

Oikeus asuntoon, oikeus ihmisarvoiseen elämään

Valtakunnallisen (2001–2005) ja
pääkaupunkiseudun (2002–2005)
asunnottomuuden vähentämisen
toimenpideohjelmien arviointi

Juha Kaakinen, Jarmo Nieminen, Sari Pitkänen

Helsinki 2006

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 8 | 2006
Ympäristöministeriö
Asunto- ja rakennusosasto

Taitto: Leila Haavasoja

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
>Julkaisut >Ympäristöministeriön raportteja sarja

Edita Prima Oy, Helsinki 2006
ISBN 952-11-2284-6 (nid.) tai (sid.)
ISBN952-11-2285-4 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)



Painotuote

ESIPUHE

Sosiaalikehitys Oy:n tehtävänä oli arvioida muun muassa asunnottomuuden vähentämishojelmien määrällisten ja laadullisten tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutuminen, ohjelmien kohdentuminen eri asunnottomien ryhmiin sekä ohjelmien toteuttamisessa mukana olevien tahojen yhteistyön riittävyys ja tuloksellisuus.

Asunnottomuusohjelmien vaikuttavuutta oli tarkoitus tarkastella yhtäältä yksilötasolla eli missä määrin asunnottomat ovat konkreettisesti hyötynneet ohjelmien toteuttamisesta, toisaalta palvelujärjestelmän tasolla eli missä määrin eri toimijoiden yhteistyö on tehostunut ja millaisia uusia pitkävaikutteisia toimintakäytäntöjä on aikaansaatu.

Arvioinnin lähestymistapana on ollut moninäkökulmaisuus ja suuntautuminen tulevaan eli kehittämistyön jatkonäkymiin.

Sosiaalikehitys Oy on suhteessa edellä mainittuihin evaluoinnin tavoitteisiin tehnyt perusteellista ja laadukasta työtä. Arvioinnissa on kyetty tarkasti tunnistamaan asunnottomuuden vähentämishojelmien ansiot ja puutteet. Jatkotyötä ajatellen on erinomaista, että asunnottomuuden nykytilanteen analyysiin perustuen on esitetty suosituksia, joiden joukossa on useita konkreettisia, toteuttamis-kelpoisia ja myös uusia välineitä asunnottomuuden vähentämiseksi.

Evaluointi vahvistaa alan toimijoidenkin piirissä jo jonkin aikaa hyväksytyyn johtopäätöksen, että asunnottomuuden vähentämiseksi tarvitsemme kohtuuhintaisen vuokra-asuntotarjonnan rinnalla nykyistä kohdennettumpia asunto- ja asumispalvelumalleja. Integroituja ratkaisuja, joiden avulla voimme entistä tuloksellisemmin vastata asunnottomien ihmisten hyvinkin erilaisiin tarpeisiin ja toiveisiin.

Evaluoitsijan ehdottamassa pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelmassa voitaisiin juuri keskittyä uusien, nykyajan tarpeita vastaavien asumispalvelu-yksiköiden kehittämiseen. Uudessa vähentämishojelmassa on myös löydettävä ratkaisuja asunnottomien asuntoratkaisuihin liittyvien tuki- ja asumispalvelujen, erityisesti kunnille aiheutuvien käyttökustannusten rahoittamiseen.

Suosituksissa ehdotetaan, että valtio ja kunnat vastaisivat toimintakustannuksista pääsääntöisesti puoliksi. Erityisen hoidon, tuen ja valvonnan tarpeessa olevien ryhmien - kuten 2D-potilaat, mielenterveysongelmaiset ja huumeidenkäyttäjät, HIV-positiiviset narkomaanit - palvelujen käyttökustannuksista valtion tulisi vastata kokonaisuudessaan. On otettava huomioon, että nettomenojen tasolla uusista ratkaisuista koituu valtiolle ja kunnille myös säästöjä mm. sosiaali- ja terveydenhuollon avo- ja laitospalveluissa.

Arvioinnissa kiinnitetään myös huomiota siihen, että asunnottomuuden vähentämistä hankaloittaa asunnottomuuden uusiutuminen eli se, että vaikka asunnottomia on kyetty asuttamaan lukumääräisesti runsaastikin, samanaikaisesti on tullut uusia asunnottomia. Tämän kierteen katkaiseminen korostaa ennaltaehkäisevien toimien tehostamisen tärkeyttä. Viime vuosina on syntynyt lukuisia vuokranmaksuvaikeuksien ja häätöjen ehkäisyyn tähtääviä asumisneuvontaprojekteja, joiden tulokset ovat olleet lupaavia. Tätä työmuotoa tulee vahvistaa mm. panostamalla asumisneuvojen koulutukseen ja neuvontaprojektien verkostoitumiseen ja parhaiden tulosten levittämiseen.

Ympäristöministeriön näkökulmasta on rohkaisevaa, että julkisen vallan aloitteesta syntyneellä ja vahvalla panostuksella toteutetulla, osapuolten sitoutumiseen ja verkostoitumiseen perustuneella ohjelmalla voidaan – markkinoistumisenkin olosuhteissa – saada aikaan todellisia tuloksia.

Lopuksi haluan kiittää Sosiaalikehitys Oy:tä ansiokkaasta raportista.

Peter Fredriksson
Ylitarkastaja
Asunnottomuuden vähentämishjelman
seurantaryhmän puheenjohtaja

SISÄLLYS

Esipuhe	3
Tiivistelmä	7
1 Johdanto	12
2 Asunnottomuuden vähentämishojelmien tausta	14
Asunnottomuuden muutosten seuranta- ja ohjelmaperinne.....	14
Vuosina 2001–2005 toteutettujen asunnottomuuden vähentämishojelmien synty	15
3 Vuosina 2001–2005 toteutettujen asunnottomuuden vähentämisen toimenpideohjelmien arviointikysymykset	16
4 Ohjelmien määrällisten ja laadullisten tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutuminen	18
Asunnottomuuden vähentämisen yleisiin edellytyksiin liittyvät toimenpiteet	18
Tuki asuntojen rakentamiseen ja hankintaan	23
Asukasvalinta	32
Tuki asumiseen eli palveluasuminen ja asumisen tuki	41
Ohjelmien kohdentuminen eri asunnottomien ryhmiin	54
Yhteistyö	57
Tutkimus- ja kehittämistyö	61
5 Arvio vuosina 2001–2005 toteutettujen asunnottomuuden vähentämishojelmien tuloksellisuudesta ja merkityksestä	63
6 Suositukset	76
Lähteet ja kirjallisuus	82
Kuvailulehti	85

Tiivistelmä

Suomessa käynnistettiin vuonna 2001 osana Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmaa ja asuntopoliittista strategiaa valtakunnallinen asunnottomuuden vähentämisen toimenpide-ohjelma. Ohjelma laadittiin vuoksi 2001–2003, jonka jälkeen sitä jatkettiin Vanhasen hallituksen ohjelman mukaisesti vuoteen 2005 asti. Pääministerin aloitteesta valtiohallinnon sekä Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunginjohtajat käynnistivät vuosina 2002–2005 toimineen pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishojelman.

Yhtenä osana ohjelmien toteuttamista on ollut niiden arvioiminen, jonka on tehnyt ympäristöministeriön tilauksesta Sosiaalikehitys Oy. Arviointi perustuu ohjelmia ja niiden toteutusta kuvaaviin dokumentteihin sekä laajaan noin 50 haastattelun valtiohallinnon, kuntien ja kolmannen sektorin edustajien haastatteluaineistoon sekä syksyllä 2005 ja talvella 2006 asiantuntijoille järjestettyjen keskustelutilaisuuksien materiaaliin. Asunnottomuusohjelmien arvioinnissa on ollut tehtävänä selvittää 1) ohjelmien määrällisten ja laadullisten tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista, 2) ohjelmien toimenpiteiden riittävyttä ja vaikuttavuutta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin, 3) ohjelmien kohdentumista eri asunnottomien ryhmiin, 4) ohjelmissa esitettyjen erityisten tukimuotojen (omapääoma-avustus asunnottomille, Raha-automaattiyhdistyksen avustukset) ja muiden erityistoimenpiteiden (vuokra-asuntojen ja vuokratulojen hankinta asunnottomille) vaikutusta asunnottomille tarkoitettujen asuntojen rakentamiseen ja hankintaan, 5) asukasvalinnan rooliin asunnottomien asuttamisessa kuntien ja yleishyödyllisten yhteisöjen omistamaan asuntokantaan sekä 6) vähentämishojelmien toteuttamisessa mukana olevien tahojen yhteistyön, kuten valtionhallinnon, kuntien, järjestöjen ja yleishyödyllisten yhteisöjen välisen yhteistyön riittävyteen ja tuloksellisuuteen.

Keskeiset johtopäätökset

Ohjelma on onnistunut tavoitteessaan saada pysäytetyksi asunnottomuuden kasvuvauhti eikä asunnottomuus ole lisääntynyt ennakoitulla tavalla, vaan se on vähentynyt. Ohjelma on estänyt asunnottomuuden kasvua kasvukeskuspaikkakunnilla, joilla asukasmäärän lisääntymisen myötä olisi ollut odotettavissa myös asunnottomuuden yleistymistä. Osan asunnottomuuden vähentymisestä voi arvioida tapahtuneen ohjelmassa toteutettujen toimien vaikutuksesta, mutta myös muilla asunto- ja yhteiskuntapoliittisilla tekijöillä on ollut vaikutusta tapahtuneeseen muutokseen.

Asunnottomuuden vähentämisen kannalta keskeisin työ tehdään paikallisella kuntatasolla jatkuvana pitkäjänteisesti toteutettavana perustyönä paikallisen yhteistyön ja toimintamallien kehittämisen kautta. Tämän vuoksi tavoitteiden asettamisessa ja niiden toteutumisen seurannassa on tärkeää luoda valtuustotasolle meneviä ja säännöllisin väliajoin päivitettäviä paikallisia asunnottomuuden vähentämishojelmia ja toimintasuunnitelmia. Asunnottomuuden vähentämishojelmalla on ollut merkitystä

kaupunkien omien tavoitteiden vahvistajana sekä erilaisten hankkeiden ja toimintamallien käynnistymistä edistäneenä tekijänä. Valtakunnalliset asunnottomuuden vähentämisen ohjelmat ovat tästä näkökulmasta tarpeellisia säännöllisin väliajoin toteutettavaksi. Ohjelmalle on antanut erityistä painoarvoa valtion sitoutuminen sen toteuttamiseen korkealla poliittisella tasolla. Asunnottomuusohjelma on edennyt toimenpide-ehdotuksia pidemmälle konkreettisiin toimiin pääkaupunkiseudulla. Asunnottomuusohjelma on auttanut tiedostamaan asunnottomien asioiden hoitamisen tärkeyden sekä tuonut esille aktiivisen ja tietoisin työn merkityksen asunnottomuuden vähentämisessä.

Yksi ohjelman keskeisistä saavutuksista on jo sen alkuvaiheessa tehty havainto siitä, ettei asuntojen järjestäminen riittä yksinomaisena keinona asunnottomuuden vähentämiseksi. Havainnon myötä pääkaupunkiseudulla on ryhdytty jäsentämään asunnottomien ryhmää uudella tavalla heidän palvelutarpeensa mukaisesti ryhmiin. Asumisen tukipalveluiden merkityksen tiedostaminen on vahvistunut ohjelman myötä, muttei ole kaikilta osin muuttunut käytännöksi. Yhtenä syynä asumisen tukemisessa tapahtuneiden muutosten vähäisyyteen ovat olleet tukipalveluiden järjestämiseen tarkoitettujen resurssien niukkuus eli toimintamenojen riittämättömät rahoitusmahdollisuudet. Tämän vuoksi on tarpeellista ryhtyä kehittämään ponnokkaasti asumispalveluiden järjestämisessä esteeksi koettua tukipalveluiden rahoittamismallia.

Vaikka vuokra-asumisessa tilanne on helpottanut myös yhden hengen hakijakunnilla, ohjelmassa ei ole merkittävässä määrin pystytty luomaan edullista pienvuokra-asuntokantaa. Itsenäisen asumisen mahdollistavan pienasuntokannan rakentamisesta ja hankkimisesta ei tulisi luopua myöskään jatkossa, jotta asunnottomuus vähenisi nykyisestään. Huomiota tulisi kiinnittää myös laadullisten tavoitteiden kuten asumisen pysyvyyden mahdollistavien ratkaisumallien kehittämiseen. Keskustelua tarvitaan siitä, mikä on kunnan viimesijainen rooli asuttajana. Kunnallisten vuokrataloyhtiöiden yhtiöittäminen ei ole muuttanut kunnan asuttamisvelvoitetta. Suurimmissa asunnottomuuskaupungeissa on eritasoista yhteistyötä yleishyödyllisten rakennuttajien kanssa. Yhteistyötä yleishyödyllisten asunnontuottajien kanssa tulisi kehittää nykyisestä myös asunnottomuuteen liittyvissä asioissa ja pohtia joissain paikoin käytettyjä toimivia malleja kuten kiintiöitä asunnottomuustaustaisten asunnonhakijoiden valitsemiseksi asuntokantaan. Asunnottomuusohjelman aikana asunnottomien ja muiden erityisryhmien valikoituminen aravavuokratalojen asukkaiksi helpottui jossain määrin, mutta pysyvän muutoksen mahdollistavia hyviä asukasvalinnan toimintamalleja kehitettiin vain suhteellisen vähän.

Asunnottomuusohjelman aikana on tehty useita lainsäädäntöön liittyviä toimenpide-ehdotuksia, joista useimmat ovat toteutuneet tai ovat vireillä. Lisäksi ohjelman aikana on tuotettu useita muita kannanottoja ja ehdotuksia, joilla on pyritty vaikuttamaan asunnottomuutta vähentäviin rakenteellisiin toimenpiteisiin. Myös jatkossa olisi hyvä jatkaa keskustelua asumiseen ja asumispalveluiden järjestämiseen liittyvistä lainsäädännöllisistä muutoksista, jotka mahdollistaisivat asunnottomille yhtäaikaisen oikeuden asumiseen ja tukipalveluihin.

Asunnottomuuden vähentämishjelmien tavoitteena ollut yhteistyö on tiivistynyt kuntien sisällä. Ohjelman aikana on luotu pysyviä rakenteita kuten erilaisia asunnottomuustyöryhmiä, joiden tehtäväkuva ja toiminnan säännöllisyys vaihtelee paikkakunnittain. Seudulliset yhteistyörakenteet ovat kehittyneet vahvimmin ohjelman vaikutuksesta pääkaupunkiseudulla. Asunnottomuuden vähentämishjelman toimenpide-ehdotusten toteuttamista olisi helpottanut pääkaupunkiseudulla asunto- ja sosiaalitoimen johtoa laajemman virkamieskunnan kuten kaavoituksesta vastaavien tahojen osallistuttaminen ohjelman tavoitteisiin. Kasvukeskuspaikkakunnilla kaupunkien poliittisen johdon sekä sosiaalitoimen tiiviimpi sitouttaminen ohjelman toimintaan olisi voinut tuottaa saavutettuja parempia tuloksia. Kasvukeskuspaikka-

kuntien poliittisen johdon sitoutuminen on ollut osin yhteydessä asunnottomuusohjelman valtuustotasoiseen käsittelyyn sekä aiempaan asunnottomuusasioiden hoitamisen perinteeseen.

Suosituksset

Edellytysten luominen asunnottomuuden vähentämiseksi

1. Asunnottomuuden vähentämiseksi on välttämätöntä tehdä ihmisarvoiseen elämään kuuluvasta asumisesta lainsäädännöllisesti riittävän yksiselitteisesti määritelty subjektiivinen oikeus. Perustuslain 19§:n asumisen turvaamista koskevan perusoikeuden toteuttamiseksi on tarpeen, että sosiaalihuoltolakiin ja muuhun tavalliseen lainsäädäntöön sisältyvät säädökset oikeudesta asuntoon ja asumispalveluihin täsmennetään ja yhdistetään laiksi ihmisarvoiseen elämään kuuluvasta asumisen oikeudesta. Lakia voitaisiin nimittää asumistakuulaki (vrt. terveydenhuollon hoitotakuu). Asumistakuulain ala koskee asuntoviranomaisten sekä sosiaali- ja terveysturvaamistoimintaa. Lain laaja-alaisuuden vuoksi on tarpeen nimetä lain täyttämistä valvova ja mahdollisia kansalaisten valituksia käsittelevä puolueeton elin. Asunto-olojen kehittämislakia (1985/919) voitaisiin myös muuttaa nykyistä selkeämmäksi ja tarkemmaksi siten, että laissa erityisesti korostettaisiin heikoimpien ryhmien asumisen turvaamista.
2. Suomen tulisi seurata Euroopan komission linjausten mukaista kilpailusääntöjen poikkeustapausta soveltavaa mallia. Tämän vuoksi Suomessa tulisi pikaisesti selvittää mahdollisuus määrittellä ja nimetä julkisen palveluiden velvoitteen mukaista toimintaa harjoittaviksi yleishyödyllisiksi organisaatioiksi ne järjestöt, yhteisöt ja yritykset, jotka tuottavat asumispalveluita ja asumiseen liittyviä tukipalveluja erityisryhmille kuten asunnottomille. Määrittely mahdollistaisi julkisen tuen suuntaamisen näille toimijoille asunnottomien palvelujen järjestämiseksi kilpailusääntöä rikkomatta.

Sosiaalisen vuokra-asuntokannan tuottaminen ja hyödyntäminen

3. Suomessa tulee jatkaa maallemme ominaista sosiaalisen vuokra-asuntokannan tuottamista etenkin suurimmilla asunnottomuuspaikkakunnilla sekä kohdistaa tuotantoa entistä enemmän eniten kysytyjen pienten kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen rakentamiseen.
4. Vuokra-asuntojen asukasvalinnassa on tarpeen kiinnittää jatkossa enemmän huomiota asunnottomia syrjimättömiin toimintamalleihin. Tätä tavoitetta voitaisiin konkretisoida mm. pohtimalla mahdollisuutta selvittää yleishyödyllisten vuokra-asuntotuottajien ja kunnallisten vuokrataloyhtiöiden asukasvalintaa asunnottomien asunnon saannin näkökulmasta. Yleishyödyllisten vuokra-asuntotuottajien rahoittajana toimivan valtion olisi tilanteen selvittämisen myötä osaltaan sitouduttava toteuttamaan tarvittavia toimenpiteitä asunnottomien asukkaiksi valikoitumisen lisäämiseksi.

Kunnallisen ja seutukunnallisen asunnottomuutta ennaltaehkäisevän ja vähentävän työn kehittäminen

5. Koska asunnottomuuden vähentäminen edellyttää tiivistä eritasoista poikkihallinnollista yhteistyötä, tulisi suurimmilla asunnottomuuspaikkakunnilla vahvistaa kunnallisten yhteistyöryhmien toimintaa. Yhteistyöryhmien kokoonpanossa tulee huomioida paikalliset erityispiirteet.
6. Yhteistyön vahvistamisessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota vaikeimmin asutettavien tilanteen parantamiseen sekä nopean ja varhaisen puuttumisen menetelmien kehittämiseen. Vaikeimmin asutettavien tilanteeseen ja laitosasunnottomuuteen puuttuminen edellyttävät terveystoimen roolin vahvistamista kunnallisessa yhteistyössä. Poikkihallinnollista yhteistyötä kuntien sisällä tulisi lisätä myös pitkäjänteistä suunnittelutyötä edellyttävässä kaavoituksessa.
7. Jokaisella suurimmalla asunnottomuuspaikkakunnalla tulisi olla käytössä asunto-ohjelma, joka sisältää konkreettisia paikallisia toimenpiteitä asunnottomuuden vähentämiseksi ja erityisryhmien asumisen järjestämiseksi. Paikallisten suunnitelmien, strategioiden ja ohjelmien toteutumista tulee myös seurata sekä päivittää niissä tehtyjä toimenpide-ehdotuksia, jotta ne toimisivat aidosti työvälineinä asunnottomuuden vähentämiseksi.
8. Asunnottomuus on pääasiassa kasvukeskuksiin keskittyvä ilmiö, joka aiheuttaa helposti kilpailuasetelmaa kunnissa sosiaaliselta rakenteeltaan suotuisana pidetyistä asukkaista. Asunnottomuuden edelleen keskittymisen estämiseksi ja kuntien palvelurakenteessa tapahtuvien muutosten vuoksi on tarkoituksenmukaista tiivistää seudullista yhteistyötä sekä asunto- ja kaavoitusasioissa että asunnottomien asumispalveluiden järjestämisessä.

Ohjelman käynnistäminen pitkäaikaisasunnottomuuden poistamiseksi 2007–2011

9. Asunnottomuusohjelmien puitteissa tehtyä työtä on välttämätöntä jatkaa vastaavantyyppisen asunnottomuuden vähentämisohjelman muodossa. Uusi vähentämisohjelma tulisi selkeästi kohdentaa 5-10 vaikeimmalle asunnottomuuspaikkakunnalle. Sen lisäksi ohjelma tulisi kohdentaa vaikeimman ja näkyvimmän asunnottomuuden, jota tässä nimitetään pitkäaikaisasunnottomuuden, poistamiseen. Tähän ohjelmaa tulee sisällyttää ne toimenpiteet, joista pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämisohjelman osapuolet ovat jo sopineet vuosille 2005–2007. Ohjelmaan tulee sisältyä myös näiden toimenpiteiden jatkaminen ja vakiinnuttaminen tarvittavassa laajuudessa.
10. Ohjelman myötä rakennetaan tai hankitaan 2 000 nykyaikaisen palveluasunnon tasoista asuntoa asunnottomille, jotka tarvitsevat terveydentilansa ja muiden ongelmiansa vuoksi ympärivuorokautisesti saatavissa olevaa tukea ja/tai valvontaa. Kaksi kolmasosaa asunnoista tulisi pääkaupunkiseudulle.

11. Ohjelman toteuttaminen edellyttää selkeän koordinaatiovastuun ja ryhmäkohtaisten ratkaisujen toteutusvastuun määrittelyä valtion viranomaisten, kuntien edustajien sekä kolmannen sektorin edustajien kesken.

Ennaltaehkäisevien toimien tehostaminen

12. Häätökynnyksen nostamiseksi voisi olla tarpeen pohtia käytäntöjä, joiden avulla edellytettäisiin, että silloin kun häädön on käynnistänyt kunta tai kunnan tosiasiallisesti omistama kiinteistöyhtiö, käräjäoikeudelle asian käsittelyn yhteydessä tulisi esittää kunnan laatima asuttamissuunnitelma. Kunnan laatiman asuttamissuunnitelman tavoitteena on siirtää ennaltaehkäisevien toimenpiteiden painopistettä ja tehostaa niiden vaikuttavuutta. Asuttamissuunnitelma nivottaisiin yhteen asumistakuulain kanssa siten, että sen toteuttaminen tulisi hoito- ja palvelusuunnitelman tavoin lakisääteiseksi.
13. Vastaavaa asuttamissuunnitelmaa tulisi edellyttää laitoksista kotiuttamisen yhteydessä. Erityisesti mielisairaaloista, päihdehuollon laitoksista ja vankiloista kotiuttamisen tueksi tulisi kunnissa toteuttaa asuttamissuunnitelman lisäksi asumisharjoittelun ja asumisvalmennuksen tapaisia siirtymävaiheen asumisratkaisuja. Ketään ei tulisi voida kotiuttaa kadulle.

1 Johdanto

Kukaan ei tarkkaan tiedä paljonko Suomessa¹ on asunnottomia, mutta kuntien ilmoitusten mukaan marraskuussa 2005 heitä oli 7 500. Asunnon puuttumisen vuoksi erillään tai tilapäismajoituksessa asuvia perheitä ja pariskuntia oli lisäksi 350. Miksi vauraassa maassa on näin paljon asunnottomia? Eikö asiaa voida hoitaa ja asunnottomuutta poistaa? Puuttuuko rahaa, tahtoa vai kumpaakin? Kun ajattelee miten ratkaiseva turvatun ja kohtuullisen elämän edellytys asunto on, ei tällainen tilanne voi olla hyväksyttävä.

Yhteistä asunnottomille on köyhyys ja asunnon puuttuminen. Muuten asunnottomien joukossa on hyvin erilaisia ihmisiä, terveitä ja toimintakykyisiä, mutta paljon myös sairauksista ja toimintakyvyn heikentymisestä kärsiviä, jotka ovat vailla sekä asuntoa että välttämätöntä huolenpitoa².

Asunnottomuus on alueellisesti keskittynyt kasvukeskuksiin. Joka toinen asunnottomon on pääkaupunkiseudulla, jossa Suomen väestöstä asuu viidennes. Kolme neljästä asunnottomasta on niissä kymmenessä kaupungissa, joissa asunnottomia on eniten. Näiden kaupunkien osuus koko väestöstä on kolmannes. Kasvu ja keskittyminen voidaan nähdä asunnottomuuden ”luonnollisena” syynä, mutta voidaan myös kysyä, eikö asunnottomuutta ja siihen liittyviä monia ongelmia pitäisi pystyä torjumaan juuri kasvukeskuksissa, joihin myös taloudelliset resurssit, osaaminen ja palvelut ovat keskittymässä?

Asunnottomien määrä on ollut suurempikin kuin nyt. Vuonna 2000 oli yksinäisiä asunnottomia 10 000 ja asunnottomia perheitä 780. Siihen mennessä asunnottomuus oli lähes puolittunut 1980-luvun puolivälin tasosta, mutta 1990-luvun lopulla asunnottomuuden vähentyminen oli pysähtynyt. Kiristyneen asuntomarkkinatilanteen vuoksi näytti vuoden 2001 alussa siltä, että ilman vähentämishjelmaa asunnottomien määrä tulisi lähivuosina kasvamaan.

Vuosiksi 2001–2003 laadittiin valtakunnallinen asunnottomuuden vähentämishjelma. Ohjelmaa jatkettiin vuoteen 2005. Lisäksi käynnistettiin asunnottomuuden vähentämisen toimenpideohjelma pääkaupunkiseudulla (v. 2002–2005).

Helpottuneen vuokra-asuntotilanteen ja asunnottomuuden vähentämishjelmien myötä asunnottomien määrä väheni viidessä vuodessa (2001–2005) neljänneksellä. Suunta kääntyi eikä uhka asunnottomuuden kasvusta toteutunut, mutta vähentymisvauhti on kovin hidas.

Tässä raportissa esitetään edellä mainittujen asunnottomuuden vähentämishjelmien arvioinnin tulokset. Arvioinnin on tehnyt ympäristöministeriön tilauksesta Sosiaalikehitys Oy. Arviointi perustuu ohjelmia ja niiden toteutusta kuvaaviin doku-

¹ Sama tilanne on muissakin maissa, joissa tieto on useimmiten vielä epätarkempaa kuin Suomessa.

² Suomen perustuslain mukaan (19§) jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

mentteihin, laajaan haastattelu- ja keskusteluaineistoon sekä eri toimijoiden toiminnastaan tuottamaan materiaaliin. Arvioinnin yhteydessä järjestettiin kaksi keskustelutilaisuutta (14.11.2005 ja 14.2.2006). Niihin osallistui 35 asunnottomuusasioiden keskeistä asiantuntijaa. Valtiovaltaa, pääkaupunkiseudun ja muiden kasvukeskusalueiden kuntia sekä kolmatta sektoria edustavia asunnottomuuden asiantuntijoita haastateltiin myös erikseen. Haastatteluihin osallistui yhteensä 48 henkilöä. Osa haastatteluista toteutettiin ryhmähaastatteluina.

2 Asunnottomuuden vähentämishojelmien tausta

Asunnottomuuden muutosten seuranta- ja ohjelmaperinne

Suomessa on valtiovallan tuella seurattu kahden vuosikymmenen ajan asunnottomuuden muutosta ja tehty eri toimijoiden yhteistyöhön pohjautuvaa kehittämistyötä asunnottomuuden vähentämiseksi. Vuonna 1987 maan hallitus otti tavoitteeksi asunnottomuuden poistamisen. Asunnottomuuden poisto-ohjelman avulla oli tavoiteltuoteen 1991 mennessä saatu asunnottomuutta selvästi vähennettyä³. Ohjelmassa painotettiin yleisiä keinoja kuten asunnottomien valintaa vapautuviin ja uusiin asuntoihin. Asunnottomille tarkoitettuja asuntopaikkoja saatiin hankittua lähes 11 000 ja yksinäisten asunnottomien määrä laski noin kolmella tuhannella. Tavoitteesta poistaa asunnottomuus jäätin kuitenkin kauas. Havaittiin, että yhden asunnottoman poistaminen tilastoista vaatikin kolme uutta asunnottomien asuntoa. Ohjelman yksi tulos oli asunto- ja sosiaaliviranomaisten yhteistyön vahvistuminen. (Vesänen & Tiitinen 1998)

Toimia asunnottomuuden vähentämiseksi jatkettiin em. ohjelmakauden jälkeenkin ja asunnottomuuden väheneminen jatkui 1990-luvun puoliväliin saakka. Asunnottomuuden vähenemisen pysähtymiseen ja uhkaavaan asunnottomuuden laajenemiseen vastattiin 1990-luvun lopulla uusien toimenpiteiden valmistelulla. Vuonna 1998 asunnottomuustyöryhmä⁴, laati ehdotuksensa mm. toimenpiteistä aravavuokra-asunto- tuotannon ja tuetun asumisen riittämättömyyden vähentämiseksi, pientasuntopulan helpottamiseksi, asukas-valinnan ja vuokralaisten maksukyvyyn parantamiseksi ja vastuunjaon parantamiseksi asunto-, sosiaali- ja terveystoimen välillä. Ryhmä kiinnitti huomiota myös asunnottomien palveluasumisen ja asunnottomien elinoloja selvittävän tutkimuksen tarpeeseen. Ehdotuksia käsiteltiin sosiaali- ja terveysministerin koolle kutsumassa tapaamisessa, johon osallistuivat mm. pääkaupunkiseudun kuntien asunto- ja sosiaalitoimen edustajat. (Emt.)

