen. (H5)

Huomionarvoista lienee myös se, että vaikka toimilla on nyt ylimmän johdon tuki, toimien pysyvyyttä epäillään. Yksi haastateltava raportoi myös, että koulujen rehtorit ovat keskusteluissa ilmaisseet

jonkin asteista skeptisyyttä toimien pysyvyyteen vaalien jälkeen. Kun kysyin, koetaanko asian jotenkin politisoituneen, vastaus oli:

Ei, en sanoisi että niin kuin politisoitumista, sitä ei ole tullut. Se on vaan, just nähdään tietynlainen, että tietyllä tavalla selkeästi se tippuu pois. – – Vaan se on sitten ihan vaan just, että tämä oli nyt se ... tämän hetken keskustelunaihe. Sitten kun se ei ole sitä, niin mitäs sitten? (H5)

Käsitän rehtorien epäilyksen samaksi huoleksi kuin H2:n aiemmin mainitseman ongelman kehittämisen ja vaalikausien suhteesta. Ilmiö on pysyvä, mutta päivän politiikka janoaa aina jotain uutta eikä tämän päivän pitkän aikajänteen panostuksia välttämättä palkita seuraavissa vaaleissa. Sama huoli nousee esiin asumisen toimialalla:

Nähtäväksi jää oikeastaan, että että mikä se on yleensä on niinku joku tärkeä asia aina, jota halutaan kauniisti edistää, että sanotaan nyt vaikka niinku puurakentaminen on ollut – – Mut nousee aina välillä tällöisiä niinku tärkeitä juttuja, jotka on sitten hetken aikaa... Mä toivon että tää eriytymisen ehkäisy ei katoaisi hetken aikaan. (H7)

Siirryn nyt keskustelemaan näiden tulosten eri ulottuvuuksista.

5 KESKUSTELUA

Tarkastelen tässä ilmiötä ja sen mittaamista, toimenpiteitä, seuranta ja arviointia hallinnollisena kysymyksenä. Pohdin sitten tutkimuksen luonnetta ja aineistoa eri viitekehyksistä. Lopuksi keskustelen tutkimuksen rajoitteita.

5.1 Ilmiö ja mittaaminen

Yhteenvedoksi viranhaltijoiden haastattelusta voidaan todeta, että segregatio on heidän mukaansa pitkäaikainen, käytännössä pysyvä, sektorirajat ylittävä ilmiö, joka voidaan mielekkäästi erottaa asuinalueiden eriytmisestä. Viranhaltijat ajattelevat, että alueet voivat eriytyä, ongelmasta on kyse kun ilmiö syvenee saaden oheensa erilaisia lieveilmiöitä. Yleisesti viranhaltijat kokevat, että eri relevantit toimijat ymmärtävät ilmiön melko samalla lailla, ja että ilmiön nouseminen pinnalle on tuonut sen vastaisille toimille paljon pontta. Kolmella suurella kaupungilla, Helsingillä, Tampereella ja Turulla kaikilla on omat ohjelmansa ilmiön vastaiseen työhön, ja nämä ohjelmat pyrkivät parantamaan monipuolisesti alueiden konkreettista ja sosiaalista tilaa. Kaikki kaupungit seuraavat asiaa erilaisin objektiivisin ja subjektiivisien mittarien avulla. Suuri osa toimista tehdään kiinteistöjen asumisen palveluiden sekä koulutuksen toimialalla, ja niiden vaikuttavuutta seurataan mittarein. Mutta huolimatta laajoista segregatation vastaisista toimista ja ohjelmista, suurin osa viranhaltijoista on sitä mieltä, että nyt käytössä olevien keinojen vaikutukset näkyvät onnistuessaankin seurannassa vasta pitkän ajan kuluttua. Keinojen ongelmat liittyvät niiden rajallisuuteen, väliaikaisuuteen ja jossain määrin myös hallinnon sisäisiin seikkoihin, kuten heikkoon koordinointiin.

Kerrataan lyhyesti tutkimuskirjallisuuden käsitystä segregatiosta. Lähdimme liikkeelle määritelmästä, jossa eri ryhmiin kuuluvat ihmiset jakautuvat epäsätunnaisesti sosiaalisiin asemiin, ja siihen liittyvänä sosiaalisena ja fyysisenä etäisyytenä ryhmien välillä (Bruch & Mare 2009, 270). Sivistystoimen viranhaltijoille merkitsevä sosiaalinen asema oli oppimistulos. Yleiskuva, jota pyrittiin luomaan oli että oppimistuloksiltaan heikkoja kouluja ei ole, koulut ovat keskimäärän hyviä, mutta kuitenkin variaatio koulujen välillä on suuri. Kaikki kyllä oppivat, mutta tiettyjen ryhmien lähtötaso on siinä määrin heikko, että taidot eivät kehity tyydyttävälle tasolle. Kuva perustuu mittareihin, joissa testataan eri aineiden oppimistuloksia, ja tuloksia myös pyritään yhdistämään terveys- ja hyvinvointikyselyihin.

Kiinteistötoimen viranhaltijat lähestyivät ilmiötä luonnollisesti alueperusteisesti. Bourne ja Walks (2011, 534) määrittelivät, että sosiaalinen ryhmä on segregoitunut, jos sen jäsenten tilallinen jakauma (usein mitattuna asuinpaikkana, kuten naapurustona tai alueena) poikkeaa suuresti laajemmasta väestöstä. Käytännössä tällöin etsitään sosiaalisia ryhmiä, jotka täyttävät tietyt kriteerit ja ovat keskittyneet tietylle alueelle. Otoksen kaupungeissa näitä kriteereitä olivat pienituloisuus, erityisesti yhdistettynä lapsiperheeseen, työttömyys, S2-kielisyys, ja vailla toisen asteen tutkintoa oleminen. Mittareita käytettiin toki muitakin, esimerkiksi koettu turvattomuus. Yleensä ottaen mittarit pyrkivät jollain tavalla mittaamaan huono-osaisuutta ja syrjäytyneisyyttä. Kaikki kiinteistöpuolen viranhaltijat muistuttavat (ja miltei kaikki muutkin), ettei alueiden eriytyminen itsessään ole ongelma, vaan eriytymisen mukanaan tuomat lieveilmiöt. Turvallisuuden merkitys tulee mainitaksi useamman haastateltavan toimesta, sen perustavaa merkitystä ei tule unohtaa. Mutta kiinteistöpuolelta nousee myös esiin ajatus siitä, että ihmiset haluavat valita asuinympäristönsä hyvin usein eri perustein, ja tässä mielessä yhteenkuuluvuuden merkitystä ei tule unohtaa. Toisaalta sekä H3 että Kortteinen (2022, luku 3) muistuttavat, sitä voi olla hyvin erilaisissa paikoissa.

Haastateltavien kuva on myös sama kuin tutkimuskirjallisuuden, asuinalueen valinnassa kyse on vapautuvista asunnoista, preferensseistä ja mahdollisuuksista. Asuinalueilla on maineensa, joita kaupunkien asukkaat seuraavat ja tekevät niistä päätelmiä. Vieraskieliset tahtovat usein alueille, joilla on muita samaa kieltä puhuvia ja muuttavat näiltä alueilta pois hitaammin kuin suomea ensimmäisenä kielenä puhuvat. Kuten kirjallisuudessakin todetaan (Bruch & Mare 2009, 276–277), haastateltavien katsannossa tulos on monimutkainen dynaaminen suhde, jonka alaa ja mahdollisuuksia toisten valinnat muuttavat, ja yksittäisten ihmisten päätökset asuinpaikasta vaikuttavat edelleen toisten preferensseihin ja resursseihin. Voidaan myös todeta, että vahvennetuksi tulee myös Suomen osalta (H3:n toimesta) D.J. Krupkan tulos, jonka mukaan ”kun dataa kerätään mikronaapurustoista, isojen ja pienten kaupunkien naapurustojen homogeenisyydessä ei ole merkittävää eroa” (Krupka 2007, 195). Pienet ja isot kaupungit vain noudattelevat hieman erilaisia uria, seutukuntien segregoitumisen keskittyessä ennen kaikkea keskustoihin.

