Asiantuntijalausunto eduskunnan Tarkastusvaliokunnalle 3.5.2022

Asia: VNS 12/2021 vp Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuosiksi 2021–2028
Tarkastusvaliokunnan asuntopolitiikkaa käsittelevä mietintö: TrVM 3/2018

Aihe: **Lähiöiden tilanne ja kehittämishaasteet**

Asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa ja Tarkastusvaliokunnan mietinnössä on tunnistettu erinomaisesti lähiöiden ja laajemman kaupunkikehityksen näkökulmasta keskeisiä asuntopoliittisia haasteita, kuten kasvavan yhteiskunnallisen, alueellisen ja asuntomarkkinoiden polarisaation tuottamat eriytymisen paineet, lisääntyvän kaupunkinaapurustojen segregaation yhteiskunnalliset riskit, asuntopolitiikan merkitys työvoiman liikkuvuudelle ja saatavuudelle sekä väestörakenteen ikääntymisen ja ilmastonmuutoksen tuomat haasteet. Samalla tunnistetaan uusien pitkäjänteisten, poikkihallinnollisten ja paikallisille olosuhde-eroille sensitiivisten asuntopoliittisten ratkaisujen tarve. Erityisesti *lähiöiden tilanteeseen ja kehittämishaasteisiin* liittyen tutkimusnäytön pohjalta nousevat seuraavat havainnot, jotka kytkeytyvät asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumisen edellytyksiin:

- **A.** Tavoitteet: 2. Asuntotarjonta vastaa eri väestöryhmien tarpeisiin, ja asuinalueet ovat sosiaalisesti kestäviä ja 3. Asuntotarjonta edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja tukee alueiden elinvoimaisuutta
    1. **Lähiöiden voimakkaasti eriytyvät kehityspolut korostavat paikallisille olosuhteille sensitiivisten ratkaisujen tarvetta**
- **B.** Tavoitteet 2. Asuntotarjonta vastaa eri väestöryhmien tarpeisiin, ja asuinalueet ovat sosiaalisesti kestäviä ja 6. Asumisen tuilla edistetään asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumista, ja tuki kohdennetaan sitä eniten tarvitseville
    2. **Putoamisriskissä olevien lähiöiden asema kansallisen segregaatiokehityksen polttopisteessä korostaa asuntopoliittisten ratkaisujen merkittävyyttä**
    3. **Segregaatiodynamiikka tuottaa tilanteen, jossa myös huono-osaisuutta keskittävää kehitystä on tarkasteltava seudullisella tasolla, ja keskittymät vaikuttavat koko kaupunkiseutujen vetovoimaan**
- **C.** Tavoite**:** 2. Asuntotarjonta vastaa eri väestöryhmien tarpeisiin, ja asuinalueet ovat sosiaalisesti kestäviä
    4. **Lasten ja nuorten segregaatio ja elämänmahdollisuudet korostavat poikkihallinnollisten ratkaisujen tarvetta**
- **D.** Kaikki tavoitteet:
    5. **Tietopohjan parantaminen ja kansallisen segregaatioseurannan kehittäminen on kriittistä kokonaistilanteen seuraamiseksi ja toimivien ratkaisujen kehittämiseksi ja testaamiseksi**

Lähiöt määritellään usein kaupunkirakenteesta irrallisiksi tai sen reunamilla sijaitseviksi kerrostalovaltaisiksi alueiksi, joita edustavat erityisesti ns. lähiörakentamisen kultakaudella 1960- ja 1970-luvuilla rakennetut alueet, mutta myös monet uudemmat kerrostalovaltaiset alueet. 1970-luvun nopean lähiörakentamisen aikana koko maan kaupunkimaisen asuntokannan määrä kasvoi yli 40 prosenttia. Lähiön määritelmästä riippuen suomalaisista asuu lähiöissä ainakin 25 %; joidenkin määritelmien mukaan selvästi enemmän.