³ Yksinäisiä asunnottomia oli 17 100 vuonna 1987 ja 14 100 vuonna 1991.

⁴ Työryhmässä olivat edustettuina YM:n, STM:n, Stakesin, Valtion asuntorahaston, Y-Säätiön ja Helsingin kaupungin edustajat.

Vuosina 2001–2005 toteutettujen asunnottomuuden vähentämishojelmien synty

Vuonna 1999 aloittaneen Lipposen II hallituksen ohjelmaan oli kirjattu, että toimenpiteitä asunnottomuuden vähentämiseksi tehostetaan. Ohjelmaan sisältyi mm. asuntopoliittisen strategian laatiminen sekä yhteistoimintasopimus valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien kesken. Asunnottomuuden vähentäminen otettiin osaksi asuntopoliittista strategiaa ja siihen sisältyvää seudullisen asuntopolitiikan kehittämistä. Selvitysmies ehdotti erityisohjelman käynnistämistä asunnottomuuden vähentämiseksi (Fredriksson 2000). Syksyllä 2000 ympäristöministeriö asetti varsin laajapohjaisen työryhmän⁵, jonka tehtäväksi annettiin vastata hallitusohjelmassa ja asuntopoliittisessa strategiassa esitettyihin asunnottomuuden vähentämishaasteisiin sekä laatia vuosina 2001–2003 toteutettava toimenpideohjelma asunnottomuuden vähentämiseksi.

Työryhmän Lipposen II hallituksen aikana laatimaa asunnottomuuden vähentämishojelmaa 2001–2003 jatkettiin vuoden 2005 loppuun osana Vanhasen hallituksen ohjelmaa ja sen asuntopoliittiseksi tavoitteeksi asetettua asunnottomuuden poistamista. Pääministerin aloitteesta sopivat valtiovallan edustajat sekä Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunginjohtajat toimenpideohjelmasta asunnottomuuden vähentämiseksi pääkaupunkiseudulla vuosina 2002–2005.

⁵ Ryhmässä oli YM:n, STM:n, SATO-Yhtymän, Suomen Kuntaliiton, Stakesin, Valtion asuntorahaston, Y-Säätiön, Suomen Mielenterveysseuran, A-Klinikkasäätiön, Valtion asuntorahaston ja Raha-automaattiyhdistyksen sekä Helsingin, Espoon, Vantaan, Tampereen ja Turun kaupunkien edustus.

3 Vuosina 2001–2005 toteutettujen asunnottomuuden vähentämisen toimenpide-ohjelmien arviointikysymykset

Asunnottomuuden vähentämishjelmien yleistavoitteena on ollut asunnottomuuden vähentyminen. Lisäksi tavoitteena on ollut hankkia ja tuottaa tietty määrä (4 000) asuntoja asunnottomille. Keinoina tavoitteiden saavuttamiseksi ovat olleet valtion asuntorahaston lainoitus- ja avustustoiminta, RAY-avustukset, kuntien ja kolmannen sektorin hankkeet, säädösmuutokset, tutkimukset ja selvitykset sekä eri toimijoiden välinen ja seudullisen verkostoituminen ja yhteistyö.

Arviointi koskee vuonna 2005 päättyneitä ohjelmia, mutta myös ohjelmatavoitteiden ja saavutettujen erityisesti yhteistyörakenteisiin ja uusiin toimintakäytäntöihin liittyvien tulosten ja niiden vakiintumisen kannalta tärkeät jatkotoimet pääkaupunkiseudulla on otettu huomioon ohjelman tuloksellisuuden ja merkityksen arvioinnissa. Pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishjelman osapuolet⁶ päättivät Säätytalolla helmikuussa 2005 jatkotoimista asunnottomuuden vähentämiseksi vuosina 2005–2007. Merkillepantavaa on, että vaikeasti asutettavien tilanteen korjaaminen, joka toki on aikaisemminkin ohjelmissa ollut esillä, on nyt ministeri- ja kaupunginjohtajatasolla sovittu otettavaksi konkreettiseksi kehittämiskohteeksi (ks. Kärkkäinen 2005).

Asunnottomuusohjelmien arviointikysymykset ovat liittyneet

- 1) ohjelmien määrällisten ja laadullisten tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumiseen
Ovatko ohjelmien määrälliset ja laadulliset tavoitteet toteutuneet? Onko tavoitteiden toteutumisessa esim. pääkaupunkiseudulla kuntakohtaisia eroja? Mitkä tekijät selittävät toteutumistason kuntakohtaisia eroja?
- 2) ohjelmien toimenpiteiden riittävyteen ja vaikuttavuuteen suhteessa asetettuihin tavoitteisiin
Ovatko ohjelmien toimenpiteet olleet riittäviä ja vaikuttavia? Onko eri toimenpiteiden välillä merkittäviä eroja toteutumassa ja vaikuttavuudessa?
- 3) ohjelmien kohdentumiseen eri asunnottomien ryhmiin

⁶ Kokoukseen osallistuivat asuntoministeri, peruspalveluministeri, sosiaali- ja terveysministeri, Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunginjohtajat sekä Raha-automaattiyhdistyksen, Y-Säätiön, Valtion asuntorahaston ja ympäristöministeriön edustajat.

Ovatko ohjelmat kohdentuneet tarpeenmukaisesti eri asunnottomien ryhmille? Onko ohjelman ulkopuolelle jäänyt asunnottomien ryhmiä ja onko ohjelman toteutusaikana tunnistettu uusia tarpeita?

- 4) ohjelmissa esitettyjen erityisten tukimuotojen (omapääoma-avustus asunnottomille, Raha-automaattiyhdistyksen avustukset) ja muiden erityistoimenpiteiden (vuokra-asuntojen ja vuokratalojen hankinta asunnottomille) vaikutukseen asunnottomille tarkoitettujen asuntojen rakentamiseen ja hankintaan
Mikä on ollut ohjelmissa esitettyjen erityisten tukimuotojen ja muiden erityistoimenpiteiden lisäarvo asunnottomuusohjelmille? Onko erityisten tukimuotojen ja toimenpiteiden osalta nähtävissä kuntakohtaisia eroja toteutumassa?
- 5) asukasvalinnan rooliin asunnottomien asuttamisessa kuntien ja yleishyödyllisten yhteisöjen omistamaan asuntokantaan
Mikä on ollut asukasvalinnan rooli asunnottomien asuttamisessa? Onko syntynyt uusia, yleistettävissä olevia hyviä käytäntöjä ja yhteistyömuotoja?
- 6) vähentämishjelmien toteuttamisessa mukana olevien tahojen yhteistyön, kuten valtionhallinnon, kuntien, järjestöjen ja yleishyödyllisten yhteisöjen välisen yhteistyön riittävyteen ja tuloksellisuuteen
Onko eri toimijatahojen yhteistyö ohjelmien toteutuksessa ollut riittävää ja tuloksellista? Mikä on ollut seudullisesta yhteistyöstä syntynyt lisäarvo pääkaupunkiseudun ohjelman toteutuksessa? Onko ohjelmien ansiosta saatu vaikinutettua uusia viranomaisyhteistyön muotoja?

Arviointiraportti on jäsennetty siten, että aluksi käsitellään ohjelmien määrällisten ja laadullisten tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista. Arviointiraportin luvut rakentuvat siten, että aluksi esitellään toimenpiteen kontekstiin liittyviä tekijöitä, seuraavaksi esitellään asunnottomuusohjelman työryhmän toimenpide-esitys ja tavoitteet, seuraavaksi kuvaillaan lyhyesti empiirisii tuloksia tavoitteiden toteutumisesta ja lopuksi esitetään lyhyet kokoavat johtopäätökset tavoitteiden toteutumisesta sekä arvioinnin tuloksiin pohjautuvat suositukset jatkotoimenpiteistä. Raportin tulosten esittelyssä ei eroteta valtakunnallista ohjelmaa toisista muutoin kuin niiden arviointikysymysten osalta, jossa sitä on erityisesti edellytetty.

4 Ohjelmien määrällisten ja laadullisten tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutuminen

Asunnottomuuden vähentämisen yleisiin edellytysiin liittyvät toimenpiteet

Valtakunnallisen asunnottomuusohjelman keskeinen elementti asunnottomuuden vähentämisessä on yleinen asuntopolitiikka, jonka avulla pyritään luomaan edellytyksiä kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjonnalle kasvukeskuksissa. Kohtuuhintaisten asuntojen tarjonnan katsotaan olevan suoraan riippuvainen vuokra-asuntojen tasapainosta, uustuotannosta, asukasvalinnasta ja asumiskustannuksista. (Asunnottomuuden vähentämishjelma 2001–2003, 12) Pääkaupunkiseudun pienasuntotuotannon ja tarjonnan esteitä pohtineessa sekä ehdotuksia niiden poistamisessa esittäneessä selvityksessä on korostettu kuntien maanomistuksen tärkeyttä pienasuntokäytön ratkaisemisessa. (Miten...2004, 11–12)

1. Valtakunnallisessa asunnottomuuden vähentämishjelmassa on esitetty toimenpiteenä, että kasvukeskuskunnissa otetaan tontinluovutuksessa huomioon asunnottomien ja erityisryhmien asunnontarpeet mm. edellyttämällä, että tontille rakennettavasta asuintalosta osoitetaan em. ryhmille asuntoja, ja silloin kun se on tarkoituksellisesti, kokonaisia tontteja. Myös pääkaupunkiseudun ohjelmassa on ollut tavoitteena tonttien järjestäminen asunnottomien asuntojen rakentamiseksi. (Asunnottomuuden vähentämishjelma...2001,12)

Asunnottomuusohjelman arvioinnissa tonttipula on mainittu yhdeksi keskeisimmistä asunnottomuuden vähentämiseen tähtäävien hankkeiden toteuttamista estävistä tekijöistä. Helsingin asunto-ohjelmaan on kirjattu, että kaupungin maalta luovutettaviin tontteihin voidaan asettaa hankekohtaisesti ehdoksi erityisryhmille suunnattujen asumisyksiköiden tai itsenäiseen asumiseen tarkoitettujen asuntojen varaaminen. (Monimuotoisen asumisen...2004) Pääkaupunkiseudulla, jossa asuntorakentamiseen varattavia aravakelpoisia tontteja on vähemmän ja kilpailu kalliista rakennusmaasta on kovempaa, tonttien osoittaminen asunnottomien ja erityisryhmien tarpeisiin on ollut vähäisempää. Helsingissä on koettu tavoitteen toteuttamisessa ongelmaksi se, ettei kaupungissa ole vuokra-asuntotuotantoon soveltuvia tontteja tai tontit ovat kustannuksiltaan liian kalliita aravatuotantoon. Puutetta koetaan olevan etenkin kaupungin omista vuokra-asuntotonteista, jolloin suhtautuminen muiden asunnontuottajien vuokra-asunnon rakentamiseen on voinut olla torjuva. Pääkaupunkiseudun kunnista myös Vantaalla on ollut ongelmana kaupungin tonttien vähäisyys ja rakentamattomien tonttien sijaitseminen lentomelualueella, jonne ei ole voitu tuottaa uutta asuntokantaa. Tonttipulan vuoksi valtakunnalliset toimijat ovat siirtäneet rakennushankkeita pääkaupunkiseudun kehyskuntiin. Toisaalta on todettava, ettei osalla pääkaupunkiseudun ohjelmaan osallistuneista toimijoista ole ollut ongelmia tonttien eikä valitusten vuoksi.

Muilla suurilla asunnottomuuspaikkakunnilla eli kasvukeskuskuunnissa ei ole ollut tavallisimmin ongelmia tonttien saatavuudessa. Kasvukeskuspaikkakunnilla on enemmän tontteja käytössään, mutta myös kehittyneempiä yhteistyömuotoja, jotka ovat helpottaneet tonttien osoittamista erityisryhmien käyttöön. Esimerkkejä toimivasta poikkihallinnollisesta kaavoitusyhteistyöstä löytyy miltei jokaiselta kasvukeskuspaikkakunnalta. Oulussa tehdään tiivistä poikkihallinnollista yhteistyötä hankkeiden suunnitteluvaiheessa, varataan uusille asuinalueille Y-tontteja jo suunnitteluvaiheessa sekä asetetaan erityisryhmärakentamiseen osoitettavien tonttien määrälliset tavoitteet viiden vuoden aikavälillä. Myös maantieteellisistä syistä niukasti tonttimaata omistavassa vesistön ympäröimässä Kuopiossa kaavoitetaan uusille asuinalueille Y-tontit muun kaavoituksen yhteydessä sekä suunnitellaan hankkeita pitkien perinteiden mukaisesti kolmikanta-periaatteella asunto, kaavoitus- ja suunnittelutoimen yhteistyönä. Lahdessa on käytössä toimiva täydennysrakentamisen kaavoitusmalli, jossa sosiaalitoimen edustajat ovat mukana hankkeissa niiden suunnitteluvaiheesta lähtien valitsemassa sopivia paikkoja omakotitalotonttien ja teollisuus- tai viheralueen välisiltä reuna-alueilta. Tampereella on ennakoitu väestömäärän kasvamista kaavoittamalla tontteja käyttötarvetta enemmän ilman tarkkoja suunnittelumääräyksiä. Lisäksi mm. Jyväskylässä ja Lahdessa kunnalliset asuntoimet ja vuokra-asuntotuottajat tekevät tiivistä yhteistyötä yleishyödyllisten rakennuttajien kanssa, jolloin vuokra-asunto-rakentamisen käyttöön on saatu tontteja myös keskeisiltä paikoilta. Tällöin rakennusliikkeet osoittavat tontteja kaupungille vuokra-asuntotonteiksi esimerkiksi silloin, kun vapaarahoitteisten asuntojen ennakkomyynti kestää liian kauan.

Sekä pääkaupunkiseudulla että kasvukeskuspaikkakunnilla ongelmana ovat olleet valitukset, jotka ovat estäneet kaavamuutoksia vaatineiden tonttien käyttöönottoa. Valitukset ovat estäneet hankkeiden toteuttamisen sekä täydennysrakentamiskohteissa että kaavamuutosta edellyttäneissä kohteissa. Valituksia ovat aiheuttaneet keskuspaikkakunnilla myös tavalliset vuokra-asuntokohteet sekä syrjässä muusta asumiskeskittymästä olevat erityisryhmien asuinyksiköt. Nimby-ilmiön pysyvyys kertoo siitä, ettei kansalaisten suhtautuminen asunnottomuuden vähentämiseen ole siten merkittävästi muuttunut ohjelman myötä.

Pääkaupunkiseudulla on todettu kunnilla olevan tarvetta tehostaa käytettävissä olevien maapolitiikan keinojen käyttöä riittävän tonttitarjonnan turvaamiseksi sekä tiivistää yhteistyötä maanomistajien, kaavoittajien, toteuttajien sekä kunnan asunto- ja sosiaaliviranomaisten välillä (Miten...2004, 1). Ohjelma-arviointia varten tehtyjen haastatteluiden mukaan tonttipulaa ja valituksia voitaisiin osaltaan estää pitkäjänteisellä suunnittelulla, asukaslähtoisemmällä aktiivisemmalla tiedottamisella, pienten kohteiden rakentamisella suurten keskitettyjen asumispalveluyksiköiden sijasta sekä tulokselliseksi toimintatavaksi havaitulla tontteja itselleen haluavien tahojen omalla aktiivisuudella kuten sopivien alueiden kartasta etsimisellä. Hankkeiden käynnistyminen riippuu osin poliittisten päättäjien aktiivisuudesta, sillä päättäjät voivat halutessaan antaa valituksista huolimatta aloitusluvut kaavan mukaiselle toiminnalle, ostaa tontteja yksityisiltä tärkeäksi katsottuihin tarkoituksiin tai ryhtyä peräti pakkolunastuksiin, jos hankkeet koetaan yhteiskunnallisesti merkittäviksi. Hankkeista luopumista tai niiden käyttötarkoituksen muuttamista valitusten pelossa onkin pidetty osoituksena poliittisen tahdon puuttumisesta. Esimerkkejä päihdepalveluyksiköiden muuttamisesta alkuperäissuunnitelmista poiketen päihdeettömyyttä edellyttäväksi kohteiksi löytyy asunnottomuusohjelman ajalta sekä pääkaupunkiseudulta että kasvukeskuksista.

- Erityisryhmien asumiseen tarkoitettujen tonttien osoittamisen vaikeudessa on tullut esille kaupunkisuunnittelun irrallisuus kaupungin muiden toimialojen tekemästä työstä asunnottomuusohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Tonttipulaan ja kansa-

laisten valituksiin vetoamista on pidetty myös hyvänä tekosyynä, jollei kunnassa ole ollut todellista halua investoida kohteisiin tai poliittinen tahto on puuttunut hankkeiden läpiviemiseksi.

- Kansalaisten valitusmahdollisuus kaavamuutoksista ja rakennusoikeuksista on lakiin perustuva oikeus. Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksilla sekä valituskäsittelyn nopeuttamisella voitaisiin kuitenkin vaikuttaa siihen, etteivät valitukset voisi kokonaan estää naapuruston mielestä epätoivottujen mutta yhteiskunnallisesti tärkeiden hankkeiden toteutusta.

2. Valtakunnallisen asunnottomuusohjelman työryhmä on esittänyt käynnistettäväksi erityyppisiä kerros- ja rivitalohankkeita, joissa pientasuntojen osuus on tavanomaista suurempi (Asunnottomuuden vähentämishohjelma...2001,12–13).

Suomessa aloitettujen uusien arava- ja korkotuettujen vuokra-asuntojen aloitusten määrä on vähentynyt huomattavasti 2000-luvulla. ARA-tuotannon osuus asuntotuotannosta on ollut suurin pääkaupunkiseudulla (30 %), Jyväskylän seudulla (30 %) ja Oulun seudulla (20 %), kun se on ollut kasvukeskusalueista pienin Kuopion seudulla (5 %). ARA-tuotannon kokonaismäärän vähentyessä siinä on painottunut entistä enemmän erityisryhmille suunnattu vuokra-asuntotuotanto, joka oli vuonna 2005 43 % aloitetuista asunnoista. Normaalialueilla vuokra-asuntotuotantoa, jota oli 38 % aloitetuista asunnoista, on toteutettu lähinnä suurimmissa kasvukeskuksissa. (Asuntorakentaminen...2005, 1, 6) Valtion tukema asuntotuotanto oli vuonna 2005 vain noin neljäsosa (27 %) kaikista asunnoista, kun se oli sitä aiemmin vuosina 1996–2000 noin kaksi kolmasosaa (63 %). Vuokra-asuntojen osuus valtion tukemasta tuotannosta ei ole kuitenkaan muuttunut 1990-luvun alun jälkeen: vuokra-asuntojen osuus oli vuosina 2001–2004 72 % valtion tukemasta tuotannosta (Sosiaalisen asumisen tilastot... 2005, 24)

Taulukko 1: Uusien asuntojen rakentaminen aravalainoilla ja korkotukilainoilla vuosina 2000–2005.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aravalainoitus	7 088	8 115	4 939	3 207	2 043	1 720
Korkotukilainoitus	3 453	5 012	3 681	2 709	2 725	2 869
joista arava- ja korkotuettuja vuokra-asuntoja yhteensä	6 592	9 176	5 927	4 395	3 756	3 364

Lähde: Sosiaalisen asumisen tilastot 2005, 6, www.ara.fi - tilastokuviaita - Aratuotannon määrä ja laatu.

Aravavuokra-asuntotuotannossa pientasuntojen osuus kasvoi 2000-luvun taitteen jälkeen alle 60 prosentista noin 70 prosenttiin, mutta on viime vuonna kääntynyt jälleen laskuun (ks. taulukko 2).

Taulukko 2: Arava- ja korkotukilainoitettu pienasuntotuotanto vuosina 2000–2005.

	Pienasunnot (1 h + kk/k & 2 h + kk/k)		
	Aravalainoitus varsinaiset vuokratalot	Korkotukilainoitus varsinaiset vuokratalot	Arava- ja korkotuki- lainoitettut varsinaiset vuokratalot yhteensä keskimäärin
2000	61,9	56,1	59,0
2001	56,2	62,3	59,3
2002	67,2	64,3	66,0
2003	69,8	71,2	70,5
2004	61,7	69,6	65,6
2005	68,3	62,5	64,3

Lähde: Sosiaalisen asumisen tilastot 2005, II, Laine 2006.

Asunnottomuusohjelmasta huolimatta suurimmilla asunnottomuuspaikkakunnilla on ollut harvoin asuntopoliittisissa strategioissa ja ohjelmissa erityisenä tavoitteena rakentaa pienasuntoja. Poikkeuksia säännöstä ovat olleet mm. Joensuu ja Vantaa. Joensuun asunnottomuustyöryhmän ehdotuksen mukaan kaupunkiin tulisi rakentaa noin sata vuokra-asuntoa vuodessa, joista 60 % tulisi olla pienasuntoja. Vantaan asuntostrategian 2003–2007 mukainen päämäärä on ollut pienasuntojen osuuden kasvattaminen asuntotuotannossa, mutta ilman määrällisiä tavoitteita.

Pienasuntojen rakentamista ovat vaikeuttaneet tonttipula ja korkeat aravarahoitusrajat ylittävät asuntotuotantokustannukset. Ohjelmassa on saatu tuotettua pienasuntovaltaista rakennuskantaa, mutta sen tuottajina ovat olleet enemmänkin järjestöt kuin kunnalliset ja yleishyödylliset vuokra-asuntojen tuottajat. Tästä voinee päätellä, että myös asenteet vaikuttavat osaltaan pienasuntojen rakennuttamisen vähäisyyteen. Kaupunkien edustajat pyrkivät estämään segregoitumista ja luomaan mahdollisimman moninaisen kunnallisen vuokra-asuntokannan sekä alueiden että taloyhtiöiden tasolla. Segregoitumisen näkökulmasta pienasunnot määritellään keskimääräistä herkemmin riskialttiimmiksi asuntotyypeiksi. Järjestöjen hankkeista mm. Settlementiliiton S-Asunnot Oy:n talot sekä mm. Vantaan, Jyväskylän ja Oulun nuorten asunnottomuustilanteeseen myönteisesti vaikuttaneen Nuorisoasuntoliiton rakennuttamat taloyhtiöt ovat pienasuntovaltaisia kohteita. Niiden kokemukset osoittavat, ettei pienasuntovaltaisuus sinällään merkitse ongelmien kärjistymistä taloyhtiössä.

Pääkaupunkiseudun asunnottomuusohjelman mukaan Valtion asuntorahaston tehtävänä on ollut tarvittavan arava- ja korkotukilainoituksen ja omapääoma-avustuksen järjestämisen ohella ottaa hintapäätöksissään huomioon pienasuntojen keskimääräistä korkeammat rakennuskustannukset. Tämä tavoite on huomioitu asunnottomien asuntojen rakentamiseen ja hankkimiseen tarkoitetun omapääoma-avustuksen osalta vuodesta 2002 lähtien, jolloin Helsingin seudulla avustus oli 10 000 euroa ja muualla maassa 8500 euroa. Aravahankkeiden kustannusten tilastointitapaa muutettiin vuonna 2003 siten, että kaikki asumiskustannuksiin vaikuttavat tekijät on otettu huomioon kokonaisrakennuskustannuksissa. Muutoksen myötä pääkaupunkiseudulla hyväksyttiin myös kustannuksiltaan kalliita hankkeita (Laine 2004)

Ohjelmassa on tuotettu pienasunto-oppaita, jotka sisältävät ehdotuksia pienten vuokra-asuntojen tuottamiseen ja esteiden poistamisesta niiden rakennuttamiselta

pääkaupunkiseudulla (Miten...2004) sekä ohjeita tavallisten ja erityisryhmien pien-asuntojen suunnitteluun. (Kaipiainen 2005)

- Ohjelmassa ei ole luotu seurantamittaria pienasuntotuotannon määrän muutoksien tarkastelemiseksi seuduittain ja kaupungeittain. Seurantamittari olisi ollut hyödyllinen suurimpien asunnottomuus kuntien tilanteen selvittämiseksi.
 - Yleisten tilastojen valossa ohjelman aikana ei ole pystytty merkittävästi lisäämään pienasuntojen tuotantoa normaalissa vuokra-asuntokannassa, sillä ohjelman aikana tuotetussa suhteellisen vähäisessä aravavuokra-asuntojen uustuotantomäärässä ei näy suurta muutosta verrattuna asunnottomuuden vähentämishjelmaa edeltäneeseen pienasuntojen osuuteen.
 - Vaikeimmin itsenäiseen asumiseen asutettavien asunnottomien kohteet ovat tyypillisesti pienasuntovaltaisia. Pienasuntovaltaisuus vaikuttaa yksiköiden sisäiseen toimivuuteen, minkä lisäksi pienten yksiköiden on todettu olevan vähemmän ”valitusherkkiä”. Näitä pieniä ja pienasuntovaltaisia asumispalveluyksiköitä on käynnistynyt jonkin verran eri kaupungeissa.
 - Asunnottomuusohjelman tuottamat pienasunto-oppaat ovat hyvä esimerkki asunnottomuusohjelman laadullisten tavoitteiden saavuttamisesta. Oppaiden avulla on pyritty osaltaan vaikuttamaan rakenteellisiin asunnottomuutta aiheuttaviin tekijöihin, jolloin tulokset ilmenevät yksittäisten asunnottomien asuttamismääriä laajempina ja vaikeammin mitattavina vaikutuksina.
3. Työryhmä on esittänyt yleisen asumistuen kehittämistä siten, että pienasuntoja varten vahvistetaan omat neliövuokranormit ja tukea voidaan myöntää kokonaisvuokran perusteella asunnon pinta-alasta ja neliövuokrasta riippumatta, kun vuokra on riittävän alhainen. (Asunnottomuuden vähentämishjelma...2001, 13)

Asumistuki on merkityksellinen tukimuoto, sillä yleisen asumistuen avulla alennetaan pienituloisten asumismenojen kustannuksia 57 prosentista 28 prosenttiin. Asumistuesta on tullut riittämättömän työllisyystuen paikkaaja, sillä esimerkiksi vuonna 2003 kaikista yleistä asumistukea saaneista tai heidän puolisoistaan oli työttömänä noin kaksi kolmasosaa (64 %) (Kajanoja 2005). Suomessa oli vuonna 2000 475 880 asumistuen saajaa, kun heitä oli vuonna 2004 yhteensä 485 228 henkilöä. Samaan aikaan vuokra-asumisen tukeen käytetyn asumistuen määrän on vähentynyt 158 748 eurosta 150 603 euroon. (Sosiaalisen asumisen tilastot 2005, 18) Asumistuen määrissä ei ole tapahtunut muutosta myönteiseen suuntaan, vaan pikemminkin suuntaus on ollut päinvastainen. Saajakohtainen tuki on siis reaalisesti laskenut.

Asunnottomuusohjelman yhtenä toimenpiteenä on ollut vaikuttaa asumistuen laskentaperusteisiin. Yleistä asumistukea saavat kaikki pienituloiset kotitaloudet asumismenojen perusteella tiettyihin hyväksyttävien enimmäisasumismenojen ylärajaan saakka. Ohjelmassa esitettiin yleisen asumistuen kehittämistä siten, että pienasuntoja varten vahvistetaan omat neliövuokranormit ja tukea voidaan myöntää kokonaisvuokran perusteella asunnon pinta-alasta riippumatta. Kokonaisvuokraperusteinen asumistuki mahdollistaisi paremmin kunnallisessa vuokra-asuntokannassa tyhjilleen jäävien suurimpikokoisten lähiössä sijaitsevien perheasuntojen hyötykäytön. Asumistuen määräytymisperusteita muutettiin vuonna 2002, jotta asumismenojen enimmäismäärät vastaavat paremmin vuokratasoa, vahvistettiin pienille asunnoille enimmäisasumismenot sekä otettiin Helsingin muuta maata korkeammat kustannukset aiempaa enemmän huomioon. Vuonna 2006 voimaan tulleen asumistukimuutok-

sen myötä pitkäaikaistyöttömän asumistuki tarkistetaan vasta kolmen kuukauden kuluttua työllistymisestä.