Laajemmin voidaan todeta, että segregoituminen liittyy viranhaltijoiden käsityksissä syrjäytymisen ja hyvinvoinnin tematiikkaan. Viranhaltijoiden käsitys on jossain mielessä toiminnallinen ja keskittyy tietyille alueille kun erilaistumiseen liittyy lieveilmiöitä. Lieveilmiöt, kuten turvallisuuden heikentyminen tai päihdeongelmien keskittyminen tietyllä alueella, ovat tietysti vasta lähtökohta toiminnan suunnittelulle. Selkein ero tutkimuskirjallisuuteen haastateltavien kokemuksessa oli tietynlainen asumisen ja elämisen perustan keskeisyys. Tällä en tarkoita sitä, ettei

tutkimuskirjallisuudessa olisi huomattu, vaan sitä miten paljon voimakkaammin tämä elämän perustekijöiden vaikutus koetaan viranhaltijoiden keskuudessa.³⁶ Haastateltavien kanta näyttää olevan, että tietyt asuinalueiden fyysiseen ja omistukselliseen rakenteeseen liittyvät seikat ovat keskeisiä alueen hyvinvoinnille. Seuraava sitaatti kuvaa miltei kaikissa haastatteluissa esiintynyttä ajatusta:

sitten kun ne on ne rakennukset rakennettu, niin siihen on hirveän vaikea enää vaikuttaa siinä kohtaa. Vaikka kuinka tehtäisiin sosiaalityötä ja kunnostettaisiin ne alueen puistot ja osallistettaisiin asukkaita, niin muuttuuko se alue, jos siellä on tietyn tyyppinen se asumisen rakenne? Ne on kuitenkin niitä isoja rakenteellisia asioita myöskin se alueen palveluverkosto ja kaikki tällaiset liikenteelliset saavutettavuudet. (H4)

Nämä mekanismit eivät ole ajan saatossa muuttuneet:

Meillä on sellainenkin ihan uusi kaupunginosa, joka näyttää todella hienolta. Se on tosi taitavasti kaavoitettu, mutta kun ne rakennukset valmistui, ne meni saman tien se uusi kaupunginosa alimpiin ykkös- ja kakkosdesiileihin ne indeksit niillä hyvinvointimittareilla. (H3)

Kyse ei siis ole fyysisestä ympäristöstä puhtaasti asuntojen kuntona tai esteettisenä kokonaisuutena, vaan talotyyppien, omistusmuotojen ja asuntojen koon vaikutuksesta tilanteessa, jossa osalla väestöstä on huomattavasti vähemmän vaihtoehtoja kuin toisilla. Yksipuolisuus näissä ominaisuuksissa vaikuttaa samalla tavalla. Erityisesti alueeseen vaikuttaa se, että

tuetun vuokra-asumisen osuus kasvaa liian suureksi, niin selkeästi sitten niin kun se rupeaa karkottamaan sitten sitä muuta asumista siltä alueelta (H6)

Edellä mainitussa tapauksessa kyse ei ollut poismuuttamisesta, vaan siitä, ettei uusi alue edes houkutellut erilaisia sosioekonomisia asukasryhmiä. Fyysinen ympäristö tässä laajassa merkityksessä on viranhaltijoiden näkemyksissä todella keskeinen:

Mutta tavallaan se koti, sillä kodilla on niin suora sitoumus siihen, että minkä kokoisia kotitalouksia, minkälaisia heillä on varaa ostaa sieltä, keillä on varaa asua minkälaisessa. Se on niin kuin instrumentti, että jos sitä käytetään huonosti, niin sillä saadaan tehtyä

³⁶ Tämän eron korostaminen on minun tulkintani haastateltavien painotuksista ja vastoin keskusteluosuuden kirjoittamisen perinteitä liitän tähän kohtaan vielä suoria sitaatteja.

sellaista eriytymiskehitystä, että sitä on tosi paha sitten muilla keinoilla ruveta jeesaamaan ja parantamaan. (H3)

Myös sivistyksen toimialalla tämä alueen luonteen merkitys korostuu. Koska koulutussektorilla toimia vaativat alueet määrittyvät erilaisten huono-osaisuutta kuvaavien mittareiden perusteella, oppilaiden tausta, ne perusolosuhteet, jossa he elävät, korostuvat. Yksilöön kohdistuvien menetelmien merkitystä ei sinällään vähätellä, mutta vaikutelma on, ettei niiden katsota yksinään riittävän. Tosin useampi haastateltava korostaa, että kotoutuksen eteen olisi tehtävä töitä. Kaikki haastateltavat katsovat, että mikäli asuinalue kokonaisuudessaan taantuu suhteessa ympäristöön, sen kohentaminen vaatii todella huomattavia panostuksia. Ennalta ehkäiseminen on huomattavasti halvempaa. Kortteinen (2022, luku 1) argumentoi, että vaikka asiasta ei löydy suoraa tukea asiakirjoista, sosiaalinen sekoittaminen on aina ollut suomalaisen asunto- ja sosiaalipolitiikan tavoite.³⁷ Suomalainen asuntomarkkina on myös Kortteisen (ibid.) mukaan erikoinen: Suomessa omistussuhteet segregoivat ihmisiä voimakkaasti. Paradoksaalisesti tämä antaa kaavoittajalle tehokkaan asean segregoitumista vastaan: sijoittamalla alueelle erilaisia omistussuhteita, sekoitamme tehokkaasti eri sosioekonomisia ryhmiä. Tämä tavoite on kuitenkin paikoin unohtunut, erityisesti 90-luvun laman aikana, jolloin kaikkea rakentamista pidettiin parempana kuin sitä, ettei rakenneta ollenkaan (esim. H6). Tämä osaltaan vaikutti tiettyjen asuinalueiden luonteeseen alusta asti. Syntyneen segregoituneen alueen nostamisen vaatima rahallinen panostus on todella merkittävä, ja monet haastateltavat toteavat, ettei julkinen raha pysty asiaa yksin korjaamaan. Mukaan tarvitaan yksityistä rahaa, mutta tämä ei saa tarkoittaa sijoittajavetoisuutta, sillä se pyrkii usein tuottamaan tietynlaista pientä vuokratulojen kannalta ideaalista huoneistotyyppiä.

Koulut ovat segregaatian kannalta olennaisia, sillä syrjäytymisen alueellinen keskittyminen näkyy koulujen arjessa.³⁸ Kun sivistystoimen ihmisiä haastatteli, he olivat huomattavan epämääräisiä kysyttäessä mitä segregatio on. Kukaan ei sanonut suoraan, että segregoituneena pidetään koulua, jonka oppimistulokset poikkeavat keskiarvoista huonompaan suuntaan. Sen sijaan kerrottiin kriteereistä, joilla PD-rahaa myönnetään ja korostettiin, ettei oppimistuloksilla kuitenkaan ole suoraa yhteyttä näihin taustatekijöihin. Silti kukaan heistä ei protestoinut perusteita, joilla PD-rahaa myönnetään. Arvioitaessa haastattelun aineistoa on tietysti muistettava, että haastateltavilla on

³⁷ Kortteinen (2022, 6) myös argumentoi, että esimerkiksi Keski-Euroopassa segregoitumista ei ole samalla tavalla pyritty vastustamaan alusta asti. Jos keskustan taantuneita alueita on purettu ja huono-osaisia siirretty, tuloksena on ollut alueita kaupungin laidamilla, jotka suomalaisesta näkökulmasta vaikuttavat varsin syrjäytyneiltä.

³⁸ H5 siteeraa Miriam Kallandia, jonka hän mainitsee todenneen, että ”oppimiserot alkavat raskaudesta”. H1 puolestaan siteeraa Venla Berneliusta, jonka mukaan ”koulut ovat lapsen käyttöliittymä yhteiskuntaan”.

virka-perusteinen tehtävä, jonka toteuttamiseen he pyrkivät omien arvojensa ja tietojensa perusteella. Tällöin myös haastattelijalle pyritään esittämään *miten* asia tulisi hahmottaa. Viestintä vaikutti sisältävän, ei ainoastaan jonkun vastauksen kysymykseen, vaan myös halun saada haastattelijaa painottamaan tiettyjä asioita.

Iso osa ilmiötä on maine, tietty alue tai koulu saa ”huonon” maineen. Maine on aiheena varsin sensitiivinen, ja aihe herättää keskustelua varsinkin uutisoinnin osalta. Kuten todettiin, esimerkiksi Ylen koulukoneen julkaisu keväällä 2023 koettiin ongelmalliseksi, sillä yhteys oppimistulosten ja S2-kielen yhteys ei ole suoraviivainen. Media on kieltämättä hankalan tilanteen edessä, joskus sekä asiasta kirjoittamista (ennakkoluulojen vahvistamista) että siitä kirjoittamatta jättämistä (asioiden piilottelua) voidaan arvostella. Silti H5 huomauttaa osuvasti, että esimerkiksi asuinalueen ”murhatalon” esittely lehtijutun mainoksessa on ongelmallista, vaikka maksumuurin takana oleva juttu olisikin sävyllään positiivinen. Jotkut haastateltavat mainitsevat, etteivät puhu ilmiöstä segregaation nimellä, koska se on hyvin leimaavaa. Sen sijaan eri alueiden ongelmia voidaan käsitellä yksittäin. Maine on kuitenkin mielestäni kompleksi termi, ja sillä viitataan haastatteluissa alueen voimakkaaseen yksipuolistumiseen usealla keskeisellä mittarilla.

Mittaristosta paljastui kirjallisuudenkin mainitsemia ongelmia. Niiden lukeminen vaatii taitoa, sillä eri alat ja tilanteet tuottavat eri yksikköjä (esim. suuralue, postinumeroalue tai määrämittainen ruutu) käyttäviä tietoja eikä aineistoja voi aina peilata ristiin. Tämä voi myös piilottaa ongelmia keskiarvoihin. Joka tapauksessa mittarien käyttö vaatii paikallistuntemusta. Lähiöprojektien opetus erityisesti oli, että haastateltavien mukaan objektiivisen mittariston lisäksi on käytettävä subjektiivisia mittareita. Ne auttoivat viranhaltijoita pysymään alueen ”pulssilla” ja kohdentamaan huomion koettuihin ongelmakohtiin, esimerkiksi turvallisuuteen, nopeammin. Lähiöprojektien viranhaltijat korostivat myös suoraa tietoa paikallisilta ihmisiltä.

Mieleenpainuvaa jossain määrin oli, että toiset totesivat mittareista olevan puutetta, toiset että tietoa kyllä on, mutta kestäväää toimintaa riittävässä mittasuhteessa ei. Haastateltavat saattoivat kuitenkin kertoa ymmärryksen puutteesta kertovia anekdootteja, tosin tasapainottaen huomauttamalla, että poikkihallinnollisesta työskentelystä on ajan saatossa opittu paljon.