1. Lähiöiden voimakkaasti eriytyvät kehityspolut korostavat paikallisille olosuhteille sensitiivisten ratkaisujen tarvetta

Huono-osaisuus alkoi jossakin määrin keskittyä lähiöihin jo varhain, mutta 1990-luvulle saakka lähiöiden sosiaalinen kehitys ja myös hintakehitys seurailivat pääsääntöisesti muiden alueiden suhdanteita. 1990-luvun

laman jälkeen ja 2000-luvun kuluessa lähiöiden kehityspolut ovat kuitenkin eriytyneet toisistaan selvästi entistä voimakkaammin. Osa lähiöalueista on ajautunut kehityspolulle, jossa työttömyys, sosiaaliset ongelmat ja asuinalueen heikko maine korostuvat, kun taas osa on sosioekonomisilla mittareilla lähellä sijaintikuntansa keskiarvoa.

Asuntopoliittisessa selonteossa ja Tarkastusvaliokunnan mietinnössä on tunnistettu hyvin mm. kasvavien kaupunkiseutujen ja kasvukeskusten ulkopuolisten alueiden toisistaan poikkeava dynamiikka. Erityisesti pienemmillä, kasvukeskusten ulkopuolelle jäävillä kaupunkiseuduilla monet lähiöalueet ovat kansallisesti tarkasteltuna haastavassa tilanteessa asuntojen laskevan arvon ja huono-osaisuuden kasautumisen näkökulmasta. On kuitenkin merkittävää, että erittäin huono-osaisia lähiöitä löytyy myös kasvukeskuksista. Esimerkiksi koulujen oppimistuloksia tarkasteltaessa useat koko maan huono-osaisimmista kouluista paikantuvat pääkaupunkiseudun lähiöihin, ja moni pääkaupunkiseudun lähiö kamppailee myös laajempien huono-osaistumisen kierteiden riskien kanssa.

Lähiöiden voimakkaasti keskenään eriytyvät kehityskulut ja toisaalta erilaisille kaupunkiseuduille paikantuvat lähiöiden haasteet merkitsevät sitä, että asuntopoliittisissa ratkaisuissa on tunnistettava erityisen tarkasti paikalliset olosuhteet ja niiden vaikutus. Kasvukeskusten lähiöalueilla huono-osaistumisen ajurina on ennen muuta jo syntynyt sosiaalisen huono-osaisuuden keskittyminen, joka ruokkii hyväosaisemman väestön poismuuttoa ja alueen karttelua muuttopäätöksissä. Samalla kun Asuntopoliittisessa selonteossa on tunnistettu asuntojen hintaerojen vaikutus useilla kaupunkiseuduilla jyrkkenevään segregaatiokehitykseen (”Seutujen sisäisillä hintaeroilla on vaikutusta seudun eri osien väliseen segregaatiokehitykseen.”, s. 10), segregaatiokehitys itsessään tuottaa ja ylläpitää joidenkin asuinalueiden matalana pysyttelevää hintatasoa. Esimerkkinä tästä on mm. se, että 2000-luvun kuluessa myös pääkaupunkiseudun heikko-osaisimmat lähiöt ovat jääneet yhä selvemmin jälkeen seudun yleisestä hintakehityksestä, ja usealla hinnat eivät ole nousseet viimeisen vuosikymmenen kuluessa lainkaan.

Paikallisten olosuhteiden tunnistaminen voi myös merkitä eroa siinä, onko esimerkiksi tiivistämisellä potentiaalia tuottaa väestöpohjan monipuolistumista ja palveluiden laajentumista, vai voiko se pikemminkin lisätä riskiä paikallisena vahvuutena koetun väljyyden ja luonnonläheisyyden häviämiseen.