- Ohjelman aikana ei ole saatu muutettua yleistä asumistukea kokonaisvuokran perusteella laskettavaksi, vaikka se on koettu tärkeäksi olemassa olevan asuntokannan hyötykäyttöä lisääväksi tekijäksi.
- Ohjelma on kuitenkin vaikuttanut siihen, että eri tahot ovat tehneet yhteistyötä asumistukilain muuttamiseksi. Ohjelman aikana yleishyödylliset vuokra-asunto-tuottajat ja kuntien asuntotoimien edustajat ovat toteuttaneet yhteisen vetoomukseen lakimuutoksen aikaansaamiseksi. Yhteistyössä tehty aloite on saanut aikaan huomiota ja asumistuen muutosehdotus on edelleen vireillä osana hallituksen asuntopoliittista ohjelmaa vuosille 2004–2006. (Hallituksen...2004, 13)

Muut toimenpiteet

4. Työryhmä on esittänyt **kotikuntalain muutosta siten, että asukkaan olisi muutettaessa jätettävä muuttoilmoitus.** (Asunnottomuuden vähentämisojelma...2001, 23)

Suomen kansalaisten perusoikeutena on liikkua vapaasti maassa ja valita asuinpaikkansa. Toisaalta asunnottomuustyöryhmän mukaan muuttoilmoituksista luopuminen on aiheuttanut ongelmia taloyhtiöille ja vuokranantajille.

Syksyllä 2004 voimaan tulleen lain mukaan kotikuntaansa tai siellä olevaa asuinpaikkaa muuttavan henkilön on ilmoitettava muutostaan maistraatille. Muuttoilmoitus on tehtävä myös silloin, kun henkilölle ei jää vakinaista asuntoa. Henkilön on ilmoitettava myös tilapäinen asuinpaikka maistraatille, jos asuminen kestää yli kolme kuukautta.

Vangit ovat hankalassa asemassa kotikuntalain muutoksista huolimatta, sillä kotikunta ei muutu rangaistuksen suorittamisesta rangaistuslaitoksessa. Tämä on ongelmallista tilanteissa, joissa kasvukeskuksissa pitkään asunnottomuus- ja vankilakierteessä olevalle ihmiselle ryhdytään järjestämään asumispalveluita: asunnottoman siteet vanhaan kenties kaukana sijaitsevaan kotikuntaan ovat katkenneet, mutta palveluiden järjestämisen näkökulmasta hän on vapautumiskunnassaan vieraspaikkakuntalainen ja siten mahdollisuudet päästä paikallisten asumispalveluiden asukkaaksi ovat vähäiset. Virallisesta muuttoilmoitusvelvoitteesta riippumatta syrjäytyneimpien asunnottomien tilanne ei muutu eikä sen seuraaminen viranomaistyönä helppo, sillä asunnottomuustilanteesta toiseen siirtyvien pitkäaikaisasunnottomien todennäköisyys noudattaa muuttoilmoituslakia on suhteellisen vähäinen.

- Ohjelman tavoitteiden mukaisesti muuttoilmoitus on nykyisin tehtävä lakisääteisesti maistraatille seitsemän päivän kuluessa muutosta.

Tuki asuntojen rakentamiseen ja hankintaan

Suomessa yleisten vuokra-asuntomarkkinoiden ja etenkin sosiaalisen vuokra-asuntokannan merkitys asunnottomien asuttamisessa on suuri. Sosiaalitoimen ja vuokranantajien yhteistyö, sosiaalitoimen takaama vuokranmaksu sekä tukimuodot kuten asumistuki ja toimeentulotuki ovat helpottaneet asunnottomien pääsyä asumisuralle. (Hannikainen-Ingman 1998, 95) Suomessa on vuokra-asuntoja noin 800 000, joista runsaat puolet on valtion tukemaa tuotantoa. Vuonna 2002 sosiaalinen vuokra-asun-

tokanta koostui yhteensä 430 800 vuokra-asunnosta, joista 340 000 asuntoa oli normaalia vuokra-asuntokantaa, 48 8000 vanhusten asuntoja, 35 000 opiskelija-asuntoja ja 7 000 muiden erityisryhmien asuntoja. (Hallituksen...2004, 46–47) Seuraavassa taulukossa on esitetty suurimpien asunnottomuuspaikkakuntien sosiaalinen asuntokanta.

Taulukko 3: Arava- ja korkotukiasuntokanta suurimmissa asunnottomuuskaupungeissa.

	Aravavuokra-asuntokanta (sis. kunta ja yleishyödylliset)	Korkotukiasuntokanta
Helsinki	47 149	3 180
Espoo	13 287	1 851
Vantaa	12 275	1 737
Tampere	11 935	3 649
Turku	9 765	2 197
Jyväskylä	6 519	1 017
Kuopio	7 211	398
Oulu	7 671	1 833
Yhteensä	115 812	15 862

Lähde: Tiitinen & Ikonen 2003 c.

Yhtenä arviointitehtävänä on ollut selvittää, miten ohjelmissa esitetyt erityiset tukimuodot kuten omapääoma-avustus ja Raha-automaattiyhdistyksen avustukset sekä muut asuntopoliittiset erityistoimenpiteet kuten vuokra-asuntojen ja vuokratalojen hankinta asunnottomille ovat vaikuttaneet asunnottomuuden vähenemiseen. Arviointikysymykseen vastataan kaksiosaisesti selvittämällä ensin valtakunnallisen ohjelman tavoitteet ja niiden toteutumista koskeva arvio sekä sen jälkeen pääkaupunkiseudun ohjelmaa koskeva arvio.

Valtakunnallisen asunnottomuustyöryhmän lähtökohtana on ollut olettaus, että asunnottomien määrä kasvaa vuoteen 2004 mennessä ilman ohjelmaa ja sen edesauttamien yleisiä ja erityisiä toimenpiteitä⁷. Ohjelman avulla on pyritty parantamaan asunnottomien mahdollisuuksia saada asunto lisäämällä asuntotuotantoa. Valtakunnallisen ohjelman toimenpide-esityksissä on kiinnitetty erityistä huomioita asuntojen rakennuttamisen ja hankkimisen rahoittamismekanismiin. Rahoituksessa on pyritty edistämään asuntojen hankkimista ja rakennuttamista erityisesti omapääomaavustuksen, hankintalainoituksen, laitosavustuksen, Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta myönnettävien avustusten ja EU-avustusten kautta. Rahoitusmekanismeihin liittyvien toimenpide-ehdotusten avulla on pyritty luomaan rakenteellisia edellytyksiä asuntotuotannon lisäämiselle erityisesti asunnottomien asuttamiseksi.

Pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishojelman keskeisenä lähtökohtana on valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien yhteistoiminta-asiakirjassa tavoitteeksi asetettu yhteisvastuullisen asuntopoliittikan toteuttaminen. Valtion asuntorahaston kunnille tekemän palvelu- ja tukiasumisen lisätarvetta koskeneen vuonna 2002 tehdyn kyselyn mukaan pääkaupunkiseudulla oli lisätarvetta yhteensä noin

⁷ Asunnottomuuden vähentämishojelman laatinut asunnottomuustyöryhmä arvioi, että ilman toimenpiteitä asunnottomuus olisi vuoteen 2004 mennessä noussut niin, että asunnottomien määrä olisi ollut 12 000 kun lähtötilanteessa (v. 2000) luku oli 10 000. Ohjelman toimenpiteiden avulla arvioitiin päästävän siihen, että vuonna 2004 asunnottomia olisi 8 000.

2 500 asunnottomille osoitettavalle vuokra-asunnolle sekä noin 4 000 tuki- ja palveluasumispaikalle. Tarvelaskelman perusteella laadittiin ehdotus pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämisen toimenpideohjelmaksi, jossa asetettiin konkreettisia määrällisiä tavoitteita vuokra-asuntojen uustuotannolle ja hankinnalle sekä palvelu- ja tukiasuntotuotannolle.

Valtakunnallisen asunnottomuusohjelman tavoitteena on ollut tuottaa neljän vuoden aikaan vähintään tuhat asuntoa vuosittain eli ohjelman aikana noin 4 000 asuntoa.

Taulukko 4: Valtakunnallisen asunnottomuusohjelman tavoitteet.

Tuhhat asuntoa vuodessa	
750	hankinta omapääoma-avustuksella, laitosavustuksella ja hankintalainoituksella
200	asukasvalinnan uudelleen suuntaaminen
200	tuki- ja palveluasuntojen rakentaminen
50	nuorisoasuntojen rakentaminen

Lähde: Asunnottomuuden vähentämishjelma ...2001, 17.

Asunnottomuusohjelman aikana erityisryhmille suunnatun vuokra-asuntotuotannon määrä on kasvanut huomattavasti. Ohjelman aikana on tuotettu vuosittain noin 500–900 opiskelija-asuntoa. Opiskelija-asuntojen määrän kasvu ei suoranaisesti vähennä asunnottomuutta. Opiskelija-asuntotuotannolla on kuitenkin välillistä merkitystä asunnottomuuden vähentämiselle, sillä se lisää asunnottomien asunnonhakijoiden mahdollisuuksia saada asunto yleisiltä asuntomarkkinoilta opiskelijoiden päästessä pieniin kohtuuhintaisiin asuntoihin oman asuntotuotantoväylänsä kautta.

Taulukko 5: Arava- ja korkotukilainoitettu tuotanto, aloitetut uudet asunnot⁸.

	2002	2003	2004	2005
Normaalit vuokra-asunnot	4 566	3 211	1 694	1 466
Erityisryhmät (muut kuin opiskelija ja vanhukset)	0	0	317	813
Yhteensä	6 568	3 211	2 011	2 279
Koko maa	8 620	5 916	4 768	4 065

Lähteet: Laine 2006, Laine 2005.

Taulukosta 6 ilmenee kasvukeskusten vähentynyt arava- ja korkotuetun asuntotuotannon määrä ohjelman aikana. Pienituloisille suunnattujen arava- ja korkotukilainoitettujen asuntojen tuotantolukujen perusteella kasvukeskukset ovat pystyneet täyttämään hyvin valtakunnallisen ohjelman asettaman noin 1 000 asunnon tavoitteen vuodessa. Toisaalta uusien asuntohankkeiden vähentyvän määrän perusteella voi todeta, ettei asunnottomuuden väheneminen johdu ainakaan pääasiallisesti arava- ja korkotukilainoitettujen asuntomäärien suuresta lisäyksestä.

⁸ Taulukkoon ei ole otettu tietoa vuodelta 2001, sillä luvut eivät ole vertailukelpoisia (aravatilastoissa ml. opiskelijat).

Taulukko 6: Arava- ja korkotuettu tuotanto alueittain, aloitetut uudet asunnot (asuntoja kappaletta).

	Pääkaupunki-seutu	PSK lähialue	Turun seutu	Tampereen seutu	Jyväskylän seutu	Kuopion seutu	Oulun seutu	Kasvukeskukset yht.	Kokomaat yht.
2002	3 048	584	351	855	777	225	710	6 530	8 620
2003	2 363	336	243	757	346	60	810	4 915	5 916
2004	1 927	396	307	374	258	102	438	3 802	4 768
2005	1 443	283	296	346	284	18	426	3 096	4 065

Lähteet: Laine 2005, Laine 2006 /tilastot päätöksenteossa käytetyistä tietokannoista.

Taulukko 7: Omapääoma-avustukset vuosina 2000–2004.

	Myönnettyt omapääoma-avustukset asuntoa (euroa)				
	2000	2001	2002	2003*	2004*
Asunnottomien asunnot	534 (2 522 818)	528 (2 376 495)	445 (4 273 000)	491 (4 844 500)	612 (5 719 500)
joista asunnottomien asunnot	424 (1 782 792)	466 (1 959 389)	330 (3 142 500)		
pakolaisten asunnot	110 (740 026)	62 (417 106)	115 (1 130 500)		

Lähde: Laine 2005 b, * luku sisältää sekä asunnottomien että pakolaisasuntojen osuuden.

Taulukko 8: Omapääoma-avustukset uudisrakennuksiin ja vanhojen asuntojen hankintaan vuosina 2003–2004.

Omapääoma-avustukset	Vuosi 2003 asuntoja (euroa)			Vuosi 2004 asuntoja (euroa)		
	Uudisrakennukset	Vanhojen asuntojen hankinta	Yhteensä	Uudisrakennukset	Vanhojen asuntojen hankinta	Yhteensä
Helsinki	80	157	237	65	117	182
Espoo	80	7	87	59	-	59
Vantaa	30	100	130	24	8	32
Kasvukeskukset	10	14	24	49	-	49
Muut	11	2	13	171	119	290
Yhteensä	211 (2 078 500)	280 (2 766 000)	491 (4 844 500)	368 (3 375 500)	244 (2 344 000)	612 (5 719 500)

Lähteet: Tiitinen 2004, Tiitinen 2005.

Omapääoma-avustus on ollut vuosina 1997–2004 käytetty avustusmuoto, jota Valtion asuntorahasto on myöntänyt kunnille, kuntien tosiasiallisesti omistamille yhteisöille ja yleishyödyllisille yhteisöille asuntojen osoittamiseksi asunnottomille ja pakolaisille.

5. Valtakunnallisen ohjelman toimenpide-esityksenä on ollut omapääoma-avustusten kehittäminen kohottamalla avustusvaltuuden tasoa ja säilyttämällä taso 50 mmk:ssa vuosina 2002–2005. Avustusta on esitetty osoitetavaksi uudisrakentamisen lisäksi asuntojen hankintaan sekä Helsingin seudulla tuen korottamista 50 000 mk:n sijasta 60 000 mk:aan asuntoa kohden.

Asuntojen hankinta on rakentamista nopeampi tapa vähentää asunnottomuutta. Vuonna 2002 voimaan tulleen lainmuutoksen myötä omapääoma-avustusta on myönnetty myös silloin, kun vuokratalon tai -asunnon hankintalainalla on rahoitettu vuokratalon tai -asunnon hankkimista asunnottomille tai pakolaisille tai kun talo, osa sen asunnoista tai asunto on osoitettu asunnottomille tai pakolaisille. Vuoden 2003 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen myötä avustusta voitiin myöntää myös korkotukilainalla hankittujen ja rakennettujen vuokra-talojen tai vuokra-asuntojen hankintaan (ks. taulukko 7).

Omapääoma-avustuksilla rahoitettiin vuosina 2000-2004⁹ yhteensä 2 610 asuntoa asunnottomille ja pakolaisille. Asunnottomuusohjelman tavoitteiden näkökulmasta on huomion arvioista, että heti ohjelman käynnistymisen jälkeen asunnottomille suunnattujen omapääoma-avusteisten asuntojen määrä väheni, kunnes nousi jälleen ohjelman loppupuolella. Tulokset osoittavat, etteivät kunnat ole hyödyntäneet kaikilta osin tarjolla ollutta rahoitusmuotoa. Merkittävä rooli omapääoma-avustusten käyttäjänä ja asuntojen hankkijana erityisesti pääkaupunkiseudulla on ollut Oy Helsingin Asuntohankinta Ab:lla sekä valtakunnallisesti toimivalla Y-säätiöllä, joka myös rakennuttaa asuntoja. Kasvukeskuspaikkakunnilla omapääoma-avustusten rooli asuntojen hankinnassa on ollut vähäisempi kuin pääkaupunkiseudulla¹⁰.

Valtion asuntorahasto on esitellyt hyviä käytäntöjä asunnottomuuden vähentämiseksi omapääoma-avustuksen hakuohjeessa. Myös tässä yhteydessä on kiinnitetty huomiota moniongelmaisiin ja vaikeasti asutettaviin, joiksi on mainittu mm. nuoret huumeita käyttävät ns. kaupunkinomadit (ks. taulukko 8).

- Omapääoma-avustuksia koskeneet lainmuutosehdotukset ja niiden toteutuminen on ollut tärkeää sekä asuntojen hankinnan että pääkaupunkiseudun kasvaneiden rakennuttamis- ja hankintakulujen vuoksi. Ilman lainsäädännöllisiä muutoksia omapääoma-avustuksilla ei olisi todennäköisesti saavutettu vastaavia rakentamis- ja hankintamääriä, mikä näkyy vanhojen asuntojen hankinnan suurena osuutena omapääoma-avustuksen kokonaismyönnoistä.
- Vaikka omapääoma-avustuksella rakennettujen asuntojen kokonaismäärä ei ole ollut valtakunnallisesti tarkasteltuna erityisen suuri, omapääoma-avustuksen erityinen lisäarvo on ollut asuntojen suora kohdentaminen asunnottomien käyttöön. Omapääoma-avustus on siten antanut lisäarvoa asunnottomien asunnonhankintaan ja rakentamiseen.

9 Tiedot on koottu vuodesta 2000 lähtien, jotta nähtäisiin mahdollinen ohjelman vaikutus omapääoma-avustusten määrään.

10 Arviointiraportissa on käytetty Valtion asuntorahaston käytännöstä poikkeavaa suurimpien asunnottomuusalueiden jaottelua pääkaupunkiseutuun ja kasvukeskuspaikkakuntiin. Myös pääkaupunkiseutu on kasvukeskusalueetta, mutta tekstin sujuvuuden vuoksi raportissa on käytetty kasvukeskukset –määritelmää muista suurista asunnottomuusalueista (Turun, Tampereen, Jyväskylän, Kuopion ja Oulun seudut)

Laitosavustus on avustusmuoto, joka on tarkoitettu sosiaali- ja terveydenhuollon käytöstä tyhjenevien laitosrakennusten perusparantamiseen ja saneeraamiseen. Avustusta on ollut mahdollista saada tilojen muuttamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon avopalvelujen erityisessä tarpeessa olevien henkilöiden asunnoiksi. Vuosina 1995–2000 laitosavustuksella muutettiin asumiskäyttöön kaikkiaan 34 kohdetta, jotka olivat varsin pieniä noin kymmenkunta asuntoa sisältäviä hankkeita. (Asunnottomuuden vähentämishjelma ...2001, 15; Jauho & Allt 1998)

6. Työryhmä on esittänyt laitosavustuksen laajentamista koskemaan tyhjeneviä laitosrakennuksia, jotka ovat olleet sosiaali- ja terveydenhuollon vastaavassa käyttötarkoituksessa edellyttäen, että asunnot osoitetaan asunnottomille tuki- ja palveluasumiseen. (Asunnottomuuden vähentämishjelma ...2001, 15)

Kuten seuraavasta taulukosta ilmenee, laitosavustusten käyttö on ollut asunnottomuusohjelman aikana hyvin vähäistä eivätkä kohteet ole suuntautuneet asunnottomille tuki- ja palveluasumiseen, vaan vanhusten palveluasumiskäyttöön.

Taulukko 9: Laitosten käyttötarkoituksen muuttaminen ja palvelutilojen toteuttaminen.

2001	2002	2003	2004
ei tietoa saatavilla	yksi kohde, joka ei asunnottomille	kaksi kohdetta, joka eivät asunnottomille	ei yhtään laitosavustuksen myöntöä

Lähteet: Alen, Laakso, Kostiainen & Laine 2003; Alen, Laakso & Kostiainen 2004; Alen, Laakso & Kostiainen 2006.

Vaikka laitosavustukset eivät saavuttaneet suurta suosiota, asunnottomuusohjelman aikana on muutettu taloja ja asuntoja muulla rahoituksella asunnottomien käyttöön. Asunnottomuusohjelman aikana toteutetut ratkaisut tuovat hyvin esille sen, ettei tuki- ja palveluasumisen tarvitse perustua perinteisiin soluasunto- tai ryhmäkoti-ratkaisuihin. Ohjelman aikana toteutetuissa pienissä asunnottomille tarkoitetuissa kohteissa asukkailla on mahdollisuus asua itsenäisesti paikan päällä käyvien ohjaajien tuella. Hyviä kokemuksia pienistä kohteista on saatu mm. Joensuussa ja Lahdessa, joissa on käytetty itsenäisen asumisen mahdollistavia pari- tai rivitalokohteita päihdeongelmaisten asunnottomien asumisratkaisuna. Joensuussa paritalohankkeet ovat olleet uudisrakennustuotantoa, mutta Lahdessa on tehty rivitalokohteeseen käyttötarkoituksen muutos saneeraamalla ongelmalliseksi koetusta pienestä kunnallisesta vuokratalosta asunnottomien tukikoti.

Saneerattuja kerrostalokohteita, joissa osa asukkaista on erityisryhmiin kuuluvia, ovat toteuttaneet mm. Espoon diakoniasäätiö sekä Päijät-Hämeen sosiaalipsykiatrisen yhdistys. Espoon diakoniasäätiön Kuninkaanmetsän kehittämisprojektina käynnistyneessä kohteessa on asukkaina päihde- ja mielenterveysongelmaisia, vanhuksia ja opiskelijoita. Kuninkaanmetsässä on toiminut sosiaalinen kiinteistövästava/-isännöitsijä huolehtimassa talon hoidosta ja tuettujen asukkaiden hyvinvoinnista sekä ohjaajia, joiden tehtävänä on ollut asukkaiden motivoiminen toimintaan. Päijät-Hämeen sosiaalipsykiatrisen yhdistyksen tuetun asumisen mallin ns. niputetut asunnot ovat sijoittuneet vanhusten asuntosäätiön asuntojen yhteyteen. Päijät-Hämeen sosiaalipsykiatrisen yhdistyksen asuntoihin tukea antavat asumisohjaajat, jotka toimivat kohteissa päivittäin sekä osassa taloista myös iltaisin ja viikonloppuisin ylimpien kerrosten ympärivuorokautisesti valvottujen palveluasuntojen vuoksi. (Kuninkaanmetsän loppuraportti, Haapola 2005, 47–48)

Arviointia varten tehtyjen haastatteluiden mukaan kunnissa on saneerattu tyhjiilleen muusta käytöstä jääneitä tiloja kuten päiväkoteja opiskelija-asunnoiksi sekä

tarjottu muutettavaksi mm. nuorisoasunnoiksi. Tyhjilleen jääneitä sosiaali- ja terveydenhuollon tiloja on siten käytetty ohjelman aikana pääasiassa muihin tarkoituksiin kuin pieniin yksikkökokoihin parhaiten soveltuviin vaikeimmin asutettavien tuki- ja palveluasumiskohteisiin. Saneerattavien tilojen tarjoamista ja käyttämistä nuorten ja opiskelijoiden käyttöön voidaan pitää resurssien huonona kohdentamisena, sillä nämä kohderyhmät saavat asuntoja suhteellisen hyvin muutoinkin toisin kuin tuki- ja palveluasumista tarvitsevat asunnottomat.

Asunnottomuusohjelman myötävaikutuksella tehdyssä pienasuntojen suunnitteleluoppaassa tuodaan esille tarve kehittää elämäntilanneasuntoja, joita määrittelevät leimallisten erityispiirteiden sijasta asuntojen hallintamuodot ja senhetkiset asunnonhaun perusteet (Kaipiainen 2005). Elämäntilanneasumiseen pohjautuvan rakentamisen avulla voidaan tulevaisuudessa vähentää tarvetta toteuttaa monimutkaisia saneeraushankkeita, joiden korjauskustannukset tulevat avustuksista huolimatta usein liian suuriksi.

- Laitosavustuksen avulla ei ole saatu luoduksi tuki- ja palveluasuntokantaa moniongelmaisille asunnottomille, mutta ohjelman aikana on saneerattu muulla rahoituksella tuki- ja palveluasumista tarvitseville asunnottomille pientalo- ja kerrostalokohteita.
- Laitosavustuksen käyttö rahoitusmuotona on päättynyt, mutta huomiota tulisi edelleen kiinnittää tyhjilleen jäävien julkisten tilojen käyttötarkoituksen muutoksiin asunnottomien tuki- ja palveluasunnoiksi. Mm. nykyajan vaatimukset täyttämättömien pienikokoisten vanhusten palveluasuntojen hyödyntämistä asunnottomien käyttöön tulisi pohtia edelleen.

Asunnottomuusohjelman työryhmä on ollut kiinnostunut Suomen ulkopuolisista rahoitusmahdollisuuksista asunnottomuuteen liittyviin investointeihin mm. Euroopan sosiaalirahastolta ja Euroopan Investointipankilta.

7. Työryhmä on esittänyt eurooppalaisten rahoituslähteiden hyödyntämismahdollisuudet asunnottomuuteen liittyvien investointien ja projektien rahoituksessa.

Ohjelmassa tehtyjen selvitysten mukaan suomalainen asuntorahoitus on kilpailukykyistä eikä eurooppalaisia rahoitusmuotoja hankkeiden toteuttamiselle kunnissa ole löytynyt. Kaupungeissa on kuitenkin toteutettu yksittäisiä ESR-hankkeita mm. syrjäytymistä ja kaikenlaista syrjintää ja eriarvoisuutta vähentämään pyrkivän Equality-ohjelman rahoituksella. Tällaisesta hankkeesta on esimerkkinä Joensuussa toiminut Behmo-hanke, jonka kohderyhmänä ovat olleet vankilasta vapautuvat asunnottomat vangit ja pitkäaikaistyöttömät.

Koska useimmat Raha-automaattiyhdistyksen investointiavustusta saaneet järjestöt ovat toteuttaneet sekä asuntojen rakentamista ja hankintaa että kehittämishankkeita, RAY:n merkitystä palvelu- ja tukiasuntojen hankinnassa käsitellään osana asumisen tukipalveluiden kehittämistä käsittelevässä raporttiosiossa.

Asunnottomuusohjelma myötä kehitetyistä asuntorahoituksen muodoista on syytä mainita vuonna 2005 käyttöön otettu korkotukilainoituksen lisätuki eli avustus erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi. Lisätuella on pyritty tehostamaan asunnottomuuden vähentämiseen tähtäviä toimenpiteitä. Avustus on kohdennettu korkotukilainaan oikeutetuille yhteisöille kuten kunnille ja yleishyödyllisille yhteisöille. Erityisryhmien asunto-olojen parantamisavustuksen tarkoituksena on tukea asunnottomien lisäksi vanhusten, mielenterveysongelmaisten, opiskelijoiden ja erityistukea tarvitsevien nuorten asunnon saantia rakentamisen, hankinnan ja perusparantamisen avulla (Hallituksen...2004, 17, www.ara.).

Erityisryhmäavustuksen määrä vaihtelee 5-35 % välillä erityisryhmään kuuluvien asunto-olojen heikkouden, tulojen pienuuden sekä tukipalveluiden sekä tila- ja varustatarkaisujen perusteella. Ensimmäisenä erityisryhmien avustuksen myöntämisvuonna rahoitettiin yhteensä noin 50 kohdetta, joissa oli noin 2 200 asuntoa. Kuten seuraavasta taulukosta ilmenee, suurin osa avustuksesta on kohdentunut vanhusten asunto-olojen parantamiseen. (www.ara.) Voidaan arvioida, että huomattava osa aiemmin Raha-automaattiyhdistyksen investointiavustuksiin kanavoituneesta vanhusten palveluasuntojen tarpeesta on nyt kohdistunut tähän erityisryhmien investointiavustukseen. Asunnottomille ei ole avustuksessa erityistä korvamerkittyä osuutta tai kohdennusta kuten omapääoma-avustuksessa oli.

Taulukko 10: Erityisryhmien investointiavustus ERA vuonna 2005.

	Vuosi 2005 %
Vanhusten palveluasunnot	36,6
Ikäihmiset	3,3
Nuorten vuokra- ja tukiasunnot	14,5
Opiskelija-asunnot	35,0
Mielenterveyskuntoutujien tukiasunnot	6,1
Muut palveluasunnot	4,5

Lähde: www.ara.fi– ajankohtaista.

Pääkaupunkiseudun asunnottomuusohjelman uustuotannon tavoitteet ja toteutuma

Pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishjelmassa on ollut tavoitteena rakentaa ja hankkia pääkaupunkiseudulle vuosina 2002–2005 vuosittain 1 000 asuntoa vuodessa yksinasuville ja perheellisille asunnottomille sekä turvata asumisen edellyttämät palvelut. Ohjelman lähtökohtana on ollut ajatus siitä, että osa asunnottomista tarvitsee normaalin vuokra-asunnon, pääosin itsenäiseen asumiseen kykenevät tukiasunnon tai avohuollon tukipalveluita ja osa tarvitsee päivittäistä tukea eli palveluasumista. Pääkaupunkiseudun asunnottomuusohjelmassa on eroteltu toisistaan normaali vuokra-asumisen uustuotanto sekä tukiasumiseen soveltuvien asuntojen uustuotanto ja hankinta.