5.2 Toimenpiteet

Tämän työn otsikoksi valittu 'Segregaatio hallinnollisena ongelmana' voidaan ymmärtää kahdella tavalla: segregaatio ongelmana, jota julkinen sektori voidaan lain perustella katsoa olevan velvollinen korjaamaan, siis ulkoinen ongelma. Mutta keskeinen motivaatio aiheen valinnalle oli myös kysymys siitä, miksi segregaatio vaikuttaa edelleen etenevän, vaikka se on ollut asialistalla jo pitkään. Eli kyseessä on ongelma siinä mielessä, että toimia tehdään, mutta vaikuttavuus antaa odottaa itseään.

Praktisen päättelyn luonne, yhteiskuntatieteellinen materiaali, ja haastattelut antavat molempiin merkityksiin pitkän ja monipolvisen vastauksen. Analyyttisen sosiologian ajatus on, että ihmisillä on voimakas taipumus muodostaa ryhmiä ja eriytyä (ks. osio 2.1). Teoriassa segregaatio voitaisiin poistaa merkittävänä ilmiönä, jos poistaisimme maailmasta tuloerot ja/tai estäisimme ihmisten vapaan liikkuvuuden. Määräämällä ihmiset asumaan tiettyihin sijainteihin, ja hoitamalla näitä sijainteja samalla tavalla, voisimme tehokkaasti sekoittaa erilaisia väestönosia. Vaihtoehtoisesti, jos kaikilla ihmisillä olisi samat tulot, ihmisille olisi teoriassa³⁹ samat valinnanmahdollisuudet. Koska kumpikaan näistä keinoista ei ole juuri nyt saatavilla, meidän on tyydyttävä liudentamaan ilmiötä.

Kunnan keinot puuttua tähän hyvin perustavaan ilmiöön ovat kuitenkin rajalliset, esimerkiksi työllisyys on merkittävä tekijä. Haastateltavat viittaavat vain hyvin vähän ihmisten tarpeeseen tehdä erotteluita, tai esimerkiksi globalisaation tai yleisen sosiaalipolitiikan merkitykseen. Ilmiö on ikään kuin otettu omaksi, oman *kaupungin*, ei pelkästään oman toimialan, ongelmaksi, johon voidaan vaikuttaa kaupungin omin keinoin ja myös varoin. Toki valtion rahoitus on tälle toiminnalle tärkeä lisä, mutta vastuuta ei siirrellä. Koulut joutuvat tietysti myös toteamaan olevansa vain pieni osa yhteiskuntaa, jolla on, kuten H1 muistutti, oma perustehtävänsä eli opettaminen.

Sama asian omaksi ottaminen näkyy myös suhteessa politiikkaan. Vaikka segregaation voisi olettaa olevan poliittisesti hankala asia siihen liittyvän maahanmuuton takia, ja aiheuttavan mahdollisia ristiriitoja viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä, viranhaltijat eivät suuresti tätä eroa korosta. Mutta jälleen on tietysti otettava huomioon, että viranhaltijat haluavat olla varovaisia kommentoidessaan luottamushenkilöitä, jotka käyttävät kunnassa korkeinta valtaa. Lautakuntien

³⁹ Käytän sanaa 'teoriassa' koska en usko, että tätä täyttä tasapuolisuutta pystyttäisiin toteuttamaan. Vaikka valtio-tason (tai sitä suuremmat) entiteetit tasaisivat tulot täysin tänään, ihmisten erilainen lähestyminen kulutukseen, rahankäyttöön ja yleensä vaihdantaan tarkoittaa, että huomenna meillä jo on tuloeroja. Samaten esimerkiksi asuma-alueita ei voitaisi hoitaa *täysin* samalla tavalla: jo esimerkiksi erilaiset sijainnit, ihmismäärät, tai maaperä, tarkoittavat että samalla rahalla saadaan aikaan erilaisia vaikutuksia.

arjen ja julkisen keskustelun laatuero mainitaan, ja aiheista luottamushenkilöt ovat kuitenkin ainoita, joista kysyminen voi saada aikaan ironisen hymyn. Ainoa selkeästi identifioitu ongelma on, ja ongelma, jonka ihmiset liittävät politiikkaan laajemminkin, että suuret puheet tahtovat kutistua pienemmiksi teoiksi. Segregaatio on pitkäaikainen ilmiö, jolla on juurensa yhteiskunnan ja kaupungin rakenteessa ja yksi vaalikausi ei siihen suuresti ehdi vaikuttaa. Tämä vähentää motivaatiota profiloitua asiassa. Mutta kuten totesimme, aihetta lautakuntiin ja muihin poliittisiin elimiin vieneet kertovat puhuneensa vastaanottavaiselle yleisölle.

H2 nosti esille ajatuksen, että segregaatio tulisi ottaa ennakkovaikutusten arvioinnin piiriin. Praktisen päättelyn näkökulmasta tämä vaikuttaa erinomaiselta ajatukselta, sillä keskeinen arvo, kestävyiden ulottuvuudet, sosiaalinen, kulttuurinen, ekologinen ja taloudellinen voivat vaatia erilaisia toimia. Kaupungin palveluverkko on rakennettava taloudellisen kestävyiden pohjalle. Yksityisen sijoittajan, joka osallistuu alueen täydennysrakentamiseen, on saatava toiminnastaan katetta. Tiivis kaupunkirakenne on ekologisesti järkevä, mutta liian tiivis tarkoittaa vähiä viheralueita, joka vähentää viihtyvyyttä ja vaikuttaa alueen haluttavuuteen. Tiiviys ei voi myöskään tarkoittaa, että rakennamme kerrostalomattoja, joiden tiedämme toimivan lähtökohtina segregoitumiselle.

Kuten filosofinen keskustelu antaa olettaa, haastateltavat esittävät huolen kestävyiden eri ulottuvuuksien arvioinnista, sillä ei vaikuttaisi olevan mitään algoritmia tai yksinkertaista päätöksenteon vuokaaviota, jolla tällaisia arvojen ristiriitoja voidaan sovittaa yhteen. Tilanne vaikuttaa aidosti ristiriitaiselta sekä asukkaiden että hallinnon näkökulmasta. Filosofit, erityisesti bioetikot, ovat pitkään keskustelleet tällaisista tilanteista käsitteen 'reflektiivinen tasapaino'⁴⁰ alla, ja tilanne ansaitsee lisähuomiota niin päättäjiltä, kansalaisilta kuin eri alojen tutkijoiltakin. Reflektiivisen tasapainon käsitteen juuret ovat induktiivisen logiikan ja moraalisten periaatteiden oikeutukseen liittyvässä keskustelussa. Minusta sitä ei voida pitää onnistuneena yrityksenä näissä tehtävissä.⁴¹ Kun sen sijaan oletamme, että kestävyys eri ulottuvuuksineen on hyväksyttävä toimintaa ohjaava mutta kompleksi arvo, voisimme käyttää metodologiaa siihen, että yritämme löytää laajan deliberaation kautta sen, mitä arvon eri ulottuvuuksien noudattaminen joissain tietyissä tapauksissa tarkoittaa. Kaikkien asukkaiden mielipide tulee toteutumaan, sillä kaikkea ei voida jättää ennalleen eikä kaikkea voida purkaa. Kaikki kestävyiden tavoitteet eivät ole aina yhtä aikaa saavutettavissa.

⁴⁰ Ks. esim. Stanford Encyclopedia of Philosophy, s.v. "Reflective equilibrium", <https://plato.stanford.edu/entries/reflective-equilibrium/>.

⁴¹ Päättelysääntöjen oikeutuksesta, ks. esim. H. Siegel "Justification by Balance", *Philosophy and Phenomenological Research*, 52 (1), 27–46, 1992.

Näiden arvoja sisältävien näkökulmien yhteensovittaminen ei ole yksinkertaista ja on luontevaa myös ajatella, ettei niiden keskinäinen arvottaminen ole yksin julkishallinnon tehtävä, vaan asiaa olisi pohdittava yhdessä luottamushenkilöiden, kansalaisten ja sidosryhmien kesken. Spesifikationismin näkökulmasta arvojen merkitys ei kuitenkaan poistu sillä, että kansalaiset, tai muut ryhmät, osallistuvat keskusteluun kestävyuden ulottuvuuksista, päinvastoin se korostaa sitä. Demokratian näkökulmasta moniäänisyys on kuitenkin tärkeää, sillä kuten H3 muistutti, tavallinen keskiluokkainen ihminen ei välttämättä edes hahmota millaisessa arjessa jotkut ihmiset elävät.

Kaikkiaan haastateltavat puhuvat arvoista omana teemanaan melko vähän, pitkälti varmasti myös siitä johtuen etten yrittänyt haastateltavia saadakaan asiaa pohtimaan arvojen näkökulmasta, vaan haastattelu pohjautui politiikka-analyysin malliin. Kun heiltä kysyttiin, miksi segregatio on ongelma, vastaukset hakeutuivat huono-osaisuuden keskittymiseen ja julkishallinnon tarve tehdä asialle oli oletettavissa kontekstista. Kysyttäessä miten segregatian vastaisia toimia perustellaan, tasa-arvo, hyvinvointi ja oikeudenmukaisuus tulevat mainituiksi. Koulutuksen alalta mainitaan, että kaivattaisiin sivistyksen kunnianpalautusta, ja kiinteistöpuolelta muistutetaan, että asuinalueiden suunnittelussa tulisi ottaa huomioon, että ihmiset haluavat elää itsensä näköistä elämää. Asumispaikan valinta on sidoksissa laajemmin siihen, mistä ollaan kiinnostuneita ja mitä elämässä pidetään tärkeänä. Tämäkin alueiden näkökulma muistuttaa arvojen merkityksestä kaupunkisuunnittelussa.