2. Putoamisriskissä olevien lähiöiden asema kansallisen segregaatiokehityksen polttopisteessä korostaa asuntopoliittisten ratkaisujen merkittävyyttä

Kansallinen segregaatiokehitys paikantuu ennen muuta putoamisriskissä oleville lähiöalueille. Näiden lähiöiden tilanne on kansallisen mittakaavan haaste, joka heijastuu laajasti asukkaiden hyvinvointiin ja mm. koulujen eriytyviin oppimistuloksiin. Asuntopoliittiset ratkaisut ovat keskeisessä roolissa näiden alueiden sosiaalisen kehityksen, vetovoiman ja asukkaiden elinolojen tukemisessa.

Koska kansainväliset tutkimukset osoittavat, että erityisesti huono-osaisemmassa asemassa olevat ihmiset liikkuvat asuinalueeltaan pois harvemmin kuin parempiosaiset, näiden lähiöalueiden merkitys asukkaiden ”käyttöliittymänä” yhteiskuntaan on erityisen suuri ja alueiden rooli kansallisten haasteiden paikallisessa ratkomisessa näyttäytyy erityisen kriittisenä. Alueellisen etnisen eriytymisen vuoksi myös muun muassa maahanmuuttajien integraatio suomalaiseen yhteiskuntaan paikantuu kysymyksenä hyvin suurelta osin lähiöalueille. Haasteiden paikallinen ratkominen edellyttää myös selonteossa ja mietinnössä korostettuja poikkihallinnollisia ratkaisuja sekä haasteet tunnistavien paikallisten palveluiden kehittämistä tilanteessa, jossa moni asukas ei aktiivisesti hae palveluja kaukaa asuinalueeltaan.

Selonteossa korostetaan pyrkimystä siihen, että asumisen tukien tulee kohdentua oikein niitä eniten tarvitseville (esim. ” 6. Asumisen tuilla edistetään asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumista, ja tuki kohdennetaan sitä eniten tarvitseville […] Julkinen valta tarjoaa tukea asumiseen niille, joilla on vaikeuksia järjestää asumistaan markkinoilla.”, s. 4-5). Huono-osaisuuden keskittymiseen liittyvien riskien vuoksi on kuitenkin samanaikaisesti tärkeää huomioida, ettei pyrkimyksellä kohdentaa esim. ARA-vuokra-asuntoja

eniten tarvitseville tuoteta tilannetta, jossa yksittäisten talojen tai kokonaisten asuinalueiden asukasrakenne muodostuu liian yksipuoliseksi. Tähän riskiin kiinnitetään huomiota myös valiokunnan mietinnössä (s. 28). Tutkimustiedon valossa kaikkein pienituloisimman ja asuntomarkkinoilla vaikeimmassa tilanteessa olevan väestön keskittyminen yksittäisiin vuokrataloihin on haitallista, ja keskittymillä on osoitettu empiirisesti olevan ajan mittaan tendenssi levitä alueellisesti suuremmiksi. Keskittymät voivat tyypillisesti syntyä myös yksityisten tai institutionaalisten sijoittajien omistamiin taloihin ja vuokra-asuntokäytössä olevaan yksityiseen asuntokantaan, mikäli asukasvalinnassa ei erityisesti kiinnitetä huomiota monipuoliseen asukasrakenteeseen.

3. Segregaatiodynamiikka tuottaa tilanteen, jossa myös huono-osaisuutta keskittävää kehitystä on tarkasteltava seudullisella tasolla, ja keskittymät vaikuttavat kokonaisten kaupunkiseutujen vetovoimaan

Vaikka huono-osaisuus keskittyy erityisesti tietyille lähiöalueille, segregaatiodynamiikka – eli väestön sosiaalinen ja etninen eriytyminen sekä siihen kytkeytyvä muuttoliike – on koko kaupunkiseudun laajuinen ilmiö. Tutkimusnäytön valossa huono-osaisuuden keskittymät syntyvät ennen muuta hyväosaisemman väestön muuttaessa pois tietyiltä alueilta tai välttäessä näitä alueita omissa muuttopäätöksissään, ja muutot suuntautuvat toisille, houkuttelevimmiksi koetuille alueille. Heikoimmassa asuntomarkkina-asemassa olevat puolestaan tyypillisesti päätyvät näille alueille, koska heillä ei ole varaa valita muuta. Huono-osaisuuden keskittymistä on näin tarkasteltava seudullisella tasolla ja osana eri tulo- ja koulutussegmenttien muuttojen dynamiikkaa.