Pääkaupunkiseudulla kuntien vuokra-asuntojen uustuotantoa on pyritty tukemaan valtion asuntorahoitusmuodoilla ja niissä pääkaupunkiseudun hintatason huomioon ottavilla ratkaisuilla, Raha-automaattiyhdistyksen säätiölle ja järjestöille osoittamalla investointiavustuksella, kuntien vuokra-asuntotuotantoon osoittamalla tonteilla ja asunnottomille osoitetuilla asunnoilla sekä järjestöjen uustuotannosta asunnottomille osoittamalla tai rakentamalla vuokra-asunnoilla.

Pääkaupunkiseudun asunnottomuusohjelmassa on asetettu vuokra-asuntojen uustuotannon tavoitteeksi 2 300 normaaliin ja tukiasumiseen tarkoitettua vuokra-asuntoa, joista on ollut tarkoitus osoittaa 575 asuntoa asunnottomille eli noin 25 % asuntokannasta.

Taulukko II: Pääkaupunkiseudun asunnottomuusohjelman vuokra-asuntojen uustuotannon tavoitteet ja toteutuminen.

Toimija	Tavoite vuosille 2002–2005 asuntoa	Toteutuma yhteensä 2002–2005 asuntoa	Tarvittavat lisähankkeet asuntoa (%)
Tontteja kpl vuokra-asunnon rakentamiseen			
Helsinki	800	ei ole seuranta-aineistoa	
Espoo	400		
Vantaa	400		
Osoittaminen omasta uustuotannosta			
Helsinki	400	ei ole seuranta-aineistoa	
Espoo	150		
Vantaa	150		
Uustuotanto			
Kaupunkien oma tuotanto	700	592	108 (15 %)
Y-säätiö*	700	0	700 (100 %)
Nuorisواسuntooliitto**	300	300	0 (0 %)
Yleishyödyllisten rakennuttajien tuotanto	499	86	314 (79 %)
Muut yhteisöt	200	100	100 (50 %)
josta Helsinki	100	111	yli 100 %
Espoo	50	12	38 (76 %)
Vantaa	50	21	29 (58 %)

Lähde: Ryöti 2005, 12–13.

Seurantietojen perusteella kaupunkien oma vuokra-asuntojen uustuotanto on toteutunut paremmin kuin yleishyödyllisten rakennuttajien ja muiden yhteisöjen asuntotuotanto. Ohjelmassa luovuttiin osasta tavoitteita vuoden 2003 seurantatietojen perusteella. Seurannasta luovuttiin kaupunkien vuokra-asuntojen, nuorisواسuntojen ja yleishyödyllisten rakennuttajien tuotannon osalta vuokra-asuntojen lyhenty-misen sekä siellä olevien asunnottomien osuuden vähentymisen vuoksi. Yleishyödyllisillä rakennuttajilla uustuotantotavoite on merkinnyt pääkaupunkiseudun kuntien kanssa tehtyä sopimusta, jonka mukaan yleishyödylliset rakennuttajat ovat antaneet kaupungeille oikeuden osoittaa asukkaat 20 prosenttiin uusista asunnoista ja muusta asuntokannasta vapautuviin asuntoihin. Sopimuksesta jouduttiin kuitenkin luopu-maan, sillä menettelytapa oli työläs eikä se tuottanut tuloksia asunnonhakijoiden kieltäytyessä asunnoista mm. korkeampien asumiskustannusten vuoksi. (Ryöti 2005, 13) Selvitysten mukaan (mm. Pelvas, Ikonen & Tiitinen 2005) pääkaupunkiseudulla ja etenkin Helsingissä kaupungin aravavuokra-asunnot ovat vuokratasoltaan selvästi halvempia verrattuna muihin vuokranantajiin.

Pääkaupunkiseudun asunnottomuusohjelman asuntotuotantotavoitteet on jou-duttu asettamaan suhteessa kaupunkien omien asuntopoliittisten strategioiden ja ohjelmien tavoitteisiin. Helsingin asunto-ohjelmassa todetaan sosiaalisen vuokra-asu-misen osuuden olevan pääkaupungissa ympäryskuntia suurempi ja siten kaupungin tulisi pienentää aravavuokra-asuntojen tuotantotavoiteosuutta myös suhteessa muu-

hun suuralueen asuntotuotantoon. (Monimuotoisen asumisen...2004) Arvioitaessa saavutettuja tuloksia on syytä kiinnittää huomiota myös tavoitteiden asettamisen periaatteisiin. Asetettuihin asuntotuotannon tavoitteisiin ja niiden osittamiseen pääkaupungin ja muiden seudun kuntien kesken on vaikuttanut perinteinen jaottelu ”puolet Helsinkiin ja loppupuoli jaettuna ympäristökuntiin”. Jaottelua ei kuitenkaan ole pidetty käytännössä mielekkäänä, kun sitä suhteutetaan pääkaupunkiseudun asunnottomien ja asunnonhakijoiden määrään. Pääkaupunkiseudun ohjelman arvioinnin kannalta tuottaa jossain määrin hankaluuksia se, että kaupungeista on saatavilla asuntotuotantoon liittyvää seurantatietoa, muttei tietoa asunnottomille osoitettujen asuntojen määristä.

Pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishojelman tulosten arvioimisessa on myös huomioitava, että järjestöjen ja muiden yhteisöjen asuntotuotannon toteutuma on laskettu seurantatiedoissa eri tavalla kuin ne ovat itse määritelleet. Seurantatiedoissa järjestöjen asuntojen kokonaistuotanto on merkitty asunnottomuusohjelman tuloksiksi, vaikka järjestöjen tavoitteena on ollut määritellä tavoitteet ja niiden saavuttaminen nimenomaan asunnottomien osalta. Asuntoja hankkivista ja rakennuttavista tahoista Y-säätiö on miltei ainoa kolmannen sektorin toimija, jonka pääasiallisena kohderyhmänä ovat asunnottomat. Useimmilla pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishojelmaan osallistuneilla järjestöillä on toimintamallinaan integroitu asumismalli, jossa asukkaat ovat asunnon puutteessa olleita tavalisia vuokra-asukkaita lukuun ottamatta tiettyä kiintiöityä asunnottomien tai tuettua asumista vaativien asukkaiden ryhmää.

- Pääkaupunkiseudulla asuntojen uustuotannon tavoitteet on saavutettu pääasiassa hyvin ja jossain paikoin ne on ylitetty. Ohjelman asunnon hankinnan ja uudistuotannon tulosten arvioimisessa tulisi kuitenkin huomioida se, että seurantatietoihin on laskettu toteutumaksi järjestöistä ja muista yhteisöistä koko niiden asuntotuotanto, muttei ohjelman ja järjestöjen tavoitteeksi asetettua asunnottomien asuttamista.
- Yksi suurimmista ohjelman toteuttamiseen liittyvistä puutteista on se, että tavoitteiden toteutumaa on esitetty pääasiassa tuotetun vuokra-asuntokannan kautta. Seuranta-järjestelmän puuttuessa asunnottomuuden vähentämisen kannalta keskeiset tulokset kuten kaupunkien edistyminen pienasuntojen tuotannossa sekä muutokset asunnottomille osoitettujen asuntojen määrässä ovat jääneet näkymättömäksi. Asunnottomuuden vähentämisen näkökulmasta ohjelman tavoitteita ei ole siten saavutettu läheskään yhtä hyvin kuin asuntojen rakentamisen ja hankinnan kannalta voisi tulkita.

Asukasvalinta

Yksinäisten asunnottomien asunnottomuuden vähentämistä hankaloittaa se, ettei heitä valita asukkaiksi rakennettavaan tai hankittavaan asuntokantaan. Yksi asunnottomuusohjelmien arvioinnissa selvitettävä kysymys liittyykin asukasvalinnan rooliin asunnottomien asuttamisessa kuntien ja yleishyödyllisten yhteisöjen omistamaan asuntokantaan. Ohjelma-arvioinnin tehtävänä on selvittää, mikä on ollut asukasvalinnan rooli asunnottomien asuttamisessa ja onko ohjelman myötä syntynyt uusia yleistettävissä olevia hyviä käytäntöjä ja yhteistyömuotoja asukasvalintaa.

Valtioneuvoston asetuksen mukaisesti arava- ja korotukivuokra-asunnoissa asukasvalinnan perusteina ovat hakijan asunnontarve, varallisuus ja tulot, jolloin etusijalle on asetettava asunnottomat ja kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijat. Sen lisäksi, että asukasvalinnan kautta pyritään osoittamaan vuokra-asuntoja niitä eniten tarvitseville ruokakunnille, sen avulla pitää myös pyrkiä turvaamaan vuokratalojen monipuolinen asukasrakenne ja

sosiaalisesti tasapainoisen asuinalueen muodostuminen. (Arava- ja korkotukivuokra-asuntoja...2003, 18, Hiltunen & Mynttinen 2005)

Julkisesti haettavan olleiden aravavuokra-asuntojen hakijamäärä on laskenut 2000-luvulla koko maassa. Hakijoita aravavuokra-asuntoihin oli vuonna 2000 214 900 henkilöä eli noin 2,89 hakijaa asuntoa kohden, kun hakijoita oli vuonna 2004 enää 198 300 eli 2,3 hakijaa asuntoa kohden. (Sosiaalisen asumisen tilastot 2005, 16) Vuokra-asuntoa hakevien määrän vähentymisen ohella toinen yleistynyt suuntaus kasvukeskuspaikkakunnilla on ollut kunnallisiin vuokra-asuntoihin asunto-osoituksen saaneiden, mutta asunnon vastaanottamisesta kieltäytyvien määrän kasvaminen. Esimerkiksi vuonna 2005 Vantaalla 35 % asunto-osoituksen saaneista kieltäytyi hakutoiveiden mukaisesta asunnosta. Yhtenä keinona todellisuudessa asuntoa hakemattomien vähentämiseksi asuntojonosta on ollut mm. Turussa hakemuksen uusimisajan lyhentäminen kuudesta kolmeen kuukauteen.

Kuten seuraavasta taulukosta ilmenee, pääseminen asukkaaksi kunnalliseen vuokra-asuntokantaan on helpottunut 2000-luvulla. Asukasvalinnan koetaan helpottuneen jossain määrin yleisen vuokra-asuntotilanteen paranemisen myötä. Yleisen vuokra-asuntotilanteen helpottumisen ohella huomiota on kiinnitetty aiempaa enemmän asuntojen käyttöasteeseen, jolloin korkeita käyttöasteita tavoittelevat yleishyödylliset vuokranantajat ovat lieventäneet asukasvalinnan kriteereitään muutaman vuoden takaiseen verrattuna ja siten helpottaneet myös asunnottomien pääsyä yleishyödyllisten vuokra-asunnontuottajien asukaskantaan. Aravavuokra-asunnon saaminen on helpottunut 2000-luvulla etenkin pääkaupunkiseudulla ja Tampereen seudulla, kun esimerkiksi Kuopion ja Oulun seudulla aravavuokra-asunnon saaminen on vaikeutunut hieman asunnonhakijamäärien kasvaessa. Helsingissä vuokra-asunnon saantiin vaikuttaa se, että asuntojen vaihtuvuus on keskimäärin muuta maata pienempi. Lisäksi siirtyminen sähköiseen vuokra-asunnonhakuun on lisännyt huomattavasti hakijoiden määrää joillakin paikkakunnilla, mikä vaikuttaa asukkaaksi pääsemistä koskevien vertailulaskelmiin.

Taulukko 12: Haettavan olleet aravavuokra-asunnot, aravavuokra-asuntojen hakijat ja asuntoja saaneet.

Asunnonhakijat ilman asunnonvaihtajia (henkilöä)								
	PKS (sis. Kauni- ainen)	PKS lähialue	Turun seutu	Tampereen seutu	Jyväskylän seutu	Kuopion seutu	Oulun seutu	Koko maa
2001	41 642	6 398	4 082	9 649	3 645	3 046	4 116	94 471
2002	40 943	5 962	5 215	9 412	3 646	3 369	4 401	94 261
2003	20 584	8 155	3 948	9 780	3 393	3 435	9 883	76 745
2004	23 337	8 547	4 277	9 890	3 966	3 967	7 960	87 414
2005	20 871	8 106	4 464	8 543	4 585	3 303	3 338	79 315
Haettavana olleet asunnot (kappaletta)								
2000	tietoa ei saatavilla							
2001								
2002	12 037	2 934	4 560	5 788	3 620	2 238	3 519	84 298
2003	14 128	5 387	4 786	6 077	4 036	1 935	3 274	86 029
2004	13 417	6 115	5 032	5 849	3 731	2 110	4 121	84 867
2005	tietoa ei saatavilla							
Hakijoista sai asunnon %								
2000	16,0	23,8	37,8	19,4	32,9	29,9	32,5	32,9
2001	16,9	24,6	37,6	28,9	37,1	27,8	37,1	34,8
2002	20,1	27,3	38,1	31,1	37,5	29,7	32,2	36,6
2003	35,4	30,2	40,5	37,3	43,2	23,7	27,1	41,0
2004	tietoa ei saatavilla							
2005 ruoka- kuntia yhteensä	14 513	5 411	4 550	5 863	4 044	2 524	5 069	82 695

Lähteet: Tiitinen & Ikonen 2003 b; Tiitinen & Ikonen 2004 b; Ikonen, Lehtinen, Pelvas & Tiitinen 2005; Tiitinen & Ikonen 2006 b.

Kuten molempien asunnottomuusohjelmien käynnistysvaiheessa on todettu, etenkin yhden hengen asuntokunnilla on vaikeuksia päästä asukkaaksi aravavuokra-asuntoon. Asuntorahaston tekemän yleishyödyllisille yhteisöille lähetyn vuokra-asuntotilannetta koskevan kyselyn mukaan noin puolet asunnon hakijoista on ollut yhden hengen talouksia. Yhden hengen talouksia on ollut vuonna 2004 yleishyödyllisten yhteisöjen vuokra-asuntohakijoista 21 566 henkilöä ja vuonna 2005 19 651 henkilöä, kun kyselyn toteuttamisen aikaan vapaana oli vain 24 yksiötä. (Tiitinen & Ikonen 2006) Vaikka yhden hengen talouksilla on keskimääräistä heikommat mahdollisuudet päästä asukkaaksi vuokra-asuntoon, ne ovat parantuneet selvästi vuosien 2001–2003 välisenä aikana. Ajanjaksolla pääkaupunkiseudulla yhden hengen talouksien osuus vuokra-asunnon saaneista kasvoi Espoossa ja Vantaalla noin kolmasosasta noin kahteen viidesosaan vuokra-asunnon saaneista. Helsingissä on ollut ajanjaksolla

noin kaksi kolmasosaa asunnonhakijoista yhden hengen ruokakuntia ja noin kaksi viidesosaa kunnallisesta vuokra-asuntokannasta asunnon saaneista.

Vuodesta 2004 lähtien arava- ja korkotuettuja vuokra-asuntoja koskevaan selvitykseen on koottu tiedot erittäin kiireellisessä asunnon tarpeessa olevista sekä yhden hengen talouksista. Vuonna 2004 Suomessa oli keskimäärin 51,3 % asunnonhakijoista yhden hengen talouksia ja 22,1 % oli erittäin kiireellisessä asunnon tarpeessa olevia hakijoita. Pääkaupunkiseudulla yhden hengen talouksia oli asunnonhakijoista hieman enemmän (58,8 %), mutta erittäin kiireellisessä asunnon tarpeessa olevien osuus oli huomattavasti maan keskiarvoa suurempi (47,8 %). Muilla suurimmilla asunnotomuusalueilla eli kasvukeskuseuduilla oli erittäin kiireellisessä asunnon tarpeessa 27,6 % asunnonhakijoista. (Ikonen, Lehtinen, Pelvas & Tiitinen 2005) Vuonna 2005 oli koko maassa yhden hengen talouksien osuus asunnonhakijoista kasvanut 58,7 prosenttiin. Pääkaupunkiseudulla kasvua oli hieman vähemmän, sillä yhden hengen talouksia oli 60,4 % asunnonhakijoista. Erittäin kiireellisessä asunnon tarpeessa olevien määrä oli vuonna 2005 pääkaupunkiseudulla 50,2 % ja muilla suurimmilla kasvukeskuseuduilla 28,7 %, kun keskimäärin koko maassa erittäin kiireellisessä asunnon tarpeessa oli 21,5 % asunnonhakijoista. Kasvukeskuspaikkakunnista Tampereen, Kuopion ja Oulun seudulla on ollut eniten erittäin kiireellisessä asunnon tarpeessa olevia hakijoita. Lisäksi Tampereen seudulla yhden hengen talouksien osuus asunnonhakijoista on kasvanut pääkaupunkiseudun tasolle. (Ikonen & Tiitinen 2006 b) Kuten taulukosta 13 ilmenee, erittäin kiireellisessä asunnon tarpeessa olevien asunnonhakijoiden määrä on vähentynyt koko maassa vuosina 2001–2005 pääkaupunkiseutua sekä Turun, Tampereen ja Kuopion seutua lukuun ottamatta.

Taulukko 13: Hakijoista erittäin kiireellisessä asunnontarpeessa olevat.

	PKS	PKS lähialue	Turun seutu	Tampereen seutu	Jyväskylän seutu	Kuopion seutu	Oulun seutu	Koko maa
	<i>henkilöä</i>							
2001	19 030	672	355	1 129	459	573	1 087	24 751
2002	17 155	626	323	1 318	324	559	1 052	22 811
2003	8 933	987	288	1 897	275	567	2 194	6 654
2004	11 155	1 034	278	2 186	262	730	1 441	19 318
2005	10 477	665	719	1 751	229	720	714	17 053
	<i>% erittäin kiireellisessä asunnontarpeessa olevia</i>							
2001	45,7	10,5	8,7	11,7	12,6	18,8	26,4	26,2
2002	41,9	10,5	6,2	14	8,9	16,6	23,9	24,2
2003	43,4	12,1	7,3	19,4	8,1	16,5	22,2	21,7
2004	47,8	12,1	6,5	22,1	6,6	18,4	18,1	22,1
2005	50,2	8,2	16,1	20,5	5	21,8	21,4	21,5

Lähteet: Tiitinen & Ikonen 2003 b; Tiitinen & Ikonen 2004 b; Ikonen, Lehtinen, Pelvas & Tiitinen 2005; Ikonen & Tiitinen 2006 b / tiedot vuosilta 2001–2003 % asunnonhakijoista ilman asunnon vaihtajia, vuosina 2004–2005b hakijoista asuntojonossa.

Taulukko 14: Erittäin kiireellisessä asunnontarpeessa pääkaupunkiseudulla olevat.

	Helsinki	Espoo	Vantaa
	asuntojonossa olevia		
2002	25 700	6 100	9 050
2003	12 600	4 200	3 720
2004	15 000	4 200	4 050
2005	14 000	3 150	3 630

	erittäin kiireellisessä olevia asunnon tarpeessa olevia		
2002	13 981	2 288	905
2003	6 300	1 147	1 425
2004	8 505	1 302	1 349
2005	7 980	1 251	1 249
	erittäin kiireellisessä asunnontarpeessa olevia %		
2002	54,4	37,5	10,0
2003	50,0	27,3	38,3
2004	56,7	31,0	33,3
2005	57,0	39,7	34,4

Lähteet: Tiitinen & Ikonen 2003 b; Tiitinen & Ikonen 2004 b; Ikonen, Lehtinen, Pelvas & Tiitinen 2005; Ikonen & Tiitinen 2006 b / tiedot vuosilta 2002–2003 asuntojonossa ilman vaihtajia, vuosilta 2004–2005 asuntojonossa olevia.

Pääkaupunkiseudun kunnissa poikkileikkaustilanteena tarkasteltu erittäin kiireellisessä asunnontarpeessa olevien määrä on vaihdellut vuosittain. Asunnottomuusohjelman aikana erittäin kiireellisessä asunnon tarpeessa olevia aravavuokra-asuntoa hakevia on ollut Helsingissä 55 %, Espoossa 34 % ja Vantaalla 10 % (ks. taulukko 14).

Asunnottomia yhden hengen ruokakuntia on ollut kunnallisiin vuokra-asuntoihin hakeneista Helsingissä noin viidesosa sekä Espoossa ja Vantaalla reilu kymmenesosa. Valituista on ollut pääkaupunkiseudulla noin vajaa viidesosa (ks. taulukko 15).

Helsingin kaupungin asunnottomien sosiaalitoimiston asiakkaita on ollut vuonna 2005 yhteensä 3 270. Heistä yli 90 % on ollut yksinäisiä, noin 80 % asiakkaista on miehiä ja noin kaksi kolmasosaa on työttömiä viidesosan olleessa eläkkeellä. Asson asiakaskunnan asunnottomat ovat siten keskimäärin hyvin erilainen ryhmä verrattuna kaupungin vuokra-asuntoja hakeviin itsensä asunnottomiksi ilmoittaviin henkilöihin. Aiemmin ennen internetin kautta toteutettavaa asunnonhakua kaupungin asuntoasiainosasto kävi läpi asuntohakemuksen mukana pakollisesti toimitettavat liitteet ja määritteli asunnottomuuden niiden perusteella. Kun asunnonhakijat pystyvät nykyisin määrittelemään oman asunnottomuutensa, asunnottomiksi ovat hakijoiden tarkemman analysoinnin perusteella itsensä luokitelleet mm. vuonna 2008 valmistuvat asuntoa vaille jäävät opiskelijat sekä asuntonsa myyneet omakotitaloa rakentavat henkilöt.

Vuosina 1999–2001 on osoitettu vuosittain 1 500–2 000 vuokra-asuntoa asunnottomille ja asunnottomuusuhan alaisille Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla (Toimenpideohjelma...2002). Helsingissä kuntien asuttamien yksinäisten asunnottomien määrä on kasvanut vuosien 2001–2004 välisenä aikana 300 henkilöllä, Espoossa 125 henkilöllä

ja Vantaalla 65 henkilöllä. Kasvukeskuksista Tampereella, Turussa, Oulussa ja Joensuuassa yksinäisten asutettujen asunnottomien määrä on vähentynyt, kun Kuopiossa ja Lahdessa asutettujen määrä on kasvanut.

Lukujen perusteella ei voi kuitenkaan tehdä johtopäätöksiä asuttamismäärien muutoksista, sillä asutettavien määrän lasku voi johtua yhtä suurella todennäköisyydellä kiristyneestä asukasvalinnasta kuin yleisten vuokra-asuntomarkkinoiden tilanteen helpottumisesta. Asunnottomuusohjelmaa varten tehtyjen haastatteluiden mukaan asukasvalinta on kiristynyt kuntien vuokratyöyhtiöiden yhtiöittämisen myötä. Toisaalta asukasvalintaan on kiinnitetty huomiota myös pakotetusti eli kuntalaisten sosiaaliamiehen tekemien valitusten myötä. Ohjelman aikana tuotettua asukasvalintaopasta on hyödynnetty kuntien omien asukasvalintakäytäntöjen luomisessa, mikä on yhdenmukaistanut kaupunkien asukasvalintajärjestelmiä, vaikkei ole muuttanut niitä yhteneviksi. Pääkaupunkiseudulla on muista kaupungeista poiketen asukasvalintaa koskevaa yhteistyötä, sillä kaupungeilla on yhteiset kunnallisten vuokra-asuntojen asukasvalintaperusteet ja käytössään sama asukasvalintajärjestelmä.

Vaikka osalla asunnonhakijoista on miltei valinnanvaraa vuokra-asunnoista, kaikki asunnottomat eivät hae aravavuokra-asuntoa epätodennäköiseltä näyttävän asunnonsaannin vuoksi. Esimerkiksi Helsinkiin vapautuvista vangeista vain neljäsosa oli hakenut kaupungin asuntoa (Granfelt 2003, 9). Vaikka yleinen tilanne vuokra-asuntomarkkinoilla on parantunut, luottotiedoiltaan ja asumishistorialtaan heikomilla yksinäisillä asunnonhakijoilla ei ole edelleenkään helppoa päästä asukkaaksi sosiaaliseen vuokra-asuntokantaan. Y-säätiön jälleenvuokrausasunnot ovat olleet monilla kasvukeskustaikakunnolla vuokravelkaisille asunnottomille miltei ainoa keino saada asunto. Matalamman kynnyksen omaavien jälleenvuokrausasuntojen määrää ei ole kuitenkaan pyritty kasvattamaan, vaan pikemminkin lisäämään niissä annettavaan tukea joko kunnan omien työntekijöiden antamana tukena kuten Espoossa, järjestöjen kanssa tehtävällä yhteistyöllä kuten Vantaalla tai seurakuntien diakoniatyön kanssa toteutettavien käytäntöjen avulla kuten Lahdessa.

Taulukko 15: Yksinäiset asunnottomat kaupungin vuokra-asunnonhakijat ja sen saaneet pääkaupunkiseudulla.

	Helsinki*					Espoo**					Vantaa***				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Hakijataloudet</i>															
Yksinäiset asunnottomat hakijat	2 587	2 191	1 927	-	-	696	566	631	718	606	850	785	723	566	748
%	30	23	20	-	-	13	11	12	14	11	13	13	13	13	13
Hakijat yhteensä	8 533	9 447	9 547	-	-	5 562	5 272	5 100	5 199	5 714	6 713	6 202	5 715	4 469	5 908
<i>Asunnon saaneet</i>															
Asunnon saaneet yksinäiset asunnottomat	359	292	406	-	-	262	291	398	312	305	293	408	461	330	360
%	14	10	11	-	-	13	11	16	12	12	18	19	19	14	13
Asunnon saaneet yhteensä	2 488	2 888	3 583	-	-	2 078	2 565	2 506	2 527	2 498	1 664	2 198	2 436	2 276	2 692

Lähteet: Kaupunkien omat asuntotilastot (Helsinki Miliza Ryöti, Espoo Hannu Papinaho, Vantaa Susanna Vuorinen) * vuosien 2004–2005 tietoja ei ole saatavilla sähköisen haun aiheuttaman muutoksen myötä. Niitä ei olisi ollut myöskään mielekästä käyttää, sillä tiedot eivät ole vertailukelpoisia aiempiin lukemiin / ** mukana hakija- ja saaneiden luvussa Y-säätiön asiakkaat / *** yksinäisten asunnottomien määrä vaihtelee vuosittain vain hyvin vähän, joten lukema on laskettu vuoden 2005 keskiarvona.

Osalla asunnottomuuden vähentämishjelmaan osallistuneista toimijoista kaikki tai miltei poikkeuksetta kaikki asutettavat ovat asunnottomia, kuten Helsingin Dia-konissalaitoksen tai Kriminaalihuollon tukisäätiön asiakkaat ovat. Etenkin asumispalveluita kunnalle myyville toimintansa vakiinnuttaneilla toimijoilla mahdollisuudet työskennellä myös vaikeimmin asutettavien parissa ovat neuvottelumenettelyiden kehittyneisyyden ja vakiintuneempien resurssien myötä suuremmat. Integroiduissa asumismuodoissa asunnottomien ja muiden erityisryhmien osuus on ollut asuntoihin valituista asukkaista noin 15–20 % ja jossain tapauksissa 30 %.

Yksi asukavalintaan vaikuttava tekijä on asunnonhakijan kyky maksaa vuokrata-kuita sekä oletettu kyky maksaa vuokria. Ennakkovuokravaatimukset ovat vaikeut-taneet huono-osaisten pääsyä asuntomarkkinoille. (Asunnottomuuden vähentämishjelma...2001, 18) Vuokravakuuksien eli ennakkoon mahdollisten vuokratästen ja korjauskulujen kattamiseksi perittävien noin 1-3 kuukauden vuokran suuruisten vakuusrahojen maksaminen on yleistynyt kunnallisissa vuokratälyhtiössä 1990-lu-vun loppuun verrattuna. Vuonna 2004 vakuus perittiin 86 prosentissa kunnallisista vuokratäloista, kun vuonna 1998 vakuuden peri 60 % kunnista. Samalla ajanjaksolla vakuuksien maksaminen sosiaalitoimiston varoilla on lisääntynyt, sillä vuonna 2004 86 prosentissa kunnista vähävaraiset kuntalaiset saivat tarvittaessa vuokravakuuden sosiaalitoimelta, kun aiemmin vakuus saatiin 63 prosentissa kunnista. Sosiaalitoimi on antanut myös aiempaa useammin maksusitoumuksia, joita annettiin vuonna 2004 58 prosentissa kunnista, kun niitä annettiin vuonna 1998 37 prosentissa kunnista. Kasvua vakuuksien perimisen yleistymisessä on tapahtunut etenkin pienimmissä

Taulukko 16: Kunnan asuttamat yksinäiset asunnottomat vuosina 2001–2005.