Julkishallinnon tapaa lähestyä työtään esitellään nykyään usein kolmen erilaisen paradigman kautta: perinteinen julkishallinto, uusi julkinen johtaminen ja uusi julkinen hallinta (esim. Osborne 2006). Nämä paradigmat sisältävät monta ajatusta, mutta niitä voidaan ajatella myös arvoihin pohjautuvana ajatuksena siitä, mikä on julkishallinnon ja kansalaisen suhde. Perinteiselle mallille kansalainen on hallintoalamainen, uudelle julkisjohtamiselle asiakas ja uudelle julkiselle hallinnalle, ideaalisesti, kansalainen on kumppani, osa sitä verkostoa, jossa ongelmia ratkaistaan. Jos haastatteluista lähestyy tällaisen ammattieettisen linssin kautta, vaikuttaa että uusi julkisjohtaminen on löytänyt tiensä hallinnon arkipäivään, ainakin puheen tasolla. Aukkaiden aktiivisuus, tieto omasta elinympäristöstään ja halu vaikuttaa elinympäristöönsä on keskeinen teema haastatteluissa, vaikka asumisen todellisuuden laatu ja arkipäivän kysymykset pohjalla vaikuttavatkin.

Strategisen tason menetelmät tulevat haastatteluissa esiin rajatusti. Sinänsä strategiaa kyllä mietitään ja segregatio on seminaarien aihe, mutta varsinaisia pelkästään segregatioon strategian kannalta keskittyviä tapahtumia ei raportoida. Strategisen tason keinona on kuitenkin MAL-sopimukset ja

aluepolitiikka ja hallinnon toiminnan koordinointi. Toimenpiteitä etsitään säännöllisesti osina strategiaprosesseja, ja niitä yritetään viedä läpi näkökulmana, joka tulisi ottaa huomioon.

5.3 Seuranta ja kehittäminen

Seurannan osalta haastattelijat painottavat ilmiön pitkäaikaisuutta, toimien hidasta vaikutusta ja ilmiön kokonaisluokkaa. Mittarit vaativat pitkäaikaista seuraamista, ja haetut hyvinvointivaikutukset ovat sinällään vaikeita mitata. Kokonaisuutena keinovalikoimaa pidetään hyvänä, ja erityisesti lähiöprojektit, koulujen PD-rahoitus, ja osallistaminen mainitaan erityisen toimivina keinoina, mutta väliaikaisuus, ja joidenkin toimien osalta kokoluokka, nousevat esiin haastatteluissa. Tämä liittyy osaltaan käsitykseen asumisen ja alueen keskeisyydestä. Haastatteluissa se liittyy myös käsitykseen, että asukkaita on saatava sekä ymmärtämään paremmin viranhaltijoiden toimia ja viranomaisten on saatava enemmän tietoa ja ymmärrystä asukkaiden näkökulmasta.

Kehittämisen kohteeksi aineistosta nousee keskustelu niistä arvoista, periaatteista ja normeista, joilla tätä sosiaalisen kestävyuden kysymystä tulee käsitellä sekä luottamushenkilöiden että kansalaisten kanssa. Myös ilmiön huomioon ottaminen kaikilla toimialoilla, siis hallinnon sisäisenä kysymyksenä, on haastatteluissa toistuva teema. Vaikka ilmiöön aluekehittämisen kautta käytetäänkin suuria summia, suurin haastatteluissa esiin nouseva huoli on kuitenkin toimenpiteiden mittakaava, jota pidetään liian pienenä.

Kunnan pitää myös muistaa edellyttää muilta osapuolilta rakentamista, joka ei tue segregaaation syvenemistä. Joissain kaupungeissa 90-luvun laman vaikutukset tuntuvat vieläkin:

varsinkin yhdeksänkymmentäluvulla kun niinku muu rakennustuotanto oli aika heikossa kantimissa, niin silloin niin kun... Ilmeisesti katsottiin, että hyvä, että jos jotain rakennetaan, ja siinä esimerkiksi se – – nyt sitten muodostui semmoiseksi, niinku sosiaalisen asuntotuotannon keskittymäksi (H7)

Tätä kirjoittaessa lehdet kirjoittavat asumistuotannon romahtamisesta⁴², joka tietysti herättää huolen onko laman vaikutuksista otettu opiksi. Useat haastateltavat (H3, H6, H7) mainitsevat, että viime vuosina ilmiötä on edelleen voimistanut vuokrasijoittamisen buumi, joka on tuonut monille alueille suhteettoman suuren määrän pieniä vuokra-asuntoja. Uutisoinnin perusteella⁴³ vaikuttaa siltä, että

⁴² Ks. esim. <https://www.hs.fi/visio/art-2000009717227.html>.

⁴³ <https://www.hs.fi/kaupunki/helsinki/art-2000009620686.html>.

esimerkiksi Vantaa ja Espoo toimivat tällä hetkellä vastoin kaupunkistrategioistaan (ks. Vantaa 2021, 21 ja Espoo 2021, #7).

5.4 Tulevaisuuden näkymät

Haastatteluaineistossa toistuu tutkimuskirjallisuuden näkemys siitä, että ilmiö on yleisesti ottaen suhteellisen Suomessa suhteellisen maltillinen, mutta kehitty huolestuttavaan suuntaan. Toimenpiteiden kokonaisuuksia suhteessa ilmiön kokoluokkaan ja moniperustaiseen luonteeseen ei pidetä tällä hetkellä sellaisina, että ne pystyisivät tätä kehitystä estämään. Tutkimuskirjallisuus antaa saman kuvan, mutta haastattelut eivät sinänsä anna mitään yksiselitteistä vastausta miksi näin on. Kuitenkin voidaan ajatella, että ilmiön monisyisyys, riippuvuus inhimillisistä motiiveista, laajemman talouden ja yleisen sosiaalipolitiikan vaikutuksista ja mittaluokka ovat kaikki osaltaan selityksiä tälle kehitykselle. Silti lieventämiseen tähtäävä toiminta ei ole hyödytöntä ja vaikutelma on, että enemmänkin voitaisiin tehdä nimenomaan segregaatian kokonaisvaltaisella huomioonottamisella.

5.5 Pohdinta

Lopuksi on syytä pohtia hieman tuloksia, tämän työn rakennetta, tavoitteita ja rajoitteita. Tämä tutkimus sovelsi kolmea erilaista viitekehystä segregaatioon voidakseen tarkastella sitä hallinnollisena ilmiönä. Yksi näistä, politiikka-analyysi, oli funktioltaan hieman erilainen. Se antoi haastatteluille rungon, jolla hallinnollistaa ilmiö. Ongelman identifiointi, politiikkojen arviointi, strategian, toimeenpanon, seurannan, ja tulevaisuuden näkymien pohtiminen antoi viranhaltijoiden pohtia ilmiöön liittyvää tietoaan ja omaa kontekstiaan hallinnolle tutulla kielellä. Toinen viitekehys on yhteiskuntatieteellinen tutkimuskirjallisuus segregaatista ja selvitykset ilmiön lieventämiseen käytettävien keinojen valikoimasta. Ne loivat tutkimustyölle perustellun kuvan ilmiöstä sekä tutkimusteoreettisesti että empiirisesti. Näiden kahden perusteen avulla materiaalille voitiin asettaa kysymyksiä kunta- ja aluejohtamisen näkökulmasta.

Suhteessa empiiriseen tutkimuskirjallisuuteen, haastatteluaineistossa korostuu asumisen materiaallinen pohja. Yksipuolinen talotyyppi, huoneistokoko, ja/tai asuntojen omistusrakenne yhdistettynä huonoihin palveluihin ja taloudellisiin paineisiin ovat tuottaneet ja tuottavat segregaatiaa sekä pitkällä että lyhyellä aikavälillä. Mikäli tämä fyysinen perusta ei muutu, alueen kohentuminen muilla hyvinvoinnin indekseillä on vaikeaa mutta mahdollista. Yksittäinen palvelu,

kuten koulu on tärkeä mutta tälle laajemmalle ilmiölle alisteinen, koulun ja varsinkin varhaiskasvatuksen ollessa tyypillisesti aluettaan segregoituneempi.

Vaikka tämän työn tavoitteet olivatkin kunta- ja aluetieteen kysymyksissä, sen perusteella voisi kuitenkin tehdä joitain toimintasuosituksia. Toiminnan haasteet liittyvät 1) ilmiön pysyvyyteen ja poliittiseen sykliin, 2) projektien mittakaavaan ja keston suhteessa ilmiön kokoon ja pysyvyyteen ja 3) kestävyiden sisäiseen monimutkaisuuteen suhteessa sekä hallintoon itseensä että asiakkaisiin ja asukkaisiin 4) hallinnon kykyyn koordinoida tätä toimialarajat ylittävää ilmiötä.