Osa lähiöiden haasteista on ratkottavissa itse lähiöalueilla mm. asuntopoliittisin keinoin ja pyrkimällä parantamaan näiden alueiden veto- ja pitovoimaa. Samanaikaisesti osa huono-osaisuuden keskittymisen pulmista voidaan kuitenkin ratkoa vain näiden keskittymien ulkopuolella, eli esimerkiksi mahdollistamalla pienituloisten asuminen erityyppisillä alueilla mm. ARA-vuokra-asuntojen, asumisoikeusasuntojen tai muiden edullisten asumismuotojen sijoittelulla. Myös seututasoisilla liikenteellisillä ratkaisuilla, eli esimerkiksi julkisen liikenteen yhteyksillä huono-osaisemmilta alueilta kohti keskeisiä koulutus- ja työpaikkakeskittymiä on mm. OECD:n mukaan merkittävä vaikutus asukkaiden elämänmahdollisuuksiin ja alueiden vetovoiman tukemiseen.

Voimakas huono-osaisuuden keskittyminen on kansainvälisessä tutkimuskeskustelussa kytketty kokonaisten kaupunkien vetovoiman heikkenemiseen. Jos asuntomarkkinat polarisoituvat kaupungissa siten, että yhä suurempi osa alueista on markkinahintaisen asumisen osalta keskituloisille liian kalliita, ja toisaalla huono-osaisuuden keskittyminen joillekin alueille saa etenkin lapsiperheet kokemaan huolta ja välttämään näitä naapurustoja, keskituloisten muutot voivat suuntautua kokonaan pois kaupungista. Kehityksen on nähty voivan paitsi kiihdyttää segregaatiota ja huono-osaisten alueiden lisääntyvää heikkenemistä, myös saattavan toimia työntötekijänä kaupungista ulos suuntautuvalle muuttoliikkeelle ja ruokkivan keskituloisten osuuden hupenemista kaupungeissa.

4. Lasten ja nuorten segregaatio ja elämänmahdollisuudet korostavat poikkihallinnollisten ratkaisujen tarvetta

Tutkimukset Suomessa ja kansainvälisesti osoittavat, että lasten ja nuorten alueellinen segregaatio on tyypillisesti jyrkempää kuin aikuisväestön. Yksi merkittävä syy tähän on, että erityisesti korkeasti koulutetut lapsiperheet ovat sensitiivisiä asuinalueiden ja koulujen sosiaalisille ympäristöille, ja välttävät herkästi alueita, jotka herättävät heissä huolta sosiaalisen järjestyksen tai palveluiden laadun osalta. Ilmiö johtaa tilanteeseen, jossa lasten ja nuorten sosiaalinen ympäristö on vielä jyrkemmin eriytynyt kuin aikuisten, mikä puolestaan voi johtaa tulevaisuushorisonttien kapenemiseen ja sosiaalisten verkostojen eriytymiseen. Lasten ja nuorten elämä on tyypillisesti paikallisempaa kuin aikuisten, ja keskeneräisen sosiaalistumisprosessin myötä asuinalueen sosiaalisen ympäristön ja palveluiden rooli on erityisen tärkeä.