	Kunnan asuttamat yksinäiset asunnottomat					Asutetut yhteensä vuosina 2001–2005	Keskimäärin asutettuja vuodessa
	2001	2002	2003	2004	2005		
Helsinki	550	600	900	850	650	3 550	710
Espoo	275	320	400	400	265	1 660	332
Tampere	-	247	169	164	116	696	174
Vantaa	236	250	285	301	320	1392	278
Turku*	253	116	104	85	83	641	128
Lahti	30	80	80	50	37	277	55
Oulu	123	118	64	64	103	472	94
Kuopio	70	51	90	81	99	391	78
Joensuu	97	75	143	61	98	474	95
Jyväskylä	44	57	32	43	63	239	48
Yhteensä kasvukeskuspaikkakunnat	1 678	1 914	2 267	2 099	1 834	9 792	1 958
Yhteensä pääkaupunki-seutu	1 061	1 170	1 585	1 551	1 235	6 602	1 320

Lähteet: Tiitinen 2002, Tiitinen & Ikonen 2003, Tiitinen & Ikonen 2004, Tiitinen & Pelvas 2005 /* vain kunnan vuokra-asuntoihin asutetut, - tieto puuttuu.

alle 10 000 asukkaan kunnissa, sillä vakuuksia on peritty jo aiemmin suurimmissa yli 100 000 asukkaan kunnissa. (Hiltunen & Mynttinen 2005, 53, 56) Suurimmissa asunnottomuuskuunnissa annetaan vuokravakuuden sijasta maksusitoumuksia. Lisäksi kaupungeissa voidaan maksaa vuokravakuuksia eri tahojen yhteistyönä, kuten Turussa tehdään maksamalla yhtä kuukautta suurempia vakuuksia yhteistyössä seurakunnan kanssa.

Kunnissa asukasvalinnat kunnan vuokra-asuntoihin hoitavat tavallisimmin asun-
tosihteerit tai kunnan virkailijat, jotka tekevät asukasvalinnat noin puolessa (47 %) Suomen kunnista sekä isännöitsijät, jotka ovat asukkaiden valitsijoita 39 % kunnista (Hiltunen & Mynttinen 2005, 48). Suurimmilla asunnottomuuspaikkakunnilla on vaihtelevia käytäntöjä asukasvalintamekanismeissa ja kunnalliseen vuokra-asunto-
kantaan pääsemisen kriteereissä. Joissakin paikoin oikeuteen mennyt häätö on este asukasvalinnalle, jossain paikkakunnilla vain suhteellisen tuore vuokravelka estää asuttamisen, joissain paikoin kaikki vuokravelat tulee olla hoidettuna ennen uudelleenasuttamista, kun toisaalla jo maksusuunnitelma ja osoitettu aikomus maksaa vuokravelka takaisin riittää asunnon saamiseen. Vaikka vuokrarästit ovat yleisimpiä häädön syitä (Salovaara-Karstu & Mutttilainen 2004, 41–44), häiriöhäädöt ovat tiukem-
min esteenä asukasvalinnalle ja edellyttävät mm. ehdotonta asunnon korjauskulujen hoitamista ennen muuttoa toisin kuin vuokrarästit. Vuonna 2001 voimaan tulleiden lainmuutosten myötä ehkäisevää toimeentulotukea on voitu käyttää vuokrarästien ja takuuvuokrien maksamiseen (Asunnottomuuden vähentämishjelma... 2001, 18). Suurimmilla asunnottomuuspaikkakunnilla on eroa harkinnanvaraisen toimeentu-
lotuen käytössä, sillä esimerkiksi Helsingissä sen käyttämisen vuokrien maksuun arvioidaan kiristyneen. Toisaalta häätötutkimuksen mukaan pääkaupunkiseudulla on sekä enemmän häädettyjä kuin muualla maassa, mutta myös peruutettuja häätöjä muuta maata enemmän. Ilmiön arvioidaan johtuvan pääkaupungin vuokra-asunto-
markkinoiden luonteesta, jossa keskimääräistä vaikeamman asunnon saannin vuoksi sosiaalivirasto saattaa maksaa herkemmin erääntyneitä vuokria. (Salovaara-Karstu & Mutttilainen 2004, 90)

Yhtenä keinona vaikuttaa asukasvalintaan on asuttamista estävien tekijöiden kuten vuokrarästien ja häätöjen synnyn ehkäiseminen. Kunnallisille vuokranantajille suunnatun kyselyn mukaan asukkaat voivat yleensä sopia vuokrarästien maksamisesta pienempinä erinä maksusuunnitelmien avulla. Asukkaita pyritään ohjaamaan myös jonkin auttavan viranomaisen luo. (Salovaara-Karstu & Mutttilainen 2004, 82–84) Mm. Tampereella ja Kuopiossa kunnalliset vuokraloyhtiöt ja yleishyödylliset vuokra-asuntojen tuottajat tekevät yhteistyötä päällekkäisten vuokrarästien estämiseksi, millä estetään vuokrarästien muodostumista ylitsepääsemättömän suuriksi. Asuntoja vuokraavat tahot käyttävät asumiskynnyksen madaltamisessa keinoina vuokravakuudettomuutta, mikä on käytäntönä asumispalvelusäätiö Aspalla sekä matalaa kuukausivuokramäärään sitomatonta vuokravakuutta pienituloisilla rästi-
vuokrattomilla asunnonhakijoilla, jota Sato toteuttaa. Myös tehokas vuokravalvonta, jossa vuokrarästimuistutuksen lisäksi otetaan henkilökohtainen keskusteluyhteys asukkaaseen, on mm. S-Asunnot Oy:llä käytetty keino estää myöhemmässä elämänvaiheessa asukasvalintaan vaikuttavien vuokrarästien kertyminen. Vuokrarästien syntymistä on voitu ennaltaehkäistä myös tarjoamalla asukkaille mahdollisuus valita kahdesta vuokranmaksupäivästä heidän tuloilleen sopivin ratkaisu, mikä on helpottanut etenkin helposti maksuvaikeuksiin joutuvien pienituloisten tilannetta. Jos vuokrarästejä on ehtinyt kertymään ja kuntalainen joutunut asunnottomaksi niiden vuoksi, vuokravelan takaisin maksamista on helpottanut joidenkin kuntien käytäntö, ettei vuokravelasta makseta siitä kertynyttä korkoa vaan vain varsinaiset rästit. Sosiaalista luototusta on käytetty joillakin paikkakunnilla, mm. Vantaalla, pienituloisilla ja vähävaraisilla kuntalaisilla asumisen turvaamiseen.

Hyvät käytännöt asukasvalinnassa

Yhtenä arviointitehtävänä on ollut selvittää, onko ohjelman aikana kehittynyt yleistettävissä olevia hyviä käytäntöjä ja yhteistyömuotoja. Asunnottomuusohjelmaan osallistuneista tahoista esimerkkejä hyvistä käytännöistä löytyy mm. Kriminaali-huollon tukisäätiön ja Asumispalvelusäätiön Aspan toimintamalleista sekä Espoon kaupungin Vasu-hankkeesta, joissa kaikissa asiakassuhde luodaan asunnottomaan jo ennen asumiseen siirtymistä. Näissä toimintamalleissa asunnottomat siirtyvät asunnottomuudesta itsenäiseen hajasijoitettuun asumismuotoon, jossa he saavat tukea sosiaali- ja terveysalan ammattilaisilta asiakkaan tarpeeseen räätälöidysti. Asiakassuhteen luominen jo ennen asuttamisen alkamista on luonut hyviä edellytyksiä asumisen onnistumiselle henkilökohtaisen kontaktin syntymisen vuoksi. Ennen asunnottomaksi joutumista aloitettu asiakastyö on hyvä tapa estää palveluketjujen katkeamista.

Hyväksi käytännöksi asukasvalinnassa on koettu vuorovaikutus. Vaikka haku-menettelyssä käytettäisiin myös nettihakua, monien järjestöjen asunnottomia integroivissa asumismuodoissa asukasvalinnassa on erityinen paino asukashaastattelulla. Asukasvalinta haastattelut ovat työvoimavaltaista resurssia vaativaa toimintaa, mutta samalla ne voivat estää asunnottoman joutumisen hänelle sopimattomaan eli tavallisimmin liian vähän tuettuun asumismuotoon.

Asukasvalinnasta eivät aina vastaa kunnallisen asuntotoimen edustajat, vaan entistä useammin asukasvalinta on siirretty vuokratalo- ja kiinteistöyhtiöiden edustajien tehtäväksi. Joissakin kunnissa ovat edelleen käytäntönä sosiaalitoimen puoltolausunnot asunnottomien valitsemiseksi kunnallisten vuokra-asuntojen asukkaiksi. Kuitenkin yhä enenevässä määrin asukasvalintaa on toteutettu yhteistyöryhmissä. Poikkihallinnollisia erityisryhmien asukasvalintaa pohtivia ryhmiä toimii mm. Vantaalla, Espoossa, Tampereella ja Oulussa. Sosiaalitoimen ja asuntotoimen asukasvalinnan työryhmissä neuvotellaan tapauskohtaisesti asutettavan tilanteesta. Sosiaalitoimen sisäisiä tukiasuntojen asukasvalinnasta vastaavia työryhmiä toimii mm. Turussa, Helsingin Assossa sekä Kuopiossa, jossa toimii omat tukiasumiseen tarkoitettun budjetin omaavat ryhmät mm. erityisryhmien asumiselle, tukiasumista tarvitseville toimeentulotukiasiakkaille, mielenterveyskuntoutujille ja päihdeongelmallisille. Asukasvalintaa tehdään myös kuntien ja järjestöjen yhteistyönä. Lahdessa keskustellaan kaupungin erityissosiaalitoimiston ja Päijät-Hämeen sosiaalipsykiatrisen yhdistyksen kanssa, minkä tahon palveluiden piiriin päihde- ja mielenterveysongelmainen asunnon lopulta sijoitetaan.

Tampereella on todettu hyväksi käytännöksi yleishyödyllisille rakennuttajille tarkoitettu pääomallaina, jonka rakennuttajat saavat sitoutuessaan asuttamaan kohteisiinsa kaupungin osoittamia asunnottomia henkilöitä. Asukasvalinnassa voidaan käyttää erilaisia menetelmiä, joilla pyritään varaamaan tietty osuus asunnoista asunnottomille ja muille erityisryhmille. Yhtenä keinona ovat yhteistyösopimukset, joita on käytössä järjestöpuolella mm. Nuorisoasuntoliitto NALilla sekä Suomen Mielenterveysseuralla. Yhteistyösopimuksen myötä vuokraajataho sitoutuu ottamaan tietyn osuuden asukkaista tukiasukkaiksi ja vastaavasti vuokraajalle organisaatioiden välisiksi sovitut yhteistyösuhteet mahdollistavat paremmin jatkuvuuden kuin yksinomaan henkilösuhteisiin perustuvat käytännöt.

Kasvukeskuspaikkakunnista sosiaalitoimella on tiivistä yhteistyötä vuokraajatahojen kanssa vaikeimmin asutettavien asunnottomien osalta mm. Kuopiossa ja Tampereella. Kuopiossa vuokrataloyhtiö Niiralankulma on ollut mukana asuntojen saneeraajana ja jälleenvuokraajana asumispalveluja tuottavalle Työterapiselle yhdistykselle Inkilänkoti-hankkeessa, joka on pienasuntokohde mielenterveys- ja päihdekuntoutujille sekä vankilasta vapautuville henkilöille. Tampereella sosiaalitoimisto tekee tiivistä yhteistyötä mm. Tampereen vuokratalosäätiö VTS:n kanssa, jonka uusis-

ta asukkaista noin 20 % eli noin 200–300 henkilöä valitaan erityisryhmiin kuuluvista asunnonhakijoista kuten vankilasta vapautuvista ja huoltokodeista siirtyvistä asunnottomista. Myös Tampereen vuokra-asunnot Oy:llä TVA:lla on noin 350 asunnottomille korvamerkittyä asuntoa, jotka on tarkoitettu itsenäiseen vuokra-asumiseen. (Toimenpide-esitys...2004, 13–14) Molemmissa tapauksissa ehtona vuokra-asukkaaksi siirtymiseen on tukipalveluiden järjestäminen, joka hoituu Kuopiossa Työterapian yhdistyksen tuottamien palveluiden kautta ja Tampereella mm. vuokrataloyhtiöiden sosiaalisen isännöitsijän tuella. Tukipalveluiden järjestäminen on merkinnyt myös katuasunnottomaksi joutumisen ehkäisemistä, sillä päihdeongelmaisten huoltokodeilla on veloitteena ottaa asukas takaisin, jollei itsenäinen asuminen vuokratalossa onnistukaan suunnitelmien mukaisesti.

- Vuokra-asuntotilanteen helpottamisen ja yhteistyön lisääntymisen myötä vuokrataloyhtiöiden asukasvalintakriteerit ovat jossain määrin löyhentyneet etenkin kasvukeskuspaikkakunnilla ohjelman aikana. Kuitenkin aravavuokra-asuntojen asukasvalinnassa ollaan jossain noudattamatta asukasvalintaoppaassa (2003, 20–21) esitettyä ohjetta luottotietotojen ja vuokratien vaikutuksesta. Ohjeen mukaan luottotiedoissa olevat maksuhäiriömerkinnät eivät saisi olla asukasvalinnan este ainakaan silloin, jos maksuhäiriöt ovat vähäiset tai laiminlyöntien ei arvioida olevan toistuvia.
- Asunnottomuuden vähentämishjelma ei näytä vaikuttaneen systemaattisesti asukasvalintamekanismeihin. Ohjelma ei ole ollut kuitenkaan merkityksellisen, sillä sen tarjoaman rahoituksen myötä on voitu järjestää enemmän tukipalveluita ja ottaa siten tavanomaista vaikeampia asunnottomia asukkaiksi.
- Vaikka täysin uudenlaisia asukasvalinnan muotoja ei ole ilmennyt asunnottomuusohjelman myötä, eri toimijoiden välinen yhteistyö on tiivistynyt asukasvalinnassa Kunnilla ja järjestöillä on käytössään erilaisia hyviä toimintatapoja asunnottomuudesta asumiseen siirtymisen vaiheisiin ja asunnottomien valikoitumiseen asiakkaita kuten erityisryhmiä koskevat asukaskiintiöt sekä yhteistyösopimukset tukipalveluiden järjestämisestä.

Tuki asumiseen eli palveluasuminen ja asumisen tuki

Valtakunnallisessa asunnottomuuden vähentämishjelman yksi periaatteellisista lähtökohdista asunnottomuuden vähentämisessä on erilaisten palvelujen ja tuen järjestäminen. Myös pääkaupunkiseudun ohjelmassa on ollut keskeisenä tavoitteena järjestää erimuotoista ja -asteista asumispalvelua sitä tarvitseville asunnottomille.

Asunnottomuuden vähentämisen työryhmä on pyrkinyt liittämään asunnottomuuden vähentämisen osaksi kansallisia strategioita ja toimintasuunnitelmia.

8. Työryhmä on esittänyt asumisolojen kehittämisen ja asunnottomuuden vähentämisen kytkemistä osaksi Suomen kansallista toimintaohjelmaa köyhyyttä ja syrjäytymistä vastaan sekä sen selvittämistä, voidaanko asunnottomuuden ehkäisy ja asumisedellytysten arviointi liittää osaksi kuntouttavasta työtoiminnasta tarkoitettua aktivointisuunnitelmaa.
- Asunnottomuuden vähentäminen on ollut strategisena tavoitteena Suomen kansallisessa toimintaohjelmassa köyhyyttä ja syrjäytymistä vastaan (Köyhyyden ja syrjäytymisen...2003, 33).

- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta velvoittaa kunnat ja työvoimatoimistot laatimaan aktivointisuunnitelman yhteistyössä pitkään työttömänä olleen kanssa. Aktivointisuunnitelmaan kirjataan lakisääteisesti myös sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä asiakkaan työ- ja toimintakykyä parantavia toimenpiteitä, muttei suoranaisesti asumisedellytysten arviointia.

Asunnottomuuden vähentämisessä on korostettu ohjelma-asiakirjan mukaan mm. tuki-intensiivisyyttä sekä joustavan ja tuen saajan osallisuutta vahvistavan palveluiden tuottamistavan merkitystä (Asunnottomuuden vähentämishjelma ...2001, 17).

9. Työryhmä on esittänyt palvelu- ja tukiasumiseen liittyvien kokeilu- ja kehittämishankkeiden lisäämistä, joilla kehitetään moniongelmaisille uudentyyppisiä palvelu- ja asumismuotoja.
10. Työryhmän esityksen mukaisesti RAY:n tuotosta on osoitettava riittävästä varoja palvelu- ja tukiasuntojen hankintaan asunnottomille, yhteistilojen tuottamiseen sekä erityisesti moniongelmaisten ryhmien tuki- ja palveluasumiseen. Lisäksi Asuntorahaston ja RAY:n koordinoitua tulee tehostaa rahoituksen järjestämisestä.

Sekä valtakunnallisessa että pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishjelmissä on kiinnitetty huomiota moniongelmaisiin ja vaikeimmin asutettavien palveluiden kehittämiseen. Valtakunnallisen asunnottomuuden vähentämishjelman tavoitteena olleesta 1 000 asunnosta on ollut tuki- ja palveluasuntojen osuus viidesosa eli tavoitteena on ollut tuottaa vuosittain 200 uutta tuki- ja palveluasuntoa. Valtion asuntorahaston tekemän tuki- ja palveluasumisen tarvetta kartoittaneen kyselyn mukaan pääkaupunkiseudulla oli vuosina 2002–2003 tarvetta 970 tuki- ja palveluasunnolle. Pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishjelmissä on ollut tavoitteena tuottaa 150 palveluasumiseen tarkoitettua asuntoa vuodessa eli yhteensä noin 600 ohjelman aikana. Selvitysmies Ilkka Taipaleen mukaan tarvetta on ollut 2 000 palveluasunnon tuottamiselle mielenterveyskuntoutujille (Asunnottomuuden vähentämishjelma...2001, 19). Verrattuna tähän tarpeeseen asunnottomuusohjelman tavoitteet on asetettu kokonaisuudessaan suhteellisen matalalle, mutta toisaalta toteuttamisen kannalta realistiselle tasolle.

Ohjelmassa on korostettu palvelu- ja tukiasumisen kehittämisessä asumispalveluiden lisäämistä etenkin moniongelmaisille asunnottomille, joille ei löydy kaupungeista riittävästi tai lainkaan heidän palvelutarpeeseensa sopivia asumispalvelupaikkoja. Suurissa asunnottomuuskuunnissa asunnottomat, joilla on diagnostisoimattomia ja vaikeita mielenterveysongelmia, päihteiden sekakäyttöä tai huumeongelma sekä väkivaltaisuutta ovat haasteellinen asutettavien ryhmä. Vaikka moniongelmaisista määrällisesti vähemmän kasvukeskuspaikkakunnilla kuin pääkaupunkiseudulla, löytyy eri-ikäisiä hoidostakin pudonneita asunnottomia jokaiselta suurelta asunnottomuuspaikkakunnalta kasvavassa määrin. (Hynynen & Granfelt 2005)

Mielenterveysongelmaiset kuuluvat asumisen erityisryhmään, jolla psyykkisen toimintakyvyn aleneminen hoitamattomana voi johtaa sosiaalisen verkoston kapeutumiseen, arjen asioiden hoitamattomuuteen ja fyysisen toimintakyvyn heikkenemiseen. (Paasu 2005) Kunnat eivät ole pystyneet vastaamaan lisääntyneeseen mielenterveyskuntoutujien tuetun asumisen tarpeeseen eivätkä tuottamaan tuettua asumista lyhyellä varoitusaajalla sairaalasta kotiutettaville potilaille (Haapola 2005), jolloin mielenterveysongelmaisen riski ajautua asunnottomaksi on suuri. Myös päihteiden ongelmakäyttäjät kuuluvat asunnottomuuden riskiryhmään. Lisäksi päihdehuollon asunnottomat asiakkaat sijoittuvat tavanomaisemmin erityyppisiin väliaikaisiin asun-

nottomuusratkaisuihin. Vuoden 2000 päihdepalvelulaskennan mukaan asunnottomia on ollut eniten kuntoutuslaitoksissa (25 %) ja ensisuojoissa (20 %). (Manninen & Tuori 2005, 10–11, 29) Päihdeongelmaisten osalta on kiinnitetty huomiota huumausaineiden käyttäjiin ja monipäihteisyyden lisääntymiseen. Ongelmaryhmiä ovat tuetussa asumisessa intensiivistä tukea tarvitsevat kuntoutukseen motivoitumattomat vaikeasti päihdeongelmaiset kuten huumeiden käyttöä rajoittamaan pyrkivät ja siinä horjuvat käyttäjät sekä fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti heikoimmassa asemassa olevat akuutissa huumeikierteessä elävät henkilöt. (Hynynen & Granfelt 2005, 161–162)

Asunnottomuusohjelmassa on haluttu kiinnittää huomiota asunnottomiin kaksoisdiagnoosiasiakkaisiin. Erityisen haasteellisia tukipalveluiden järjestämisen kannalta ovat sairautentunnotomat kaksoisdiagnoosiasiakkaat sekä asunnottomat mielenterveysongelmaiset henkilöt, jotka ovat osittain tai kokonaan palveluiden ulkopuolella (Paasu 2005, 27). Asunnottoman päihde- ja mielenterveysongelman tilanne saatetaan tunnistaa sosiaaliseksi asiakirjoissa, mutta heidän asioidensa edistäminen jää yleisen syrjäytymis-, asunnottomuus-, päihde- ja mielenterveyspuheen alle (Kärkkäinen 2005, 297). Vuonna 2003 Stakesin päihdetapauslaskennan 10 953 asiakkaasta 1 100 asiakasta oli täysin vailla asuntoa ja saman verran asui asuntoloissa (Manninen & Tuori 2005, 10–11). Täysin vailla asuntoa oli siten 8,5 % ja asuntolassa asuvia 8,9 % eli asunnottomia oli yhteensä 1 900 henkilöä. Työntekijöiden mukaan mielenterveysongelmia oli 37 prosentilla kokonaan vailla asuntoa olevista ja 34 prosentilla asuntoloissa tai vastaavista olevista. Päihdepalveluissa oli siten laskentapäivänä lähes 700 asunnottomaa mielenterveyspotilasta. (Kärkkäinen 2005, 300–301)

Myös erityisen heikossa asemassa asuntomarkkinoilla olevien vapautuvien vankien tilanne on huomioitu asunnottomuuden vähentämishjelmassa. Ennen vankilaan joutumista vangeista oli vailla vakinaista asuntoa noin 40 %, minkä lisäksi kuntien vaikeudet päihde-, asumis- ja mielenterveyspalvelujen hoitamisessa ovat vaikuttaneet rangaistustaan suorittamaan tulevien huonokuntoisuuden yleistymiseen. Vankien terveydenhuollon kehittämistä koskevan selvityksen mukaan 46 % vangeista on huumeriippuvaisia ja 39 % alkoholi-riippuvaisia, mikä vaikuttaa mm. asunnottomuuteen vapautuvien vankien kykyyn hakeutua ja päästä asukkaaksi jonnekin muualle kuin asuntolaan. (Kriminaali- ja Vankeinhoidon & Vankeinhoidon vuosikertomus 2003, 23, Granfelt 2003, Granfelt 2005)

Raha-automaattiyhdistyksen rooli

Molemmassa asunnottomuuden vähentämishjelmassa on ollut tavoitteena, että RAY:n tuotosta osoitetaan riittävästä varoista palvelu- ja tukiasuntojen hankintaan asunnottomille, yhteistilojen tuottamiseen ja erityisesti moniongelmaisten ryhmien tuki- ja palveluasumiseen.

Pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishjelmassa pian Raha-automaattiyhdistyksen avustuksellisen osuuden käynnistymisen jälkeen palveluasuntoinvestointien avustaminen kiristyi avustuslain säädösmuutoksen myötä. Säädösmuutos edellytti avustuksen myöntämisen perusteeksi sen, ettei avustus aiheuttaisi muita kuin vähäisiä markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. RAY:n toiminta- ja projektiavustusten määrä on kasvanut tasaisesti ohjelman aikana. Kuitenkin vuoteen 2001 verrattuna palvelu- ja tuettuun asumiseen varattu RAY:n avustusosuus on laskenut noin viidenneksellä, vaikka avustuksia saavia järjestöjä ja kohteita on aiempaa enemmän.

Taulukko 17: RAY:n tukema palvelu- ja tuetun asumisen osuus.

	2001	2002	2003	2004	2005
Palvelu- ja tuettu asuminen euroa yhteensä	58 000	64 000	64 000	60 000	52 000
Järjestöjä	3	6	17	20	21
Kohteita	3	6	31	40	38

Lähde: RAY materiaali 14.11.2005.

Kuten aiemmin todettiin, useat pääkaupunkiseudun asunnottomuusohjelmaan osallistuneet järjestöt ovat osallistuneet ohjelmaan sekä investointihankkein että toiminnallisiin hankkeisiin. RAY:n rahoittamat hankkeet ovat kohdistuneet sekä huono-osaisimpien katuasunnottomien tilanteen parantamiseen kuten VVA:n ja Pro Tukipiste ry:n hankkeiden tukemiseen että asunnottomuutta ennaltaehkäisevään työhön kuten Suomen Setlementtiliiton hankkeessa toteutettavaan sosiaaliseen talonmies-toimintaan. RAY:n rahoittamat hankkeet ovat sisältäneet hyvin erilaista toimintaa asumisasioloissa neuvovasta palvelevasta puhelimesta intensiiviseen päihde- ja mielenterveyskuntoutujien itsenäistä asumista tukeviin toimenpiteisiin.

Taulukko 18: RAY:n pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishankkeiden rahoitteiset hankkeet.

Toiminnalliset hankkeet	Investointihankkeet	Sekä investointi- että toiminnalliset hankkeet
Mielenterveyden Keskusliitto ry Niemi Kotisäätiö One Way Mission ry Oskelakoti Oy Pro Tukipiste ry Suomen Kuluttajaliitto ry Suomen Mielenterveysseura ry Suomen Punainen Risti Suomen Setlementtiliitto ry Vailla Vakinaista Asuntoa ry	Helsingfors Gästhem och Natthärbärgen rf Kriminaalihuollon Tukisäätiö Nuorisosäätiö Oranssi ry	A-klinikkasäätiö Espoon Diakoniasäätiö Nuorisotasuntoliitto ry Samaria-Missionen/-lähetys rf Sininauhasäätiö Y-Säätiö

Lähde: RAY materiaali 14.11.2005.

RAY on myöntänyt avustuksia asunnottomuusohjelmaan yhteensä noin 37 miljoonaa euroa, joista noin 32 miljoonaa on myönnetty investointiavustuksia ja noin 5 miljoonaa euroa toiminnallisina avustuksina. RAY:n avustuksilla on voitu käynnistää 1 200 asunnon hankinta tai rakentaminen, minkä lisäksi RAY on myöntänyt ohjelman mukaisia pysyväisluonteisia avustuksia. RAY:n oman arvion mukaan parhaiten hankkeista ovat toteutuneet asuntojen hankinnat sekä erityisen tärkeiksi koetut toiminnalliset hankkeet. Kuitenkaan ohjelman tavoitteet eivät RAY:n arvion mukaan ole täyttyneet. (keskustelutilaisuus 14.11.2005 RAY materiaali) (ks. taulukko 19)

Taulukko 19: RAY:n avustukset asunnottomuusohjelmaan (1 000 euroa).

	2001	2002	2003	2004	2005	Yhteensä	muutos lukumäärä 2001–2002
Toiminta-avustus (A)	50	350	645	695	836	2 576	786
Projektiavustus (C)		25	610	1 097	1 162	2 894	1 162
Toiminta- ja projektiavustus yhteensä (AC)	50	375	1 255	1 792	1 998	5 470	1 948
Investointi-avustus (B)	639	618	9 535 kohteita 598 kpl	11 850 kohteita 398 kpl	9 509 kohteita 184 kpl	32 151	8 870
Yhteensä (ABC)	689	993	10 790	13 642	11 507	37 621	10 818

Lähde: RAY materiaali 14.11.2005.

- Vaikka RAY:n myöntämien projekti- ja investointiavustusten osuus on kasvanut, pysyväisluonteisten avustusten määrä ei ole kasvanut suhteessa läheskään yhtä paljon.
- Asuntorahaston ja RAY:n rahoitusmuotojen koordinoinnin tehostamisesta hyvä esimerkki on erityisryhmien asuinolojen parantamiseen tähtäävän avustuksen kehittäminen, jossa avustus on kohdennettu kaikille korkotukilainaan oikeutetuille yhteisöille: sekä kunnille että yleishyödyllisille yhteisöille.

Pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishojelman palvelu- ja tukiasumisen tuottaminen

Pääkaupunkiseudun asunnottomuusohjelmassa on ollut tavoitteena tuottaa palveluasumiseen, tukiasumiseen ja tilapäisen asumiseen Helsinkiin yhteensä 900 asuntoa, Espooseen 450 asuntoa ja Vantaalle 450 asuntoa. Koko pääkaupunkiseudulla on ollut siten tavoitteena tuottaa 1 800 asuntoa. Tuki- ja palveluasuntojen tuottamiseen on ollut mahdollisuus käyttää hankintalainoitusta, jos kohteeseen on osoitettu vähintään 30 % asunnottomia asiakkaita. Tavoitteen täyttämiseksi valtion tehtävänä on ollut toteuttaa tätä tarkoitusta varten laitosavustuksen säädösmuutos. Kuntien tehtävänä on ollut vastata tukipalveluiden järjestämisestä itse tai ostopalveluna sekä sisällyttää yksiköiden palkka- ja toimintamenot talousarvioihin. Järjestöjen tehtävänä on ollut toimia palveluiden tuottajina kuntien kanssa sovittavalla tavalla, ja RAY:n tehtävänä on ollut järjestää säätiöille ja yhteisöille tarvittavat investointi-, toiminta- ja projektiavustukset.

Pääkaupunkiseudulla on toteutettu asunnottomien asutettavuustarkastelu, jossa on sekä arvioimalla että yksilötasolla asunnottomien tilannetta läpi käymällä pohdittu asunnottomien palvelutarvetta. Asutettavuustarkastelun mukaan ulkona ja ensisuoissa olevista on vaikeasti itsenäiseen asumiseen ilman tukea asutettavia asunnottomia 43 %, tukiasumisyksikköön tai tuella omaan asuntoon asutettavia 26 % ja suoraan normaaliin asuntoon asutettavia 31 %. Asutettavuustarkastelun perusteella pääkaupunkiseudulla olisi tarvetta noin 1 300 itsenäiselle vuokra-asunnolle sekä noin

1 000 tukiasunnolle tai omaan asuntoon annettavan tuen paikalle. Lopuilla noin 1 800 asunnottomalla on tarvetta ympärivuorokautisesti tuetulle asumiselle sekä muille erityisratkaisuille, sillä osa näistä asunnottomista on tilastoitunut asunnottomaksi sosiaalitoimen palveluita hakiessaan eikä ole vuokra-asunnon hakijana. Asutettavuustarkastelun perusteella noin 70 % pääkaupunkiseudun asunnottomista arvioidaan tarvitsevan asumisen onnistumiseksi erityistoimenpiteitä. (Ryöti 2005, 10–11)

Pääkaupunkiseudun ohjelmassa suunniteltiin toteutettavaksi seudullisen suunnitelman mukaisesti kuusi hanketta: Espoon ja Vantaan yhteinen seudullinen kaksoisdiagnoosiasiakkaiden palvelutalohanke, Espoossa ikääntyneiden päihdeongelmaitten asumispalveluyksikkö sekä mielenterveyspalvelutalo, Vantaalla asunnottomien palvelutalo sekä asunnottomien asumispalveluyksikkö Helsingissä sekä Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla toteutettava S-Asuntojen asunnottomille vuokra-asuntoja tuottava hanke. (mm. Ryöti 2005) Hankkeiden käynnistämistä ovat hidastaneet asunnottomien hankkeille tyypilliset tonttien saatavuuteen liittyvät vaikeudet, valitukset sekä kunnallistalouden heikkenemiseen liittyvät syyt. Investointikustannukset asumispalveluhankkeissa asunnottomien asumispalvelun kehittämisessä ovat laskelmien mukaan 55 000–93 000 euron välillä, kun vuosikustannukset¹¹ asumispaikkaa kohden vaihtelevat 11 000–27 500 euron välillä (ks. taulukko 20). (Ryöti 2005, 22–25)

Pääkaupunkiseudun asunnottomuusohjelman tilapäis-, tuki- ja palveluasumisen tavoitteesta oli tuotettu vuoden 2004 marraskuuhun mennessä yhteensä 1 442 asuntoa eli kohtuullisen hyvät 68 % tavoitteesta. Helsingissä oli toteutunut 1 283 asuntopaikan tuottaminen, joten tavoite oli ylittynyt. Espoossa tuki-, palvelu- ja tilapäisen asumisen paikkoja oli tullut lisää 211 paikka, jolloin tarvittavia lisäpaikkoja oli tavoitteeseen nähden 53 % (239 paikkaa). Vantaalla uusia tuki- ja palveluasumispaikkoja oli syntynyt seurantajaksolla 331 paikkaa, jolloin lisätarve oli 26 % (119 paikkaa) tavoitteissa pysymiseksi. (Ryöti 2005, 14)

Pääkaupunkiseudun ohjelma-asiakirjan mukaan pääkaupunkiseudulla on ollut tavoitteena hankkia 250 asuntoa vuodessa eli yhteensä 1 000 vuosien 2002–2005 välisellä ajanjaksolla. Asuntojen hankinta on toteutunut noin 75 prosenttisesti vuosina 2002–2004. Espoo ja Vantaa alensivat asuntojen hankinnan tavoitteita vuodeksi 2005, koska alkuperäiset tavoitteet eivät vastanneet kuntien tarpeita. Asuntojen hankintaa on hidastanut toimenpiteisiin kohdistuva vastustus sekä asumisen tukiresurssien puute: mm Y-säätiön pientasuntojen hankintaa on vähentänyt kaupunkien vähäiset mahdollisuudet tuen tarjoamiseen nykyisillä resursseilla. (Ryöti 2005, 17–19) Tuen resursoinnin yleinen vähäisyys ilmenee siinä, että asunnottomuusohjelman rahoituksella toteutetun tuettua asumista koskevan arvioinnin mukaan kaikilla tutkimuksessa esitetyillä erityisryhmillä on ollut ongelmana ammattilais- ja vertaistuen sekä vapaaehtoistyöllä annettun tuen vähäisyys. (Hynynen & Granfelt 2005)

Pääkaupunkiseudulla oli seurantahetkellä toteutunut tai oli vireillä 66 % tukiasumiseen soveltuvien muiden yhteisöjen vuokra-asuntotuotannosta, 78 % kaupunkien ja Y-säätiön tukiasumiseen soveltuvien asuntojen hankinnasta sekä 72 % palveluasumisen, tukikoti- ja tilapäisen asumisen yksiköiden tuotanto- ja hankintatavoitteista. Saavutetun toteuman perusteella etenkin Espoo, mutta myös Vantaa oli jäänyt tuki-, palvelu- ja tilapäisasumisen tavoitteista (ks. taulukko 21).

¹¹ Vuosikustannukset koostuvat pääomavuokrasta ja kiinteistön hoitokustannuksista keskimäärin, henkilöstökustannuksista ja muista toimintakustannuksista (Ryöti 2005, 24).

Taulukko 20: Asunnottomien asutettavuus pääkaupunkiseudulla 15.11.2004.

henkilöt / % rivisuuntaan	Yksinäisiä asunnottomia yhteensä	Asutettavissa suoraan nor- maaliin asun- toon	Asutettavissa tukiasuntoyksik- köön tai tuella omaan asun- toon	Vaikeasti asutettavat asunnot- tomat
Ulkona, ensisuoja	197	29 / 15 %	35 / 18 %	133 / 68 %
Asuntola, majoitusliike	1 073	238 / 22 %	390 / 36 %	445 / 41 %
Hoitokotityyppinen tai kuntouttava asumispalveluyksikkö, sairaala tai laitos	425	93 / 22 %	156 / 37 %	176 / 41 %
Vapautuva asunnon vanki	48	3 / 6 %	18 / 38 %	27 / 56 %
Sukulaisten tai tuttavien luona	2 442	924 / 38 %	493 / 20 %	1025 / 42 %
Yhteensä	4 185 / 100 %	1 287 / 31 %	1 092 / 26 %	1 809 / 43 %

Lähde: Ryöti 2005, 10.

Taulukko 21: Tuki- palvelu- ja tilapäisen asumisen hankkeiden tavoitteet ja toteutuma kaupungeittain ja hanketyypeittäin.

Palveluasumisen yksiköt, tukiko- ti- ja tilapäisen asumisen yksiköt toteuttajien mukaan	tavoite (asuntoa tai asuntoaikkaa)	toteutuma (asuntoa tai asuntoaikkaa)	lisätarve asuntoa tai asuntoaikkaa (lisätarve %)
<i>1. Muiden yhteisöjen vuokra-asuntojen uustuotanto*</i>			
Muut yhteisöt uustuotanto PKS yhteensä	200	133	67 (34 %)
josta Helsinki	100	11	yli 100 %
Espoo	50	12	38 (76 %)
Vantaa	50	21	29 (58 %)
<i>2. Tukiasumiseen soveltuvien asuntojen hankinnan tavoitteet ja toteutuma</i>			
Hankinta PKS yhteensä.	1 000	748	216 (22 %)
kaupungit **	400	245	155 (39 %)
josta Helsinki	200	334	yli 100 %
Espoo	100	0	100 (100 %)
Vantaa	100	45	45 (55 %)
Y-säätiö **	600	493	107 (18 %)
josta Helsinki	300	370	yli 100 %
Espoo	150	60	90 (60 %)
Vantaa	150	133	17 (11 %)
muut tahot	ei määritelty	83	-
josta Helsinki		37	-
Espoo		31	
Vantaa		15	
<i>3. Palveluasumisen sekä tukikoti- ja tilapäisen asumisen yksiköt</i>			
Asumisyksiköiden tuotanto ja hankinta PKS yhteensä	600	525	75 (13 %)
josta Helsinki	300	431	yli 100 %
Espoo	150	108	42 (28 %)
Vantaa	150	117	33 (22 %)

Lähde: Ryöti 2005, 14–20 / * sisältää mm. S-Asunnot Oy:n ja Helsingin Diakonissalaitoksen rakennuttamia kohteita.
/ ** huomioitu toteutuma on laskettu niin, ettei osatavoitteisin nähden ylimääräisiä asuntoja ole laskettu kaupunkien toteutumaan, mutta lukemassa on otettu huomioon muiden tahojen tuotanto hankintatavoitteen täyttymiseen asti.

Yksinomaan määrällisten seurantatietojen perusteella ei voida kuitenkaan arvioida, minkä tyyppistä toteutuma on ollut. Määrällisiä tavoitteita voidaan saada tavoitetuksi suhteellisen nopeastikin tilapäisasumisen paikkoja lisäämällä, kun sen sijaan moni-ongelmaisille suunnattuja tuki- ja palveluasumisen paikkojen lisäyksessä ei päästä yhtä helposti vastaaviin tuloksiin. Lisäksi toteutumaluvut eivät kerro laadullisista muutoksista, joita asunnottomuusohjelmalla on saatu aikaan. Laadullinen muutos on ollut mm. se, että heikoimmin toteutumavertailussa pärjäävillä paikkakunnilla on kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota asunnottomuusasioihin ja ryhdytty esimerkiksi toimialojen johdon panostuksella myötävaikuttamaan kehittämistyön jatkuvuuteen.

Taulukko 22: Palveluasumisen yksiköt, tukikoti- ja tilapäisen asumisen yksiköt hanketyypin mukaan.

Yksikön tyyppi	tavoite	toteutuma
Mielenterveyskuntoutujien yksiköt	ei määritelty	238
Kehitysvammaisten palveluasuminen		95
Muiden erityisryhmien palveluasuminen		95
Päihdekuntoutujien tukiasumisyksiköt		78
Asunnottomien tukiasumisyksiköt		84, josta 63 Helsinki, 21 Espoo
Nuorten asumisharjoitteluyksikkö		6
Kriisiasunnot perheille		60
Yhteensä		656

Lähde: Ryöti 2005, 20.

Huomionarvoista on, että asunnottomien tuki, palvelu- ja tilapäisasumisen toteutumaseurannan mukaan asunnottomuuden vähentämiseksi on luokiteltu myös lakisääteisiä erityisasumisen asumispalveluita kuten kehitysvammaisten palveluasumista. Tällöin perusteet laitoksessa asunnon puutteen vuoksi olemiselle ovat erilaiset kuin esimerkiksi päihde- ja/tai mielenterveysongelmallisilla, joille kadulle kotiuttaminen on käytännössä mahdollista.

- Kokonaisuudessaan palvelu- ja tukiasumiseen sekä tilapäiseen asumiseen tarkoitettujen hankkeiden uustuotanto- ja hankintatavoitteet on saavutettu hyvin, sillä keskimäärin 72 % kaikista tavoitteista on saavutettu.
- Se, etteivät määrälliset tavoitteet toteutuneet odotetusti kaupungeissa, ei merkitse pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishajelman epäonnistumista. Asunnottomien palvelutarpeen mukaista luokittelua pidetään asunnottomuuden vähentämisessä selkeästi asumisen tukipalveluiden merkityksen esille nostaneena ja tulevaisuuden kannalta tärkeänä toimenpiteenä. Paikkakunnista etenkin Espoossa on tapahtunut ohjelman myötä myönteinen laadullinen käänne suhtautumisessa asunnottomuuden vähentämiseen. Toteutuneiden asuntotuotanto- ja hankintamäärien ohella myös pitkäjänteisen työn käynnistyminen on siten ollut tärkeä ohjelman saavutus.
- Suurin osa pääkaupunkiseudun ohjelmaan suunnitelluista hankkeista ei ehtinyt toteutua. Syynä tähän ovat olleet mm. vaikeudet löytää sopivia paikkoja sekä hankkeita hidastaneet valitukset.

- Vaikka pääkaupunkiseudun hankkeet eivät pääosin ehtineet toteutua ohjelman aikana, niiden pohtiminen ja suunnittelu on edesauttanut yhteisen käsityksen syntymistä ongelmista ja konkretisoinut tarpeen luoda seudullista yhteistyötä myös sosiaalitoimen vastuualueella olevassa tuki- ja palveluasumisessa. Hankesuunnittelun myötä asunnottomuuden vähentämisen toimenpiteet ovat muuttuneet valtiovetoisista kuntavetoisemmiksi, mitä pidetään tärkeänä siirtymänä tulevaisuuden kannalta.
- Pääkaupunkiseudun ohjelman tavoitteena on ollut saada kaupungit sisällyttämään erityisryhmien asumiskohteen palkka- ja toimintakulut talousarvioihin. Kuitenkaan tämä tavoite ei ole toteutunut käytännössä mm. kunnallistaloudellisen tilanteen vuoksi. Mm. mielenterveysasiakkaiden siirtyminen sosiaalitoimen vastuualueen asiakkaiksi terveydenhoidon tulosyksiköistä laitosasumisen purkamisen jälkeen on edellyttänyt resurssien kasvattamista, jota ilman asunnottomuuden vähentäminen on hankalaa.

Palvelu- ja tukiasumispaikkojen lisäämisen ohella valtakunnallisessa asunnottomuuden vähentämishajelmassa on pyritty kehittämään asunnottomille tarjottavien palveluiden laatua.

11. Työryhmä on esittänyt KTM:lle majoitus- ja ravitsemusliikkeistä annetun asetuksen muutosta, jotta asuntolatoiminnalle saadaan luotua asumistasoa vastaavat laatustandardit (Asunnottomuuden vähentämishajelma...2001, 21).

Suomessa on Ruotsin tavoin pyritty asunnottomuuden hoitamisessa järjestämään asunnottomalle pysyvä asunto tilapäismajoituskohteen sijasta, kun taas useissa muissa Euroopan maissa asuntolat ja yömajat ovat olleet tärkeä asunnottomuuden vähentämisen keino (Hannikainen-Ingman 1998, 98–99). Suurin osa maan asuntoloissa ja muissa tilapäisasumismuodoissa majoilevista on Helsingissä, jossa on eniten kritisoitu asuntoloiden hyödyntämistä pysyvänä asumismuotona. Kritiikkiä on aiheuttanut mm. asuntoloille tyypilliset asukkaiden vähäiset mahdollisuudet yksityisyyteen ja itsenäiseen elämiseen sekä erilaisten tuki- ja kuntoutuspalveluiden käyttämiseen asumisyksikössä. Etenkin vaikeimmin itsenäiseen asumiseen asutettaville asunnottomille on erityistä tarvetta asiakaslähtöisyydelle, räätälöidyille asumismuodoille ja tukitoimenpiteille, joiden toteuttaminen asuntoloissa ja tilapäismajoituksissa on vähäistä.

Asuntola-asuminen on tilapäiseen majoittumiseen tarkoitettu asumismuoto, jonka ei suotaisi lisääntyvän ilman akuutin tarpeen ilmenemistä. Koska asunnottomuus ei ole lisääntynyt suurimmissa asunnottomuuskaupungeissa, laadukkaista oman wc:n, pesutilat ja minikeittiön sisältävien itsenäisten pienasuntojen vaatimuksesta ei tulisi tinkiä. Mm. Espoossa ja Lahdessa on tuotettu asunnottomuusohjelman aikana päihdeongelmallisille asunnottomille laadukkaita asumispalveluyksiköitä, joiden rakentamisaikaisesta hieman korkeammasta kustannustasosta huolimatta materiaalin kestävyys ja paloturvallisuuden panostamisen arvioidaan tuottavan myöhemmin säästöjä korjauskustannuksissa. Rakennusvaiheessa halvemmilla kustannuksilla toteutettava parakkiasuminen on tavallisimmin myös käyttökustannuksiltaan kalliimpi ratkaisu mm. korkeampien lämmityskulujen vuoksi. Asuntolatoiminnan laatustandardien kehittämiseen liittyvä työ on ollut vireillä ohjelman aikana. Kuten mielenterveysongelmaisten asumispalveluiden laatusuosituksen kehittämisprosessi osoittaa, laatustandardien luomisessa on kyse pitkäjänteisestä työstä.

- Ohjelman aikana on asetettu Stakesin tulossopimukseen tavoitteeksi luoda asunnottomien asumispalveluiden laatukriteeristö. Stakes laatii ensisuojein, yömajojen ja asuntoloiden laatuvaatimukset yhteistyössä pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaa-

miskeskuksen Soccan ja asunnottomuusverkoston kanssa. Tavoitteena on selvittää myös muiden asumispalveluiden laatukriteerien laatimisen edellytyksiä. Asuntola-toiminnan tapaisen tilapäismajoituksen laatukriteeristön luominen on tärkeää etenkin osana asunnottomien asumispalvelujärjestelmän kokonaisuutta.

- Vaikka asuntoloiden laatukriteeristöä ei ehditty toteuttamaan ohjelman aikana, suurimmissa asunnottomuuskunnissa on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota asunnottomien asumispalvelujärjestelmän laatuun kestäväen kehityksen ja pidemmän aikavälin kustannussäästöjen vuoksi.

Ohjelmassa on kiinnitetty huomiota myös marginaali- ja erityisryhmien asuminen edellyttämään verkostoituneeseen työotteeseen ja korostettu toimijoiden yhteisvastuullisuutta sekä moniammatillisuutta osana asunnottomuuden vähentämisen toimenpiteitä. (Asunnottomuuden vähentämishjelma ...2001, 17; Hynynen & Granfelt 2005, 161–162)

12. Työryhmä on esittänyt, että sosiaali- ja terveysministeriön saumaton palveluketju-kokeilun tuloksia hyödynnetään asunnottomien asumispalveluiden kehittämisessä sekä selvitetään, miten käynnistyy sosiaaliasiamiesten työtä voidaan suunnata asunnottomuutta ennaltaehkäisevästi.

Saumattomalla palveluketjulla tarkoitetaan toimintamallia, jossa asiakkaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja muun sosiaaliturvan asiakokonaisuuteen liittyvät palvelutapahtumat yhdistyvät asiakaslähtöiseksi ja joustavaksi kokonaisuudeksi riippumatta palveluiden järjestäjästä tai toteuttajasta. Asiakkaan yhden tai useamman saumattoman palveluketjun toteuttamiseksi ja seuraamiseksi laaditaan yksilöllinen palveluketjusuunnitelma.

Yhtenä osana palveluketjujen toimivuutta on asukasvalinta, joka koskee myös asukkaiden valikoitumista tuki- ja palveluasumisen piiriin. Asukasvalinnan kannalta ongelmallisimpia ryhmiä ovat olleet mm. väkivaltaiset päihteitä sekakäyttävät mielenterveysongelmaiset, joilla voi olla porttikielto myös ensisuoajataseeseen tilapäisyöpymispaikkaan saatikka päihteettömyyttä edellyttäviin ryhmämuotoisiin asumisyksiköihin tai itsenäistä toimintakykyä vaativiin pienasuntoihin. Kärjistyneimmillään tilanne näkyy ensisuojoissa, joihin ajautuu sairaala-hoitokoti- ja ensisuojakarteessa olevia asunnottomia. (mm. Hynynen, Tiitinen & Kärkkäinen 2004)

Vaikeimmin itsenäiseen asumiseen asutettavalla ryhmällä on tärkeää saada palveluketju toimimaan ”pyöröoviasunnottomuuden” vähentämiseksi. Asumispalveluissa yksinkertaisin palveluketju syntyy, kun asumispalveluita tarvitsevan asunnottoman asuminen ei katkea elämäntilanteen muutokseen, vaan asiakas pystyy jatkamaan saman palvelutuottajan eri tavoin tuetussa asumismuodossa. Saman tuottajan sisäinen palveluketju on tärkeää etenkin moniongelmaisten asunnottomien kohdalla, joilla riski ajautua kokonaan palvelujärjestelmän ulkopuolelle yhdestä palvelusta uloskirjoittautumisen myötä on keskimääräistä suurempi. Asunnottomuusohjelmaan osallistuneista toimijoista mm. Espoon Diakoniasäätiöllä on yhtenä toimintamuotona kuntouttava asumispalvelu Kivitasku-yhteisössä, jossa huume- ja mielenterveyskuntoutajat siirtyvät portaittaisesti saman yhteisön sisällä tiiviisti tuetusta itsenäiseen asumiseen ja saavat tukea edelleen jatkokontaktivaiheessa asuessaan omassa asunnossa.

Asunnottomuusohjelmassa on ollut mukana myös muita toimijoita, joiden toimintamallina on eri toimijoiden välisen palveluketjun luomisen sijasta tuen määrän vaihteleva samassa asumismuodossa asukkaan tarpeen mukaisesti. Tällaista toimintamallia käyttää mm. Asumispalvelusäätiö Aspa, jonka suoraan laitoksesta itsenäiseen pienasuntoon asukkaiksi siirtyville asunnottomille mielenterveyskuntou-

tujille tarjotaan runsaasti tukea asumisen alkuvaiheessa ja vähennetään sitä asiakkaan kuntoutumisen myötä. Yksi laajimmista sisäisen palveluketjun luoneista toimijoista on Jyväskylän Katulähetys, jonka asumispalvelujärjestelmässä asiakkaalla on mahdollisuus palata takaisin edeltäneeseen asumismuotoon eikä joutua päihteiden käytön lisääntymisen myötä asunnottomaksi (mm. Kosonen 2005). Kunnallisista toimijoista Helsingin Assolla eli asunnottomien sosiaalitoimistolla on laajimmat mahdollisuudet toteuttaa palveluketjun mukaista toimintamuotoa.

Asunnottomuusohjelman aikana on käynnistetty palveluohjauksen tukipalveluita kehittäviä hankkeita mm. mielenterveyskuntoutujille. Helsingissä toteutetussa palveluohjauksen hankkeessa toimentulotukiasiakkaiden ongelmia ovat olleet tavallisimmin häätöuhka tai asunnottomuus mielenterveysongelmien, päihteiden ongelmakäytön, työttömyyden ja yksinäisyyden ohella. (Jansson 2003, Paasu 2005) Ohjelman aikana on toteutettu uudentyyppisiä hankkeita, joissa on yhdistynyt etsivä työ ja varsinainen asuttaminen. Pääkaupunkiseudun asunnottomuusohjelman aikana Helsingin Diakonissalaitoksella on ollut käynnissä tiiviissä yhteistyössä Helsingin kaupungin sosiaalitoimen kanssa toteutettava Palveluohjausprojekti. Hankkeessa sosiaalityöntekijä toimii jalkautettuna viranhaltijana sairaanhoitaja-projektityöntekijän työparina, joka etsivän työn keinoin pyrkii manageroimaan asunnottomille eri tahojen tuottamia julkisia ja yksityisiä tarpeenmukaisia palveluja. Asiakkaille pyritään räätälöimään henkilökohtaiseen tilanteeseen riittävä tuki tarpeettoman päivystyssairaaloihin, laitosasumiseen ja psykiatriseen hoitoon ajautumisen estämiseksi sekä ohjaamaan tilapäisissä oleskelupaikoissa majoilevia asunnottomia palveluihin riittävän ajoissa. (tiedot projektipäällikkö Seija Savolaiselta)

Myös Pro-tukipisteen helsinkiläisten asunnottomien prostituoitujen tuetun asumisen hankkeessa on tehty ennalta ehkäisevää työtä, etsivää sosiaali- ja terveystyötä sekä päivystys- ja vastaanotto toimintaa matalan kynnyksen periaatteella. Etsivässä työssä on solmittu kontakteja asiakkaisiin, kartoitettu asunnon tarpeessa olevat asiakkaat ja pyritty vahvistamaan asumisvalmiuksia itsenäisessä asumisessa. (Nousiainen 2005) Pro-tukipisteen hanke on ollut palveluketjujen luomisen ohella merkityksellinen myös siksi, että se on huomionnut tilanteeltaan miehiä heikommassa asemassa olevien asunnottomien naisten erityispalveluiden järjestämisen. (ks. Kärkkäinen 2005, 300–301)

Palveluketjun muodostamista asunnottomien asumispalveluissa pidetään tärkeänä itsenäisen asumisen onnistumisen edellytyksenä. Etenkin vaikeimmin itsenäiseen asumiseen asutettaville moniongelmaisille on tärkeää luoda kuntoutusjatkumo erityyppisten asumismuotojen välillä. Esimerkiksi Espoon diakoniasäätiön, Kriminaalihuollon tukisäätiön ja Setlementtiliiton S-asuntojen kokemusten mukaan parhaiten itsenäisessä asumisessa onnistuvat ne päihde- ja mielenterveysongelmaiset asukkaat, joilla on ollut taustallaan kuntouttava asumismuoto. Vankiloissa tehtävä kuntouttava työ lisää vapautuvien asumisen edellytyksiä, sillä työ on vaativaa ja runsaasti aikaa vievää eri elämänalueille kohdentuvaa psykososiaalista asumisen tukea. Kuntoutus- ja asumisjatkumojen kehittäminen edellyttää mm. nykyistä enemmän yhteistyötä vankiloiden päihdeettömien osastojen, kuntoutuskurssien ja tuetun asumisen yhteisöjen välille. Kuitenkin vankien mahdollisuudet päästä rikos- ja päihdekierteestä eroon pääsemistä vahvistaviin kuntoutusohjelmiin ovat heikentyneet vankimäärän kasvusta ja kuntouttavan henkilöstön liiallisesta työmäärästä johtuen. (Granfelt 2005)

Yhtenä mallina palveluketjujen varmistamiseksi ja palvelusuunnitelmien tekemiseksi ovat olleet kunnissa mm. asunnottomien SAS-ryhmät. SAS-ryhmiä on pääkaupunkiseudulla Helsingin Assossa, jossa toimii mm. mielenterveysongelmaisille asunnottomille asiakkaille tarkoitettu asunnottomien sosiaalitoimiston, sairaalan ja kotihoidon edustuksen sisältävä tiimi. Kasvukeskuksista Kuopiossa on eniten asunnottomien ja muiden asumispalveluita tarvitsevien tilannetta tarkastelevia palvelusuunnitelmia tekeviä ryhmiä. Tampereella on sosiaalitoimessa käynnistänyt

toimintansa päihdepalveluiden asiakasohjausyksikkö, jonka arvioidaan pystyvän ottamaan entistä paremmin huomioon päihdeongelmaisten asunnottomien hoito- ja palveluketjut. Jyväskylässä on käynnissä seudullisten SAS-ryhmien kehittämistyö. Asunnottomuuden vähentämishjelman aikana on toteutettu mm. YRE-ohjelmassa vapautuvien vankien tilannetta pohtinut yhteistyöryhmä, jossa saatiin sovittua ehtoista, joilla vapautuvat vangit ovat päässeet asukkaiksi kunnalliseen vuokra-asuntoon. (Granfelt 2005) Palveluketjujen huomioiminen on näkynyt siinä, että vankien kuntouttavan työn merkitys on nähty entistä suuremmaksi.

- Palveluketjumallia on korostettu ohjelmaa toteuttavissa kaupungeissa ja järjestöissä etenkin moniongelmaisten asiakkaiden osalla. Kuitenkaan merkittäviä muutoksia palveluketjujen toteutumisessa asunnottomien asumispalveluissa ei ole tapahtunut, vaikka monilla toimijoilla on erityyppisiä asumismuotoja asukkaan tarpeen mukaisesti tarjottavaksi.