Tiedon puute ei kuitenkaan ollut merkittävin haaste, vaan sen käyttäminen koko organisaatiossa. Menetelmistä kotouttaminen, laajat aluekehittämisen projektit, PD-rahoitus ja erilaiset osallistamisen muodot ja vuorovaikutus koetaan tehokkaiksi ja tärkeiksi. Kuntatason strategisten johtajien tulisi pitää huolta, että eri toimialat koordinoivat toimintansa, sillä aineiston perusteella ilmiön poikkihallinnollisuus vaatii edelleen huomiota. Asiaan on kuitenkin herätty, sillä kaikki kaupungit ovat perustaneet segregatiota käsitteleviä ohjausryhmiä, mutta todellinen muutos ei tapahdu hetkessä. Kestävyiden ulottuvuuksien pohdinta, ja segregatiion ottaminen laajemmin huomioon kunnan päätöksenteossa on myös aineistosta nouseva teema. Tämä voi tapahtua esimerkiksi ennakkovaikutusten arvioinnin kautta. Mittariston kehittämien yhteismitalliseksi, ja kerätystä tiedosta tietäminen organisaation sisällä, on myös strategisesti merkittävää.

Työn rajoite on, että muut palveluverkon näkökulmat, kuten sosiaalityö tai liikenteen suunnittelu, jäivät aineiston ulkopuolelle. Osaltaan tämä selostaa asumisen ja alueiden korostumista käsittelyssä, vaikka yleishallinto ja sivistyssektori osaltaan tasapainottivatkin aineistoa. Toinen seikka on, että tutkimus keskittyi vain kuntiin, seutujen tai valtion edustajan haastattelu olisi voinut antaa uuden perspektiivin kunnan todellisuuteen. Aineisto sinänsä mahdollistaisi esimerkiksi systeemisen muutoksen perspektiivin käytön. Haastattelemisen on myös oma taitonsa, ja joiltain osin aineisto olisi kaivannut välittämiä, haastavampia jatkokysymyksiä.

Segregatiion arvoperustaisuus näkyy myös toisessa kysymyksessä, joka rajautui tarkastelun ulkopuolelle. Työperäistä maahanmuuttoa voidaan perustella taloudellisella ja ikärakenteellisella kestävyydellä. Haastatteluaineistojen perusteella Keski-Euroopan ja Ruotsin negatiiviset kokemukset tiedostetaan sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden keskuudessa. Kunnalla on intressi estää haitallista etnistä eriytymistä ja maahanmuutolla on segregatiioon liittyviä seurauksia. Eri

toimijoiden olisi syytä miettiä yhdessä millaisin toimin tätä todennäköisesti kasvavaa ilmiötä käsitellään.

Tällä työllä oli myös kolmas, filosofinen viitekehys. Tässä viitekehyksessä, ne filosofiset ongelmat, jotka Nussbaum (2001/1986), Mandler (2001/1998) ja Richardson (2002) identifioivat, se yhteiskuntatieteellinen kirjallisuus, johon tutustuimme toisessa luvussa ja haastatteluaineisto kaikki osoittavat, että ne tavat, joilla meidän tulisi arvioida segregaatioon liittyviä toimenpiteitä, ovat kiinni arvoista. Erilaiset arvot, ja niistä johdettavat periaatteet ja normilausekkeet voivat antaa keskenään ristiriitaisia toimintasuosituksia. Yksiselitteisesti parasta keinoa lieventää segregatiota ei tässä mielessä vaikuttaisi olevan olemassa, eri vaihtoehdot toteuttavat laadullisesti erilaisia tavoitteita eri suhteissa.

Fischer, Miller ja Sidney (2007, xix) toteavat, että politiikka-analyysin, jota tässäkin työssä sovellettiin, piirissä on vaikuttanut vahvasti tietynlainen positivistinen tieteenfilosofia. Tälle lähestymistavalle ominaista on objektiiviset määrälliset analyysit, arvojen ja faktojen erottaminen, ja pyrkimys löydösten konteksteista riippumattomiin päteviin yleistyksiin. Segregaation tutkimuksen näkökulmasta voidaan todeta, että tällaisella ajattelulla on rajoitteensa. Tässä tutkimuksessa se näkyi siinä, että sosiaalinen kestävyys on osa kestävyuden käsitettä, ja muilla kestävyuden ulottuvuuksilla on osansa erilaisten toimenpiteiden arvioinnissa. Luontoon, talouteen, kulttuuriin ja yhteisöön sisältyvät arvot ovat kaikki relevantteja. Se mitä kestävyys tarkoittaa, tai sen osa sosiaalinen kestävyys, tai sen osa segregatio ja sen lieventäminen on, on jotain mikä meidän pääteltävä. Kuten Millgram (2008, 755) toteaa, kustannushyötylaskelmat, julkishallinnon perusraaka-aine, ovat mahdottomia niin kauan kun emme tiedä mitä tavoittemme tarkoittaa. Poliitiikka-analyysi, joka ei metodologisten oletustensa vuoksi ota huomioon tätä arvojen vaikutusta toimenpiteiden keskinäiselle paremmuudelle, ja olettaa, että on olemassa jokin laskennallinen paras, ei mielestäni kuvaa adekvaatisti todellisuutta.

Spesifikationismiin sisältyvä arvoperusteisuus ei itsessään tietenkään tarkoita irrationaalisuutta, vaan sitä, että erilaisista vaihtoehdoista meidän on spesifioitava se, mitä segregaatian lieventäminen politiikkana tarkoittaa, ja miten nämä politiikat on pantava toimeen arvojen valossa. Palataan vielä praktisen päättelyn klassiseen esitysmuotoon:

Haluan, että p.

Tekemällä t:n, saavutan p.

Siis, teen t:n.

Tämän tutkimuksen käsittelemässä tapauksessa haluaja on demokraattinen yhteiskunta, julkinen hallinto tekijä. Instrumentalismen mukaan se, mitä tapahtuu näissä kahdessa, tapahtuu täysin irrallaan toisistaan. Halu on toimintaan liittyvään järkeen nähden vain tuottava elementti, se on toimintapolitiikkaan liittyvästä instrumentaalista päättelystä täysin irrallinen seikka. Yksi haastaja, spesifikationismi (Richardson 2002), väittää, että halu, paitsi hyvin yksinkertaisissa tapauksissa, on luonteeltaan epäselvä. Se mistä ensimmäinen premissi puhuu, halu, määrittyy vasta toisen premissin alla, kun spesifioimme mitä halu tarkoittaa. Siksi käytännölliseen päättelyyn liittyy aidosti päättelyä.

Se, että spesifikationismi vaikuttaa erityisen pätevältä julkisen hallinnon kontekstissa, ei ole ajatuksena uusi. Sen kehittäjä, Henry Richardson, nojautui kirjassaan *Democratic Autonomy* (2002) olennaisesti julkisen hallinnon kontekstiin. Koska tämä työ on paitsi opinnäyte kunta ja aluejohtamiseen, myös päättötyö hallintotieteen maisterin opinnoista, voin käyttää hetken aikaa refleктоimalla tämän praktisen päättelyn seurausta muiden hallintotieteen alla opetettavien aineiden suhteen.⁴⁴ Ensinnäkin, voidaan todeta, että esimerkiksi kunta- ja aluejohtamisen kirjallisuus on itsenäisesti osoittanut tämän saman tavoitteiden kompleksisuuden, jota kestävyys ilmentää. Esimerkiksi Karppi ja Vakkuri (2020) osoittavat miten kestävyys toteutuu käytännössä mosaiikkimaisesti, riippuen alakysymyksestä, olosuhteista ja mahdollisuuksista.

Julkisoikeuden näkökulmasta, *interpretaation* ongelma on mielestäni esimerkki samasta ongelmasta. Jos oikeustieteellinen harkinta tuottaa keskenään ristiriitaisia tuloksia, meidän on, rationaalisuuden oletuksesta kiinni pitäen, löydettävä ratkaisu muita keinoja käyttäen. Ratkaisu perustuu lain tulkintaan liittyvistä periaatteista, joiden taustalla olevat arvot antavat erilaisia tuloksia. Se mikä on oikein, on kussakin tilanteessa, kuten praktisessa päättelyssä yleensä, kumoutuvaa (defeasible), mutta silti rationaalista.⁴⁵ Julkistalouden ja hallintotieteen näkökulmista ilmiötä hahmottaa seuraava anekdootti (Ikäheimo 2019). Vastaus kysymykseen mitä on '1+1?', on matemaatikon mukaan 2, insinöörin mukaan 2,0000, organisaatioteoretikon mukaan 3, mutta laskentaekonomi vastaa 'Mitä haluaisit sen olevan?'. Ympäristö ja aluetieteen näkökulmasta esimerkiksi karttaan liittyvät perusongelmat tilan ja karttojen hahmottamiseen (ks. esim. Harvey 2001) liittyvät samaan arvojen keskeisyyteen.

⁴⁴ Hallintotieteen perusopintojen päätteeksi minun edellytettiin tekevän samaa.

⁴⁵ Katso myös Dworkin 1982.