Lähiöiden väestö on Suomessa vanhentunut nopeasti, ja myös yhden hengen kotitalouksien osuus on kasvanut 1990-luvun jälkeen nopeasti yli 50 prosenttiin kaikista lähiöiden kotitalouksista. Huono-osaisuusriskissä olevilla lähiöalueilla asuu kuitenkin myös suuri määrä lapsiperheitä, ja erityisesti maahanmuuttajataustaisten perheiden ja yksinhuoltajaperheiden osuus korostuu monilla näistä alueista. Lasten ja nuorten kannalta keskeiset lähiöiden kehityskulut ja nuorille tarjolla olevat mahdollisuudet ovat kansallisen tulevaisuuden näkökulmasta merkittävä kysymys. Lähiöiden asuntopoliittisissa ratkaisuissa ja selonteossa sekä mietinnössä korostetuissa poikkihallinnollisissa ratkaisuissa voikin olla mielekästä kiinnittää erityistä huomiota lapsiperheiden muuttopäätöksiin vaikuttaviin tekijöihin, perheiden asumisen laatuun sekä poikkihallinnollisiin ratkaisuihin, kuten koulutus- ja asuntopoliittisten toimenpiteiden koordinoimiseen eri hallinnonalojen välillä. Esimerkiksi panostukset lähiöalueiden kouluihin voivat olla keskeisiä lapsiperheiden muuttopäätösten vetovoimatekijöitä.

5. Tietopohjan parantaminen ja kansallisen segregaatioseurannan kehittäminen on kriittistä kokonaistilanteen seuraamiseksi ja toimivien ratkaisujen kehittämiseksi ja testaamiseksi

Asuntopoliittisessa selonteossa ja Tarkastusvaliokunnan mietinnössä mainitaan useaan kertaan laadukkaan seuranta- ja tutkimustiedon tarve. Tällä hetkellä muun muassa lähiöalueiden tilanteen seurantaa, mutta myös laajemman seututasoisen segregaatiokehityksen seurantaa ja tutkimuspohjaisten ratkaisujen kehittämistä jarruttaa kansallisen, seudullisesti vertailukelpoisen tiedon puute. Yksittäisillä kunnilla ei ole tyypillisesti resursseja laaja-alaiseen seurantaan, eivätkä paikalliset tietomallit ole kaikissa tilanteissa vertailukelpoisia. Toisaalla yliopistojen ja tutkimuslaitosten tuottamat tarkastelut ovat tyypillisesti kapea-alaisesti tietyn tutkimuskysymyksen selvittämiseen suunnattuja, ajallisesti rajattuja analyysejä.

Useissa maissa, mm. Ruotsissa (Delmos), toteutetaan hyvin laaja-alaista segregaatioseurantaa keräämällä, yhdistämällä ja analysoimalla monipuolisia kansallisia aineistoja. Myös Suomessa olisi mahdollista kehittää systemaattisempaa segregaatioseurantaa, jossa alueiden sosioekonomisen ja etnisen eriytymisen indikaattoreita olisi mahdollista yhdistää myös asuntokantaa, palveluita, työpaikkakeskittymiä ja muita keskeisiä palveluita ja toimintoja kuvaaviin alueellisiin tunnuslukuihin. Laadukas segregaatioseuranta (ja sen toteuttamiseen selkeästi nimetty instituutio tai nykyisen instituution osa) palvelisi asuntopolitiikan pitkäjänteistä kehittämistä, toimenpiteiden suunnittelua, toimenpiteiden vaikutusten arviointia ja aikaisempien kokemusten hyödyntämistä pitkäjänteisessä kehittämistyössä. Laadukkaat aineistot edistäisivät myös entistä kattavamman tutkimustiedon saamista hallintokäyttöön, mikäli aineistot olisivat kattavasti saatavilla yliopistojen, tutkimuslaitosten ja viranomaisten tutkimustarkoituksiin.

Lausunto pohjautuu kansainväliseen ja kansalliseen tutkimustietoon sekä käynnissä olevaan Lähiöohjelman (2020-2022) ReUrbia -tutkimushankkeeseen (Venla Bernelius, Mari Vaattovaara, Anssi Joutsiniemi, Oskar Rönnberg, Mathew Page, Sanna Iltanen, Mats Stjernberg). Kaikki yksittäisten julkaisujen viitetiedot ovat tarvittaessa saatavissa allekirjoittaneelta.

Helsingissä 2.5.2022



Venla Bernelius

Dosentti, apulaisprofessori, Helsingin yliopisto
+358 41 530 7369, venla.bernelius@helsinki.fi