Yhtenä asunnottomuuden vähentämishjelman työryhmän toimenpiteenä on esitetty sosiaaliasiamiesten roolin pohtimista osana asunnottomuutta ennalta ehkäisevää työtä. Asunnottomuusohjelman käynnistymisvaiheessa sosiaaliasiamiestoiminta oli vielä alkuvaiheessa, jolloin heidän tehtävänkuvansa ei ollut vielä täysin selvä. Nykyisin sosiaaliasiamiesten tehtävänkuvaksi on määrittynyt kuntalaisten neuvominen asiakaslakiin liittyvissä asioissa, sosiaalipalveluita koskevien muistutusten tekemisessä avustaminen sekä asiakkaan oikeuksista tiedottaminen ja niiden edistämiseksi toimiminen kunnassa. Sosiaaliasiamiesten rooli on siten käytännössä enemmän reagoivaa eikä niinkään ennakoivaan toimintaan pohjautuvaa. Ainoastaan Helsingissä sosiaaliasiamies on tehnyt merkittävässä määrin yhteistyötä asunnottomien asioiden selvittämiseksi mm. erityssosiaalitoimiston työntekijöiden kanssa. Useimmilla kasvukeskuspaikkakunnilla asunnottomat ovat pieni sosiaaliasiamiesten asiakasryhmä, mutta joillakin paikkakunnilla on ollut selvästi nähtävissä yhteydenottojen lisääntyminen asunnottomuuteen liittyvissä asioissa.

- Ohjelman mukainen toive suunnata sosiaaliasiamiesten työtä asunnottomuutta ennalta ehkäisevästi ei ole toteutunut. Sosiaaliasiamiehet ovat kuitenkin toimineet enenevässä määrin asunnottomuuden vähentämiseen liittyvissä tehtävissä pyrkiessään korjaamaan puutteita asiakkaiden asumistilanteissa.

Yhtenä asunnottomuuden vähentämishjelman periaatteena on ollut ongelmien ennalta ehkäisy (Asunnottomuuden vähentämishjelma ...2001, 17). Asunnottomuuden ennaltaehkäisyssä on kiinnitetty huomiota häätöjen estämiseen, sillä häätö maksamattomien vuokrien vuoksi ja merkintä luottotiedoissa on voinut merkitä lähes ikuista karenssia vuokratyöehtoihin. Suomessa ulosotossa olevien häätöjen määrä on kaksinkertaistunut 1980-luvulta lähtien. Vuonna 2003 vireille tuli lähes 7 800 häätöasiaa, joista viidesosa johti häädön täytäntöönpanoon. Häätöuhka on koskenut useammin perheellisiä kuin yksin asuvia henkilöitä, minkä lisäksi toistuvat häätöuhat ovat olleet yleisempiä yksinhuoltajanaisilla ja lapsiperheillä kuin yksin asuvilla. Kuitenkin lapsiperheiden osalta asian sopiminen on yleistä, kun etenkin yksin asuvilla miehillä häätöuhka johtaa tavallisimmin häätöön. Häädetyistä 33 % on ollut yksin asuvia miehiä ja 14 % yksin asuvia naisia. Johtopäätöksenä häätöjä koskevassa tutkimuksessa onkin, että häätötilanteiden ja asunnottomuuden välinen kytkeä on heikompi kuin on totuttu ajattelemaan. Toisaalta kaikkiin häätöihin liittyy asunnottomuusriski, minkä lisäksi häädöt ovat kalliita myös vuokranantajalle: vuokranmenetyksiä syntyy jopa 3 000 euroa tapausta kohti ja usein häiritsevään elämään liittyvä asunnon tuhoaminen voi maksaa enimmillään 50 000 euroa asuntoa kohti. Sosiaalinen isännöinti ja asumisneuvonta ovat olleet toimintamalleja, joilla

on pystytty vähentämään häättöjä. (Salovaara-Karstu & Muttilainen 2004, 26, 36–40, 85–90, 97)

13. Työryhmä on esittänyt varojen osoittamista YM:n ja STM:n varoista sosiaalisen isännöinnin tuki- ja kokeiluhankkeisiin. Saatujen kokemusten perustella on ollut tavoitteena laatia sosiaalista isännöintiä koskevat ohjeet, suositukset ja toimintamallit.

Asunnottomuusohjelman aikana on käynnistetty useita asumisneuvontaan¹² liittyviä hankkeita. Asunnottomuuden vähentämishankkeen rahoituksella on tuotettu asumisneuvontaa koskeva opas, minkä lisäksi pääkaupunkiseudun jatkokyön pohjalta on vireillä selvityksen tekeminen asumisneuvonnasta. Ohjelmassa on järjestetty valtakunnallinen kuntien ja järjestöjen edustajille avoin valtakunnallinen seminaari asumisneuvonnasta. Tampereella järjestetyn ja sen jatkoksi Jyväskylässä toteutetun seminaarin saama suosio kertovat asumisneuvojatoiminnan tärkeydestä sekä tarpeesta kehittää ja laajentaa asumisneuvonnan toimintamalleja edelleen.

Itsenäisessä asumisessa tukipalveluita tarvitseville asukkaille on kehitetty asumisneuvontaa mm. S-Asuntojen Aske-hankkeessa, sekä Espoon diakoniasäätiön, Sininauhasäätiön ja Kriminaalihuollon tukisäätiön hankkeissa. Myös Nuorisoasuntoliitto on toteuttanut asumisneuvojahankkeita mm. Oulussa. Kuopiossa toteutetaan suurista asunnottomuuskaupungeista laajinta vakiintunutta itsenäisessä asumisessa tukemista. Kuopiossa on työskennellyt 1990-luvun alusta lähtien asumisneuvojia, joita toimii kaupungissa nykyisin seitsemän työntekijää. Tämän lisäksi vaikeimmille asiakasryhmille tarjotaan tukipalveluita itsenäiseen asumiseen ostopalveluna hankittavilta työntekijöiltä. Myös Vantaalla asumisneuvontaa ja sosiaalista isännöintiä on toteutettu jo aiemmin ennen pääkaupunkiseudun asunnottomuusohjelman käynnistymistä vakiintuneena toimintamuotona. Vantaalla toimii viisi sosiaalitoimen alaisuudessa työskentelevää asumisneuvojaa sekä kaksi kiinteistöyhtiössä työskentelevää sosiaalista isännöitsijää. Espoossa työskentelee kolme jälleenvuokrausasuntoihin tukea tarjoavaa työntekijää sekä kaksi ostopalveluna hankittavaa asumisohjaajaa. Helsingissä vakiinnutettiin vuonna 2006 viiden asumisneuvojien toimi, minkä lisäksi Asson asuntojen tuesta vastaa kuusi asumisohjaajaa.

Muista suurimmista asunnottomuuskunnista asumisneuvontaa on järjestetty vakiintuneena toimintana Tampereella, jossa sosiaalisia isännöitsijöitä toimii kahdessa kiinteistöyhtiössä (VTS ja TVA) sekä yhdessä asumispalveluita tarjoavassa yhdistyksessä. Jyväskylässä työskentelee Jyväskylän maalaiskunnan kanssa yhteinen sosiaalinen isännöitsijä, jonka palvelut hankitaan ostopalveluna kolmannen sektorin toimijalta. Oulussa on käynnissä paikallisen NALin yhdistyksen hankkeen lisäksi pari asumisneuvontahanketta, joista toinen on mielenterveyskuntoutujille suunnattu projekti ja toinen kaupungin oma kahden työntekijän asumisneuvontahanke. Joensuussa toimii vuokrataloyhtiöiden asukasisännöitsijän ohella kaksi päihdeongelmaisten tukiasuntoihin tukea tarjoavaa työntekijää, minkä lisäksi mielenterveyskuntoutujille on järjestetty avopalveluissa asumisneuvonnan kaltaista tukitoimintaa. Lahdessa toimii sosiaalinen isännöitsijä vuokrataloyhtiössä sekä välivuokrausasuntoihin tukea tarjoavia ohjaajia. Turussa järjestetään asumisneuvontaa projektiperusteisesti.

Asumisneuvonnalla on saatu useiden hankkeiden ja kaupunkien vakiintuneiden toimintamuotojen perusteella hyviä tuloksia häättöjen ehkäisemisessä ja muussa itsenäisen asumisen mahdollistavassa kohtuuhintaisessa tukitoiminnassa. Asunnot-

12 Sosiaalisen isännöinnin ja asumisneuvonnan käsitteiden käyttö on Suomessa selkiytymätön. Sosiaalisessa isännöinnissä on tavallisimmin kyse yleisimmin kiinteistöpalvelu yrityksen tuotteista ja toiminnoista, kun asumisneuvonnaksi ja asumisohjaukseksi nimitetään tavallisimmin sosiaalialan koulutuksen suorittaneen henkilön työtä toimipa hän hallinnollis-organisatoriselta asemaltaan missä organisaatiossa tahansa. (Asumisneuvonta asukkaana...2003; Backlund 2004)

tomuusohjelman asiakirjassa on nostettu esiin myös kunnallisen kotipalvelun rooli syrjäytyneille huolenpitoa antavana toimintana. (Asunnottomuuden vähentämiso-ohjelma 2001–2003, 18) Kotipalvelun käyttäminen muille kuin ikääntyneille ja entistä heikkokuntoisemmille asiakkaille on hyvin harvinaista, joten tyypillisimmin asunnottomaksi joutuvat päihde- ja mielenterveysongelmaiset asukkaat eivät todennäköisesti saa tarvitsemiaan asumisen tukipalveluita kotipalvelun kautta.

Asunnottomuusohjelmassa tehdyn häätotutkimuksen mukaan keskimääräinen häättöön johtanut vuokratelka on vain 1 790 euroa. Summa on pieni verrattuna asunnottomuuden aiheuttamiin kuluihin, joten talousvaikeuksiin joutuneiden asukkaiden osalta tulisi panostaa nykyistä enemmän ennalta ehkäisevään toimeentulotukeen ja sosiaalisen luototukseen häättöjen estämiseksi. (Salovaara-Karstu & Muttilainen 2004, 43, 98) Ennalta ehkäiseväksi tarkoitettujen asumisneuvojan työn on koettu muodostuneen useilla paikkakunnilla yksinomaan ongelmiin reagoivaksi työksi. Tämä kertoo tarpeesta lisätä resursseja myös asumisneuvojatyöhön, jotta se voisi toimia alkuperäisen tavoitteena mukaisesti.

- Ohjelman aikana asumisneuvontahankkeissa on lisätty etenkin päihde- ja mielenterveyskuntoutujien sekä nuorten saamaa tukea asumiseen näille ryhmille suunnatuissa asumiskohteissa. Hyviä kokemuksia asumisneuvonnasta on saatu myös ns. sekatalojen sosiaalisen isännöinnin hankkeissa.
- Asumisneuvojatoiminta on vahvistunut asunnottomuusohjelman vaikutuksesta Oulussa ja sen voi arvioida vaikuttaneen osin myös Helsingin asumisneuvojatoiminnan vakiintumiseen.
- Asumisneuvontaa ja sosiaalista isännöintiä toteutetaan jossain muodossa kaikissa suurissa asunnottomuuskuunnissa, vaikka itsenäisessä asumisessa tukijoiden määrä vaihtelee. Asumisneuvontaan käytettävät resurssit ovat joissain paikoin vakiintumattomia ja tyypillisesti tarpeeseen nähden riittämättömiä.
- Ohjelman aikana toteutettujen hankkeiden perusteella voi päätellä asumisneuvonnan kentän ja asiakaskunnan moninaisuuden, joten ohjelman tavoitteeksi asettama suositusten ja toimintamallien luominen on ollut haasteellinen tehtävä. Lisäksi toimijoiden odotukset ovat kohdistuneet asumisneuvontaa koskevien ohjeiden, suositusten ja mallien kehittämisen sijasta tarpeelliseksi koetun toiminnan vakiinnuttamiseen.

Ohjelmien kohdentuminen eri asunnottomien ryhmiin

Arvioinnin tehtäväkuvaan on kuulunut selvittää, ovatko ohjelmat kohdentuneet tarpeenmukaisesti eri asunnottomien ryhmille, onko niiden ulkopuolelle jäänyt asunnottomien ryhmiä ja onko ohjelman toteutusajana tunnistettu uusia tarpeita.

Sekä valtakunnallisessa että pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämiso-ohjelmassa on tuotu esiin riittämätön moniongelmaisten asunnottomien asumispalveluiden järjestämisen tilanne. Moniongelmaisista ryhmistä mainitaan esimerkkeinä vakavasti päihde- ja mielenterveysongelmaiset asunnottomat sekä vapautuvat vangit. Molemmissa ohjelmissa on otettu esille myös asunnottomuutta ennalta ehkäisevä työ, jota on valtakunnallisessa ohjelmassa pyritty edistämään etenkin asumisneuvonnan ja sosiaalisen isännöinnin kaltaisten asumisen tukipalveluiden korostamisen myötä ja pääkaupunkiseudun ohjelmassa asuntotuotannon lisäksi sosiaalisen isännöinnin hankkeiden kautta.

Päihdeongelmaisten osalta on tullut esille ohjelman aikana, ettei suurimmilla asunnottomuuspaikkakunnilla ole riittävästi asumispalveluita nuorille huumeidenkäyt-

täjille. Päihdeongelmaisten asumispalvelut on suunnattu perinteisesti keski-ikäisille ja sitä vanhemmille miespuolisille alkoholisteille. Tällöin mm. kasvavana ryhmänä oleville nuorille soluasumista vältteleville narkomaaneille eikä päihdeongelmallisille naisille ole ollut riittävästi erityispalveluita. Myös fyysisesti huonokuntoisten päihdeongelmaisten määrä on kasvanut mm. sekakäytön yleistyessä, mikä on aiheuttanut tarvetta kehittää asumispalveluita entistä enemmän intensiivisemmin tuettuun ja hoidollisempaan suuntaan. Kaksoisdiagnoosiasiakkaiden tilanne on huomioitu ohjelman aikana, mutta heille suunnattuja hankkeita ei ole saatu käynnistymään ainakaan suuremmissa määrin. Huomion arvoista kuitenkin on, että kaksoisdiagnoosiasiakkaille ja muille hyvin haasteellisille vaikeasti asutettaville asunnottomille järjestetään jatkuvasti perustynä asumispalveluita. Se, ettei ohjelman aikana ole luotu runsaasti uusia asiakasvolyymitään merkittäviä hankkeita, ei merkitse uusien ratkaisumallien kokeilemattomuutta. Esimerkiksi Tampereella on käynnistynyt kaksoisdiagnoosiasiakkaille suunnattu Alma-asumispalveluhanke, jonka sijoittumispaikkaa ei tuoda sen muuhun asuntokantaan integroitumisen vuoksi julkisuuteen. Vastaavia pienimuotoisia räätälöityjä kehittämishankkeita löytyy Suomesta muitakin, vaikka näkyvyyttä saavat usein suurempivolyymit rakennus- ja hankintakohteet.

Kriminalisoituneet narkomaanit on mainittu yökahvila Kalkkersin katuasunnottomista huono-osaisimmaksi ryhmäksi, joka on pahimmin syrjäytynyt asumispalveluista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Asunnottomuuden vähentämishankelman rahoituksella toteutettu vankeihin kohdistuva hanke on ollut Kriminaalihuollon tukisäätiön Vapautuvan tukiohjelma sekä ohjelman aikana toteutettu Yhteistyössä rikoksettomaan elämään -ohjelma YRE. Ohjelman rahoituksella on pystytty tuomaan esille hyviä toimintamalleja asumiseen asumisvalmiuksiltaan erityyppisille vapautuville vangeille. (Granfelt 2003) Vankien osalta on ollut merkityksellistä jo se, että heidän syrjäytymis- ja asunnottomuusproblematiikkaansa on saatu nostetuksi esille (Granfelt 2005). Asunnottomuuden vähentämishankelman aikana on huomattu se, että vangit ovat asumispalveluiden järjestämisen kannalta odotettua huonommassa kunnossa. Toisaalta myös vangeille on pyritty ja pystytty kehittämään kunnalliseen vuokra-asuntokantaan polkuja luoneita yhteistyömuotoja.

Julkisen sektorin toimijoiden kannalta keskeinen ongelma moniongelmaisille kohderyhmille tarkoitettujen hankkeiden käynnistymisessä on ollut kehittämisrahoituksen puute, sillä kunnille projektirahoitusta tarjoavia tahoja on hyvin vähän. Espoo on ollut poikkeuksellinen kaupunki siinä suhteessa, että se on kehittänyt asunnottomien asumispalveluita sekä sosiaali- että terveydenhuollon kansallisella ohjelmarahoituksella. Sosiaalialan kehittämishankkeen rahoituksella toteutettu Vasu-hanke on ollut kuntakentässä harvinainen hanke, jossa on ollut tavoitteena luoda jalkautuvaan lähityöhön perustuva palvelumalli ja arkikuntoutuksen työvälineitä vaikeasti asutettavien asunnottomien selviämismahdollisuuksien parantamiseksi itsenäisessä asumisessa. Muista suurimmista asunnottomuuskaupungeista Lahdessa on ollut vireillä asunnottomien asumispalveluiden kehittäminen ohjelmarahoitteisesti, mutta muutoin hankerahoituksen käyttäminen on ollut vähäistä. Helsingissä sosiaalitoimen toimintamallina on ollut moniongelmaisten asunnottomien tilanteen parantamisessa tiivis yhteistyö järjestöjen kanssa.

Helsingin kaupunki on tehnyt yhteistyötä mm. Helsingin Diakonissalaitoksen kanssa useissa yhteistyöhankkeissa ja on tarjonnut niihin sosiaalityöntekijän työpanosta jalkautuvaan työhön kaikkein vaikeimmin tavoitettavissa olevien asiakkaiden saamiseksi palveluiden piiriin. Myös Kuopiossa tehdään tiivistä kehittämissyhteistyötä paikallisten järjestöjen kuten Sirkkulanpuiston ja Työterapian yhdistyksen kanssa moniongelmaisten asunnottomien tilanteen parantamiseksi. Turussa on ohjelman aikana vakinaistettu projektitoimintana käynnistetty monissa paikoin tarpeellisimmaksi koettu asumispalvelumuoto, jossa huumehoidon laituskuntoutuksesta kotiin palaaville nuorille tarjotaan Luotsi-puolimatkalossa ”pehmeä pudotus” kotiutu-

miseen sekä sen jälkeen mahdollisuus saada jatkokuntoutusta omaan asuntoon Avo-Luotsin kautta. Muita kuin projekteina toteutettuja asumiseen liittyviä uusia kohteita on pyritty rakentamaan ohjelman aikana pääkaupunkiseudulle ja useimmille kasvu-keskuspaikkakunnille, mutta hankkeiden käynnistyminen on viivästynyt etenkin valitusten vuoksi: mm. Tampereella dementoituneille päihdeongelmallisille tarkoitettu hanke on ollut keskeytyksissä naapuruston valitusten vuoksi. Jyväskylän seudullisen asumisneuvojan palkkaaminen sekä Oulussa asunnottomuuden vähentämishankkeen myötävaikutuksella käynnistämä asumisneuvojaprojekti ovat esimerkkejä suurimpien asunnottomuuskuntien asunnottomuutta ennalta ehkäisevästä toiminnasta.

Järjestöillä projektien käynnistäminen moniongelmaisille asunnottomille on riippunut monin paikoin projektirahoituksen toiminnan riskeistä. Järjestöillä on ollut vaikeuksia saada maksusitoumussovitoksia kuntien kanssa edes vähemmän tukea tarvitseville asunnottomille. Tämän vuoksi pääasiassa ympärivuorokautista tukea tarvitsevien asuttaminen kokeilun ajaksi on riski sekä asukkaille että järjestöille, joista suurimmalla osalla ei ole resursseja pitää asumispalvelutoimintaa yllä ilman RAY:n projekti- tai toiminta-avustusta. Katuasunnottomille suunnatun Yökahvila Kalkkersin tapaus osoittaa, mitkä voivat olla seurauksena järjestön jäädessä hankkeen päättymisvaiheessa ilman kunnan rahoitusta. Pääkaupungissa ainutlaatuisen yöaikaan avoinna olevan toimintakeskuksessa rahoituksen karsiminen on merkinnyt kävijämäärän vähenemistä. Asumispalveluissa rahoituksen loppuminen kehittämissuunnitelman päättyessä voi merkitä asunnosta muuttamista tai tukipalveluiden tarjoamisen lakkaamista asunnossa ja siten asukkaan todennäköisempää uudelleen asunnottomaksi joutumista. Lisäksi projektimuotoisena toteutettujen asumispalveluiden koetaan estävän tilapäisyytensä vuoksi asiakkaiden kuntoutumista ja toimintojen kehittämistä, sillä asiakkaan kuntoutumistilanteen sijasta asumisen tuen päättymisen sanelee projektin loppuminen. Myös projektin alku- ja loppuvaiheen asiakasvolyymien vähäisyys vähentää osaltaan toiminnan tehokkuutta.

Asunnottomuuden vähentämishankkeissa on käynnistetty myös hankkeita, joita voi kuvailla Euroopan yleiseurooppalaisen asunnottomuusjärjestöjen liiton FEANTSA:n käyttämän luokittelun perusteella moninäkökulmaista integroitua mallia kehittäviksi projekteiksi. Asunnottomuusohjelman aikana on ollut käynnissä tai suunnitella hankkeita, joissa asuminen ja siinä tukeminen on osa ihmisen elämäntilanteen kehittämistä. Tällöin asunnottomassa ei kiinnitetä huomiota yksinomaan hänen asumisen tarpeeseensa, vaan pyritään luomaan yksinäisille ihmisille sosiaalisia verkostoja ja toimintaa. Asunnon lisäksi yhteisöllisyyttä ja toimintamahdollisuuksia tarjoavia asumismuotoja ovat toteuttaneet ohjelmaan osallistuneista järjestöistä pääkaupunkiseudulla mm. Suomen Settlementiliitto ja sen S-asunnot Oy, jonka Ässäkodeissa on keskeisenä periaatteena yhteisöllisyys sekä Sininauhasäätiö, jonka päihdeongelmallisille suunnatun Puolimatkatopitopi-Katin yhteydessä toimii myös muille kuin talon asukkaille avoin päivä- ja toimintakeskus Karvinen. Suurimmista asunnottomuuskunnista mm. Jyväskylässä sekä Joensuussa on ollut käynnissä asumisen lisäksi asukkaiden sosiaalisten verkostojen vahvistamiseen sekä työllistämiseen ja muuhun aktivoimiseen tähtäviä hankkeita ja vakiintuneita toimintamalleja.

- Asunnottomuuden vähentämishankkeissa on toimenpiteitä pystytty kohdentamaan moniongelmaisten asunnottomien osalta keskeisiin ryhmiin sekä huomioimaan asunnottomuutta ennalta ehkäisevä toiminta. Moniongelmaisten asunnottomien tilanteen erityinen huomioiminen ja siihen puuttuminen sekä ohjelman aikana käynnistetyn työn jatkaminen Pääkaupunkiseudun asunnottomien palvelujen kehittämissuunnitelman hankkeissa on yksi merkittävimmistä asunnottomuusohjelman laadullisista tuloksista. Ohjelman myötä on kehitetty malleja, jossa asumista tarkastellaan osana laajempaa sosiaalisen verkoston ja mielekkään toiminnan sisältävää kokonaisuutta. Tällaisilla

syryntymisen ehkäisyyn tähtäävillä asumisen tukihankkeilla on voitu osaltaan vähentää ongelmien kasautumista ja moniongelmaisuuksien syntymistä.

- Toisaalta ongelman laajuuteen nähden moniongelmaisten kohderyhmien asunnottomuuden vähentämiseen tähtäviä hankkeita on ollut suhteellisen vähän ja ne ovat kohdentuneet suhteellisen rajattuun asiakaskuntaan. Ohjelman myötä ei ole käynnistetty puolimatkan kotien tyyliä tiivistä ympärivuorokautista tukea tarjoavia asumiskokeiluja eikä tukemisen asteeltaan portaittaisia ja tiiviin palveluketjun muodostavia kokeiluhankkeita, joissa asumispalveluita saavien siirtymät asumismuodosta toiseen mahdollistuisivat kitkattomasti.
- Vaikka moniongelmaisille asunnottomille käynnistyneiden hankkeiden ja toteutuneiden kohteiden määrä ei ole suuri, suurimmissa asunnottomuuskaupungeissa tehdään asunnottomuutta vähentävää työtä jatkuvasti matalalla pro ililla osana käytännön perustyötä ja sen kehittämistä.
- Vangeille, huumeongelmallisille sekä muista vakavista sosiaalisista ja terveydellisistä ongelmista kärsiville asunnottomille toteutetut hankkeet ovat olleet harvinaisuudessaan arvokkaita. Moniongelmaisten kohderyhmien tilanteen parempi tuntemus on lisännyt näiden asiakasryhmien tarpeiden tunnistamista ja on nostanut esille marginaaliryhmien, kuten hiv-positiivisten narkomaanien ja prostituoitujen asunnottomien naisten palvelutarpeita. Asunnottomuuden vähentämishojelmien myötä ei siten noussut esille täysin uudenlaisia ja kokonaan palveluiden ulkopuolelle jääneitä asunnottomien ryhmiä, vaan pikemminkin on ollut kyse asunnottomien ryhmien paremmasta ja jäsenyntyneemmästä tarpeiden tunnistamisesta.

Yhteistyö

Asunnottomuuden vähentämishojelman lähtökohtana on ollut toimijoiden yhteisvastuullisuuden ja moniammatillisuuden kehittäminen. Vastuunjako ja yhteistyön kehittäminen on liittynyt perinteiseen vastuunjakoon, jossa erityistä tukea ja huolenpitoa tarvitsevat asunnottomat ovat olleet sosiaaliviranomaisten vastuulla ja ne asunnottomat, joiden ainoa ongelma on ollut asunnon puuttuminen, ovat kuuluneet asuntotoimen piiriin. (Asunnottomuuden vähentämishojelma ...2001, 17, 22) Yhteistyötä on korostettu ohjelmassa sekä erityisenä vastuunjakoon ja yhteistyöhön liittyvänä kehittämis- ja toimenpidealueena että jokaisen toimenpiteen yhteydessä esitettävänä vastuualueiden jakamisena. Yksi asunnottomuuden vähentämishojelman arvioinnin kysymyksistä onkin liittynyt eri tahojen välisen yhteistyön toteutumiseen. Arvioinnin tehtävänä on selvittää, onko eri toimijatahojen yhteistyö ohjelmien toteutuksessa ollut riittävää ja tuloksellista, mikä on ollut seudullisesta yhteistyöstä syntynyt lisäarvo pääkaupunkiseudun ohjelman toteutuksessa ja onko ohjelmien ansioista saatu vaikiinnutettua uusia viranomaisyhteistyön muotoja.

14. Työryhmän esityksen mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä asuntotoimen viranomaisen vastuunjakokysymyksiä asunnottomuuden hoitamisessa selkiytetään työkäytännöissä.
15. Työryhmän mukaan suurimmissa kasvukeskuksissa olisi tehostettava kunnan eri sektoreiden, lääninhallitusten, eri palvelutuottajien sekä vapaaehtoissektorin yhteistyötä asunnottomuuden torjumiseksi seudullisella tasolla perustamalla yhteistyöelimiä.

Asunnottomuuden vähentämishjelma on toiminut aktiivisena eri toimijoita verkostoivana tahona. Järjestöjen ja kuntien edustajat eri puolilta Suomea koonneiden seminaarien lisäksi myös kuulemis- ja esittelytilaisuudet etenkin pääkaupunkiseudulla toimivien järjestöjen toiminnasta ovat lisänneet yhteistyötä eri tahojen välillä. Seminaareja on järjestetty mm. tutkimushankkeisiin liittyen tuetun asumisen toimintamalleista ja erityiskohteista, asumisneuvonnasta ja asuntohäädöistä, lakiesityksistä kuten erityisryhmien asunto-olojen kehittämiseen liittyvästä avustuksesta, sekä erityisesti valtakunnalliseen asunnottomuusohjelmaan liittyen asunnottomuudesta kasvukeskuksissa. Myös vuonna 2004 suurimmissa asunnottomuuskuunnissa toteutettujen kuntakierrosvierailujen on todettu koonneen harvinaisella tavalla paikallisia toimijoita yhteen. Ohjelman järjestämät tilaisuudet on koettu vähemmän merkityksellisiksi alan ”konkareille”, mutta etenkin uusille toimijoille ja asiakastyötä tekeväille henkilöstölle kuten projektityöntekijöille ne ovat olleet tärkeitä kontaktien luomisen ja vertaisoppimisen paikkoja. Ohjelman myötä syntyneen yhteistyön ja erilaisten palvelutuottajien esittelemisen lisäarvona on ollut kunnissa virikkeiden saaminen omaan kehittämistyöhön.