Tämän praktisen päättelyn luonteen seuraus on, että hahmottaessaan toimintapolitiikkoja t_1, \dots, t_n , kunnallinen viranhaltija osallistuu demokraattisesti päätetyn halun p merkityksen määrittelyyn spesifioidessaan sitä toimintapolitiikoiksi. Tämä pätee koko julkisella sektorilla. Julkinen toimija on lailla synnytetty agentti, ja sen toiminnan perusta on lain tulkintaa, siis määritelmän omaisesti tulkinnan ongelman (ks. esim. Greenberg 2021) alaista. Instrumentalisti olettaa lisäksi, että toimintapolitiikka voidaan valita siten, että eri vaihtoehtojen hyödyt ja haitat ja mitataan jollain yhdellä laskennallisella yksiköllä. Käytännössä siis kun kestävyuden ekologisia, sosiaalisia, kulttuurisia ja taloudellisia sisältöjä spesifioidaan, meillä olisi käytössä jokin yksi yhteinen yksikkö, jolla verrata kaikkea. Tämä ei vaikuta todelta filosofisen, empiirisen kirjallisuuden ja haastatteluiden valossa. Toisin kuin esimerkiksi Lumer (2023) esittää, ei siis vaikuttaisi olevan mahdollista laskea yhtä antaa sellaista argumentatiivista normistoa, jonka täyttämisen julkinen sektori laskisi halun p edellyttämän *oikean* toimintasuosituksen ja toteuttaisi sen. Ilmiön ja toimenpiteiden kokonaisuus keskinäisvaikutuksineen ovat olennaisesti arvorippuvaisia ja eri vaihtoehdot toteuttavat eri tavoitteita eri määrin.

Kestävyyden toteuttaminen kohtaa hallinnon sisällä arvoristiriidan, koska kestävyuden sisäiset ominaisuudet ovat keskenään ristiriitaisia. Liian tiheä rakentaminen haittaa muita tavoitteita. Se, milloin ylitetään hyväksyttävä raja, on kompleksi kysymys, jota tulee punnita suhteessa muihin arvoihin. Tämä ei tarkoita perustavaa irrationaalisuutta, mutta ilmiön arvoperustaisuus tekee reflektiivisen tasapainon käsitteen mielekkääksi ilmiön hallinnalle. Ilmiöön liittyviä arvoristiriitoja sekä hallinnon että asukkaiden tasolla tulisi käsitellä kokonaisvaltaisesti. Se mitä demokraattinen tahto tarkoittaa kestävyydellä tarkoittaa vaatii spesifiointia. Kunnalliset viranhaltijat toivovatkin haastatteluissa, että luottamushenkilöstö käsittelee kestävyuden painotuksia vielä tarkemmin. Viranhaltijat myös painottavat asukkaiden osallistamista alueiden kehittämisessä. Molemmat antaisivat toiminnan suunnittelulle tukea, ja niiden voisi myös argumentoida parantavan toimeenpantavien politiikkojen demokraattisuutta. Praktisen päättelyn näkökulma kuitenkin on, että osa toimintaan liittyvistä arvoalinnoista säilyy viranhaltijalla aina.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän työn tavoite oli tutkia segregatiota hallinnollisena ilmiönä. Segregatio, eli haitallinen eriytyminen, on hyvinvointia voimakkaasti vähentävä ilmiö, joka on Suomessa edelleen suhteellisen maltillista, mutta vaikuttaisi sekä tutkimusaineiston (ks. esim. Saikkonen 2018) että haastatteluaineiston perustella etenevän. Tarkastelin haastattelututkimuksen keinoin miten tämä kompleksi ilmiö hahmotetaan kunnan hallinnossa. Poliitikka-analyysin mallin perusteella ryhmiteltyä aineistoa analysoitiin ilmiön teoreettisen ja empiirisen tutkimusaineiston avulla tarkoituksena hahmottaa miltä ilmiö hallinnossa näyttää.

Aineiston perusteella viranhaltijat uskoivat, että ilmiötä pystytään tehokkaasti lieventämään, ja että käytössä on useita erilaisia keinoja. Toiminnan ulkoisia haasteita ovat käytettyjen keinojen mittaluokka suhteessa ilmiöön, rahoitusmuotojen väliaikaisuus ja poliittisen huomion pysyvyys. Toiminnan sisäisiä haasteita ovat hallinnon sisäinen tiedonkulku, ilmiön hahmottaminen yhtenä osana kestävyuden kenttää, sen soveltaminen arjessa, ja toimenpiteiden koordinointi poikkihallinnollisesti vaativat edelleen huomiota.

Työn toisessa luvussa tutustuimme empiiriseen ja yhteiskuntatieteellisen kirjallisuuden segregatiosta. Ilmiö on monien eri ajureiden aikaansaama, ja viime kädessä kansallisista ja kansainvälisistä ilmiöistä riippuvainen, epäsatunnaisten jakaumien prosessi. Jakautumisperuste voi olla esimerkiksi taloudellinen, etninen, tai ikään liittyvä. Ilmiö on edennyt Suomessa jo pitkään ja vaikuttaa etenevän edelleen. Julkishallinnon keinot vaikuttaa ilmiöön voivat liittyä alueisiin, toimialoihin tai suoremmin ihmisiin ja tarvitsee tuekseen erilaista monipuolista mittaustietoa. Tutkimuksen kolmannessa luvussa esittelen tutkimuksen metodologian.

Työn neljännessä luvussa analysoin haastatteluaineiston poliitikka-analyysin keinoin. Viranhaltijoilta saatava käsitys vastaa teoreettisessa osuudessa esitettyä kuvaa ilmiöstä: alueelle muuttaa jostain syystä paljon pienituloisia tai muilla mittareilla heikosti pärjääviä, poismuuttajiksi valikoituvat enimmäkseen ne, joiden tulot paranevat, ja alue itse ei syystä tai toisesta uusiudu ja kehity vaan taantuu sekä rakennuskannan että palveluiden suhteen. Alueelle syntyy tietynlainen maine, ja sen pito- ja vetovoima heikkenee. Tämä maine vaikeuttaa edelleen alueen uusiutumista, koska esimerkiksi rakennusyritykset ovat haluttomia sijoittamaan alueeseen. Nämä tekijät yhdessä muodostavat kehän, jota on ulkoisin toimin vaikeaa ja hidasta katkaista. Vaikutti, että ilmiön moninaisuus, ajureiden voimakkuus ja voimakas kytkentä hyvinvointiin oli sen hahmottamiselle

hallinnossa keskeistä. Mittareiden teoreettiset ja käytännölliset ongelmat hahmotettiin hallinnossa hyvin. Tiettyjen subjektiivisten mittareiden käyttöä kuitenkin kaivattiin lisää, sillä ne auttavat reagoimaan joihinkin alueella tapahtuviin muutoksiin nopeasti.

Haastatteluaineistosta nousee esiin ajatus asumisen ja asuma-alueen perustavasta merkityksestä ilmiölle. Negatiivinen kehä voidaan kuitenkin katkaista mittavilla lähiöprojekteilla, joilla on saatu hyviä tuloksia esimerkiksi Helsingissä ja Tampereella. Toimenpiteistä lähiöprojektien lisäksi PD-rahast, kotouttaminen, asukkaiden osallistaminen sekä arjen turvallisuudesta ja palveluista huolehtiminen ovat aineiston mukaan tärkeitä keinoja segregaaion lieventämisessä.

Viranhaltijat kokevat toimivansa hyvissä ja tavoitteitaan tukevissa ympäristöissä. Varsinkin organisaation ylä- ja alatasoilla ilmiön lieventäminen näkyy toiminnassa, mutta jossain tapauksissa se koetaan edelleen ylimääräisenä työtä hidastavana seikkana. Monella toimialalla rahoituksen määräaikaisuus on kuitenkin ongelma. Pidemmän aikavälin huolena viranhaltijat kokevat myös poliittisen huomion pysyvyyden. Ilmiö koetaan pysyväksi, mutta poliittinen huomio tahtoo etsiä uusia kohteita.

Viidennessä luvussa pyrin edelleen politiikka-analyysin mallin avulla eristämään aineistosta nimenomaan hallinnollisia kysymyksiä. Tarkastelin aineiston perusteella ilmiön luonnetta ja mittaamista, toimenpiteiden kokonaisuuksia, seuranta ja tulevaisuuden näkymiä hallinnon näkökulmasta. Hallinto kokee, että ulkoisista haasteista riippumatta, se voi parantaa myös omaa toimintaansa. Olennaista on tavoitteen merkityksen muistaminen toimialojen keskeisissä toiminnoissa. Yhden toimialan toiminnot vaikuttavat myös toisten toimintoihin, ja alojen välistä koordinaatiota voisi aineiston perusteella edelleen parantaa. Sama pätee informaatiosta, jota alat tuottavat omiin tarpeisiinsa, mutta muodossa, joka ei sovellu aina toisten käyttöön. Poikkihallinnollisuuden eteen kuitenkin tehdään useassa kaupungissa aktiivisesti töitä, esimerkiksi johtoryhmiä kokoamalla. Lopuksi tarkastelin tutkimuksen viitekehyksiä ja argumentoin, että ilmiön lieventämisen toimenpiteet sisältävät tärkeitä arvovalintoja, joista on syytä keskustella avoimesti esimerkiksi reflektiivisen tasapainon käsitteen avulla.

Tämä tarkastelu myös osoitti, miten arvopohjaista toimintaa julkisen sektorin työ on. Toimintapolitiikkojen valinta kestävyuden sosiaalisen, ekologisen, kulttuurisen ja taloudellisten vaatimukset huomioon ottaen vaatii aineiston perusteella arvokeskustelua. Tämä arvokeskustelu

toimi esimerkkinä työtä motivoineelle filosofiselle argumentille, jonka mukaan instrumentalistinen kuva päättelystä ei kuvaa praktisen päättelyn luonnetta institutionaalisessa tapauksessa.

Tätä työtä motivoi ennen kaikkea kaksi havaintoa. Ensinnäkin, vaikka ilmiöstä on olemassa laaja tutkimuskirjallisuus, asiaa ei ole tutkittu hallinnon näkökulmasta. Ilmiö aiheuttaa hyvinvoinnin vähenemistä ja sen vastaisen toiminnan päävastuu paikantuu julkiselle sektorille. Toiseksi, vaikka ilmiötä on pyritty lieventämään monenlaisin keinoin, se vaikuttaisi edelleen etenevän. Ilmiön ajurit ovat kuitenkin inhimillisessä eroissa ja tarpeissa vahvistaa näitä eroja, ja siihen on syytä suhtautua pysyvänä. Ilmiön syyt ulottuvat globaalista paikalliseen, eikä kunta voi vaikuttaa joihinkin tekijöihin paljoakaan. Silti kunta pystyy tekemään paljon kaavoituksessa, maankäytön, asumisen ja liikenteensuunnittelussa, palveluverkkojen suunnittelussa, koulutuksen, elinvoiman, työllisyyden ja sivistyksen parissa. Kunnan ei kuitenkaan tule pyrkiä tavoitteisiinsa yksin, se tarvitsee työhön valtion, yksityisen ja kolmannen sektorin tukea. Myös segregaaation arvoulottuvuuksien vuoksi merkityksellisen vuoropuhelun tarve asukkaiden, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä korostuu.

VIITTEET

- Allardt, E. (1993). Having, Loving, Being: An Alternative to the Swedish Model of Welfare Research. In M. Nussbaum ja A. Sen (Eds). *Quality of Life*. Oxford Academic. Open access. Doi: <https://doi.org/10.1093/0198287976.003.0008>
- Bailey, N., A. Kearns & M. Livingston (2012). Place attachment in deprived neighbourhoods: the impacts of population turnover and social mix. *Housing Studies*, 27(2), 208–231.
- Bailey, N. (2020). Understanding the Processes of Changing Segregation. Teoksessa Musterd, S. (Toim.) *Handbook of Urban Segregation*. Sarjassa Research Handbooks in Urban Studies. UK: Edward Elgar.
- Bernelius, V. (2013). *Eriytyvät kaupunkikoulut: Helsingin peruskoulujen oppilaspuhjan erot, perheiden kouluvalinnat ja oppimistuloksiin liittyvät aluevaikutukset osana kaupungin eriytymiskehitystä*. Helsingin kaupungin tietokeskus: Helsinki.
- Brandom, R. (2001). Actions, Norms, and Practical Reasoning. Teoksessa E. Millgram *Varieties of Practical Reasoning*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. 465–480. Alunperin julkaistu *Philosophical Perspectives*, 12, 127–139. 1998.
- Brinkmann, S. (2013). *Qualitative Interviewing*. Oxford: Oxford University Press.
- Browne, K. (2007). (Re)making the other, heterosexualising everyday space. *Environment and Planning A* 39, 996–1014.
- Browne, K. (2009). Womyn's separatist spaces: rethinking spaces of difference and exclusion. *Transactions of the Institute of British Geographers*. 34, 541–556 .
- Bourne, L.S. & A. Walks (2011). Segregation I. Teoksessa Teoksessa Agnew J.A. ja J.S. Duncan: *The Wiley-Blackwell Companion to Human Geography*. Chichester: Blackwell Publishing.
- Bruch, E. & R. Mare (2009). Segregation Dynamics. Teoksessa Hedström, P. ja P. Bearman (toim) *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- CDC (2021). Overview of Policy Evaluation. Center for Disease Control and Prevent. Saatavilla osoitteessa <https://www.cdc.gov/injury/pdfs/policy/brief%201-a.pdf>
- Collier, P. (2015). *Exodus: How migration is changing our world*. Oxford: Oxford University Press.
- de Koning, A. (2009). Gender, public space, and social segregation in Cairo: of taxi drivers, prostitutes, and professional women. *Antipode* 41, 533–566.
- Drier, P., J. Mollenkopf, & T. Swanstrom (2004). *Place Matters: Metropolitica for the 21st Century*. University of Kansas Press: Lawrence.

- Dworkin, R. (1982). Law as Interpretation. *Critical Inquiry*, Vol. 9(1), The Politics of Interpretation, 179-200.
- Fischer, F. & G.J. Miller & M.S. Sydney (Toim.) (2007) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Forrext, R. Tong, K.S. & W. Wang (2020) Residential Stratification and Segmentation in the Hyper-vertical City. Teoksessa Musterd, S. (toim.). *Handbook of Urban Segregation*. Sarjassa Research Handbooks in Urban Studies. Edward Elgar: UK.
- Friesen, J., M. Javdani & S. D. Woodcock (2009). Does public information about school quality lead to flight from low-achieving schools? *Social Science Research Network electronic publications*, Working papers 21. <http://ssrn.com/abstract=1520642> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1520642>.
- Espoon kaupunki (2021) *Espoon tarina*. Espoon kaupunkistrategia 2021–2025). Osoitteessa <https://www.espool.fi/fi/espoo-kaupunki/espoo-tarina>. Haettu 31.8. 2023.
- Glaser, B., & A. Strauss (1967) *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.
- Greenberg, M. (2021). Legal Interpretation, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, E. N. Zalta (ed.), URL = <<https://plato.stanford.edu/archives/fall2021/entries/legal-interpretation/>>.
- Ham, van M. & T. Tammaru (2016). New Perspectives on Ethnic Segregation over Time and Space: A Domains Approach. *IZA Discussion Paper* No 9663.
- Hatna, E. & I. Benenson (2012). The Schelling Model of Ethnic Residential Dynamics: Beyond the Integrated - Segregated Dichotomy of Patterns. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 15 (1) 6. Saatavilla <https://www.jasss.org/15/1/6.html>. DOI: 10.18564/jasss.1873
- Harvey, D. (2001). *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. Edinburgh: Edinburgh University Press
- Helsingin kaupunki (2021a). *Maailman toimivin kaupunki*. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisu. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://julkaisut.hel.fi/sites/default/files/2021-05/helsingin%20kaupunkistrategia%202017-2021%20yhteenveto.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://julkaisut.hel.fi/sites/default/files/2021-05/helsingin%20kaupunkistrategia%202017-2021%20yhteenveto.pdf)
- Helsingin kaupunki (2021b). *Kasvun paikka*. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisu. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://stplattaprod.blob.core.windows.net/strategiatalousprod/Helsingin%20kaupunkistrategia%20Kasvun%20paikka.pdf](https://stplattaprod.blob.core.windows.net/strategiatalousprod/Helsingin%20kaupunkistrategia%20Kasvun%20paikka.pdf)
- Herbert, S. (2006). *Citizens, Cops and Power: Recognizing the limits to community*. Chicago: University of Chicago Press.
- Herbert, S. (2011) Segregation: Part II. Teoksessa Agnew J.A. ja J.S. Duncan: *The Wiley-Blackwell Companion to Human Geography*. Chichester: Blackwell Publishing.

- Hochstenbach, C. & W.P.C. van Gent (2015). An anatomy of gentrification processes: variegating causes of neighbourhood change. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 47(7), 1480–1501.
- Ikäheimo, S., Malmi, T. ja Walden, R. (2019). *Yrityksen laskentatoimi*. Helsinki: Alma Talent.
- Jargowsky, P. (1997). *Poverty and place*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kasarda, J.D. & M. Janowitz (1974). Community attachment in mass society. *American Sociological Review*, 39(3), 328–339.
- Kauppinen, T. (2021). *Segregaatiotutkimuksen eväitä segregaatiota vähentävälle politiikalle*. Esitelmä. THL.
- Kauppinen, T. & M. Vaalavuo (2017). *Työikäisen väestön alueellinen eriytyminen väestön synnyinmaan ja tulotason mukaan suurilla kaupunkiseuduilla*. URMI Kaupunkianalyysi 1.
- Kearns, A. & Parkes, A. (2003). Living in and leaving poor neighbourhood conditions in England. *Housing Studies* 18(6), 827–851
- Kortteinen, M. (2022). *Alueellinen sekoittaminen ja sosiaalinen kestävyys: tutkimuskatsaus ja keskustelualoite*. Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja. Turku: Turun yliopisto.
- Krupka, D.J. (2007). Are big cities more segregated? Neighbourhood scale and the measurement of segregation. *Urban Studies*, 44(1), pp. 187–197.
- Krysan, M. (2006). Does Race Matter in the Search for Housing? Search Strategies, Locations, and Experiences. Esitelmä vuosikokouksessa Population Association of America, Los Angeles, Calif.
- Levin, S (1992). The Problems of Pattern and Scale in Ecology: The Robert H. MacArthur Award Lecture. *Ecology* 6, 1943–1967.
- Li, W. (2009) *Ethnoburb: The New Ethnic Community in Urban America*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Lofland, L. (1973). *A world of strangers: Order and action in urban public space*. New York: Basic Books.
- Lumer, C. (2023). Epistemic Norms for Public Political Arguments. *Argumentation*, online first: <https://link-springer-com.libproxy.tuni.fi/article/10.1007/s10503-022-09590-6>, open access.
- OECD (2018) Country Note Finland. Osoitteessa: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA_2018_CN_FIN.pdf. Haettu 30.1.2023.
- Maloutas, T. (2020). Vertical Segregation as Segregation in Spatial Proximity. Teoksessa Musterd, S. (toim.). *Handbook of Urban Segregation*. Sarjassa Research Handbooks in Urban Studies. Edward Elgar: UK. 2020.

- Mandler, M. (2001). Difficult Choice in Preference Theory: Rationality Implies Completeness or Transitivity but Not Both. Teoksessa E. Millgram (toim.) *Varieties of Practical Reasoning*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press: 373–402.
- Massey, D. & N. A. Denton (1988). The Dimensions of Residential Segregation. *Social Forces* 67:2, 281–315.
- Millgram, E. (2001). Practical Reasoning: The Current State of Play. Teoksessa E. Millgram (toim.) *Varieties of Practical Reasoning*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press: 1–26.
- Millgram, E. (2008) Specificationism. Teoksessa Adler, J.A., L.J. Rips (toim.) *Reasoning: Studies of human inference and its foundations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Montgomery, J. (1991). Social Networks and Labor Market Outcomes: Toward an Economic Analysis. *American Economic Review* 81, 1408–18.
- Musterd, S. (toim.) (2020). *Handbook of Urban Segregation*. Sarjassa Research Handbooks in Urban Studies. Edward Elgar: UK.
- Nussbaum, M. (2001). The *Protagoras*: A Science of Practical Reasoning. Teoksessa E. Millgram (toim.) *Varieties of Practical Reasoning*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press: 153–202. Alun perin teoksessa M. Nussbaum. *The Fragility of Goodness*. Cambridge: Cambridge University Press. (1986).
- Qadeer, M. (2005) Ethnic segregation in a Multicultural city. Teoksessa D.P. Varady (toim.) *Desegregating the City: Ghettos, Enclaves, and Inequality*. New York: State University of New York Press, 49 – 61.
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review* 8:3, 377–387.
- Osborne, S.P. (toim.) (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Pager, D. (2007). *Marked: Race, Crime and Finding Work in an Era of Mass Incarceration*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rasinkangas, J. (2013). *Sosiaalinen eriytyminen Turun kaupunkiseudulla*. Akateeminen väitöskirja. Siirtolaisinstituutin tutkimuksia A 43. Juvenes: Turku.
- Richardson, H.S. (2002). *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Richardson, H.S. (1994). *Practical Reasoning about Final Ends*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rossi, P.H. (1980). *Why Families Move*. 2. painos. London: Sage.
- Saikkonen, P, K. Hannikainen, T. Kauppinen, J. Rasinkangas & M. Vaalavuo (2018). *Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla*. Terveysten ja Hyvinvoinnin laitos. Raportti 2.

- Schelling, T. (1969). Models of Segregation. *The American Economic Review*, vol. 59, 488–493.
- Sober, E. (2001) *Core Questions in Philosophy: A Text with Readings*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall.
- Thomas, M. (2005). I think it's just natural: the spatiality of racial segregation at a US high school. *Environment and Planning A* 37, 1233–1248.
- Tampereen kaupunki (2018). *Segregaation ennaltaehkäisyn työkalupakki*. https://www.tampere.fi/tiedostot/s/Uy4jwdxIB/Segregaation_ennaltaehkaisyn_tyokalupakki.pdf
- Tampereen kaupunki (2022). *Kaupunginosakehittämisen opas: PeltsuMultsun opit tuleville kaupunkikehittäjille*. Kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka. Asumisen kehittäminen ja palvelutilaverkot. Osoitteessa [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.tampere.fi/sites/default/files/2022-12/kaupunginosakehittamisen-opas-saavutettava-verkkoon_1.pdf](https://www.tampere.fi/sites/default/files/2022-12/kaupunginosakehittamisen-opas-saavutettava-verkkoon_1.pdf)
- Teernstra, A. (2014). Neighbourhood change, mobility and incumbent processes: exploring income developments of in-migrants, out-migrants and non-migrants of neighbourhoods. *Urban Studies* 51(5), 978–999.
- Vantaan kaupunki (2021). *Innovaatioiden Vantaa*. Kaupunkistrategia 2022–2025. Osoitteessa: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.vantaa.fi/sites/default/files/document/Vantaan%20kaupunkistrategia%202022-2025.pdf](https://www.vantaa.fi/sites/default/files/document/Vantaan%20kaupunkistrategia%202022-2025.pdf). Haettu 31.8.2023
- Wallace, R. J. (2020). Practical Reason. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2020 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <https://plato.stanford.edu/archives/spr2020/entries/practical-reason/>
- Ympäristöministeriö (2021). *Asuntopoliittinen kehittämissuunnitelma 2021–2028*. Valtioneuvoston selonteko. Osoitteessa [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ym.fi/documents/1410903/40549091/Selontekoehdotus+verkkosivuille.pdf/eea97858-d9d4-277e-b4bc-9440c68e7ca4/Selontekoehdotus+verkkosivuille.pdf?t=1639658542038](https://ym.fi/documents/1410903/40549091/Selontekoehdotus+verkkosivuille.pdf/eea97858-d9d4-277e-b4bc-9440c68e7ca4/Selontekoehdotus+verkkosivuille.pdf?t=1639658542038). Haettu 17.8. 2023.

Muut lähteet:

- Turun kaupunki (2021). *Koulusegregaation vähentäminen Turussa*. Projekti. Katso: <https://www.turku.fi/projekti/koulusegregaation-vahentaminen-turussa>.
- Turun kaupunki (2022). *Yhteisöllinen Turku*. Yksi viidestä kärkihankkeesta. Katso: <https://www.turku.fi/karkihankkeet>.

LIITE

Haastattelukysymykset

Tausta

Miten segregaatio aiheena/agendana tuli sinun pöydällesi?

Tiesitkö itse aiheesta/ilmiöstä paljon etukäteen?

Miten organisaatiosi lähti asiaa käsittelemään tai, jos aihe oli jo ennestään tuttu, oli käsitelty?

- Millaisia valmistelevia toimenpiteitä... Oliko esimerkiksi koulutusta/seminaareja/opintomatkoja/kokemusten vaihtoa muiden toimijoiden kanssa?

Miten asiaa käsittelevät toimielimet muotoutuivat?

Miten luonnehtisit omaa rooliasi tämän aiheen ja toimenpiteiden suhteen?

Ilmiö

Miksi ja milloin segregaatio on ongelma?

- Jos pidät ilmiötä ongelmallisena, mikä on sinun mielestäsi sen ”juurisyy”, jos sellaista on, tai sitä keskeisesti ylläpitävät/ajavat syyt?
- Liittyykö ilmiöön joitain oheisilmiöitä, seurauksia tai muita syitä?

Miten ilmiö mielestäsi hahmotetaan kuntaorganisaation sisällä? Entä

- luottamushenkilöiden,
- sidosryhmien,
- kuntalaisten,
- median,
- lähikuntien,
- muiden isojen kuntien,
- maakuntaliiton,
- valtion taholta?

Miten ilmiötä mitataan, analysoidaan ja arvioidaan?

- Oletko tyytyväinen saatavilla olevan tiedon määrään? (mittareiden kattavuus, luotettavuus...)

Muuta erityistä?

Toimenpiteet

Mitkä ovat organisaatiosi tavat vaikuttaa ilmiöön?

- Miten keinot täsmälleen ottaen toimivat?
- Mikä niiden tavoite on?
- Vaikuttavatko ne kaikkiin ilmiön kanssa tekemisissä oleviin ihmisiin?

Miten valittuja keinoja perusteltiin?

- Miten päteviä lopullisen valinnan perustelut mielestäsi olivat?
- Mitkä niiden hyvät/huonot puolet ovat sinun mielestäsi?
- Millaista vastustusta valitut keinot kohtasivat?
- Mitkä keinot hylättiin ja miksi?
- Uskotko, että jos valinta tehtäisiin nyt, päätökset olisivat samat?

Kuvaisitko vielä hieman prosessia?

- Keitä oli mukana (instituutiot, muut osapuolet?), miten kauan se kesti, olivatko kaikki alustavasti uskottavat keinot mukana?
- Miten prosessi eteni?
- Saivatko kaikki mahdolliset toimenpiteet asiallisen tarkastelun?
- Tulivatko kaikki relevantit tahot kuulluksi kuten pitäisi?
- Ketkä tekivät päätökset?

Oliko päätöksenteolla jokin kytkös kaupungin strategiaan?

Seuranta

Miten keinojen toteutus on edennyt?

- Ovatko kohdanneet yllätyksiä, vastustusta tms.?
- Onko toimenpiteiden budjetti pitänyt?

Millaisin mittarein toimenpiteitä arvioidaan?

Milloin toimenpiteet ovat mittareiden mukaan onnistuneita tai epäonnistuneita?

Miten toimet ovat sinusta onnistuneet? Miksi?

- Hyviä puolia?
- Huonoja puolia?

Milloin toimet voitaisiin lopettaa?

Miten valittujen keinojen seuranta on kytketty kaupungin päätöksentekoon?

Mitä valituista keinoista kaikkiaan on toistaiseksi opittu?

Tulevaisuus

Miten uskot ilmiön kehittyvän a) jos mitään ei tehtäisi b) jos nyt valitut keinot toteutetaan c) jos mielestäsi ideaaliset keinot toteutettaisiin?

Onko kaupungilla tai sinun toimialallasi uusia, ilmiölle relevantteja suunnitelmia?

Lopuksi:

Kolme asiaa, jotka luonnehtivat ilmiötä erityisesti sinun kaupungissasi.