Kunnille tehdyn asuntoasiakyselyn mukaan maan asuntotoimista tekee 39 % yhteistyötä kunnassa muiden hallintokuntien kanssa, 54 % järjestöjen kanssa ja 40 % muiden kuntien kanssa (Hiltunen & Mynttinen 2005, 25). Suurimmissa asunnottomuuskaupungeissa asuntotoimet ovat tehneet paljon valtakunnallista ja seudullista yhteistyötä, jota on tehty pääkaupunkiseudun lisäksi mm. Jyväskylän, Tampereen ja Joensuun seuduilla. Maan suurimpien kaupunkien asuntotoimien edustajat kokoontuvat vuosittain keskinäisiin palaverihin. Asuntotoimien keskinäisen yhteistyön lisäksi toimintaa on kehitetty yhteistyössä myös yleishyödyllisten vuokra-asunontuottajien kanssa. Kasvukeskuksissa sosiaalitoimien keskinäinen yhteistyö on ollut vähäisempää asunnottomuuden tiimoilta, vaikka sosiaalityön edustajat ovatkin jossain määrin käyneet tutustumisvierailuilla toisilla paikkakunnilla. Etenkin Jyväskylä ja Kuopion on mainittu vierailukohteiksi. Pääkaupunkiseudun ulkopuolelta ainoastaan Jyväskylän sosiaalitoimessa on käynnistetty seudullista poikkihallinnollista yhteistyötä asunnottomuuden ja asumispalveluiden asunnottomuuden tiimoilta.

Asuntotoimen rooli asunnottomuusasioiden koordinoijana vaikuttaa keskimääräistä painottuneemmalta Vantaalla, Tampereella ja Jyväskylässä, kun puolestaan Kuopiolla on vahvimmat perinteet laaja-alaisesti poikkihallinnollisesta yhteistyöstä asunnottomuusasioissa. Kuopiossa toimii asunnottomuuden vähentämisen ja erityisasumisen hallintoalan johtajien välinen koordinaatioryhmä, poikkihallinnollinen erityisasumisen ryhmä sekä kolme asumisen tukityötä ja asukasvalintaa tekevien sosiaali- ja terveystoimen työntekijöiden työryhmää. Kasvukeskuksissa olevat asunnottomuuden vähentämisen työryhmät ovat sekä pysyviä että tilapäisiä: Kuopiossa ja Tampereella poikkihallinnolliset asunnottomuustyöryhmät ovat pysyviä; Oulussa poikkihallinnollinen asunnottomuustyöryhmä on ollut tilapäinen, kun asiakastyön tasolle on kehittynyt ohjelman myötä pysyviä yhteistyömalleja, ja Joensuussa toimii pysyvä asuntotyöryhmä ja tilapäisesti kokoontunut asunnottomuusryhmä.

Monen toimialan vastuualueelle samanaikaisesti ulottuva asunnottomuus pyritään huomioimaan keskittämällä asunnottomien palvelut kunnassa jollekin organisaatiolle, jotta asiakkaan viranomaiselta toiselle pompottelu vähentyisi. Helsingin asunnottomien sosiaalitoimiston lisäksi erityisesti asunnottomien asioista vastaavia yksiköitä on vain Turussa ja Lahdessa toimivat erityissosiaalitoimistot. Koordinoivan tahon tärkeys asunnottomuusasioissa ilmenee mm. siinä, että Joensuussa on pyritty käynnistämään asunnottomuuskoordinaattorin toimintaa järjestöjen hankerahoituksella, kun toimintaa ei ole pystytty käynnistämään kunnan perusrahoituksella resurssipulan vuoksi. Yksi yhteistyön toteutumiseen vaikuttava tekijä on suurimmilla asunnottomuuspaikkakunnilla sosiaali- ja terveystoimen organisoituminen. Niissä kaupungeissa, joissa päihde- ja mielenterveyspalvelut ovat kauempana varsinaisesta

sosiaalityöstä eli käytännössä terveystoimen alaisuudessa, näiden asiakasryhmien asunnottomuusasioiden hoitamisen on koettu olevan jossain määrin hankalaa.

Keskinäistä yhteistyötä tehdään myös asunnottomien parissa toimivissa järjestöissä ja säätiöissä. Pääkaupunkiseudulla toimivilla järjestöillä on ollut käytännön yhteistyömuotojen lisäksi oma yhteistyöfooruminsa, psykososiaalista työtä tekevien yhteistyöryhmä, joka on käynnistänyt toimintansa ohjelman aikana. Muista suurista asunnottomuuspaikkakunnista mm. Kuopiossa ja Tampereella järjestöt ovat tehneet keskinäistä yhteistyötä päällekkäisten palvelumuotojen kehittämisen estämiseksi. Järjestöt ovat voineet olla myös yhteistyön käynnistäjän ja edistäjän roolissa kuten Joensuussa ja Oulussa toteutetut asunnottomuuteen liittyvät hankkeet ovat olleet. Oulussa mielenterveyskuntoutujille asumisneuvontaa kehittänyt projekti on järjestänyt kuntien asuntotoimelle, sosiaalitoimen mielenterveysasioista sekä päihdepalveluista vastaaville tahoille, kunnallisen vuokratyöyhtiön edustajille sekä kolmannen sektorin toimijoille kuten seurakunnille, kriminaalihuollon edustajille ja yleishyödyllisille rakennuttajille keskinäisiä kokoontumisia muutaman kerran vuodessa.

Pääkaupunkiseudulla on toteutettu yhteistyötä etenkin asuntotoimien kesken sekä kuntien sisällä asuntotoimen ja sosiaalitoimien välisesti mm. erilaisissa säännöllisesti kokoontuvissa asukasvalintaan liittyvissä työryhmissä. Pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämisen ohjelman myötä etenkin kaupunkien välinen poikkihallinnollinen yhteistyö on tiivistynyt, kun kaupunkien sosiaali- ja terveystoimien ja asuntotoimien yhteinen keskustelu on mahdollistunut. Pääkaupunkiseudun asunnottomuusohjelman loppuvaiheessa Espoossa järjestetty tilaisuus on koettu joissain kolmannen sektorin organisaatioissa ensimmäiseksi todelliseksi seudullisen yhteistyön pelinavaukseksi. Osalla järjestöistä kuntien kanssa toteutettava yhteistyö on tiivistynyt jo ohjelman aikana. Kokonaisuudessaan järjestöjen ja kuntien välinen käytännön yhteistyö ei ole kehittynyt aivan odotusten mukaisesti pääkaupunkiseudulla. Yhteistyötä ei ole kehittynyt koko kaupungin laajuisesti, sillä suurissa pääkaupunkiseudun kunnissa on toteutettu eri alueilla ja toimialoilla ohjelman tavoitteisiin nähden jopa ristiriitaista toimintaa. Pääkaupunkiseudulla tämä on näkynyt mm. kaavoittamisesta ja tonttien jakamisesta vastaavien tahojen osallistumisen vähäisyydessä sekä moniongelmaisten tuki- ja palveluasumisen kannalta tärkeän terveystoimen osallistumisen ja yhteistyön vähäisyydessä. Pääkaupunkiseudulla yhteistyön sektoreittainen ja alueittainen hajanaisuus on konkretisoitunut etenkin Helsingissä vaikeutena löytää sopivia tontteja ja tiloja asunnottomille, vaikka pieniä käytöstä poistuneita tiloja on tarjottu saneerattavaksi muille tahoille ja tarjottu vapaita tontteja osalle toimijoista.

Yksi keskeisimmistä pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishankkeiden saavutuksista on sen käynnistämä jatkotyöskentely, jossa pääkaupunkiseudun kunnat ovat sopineet työskentelevänsä seudullisen asunnottomien asumispalveluiden kehittämissuunnitelman pohjalta vuosina 2005–2007. Kaupungit ovat saaneet Kansallisen terveydenhuollon kehittämishankkeen varoista valtionavustusta asunnottomien palveluiden kehittämisyksikkö -hankkeeseen, jonka tavoitteena on käynnistää, organisoida ja vakiinnuttaa asunnottomien asumispalveluiden seudullisen yhteistyöverkoston toiminta pääkaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskuksen (SOCCA) hallinnoimalla hankkeella tähdätään asunnottomuutta pysyvästi vähentävien toimintamallien kehittämiseen vaikeimmin asutettavien asunnottomien palveluissa. Verkoston toimintasuunnitelman mukaan hankkeessa toteutetaan myös kehittämistyötä tukevia selvityksiä asuntoloiden ja muiden asumispalveluiden laatukriteereistä, nykyisten asunnottomien asumispalveluista ja palvelutarpeista, vaikeimmin asutettavien asunnottomien tuki- ja asumispalveluiden käyttötalouden rahoitusvaihtoehdoista, kilpailusäädösten ja -käytäntöjen soveltamisesta palvelujen tuottamiseen sekä asunnottomuutta ennaltaehkäisevistä palveluista ja etuisuuksista.

- Useimmilla suurilla asunnottomuuspaikkakunnilla on ollut jo ennen ohjelmaa säännöllistä poikkihallinnollista yhteistyötä mm. asukasvalinnan tiimoilta. Asuntotoimen edustajien aktiivisuudella on ollut merkitystä ohjelmasta saadun tiedon välittymiseen myös kaupunkien sosiaalitoimen edustajille. Tiedon välittymiseen on vaikuttanut kuntien asunto- ja sosiaalitoimen välisen aiemman yhteistyön tiiviys.
- Etenkin niillä paikkakunnilla, joissa asunnottomuusasiat ovat tulleet entistä näkyvämmiin esille ohjelman aikana, asunnottomuusohjelmalla voi katsoa olleen yhteistyörakenteita luonutta ja vahvistanutta vaikutusta. Ohjelman myötä kehittyneitä uusia yhteistyörakenteita on syntynyt kaupunkien sisälle mm. Espoossa ja Tampereella hallinnonalojen johdon välille sekä Oulussa asiakastyön tasolle. Yhteistyöstä syntynyt lisäarvo on näkynyt eniten pääkaupunkiseudulla sekä valtakunnallisen ohjelman ohjausryhmäedustuksen omaavalla Tampereella, jonka omassa asunnottomuusohjelmassa on nähtävissä viitteitä valtakunnallisen keskustelun vaikutuksesta.
- Vaikka kunnissa on toimivia asukasvalintaan liittyviä työryhmiä ja muita yhteistyöryhmiä, eri sektoreiden väliset vastuunjaot laajemmissa asunnottomuuteen liittyvissä asioissa ovat joillakin paikkakunnilla jossain määrin epäselvät. Osin toimijoiden paljoudesta ja ongelmien mittavuudesta johtuen etenkin pääkaupunkiseudulla on ollut eri sektoreilla toimivien tahojen välisessä yhteistyössä tietynlaista hajontaa. Asunnottomuuden vähentämishjelma ei ole siten pystynyt kaikilta osin parantamaan kuntien yhteistyökäytäntöjä monimuotoisessa asunnottomuuden vähentämisessä. Ohjelman vaikutukset paikkakuntien yhteistyön vahvistumiseen ovat voineet olla vähäiset myös sen vuoksi, että yhteistyö on koettu jo entuudestaan tiiviiksi kuten esimerkiksi Kuopiossa.
- Valtakunnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna asuntotoimen välillä on ollut jo ennen asunnottomuusohjelmaa suhteellisen tiivistä yhteistyötä sekä pääkaupunkiseudun kuntien että suurimpien kaupunkien asunnottomuustointen kesken. Pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishjelmassa on saatu ensimmäisen kerran kaikkien kaupunkien sosiaalitoimen edustajat mukaan yhteiseen asunnottomuudesta käytävään seudulliseen keskusteluun. Asunnottomuusohjelman avulla on saatu luotua myös valtakunnallista ohjelman aikaista verkostoitumista suurimpien asunnottomuuspaikkakuntien ja niissä toimivien järjestöjen kesken. Ohjelman lisäarvona on ollut siten tavanomaisesta poikkeavien poikkihallinnollisten yhteistyöfoorumien luominen, mikä on poikanut osin pysyvääkin yhteistoimintaa uusien järjestöjen ja kuntien välille.
- Seudullisuutta ei ole pidetty kaikissa kasvukeskuskunnissa tarpeellisena ympäristökuntien vähäisen asunnottomien määrän vuoksi, mutta etenkin ympäristökunnista asunnottomia vetävillä paikkakunnilla on koettu tarvetta seudullisen yhteistyön tiivistämiselle mm. päihdeongelmaisten asunnottomien asumispalveluiden kehittämiseksi. Kasvukeskuksista Jyväskylässä on tehty seudullista asunto- ja sosiaalitoimen edustajien välistä yhteistyötä asunnottomuuteen liittyen. Seudullisen yhteistyön luominen järjestöjen ja kuntien välille on riippunut paljolti kolmannen sektorin toimijoiden omasta aktiivisuudesta. Seudullisuutta on pidetty erityisen hyvänä lisäarvoa tuoneena tekijänä pääkaupunkiseudulla, sillä se on estänyt kaupunkien sisäiselle toiminnalle tyypillisen asunnottomuusasioiden marginalisoitumisen.
- Ohjelma-asiakirjassa mainituista toimijoista ainoastaan lääninhallitukset ovat jääneet pääosin näkymättömiksi asunnottomuusasioihin liittyvän yhteistyön kehittämisessä. Myös ministeriötasolla yhteistyö on jäänyt ohjelman aikana toivottua vähäisemmäksi. Sosiaali- ja terveysministeriön panostukset sitouttaa kuntien sosiaali- ja terveystoimet

asunnottomuuden vähentämishjelmiin sekä tukea niitä tavoitteiden täyttämässä ovat olleet suhteellisen vähäiset, mikä on osaltaan vaikuttanut tuki- ja palveluasumista koskeviin tuloksiin ohjelmissa.

Tutkimus- ja kehittämistyö

Vuonna 2001 ohjelman käynnistymisvaiheessa on todettu asunnottomuutta käsittelevän tutkimustoiminnan olevan sattumanvaraista ja koordinoimatonta. Tämän vuoksi asunnottomuuden vähentämishjelman työryhmä on ehdottanut käynnistettäväksi asunnottomuutta prosessina käsitteleviä tutkimuksia, asunnottomien lukumäärää selvittävän asuntomarkkinakyselyn metodologian ja tiedon luotettavuuden kehittämistä, tuki- ja palveluasuntojen tarpeen määrän selvittämistä asunnottomille ja asunnottomuusuhan alaisille erityisesti mielenterveyskuntoutujille sekä RAY:n käynnistämänä hankkeen asunnottomien asuttamisen ja tuen mallien arvioimiseksi. Myös asunnottomuusohjelman seuranta ja arviointi on kuulunut ohjelman tutkimus- ja kehittämistyön piiriin. (Asunnottomuuden vähentämishjelma...2001, 23–24)

16. Työryhmä on esittänyt, että YM, STM, RAY ja ARA varaavat riittävät resurssit tutkimus- ja kehittämishankkeiden toteuttamiseen.

Asunnottomuusohjelman rahoituksella tehty tutkimus on kohdentunut erilaisten erityisryhmien asunnottomuuteen ja heidän asumisensa tukemiseen. Tutkimuksissa, selvityksissä ja oppaissa on käsitelty monipuolisesti perinteisemmin asuntopoliikkaan liittyviin teemoja kuten pienasuntojen rakentamista, häätöjen ehkäisyä ja asukasvalintaa, Nimby-ilmiötä, asumisneuvontaa sekä heikoimmassa asemassa olevassa asunnottomien ja muiden asunnottomien marginaaliryhmien tilannetta ja selvitetty kehittämistyön tueksi asunnottomien asumispalveluita pääkaupunkiseudulla. Erilaisissa ohjelmissa tuotetaan tyypillisesti pääasiallisesti tai yksinomaan tutkimuksellista materiaalia, mutta asunnottomuuden vähentämisen ohjelmassa on tuotettu ohjelman aikana myös käytännön tason toimintaa suoraan hyödyttävää esite- ja opasmateriaalia.

Asunnottomuuden vähentämisen ohjelmasta on rahoitettu ympäristöministeriön toimesta tai osarahoituksella erityisryhmiin kohdentuvia tutkimushankkeita koskien maahanmuuttajien (Rastas 2002) ja vankien (Granfelt 2003) asunnottomuutta. Tutkimushankkeissa on arvioitu erityisryhmien kuten vankien, mielenterveysongelmaisten ja päihdeongelmaisten tuetun asumisen malleja (Hynynen toim. 2005) tutkittu tuetun asumisen ja palvelutoiminnan yhteyttä lähiympäristöön naapuruussuhteita koskevassa tutkimuksessa (Kopomaa 2005) sekä selvitetty asuntohäätöjen kehitystä ja kokemista (Salovaara-Karstu & Muttilainen 2004). Ohjelmassa on tuotettu asuntojen rakentamiseen liittyviä seudullisia edellytyksiä pienasuntojen rakentamiseen selvittävä opas (Miten...2004) sekä opas hyvistä pienasuntorakentamiseen liittyvistä käytännöistä asuntotasolla (Kaipiainen 2005). Valtion asuntorahasto on pienasuntorakentamiseen liittyvien oppaiden tekemisen lisäksi muokannut kuntien asuntomarkkinaselvitystä asunnottomuusosuuden osalta, tehnyt kyselyn kuntien tuki- ja palveluasumistarpeesta sekä toteuttanut arava- ja korkotukivuokra-asuntoja koskevan asukasvalintaoppaan vuonna 2003, josta on tehty päivitetty versio vuonna 2005. Ympäristöministeriön rahoituksella on toteutettu useita tutkimuksia sekä asumisneuvontaan liittyvä esite. Merkittävin STM:n hallinnonalaan kuuluva tutkimus on RAY:n rahoittama kaksoisdiagnoosiasiakkaita koskeva arviointitutkimus sekä moniongelmaisten asunnottomien naisten asumispalvelutarpeita koskenut selvitys. (Tervonen 2004)

Suomalaisista yliopistoista Tampereen ja Helsingin yliopistossa on tehty asunnottomuutta ja asumispalveluita käsitteleviä akateemisia tutkimuksia mm. Suomen Akatemian tutkimusohjelmien yhteydessä. Asumisen professuurin myötä asumiseen ja asunnottomuutta käsittelevä yliopistollinen tutkimus tulee lisääntymään myös Kuopion yliopistossa. Ministeriöiden rahoittamien tutkimusten ja selvitysten ohella myös erilaiset asunnottomuuspaikkakunnilla toimivat järjestöt ja projektit ovat tuottaneet jossain määrin asunnottomuuteen ja asumispalveluihin liittyviä selvityksiä, tutkimuksia ja arviointiraportteja. Suurimpien asunnottomuus kuntien edustajien mukaan asunnottomuudesta ja asumisesta on saatavilla tietoa, mutta se on hajanaisesti ja vaivannäön takana koottavissa olevaa. Kaupungeissa onkin ollut tarvetta asuntoasioiden tietopankille, jossa asunnottomuutta käsiteltäisiin yhtenä osiona. Valtion asuntorahaston kokoamia hyvien käytäntöjen kuvauksia pidetään hyvänä, mutta toiveita on ollut laajemmalle ja systemaattisemmalle tiedonkeruulle aiheesta.

- Päävastuu tutkimusten ja kehittämistyön teettämisestä on ollut ympäristöministeriöllä. Ohjelman aikana on toteutettu useita asunnottomuuteen liittyviä tutkimuksia, selvityksiä ja artikkeleita sekä tuotettu käytännönläheisiä oppaita. Asunnottomuuden vähentämisen ohjelman tutkimus- ja kehittämistoiminnassa on siten huomioitu sekä asunnottomuuden ennaltaehkäisemiseen että vähentämiseen liittyvien asunto- ja sosiaalipoliittisten julkaisujen tuottaminen.

5 Arvio vuosina 2001–2005 toteutettujen asunnottomuuden vähentämishjelmien tuloksellisuudesta ja merkityksestä

Keskeinen asunnottomuuden vähentämishjelmien arvioinnin tavoite on ollut selvittää, ovatko ohjelmien toimenpiteet olleet riittäviä ja vaikuttavia ja onko eri toimenpiteiden välillä merkittäviä eroja toteutumassa ja vaikuttavuudessa.

Asunnottomuusohjelman toimenpiteiden arvioimista vaikeuttaa se, että suurimmilla asunnottomuuspaikkakunnilla käytettävät keinot asunnottomuuden vähentämiseksi vaihtelevat mm. paikkakunnalla toimivien yksityissektorin toimijoiden määrän ja ostopalveluiden käytön sekä olemassa olevan tukiasunto- ja jälleenvuokrauskannan perusteella.

- Valtakunnallinen tavoite on ollut koko maan asunnottomuutta ajatellen määrällisiltä tavoitteiltaan suhteellisen matala. Jälkikäteen tarkasteltuna 1 000 asunnon vuositavoite olisi tullut asettaa erikseen suurille kasvukeskuksille ja seurata sen toteutumista pääkaupunkiseudun ulkopuolisilla paikkakunnilla sen lisäksi, että pääkaupunkiseudulle luotiin oma tavoiteohjelma.
- Asunnottomuusohjelmiin olisi tullut luoda tehokkaampi seurantajärjestelmä nimenomaan asunnottomille suunnattujen asuntojen rakentamiselle, hankinnalle sekä asukasvalinnalle, jolloin olisi voitu yleisten vuokra-asuntomarkkinoiden asuntotuotannon kehittymisen sijasta seurata asunnottomuuteen kriittisesti vaikuttavien tekijöiden muuttumista ohjelman aikana.
- Valtakunnallisessa asunnottomuusohjelmassa ei ole myöskään ollut seurantajärjestelmää tuki- ja palveluasuntojen rakentamiselle, mikä useiden asunnottomien parissa käytännön työtä tekevien näkemysten mukaan oleellinen keino asunnottomuuden vähentämiseksi. Kummassakaan ohjelmassa ei myöskään seurattu asumisen tukipalveluiden määrän eikä laadun kehittymistä, jolloin ei voida arvioida, onko suurimmissa asunnottomuuskuunnissa tapahtunut muutosta asumisneuvonnassa tai tuki- tai palveluasumisessa.

Taulukko 23: Valtakunnallisen ohjelman tavoitteet ja toteutuma.

Tavoite: TUHAT ASUNTOA VUODESSA		Toteutuma
750	hankinta omapääoma, laitosavustuksella ja hankintalainoituksella	aravavuokra-asuntojen rakentamismäärä on laskenut, mutta pysynyt hyvin yli tavoitteen; omapääoma-avustuksella keskimäärin noin 520 asuntoa vuodessa; laitosavustuksella ei tuotettu hankkeita
200	asukasvalinnan uudelleen suuntaamisella	käytettävissä ei ole yhdenmukaista seurantatietoa asukasvalinnan uudelleen suuntaamisesta; vuosittain asutettujen yksinäisten asunnottomien määrä suurimmilla asunnottomuuspaikkakunnilla on kasvanut ajanjaksolla vuosina 2001–2004 noin 1 700:sta noin 2 100:aan
200	tuki- ja palveluasuntojen rakentamisella	käytettävissä ei ole seurantatietoa tuki- ja palveluasuntojen määrän arvioimiselle; toteutuneet kohteet ovat olleet tarpeeseen nähden asiakasmäärältään vähäisiä
50	nuorisoasuntojen rakentamiseen	toteutunut hyvin ja helpottanut etenkin tilapäisesti tuttavien ja sukulaisten luona asuvien tilannetta, vähentänyt ikäryhmälle tyypillisen määräaikaisissa työsuhteissa olevan pienituloisen pääasiassa kitka-asunnottomien ryhmän tilannetta; tarve jatkuu edelleen nuorten varhaisen itsenäistymistoiveen myötä; ohjelman aikana tuotettu nuorisoasuntoina kohtuuhintaisia monikäyttöisiä pienasuntoja, jotka ovat tarvittaessa myös muiden ryhmien käytettävissä

Lähde: Asunnottomuuden vähentämishjelma ...2001, 17.

Asunnottomuuden vähentämishjelmalla on ollut asunnottomien määrään liittyvänä tavoitteena asunnottomien määrän kasvun estäminen. Ennen ohjelmaa toteutuneella kasvuvauhdilla asunnottomuuden ennakoitiin nousevan 12 000 asunnottomaan, mutta toimenpiteillä on haluttu sen pysähtyvän 8 000 asunnottomaan. (Asunnottomuuden vähentämishjelma...2001, 17)

Vaikka päihteen käyttö ei ole ainoa syy asunnottomuuteen, lisääntynyt päihteen käyttö on näkynyt mm. ensisuoja- ja paikkojen täyttymisenä esimerkiksi Tampereella sekä luottohäiriöiden ja häätöjen määrän kasvuna itäviinan ongelma-alueella Joensuussa. Myös nuorten kasvanut tarve itsenäistyä mahdollisimman varhain siirtymällä omaan asuntoon on näkynyt kavereiden luokse majoittuvien ja asunnottomiksi kirjautuvien nuorten lisääntymisenä.

Taulukosta 24 ilmenee, kuinka asunnottomuus on vähentynyt käytännöllisesti katsoen jokaisella kasvukeskuspaikkakunnalla. Vaikeimpien asunnottomuuskuntien osuus koko maan asunnottomista on laskenut koko maan asunnottomista ohjelman aikana 78 prosentista 75 prosenttiin. Asunnottomuuden vähenemistä on tapahtunut suhteessa eniten pääkaupunkiseudulla, sillä muiden suurimpien asunnottomuuskuntien tilanne on pysynyt suhteellisen samana verrattuna koko maan tilanteeseen asunnottomien määrän laskusta huolimatta.

Taulukko 24: Yksinäiset asunnottomat vuosina 2001–2005.

	Yksinäiset asunnottomat*					muutos 2001–2005	
	2001	2002	2003	2004	2005	lkm	%
Helsinki	4 700	4 600	3 515	3 270	3 095	-1 605	-34
Espoo	580	529	446	438	393	-187	-32
Tampere	580	593	504	496	522	-58	-10
Vantaa	507	431	479	477	470	-37	-7
Turku	469	452	425	343	338	-131	-28
Lahti	347	325	305	263	247	-100	-29
Oulu	170	178	103	138	121	-49	-29
Kuopio	163	147	180	196	183	+20	+12
Joensuu	158	162	179	161	140	-18	-11
Jyväskylä	135	153	120	103	100	-35	-26
Koko maa	9 966	9 561	8 186	7 651	7 430	-2 509	-25
Helsinki, Espoo ja Vantaa yht.	5 787	5 560	4 440	4 185	3 958	-1 829	-32
Helsinki, Espoo ja Vantaa yhteensä/ osuus koko maan yksinäisistä asunnottomista	58 %	58 %	54 %	55 %	53 %		
Muut suurimmat asunnottomuus- kunnat yhteensä (Tam- pere, Turku, Lahti, Oulu, Kuopio, Joen- suu, Jyväskylä)/osuus koko maan yksinäisistä asunnottomista	2 022	2 010	1 816	1 700	1 651	-371	-18
Muut suurimmat asunnottomuus- kunnat yhteensä/osuus koko maan yksinäisistä asunnottomista	20 %	21 %	22 %	22 %	22 %		
Vaikeimmat asun- nottomuus- kunnat yhteensä	7 809	7 570	6 256	5 885	5 609	-2 200	-28
Vaikeimpien asun- nottomuus- kuntien osuus koko maan yksinäisistä asunnottomista	78 %	79 %	76 %	77 %	75 %		

Lähde: Tiitinen 2002, Tiitinen 2003, Tiitinen & Ikonen 2004, Tiitinen & Peltas 2005, Ikonen & Tiitinen 2006 /* Vuonna 2001 tehty muutoksia asunnottomuuden määrittelyyn. Vuonna 2003 Helsingin yksinäisten asunnottomien määrä väheni edellisiin vuosiin verrattuna myös (n. kolmesataa) ilman asuntoa olevien vapautuvien vankien määrää koskevan tiedonkeruun tarkennuksen vuoksi.

Asunnottomuustilastojen mukaan asunnottomuus näyttää vähentyneen kaikissa asunnottomuusryhmissä yhtä tasaisesti. Määrällisesti eniten väheni tuttavien ja sukulaisten luona majoilevien asunnottomien osuus, kun vähiten ovat laskeneet ulkona sekä laitoksissa asuvien määrät. Toisaalta on huomioitava, että tilapäisesti sukulaisten ja tuttavien luona asuvien asunnottomien määrän selvittäminen perustuu osin arviointeihin ja on siten tulkinnanvaraisempaa kuin esimerkiksi laitosasunnottomien määrän kartoittaminen.

Tilastot eivät kuitenkaan tavoita koko asunnottomuusilmiötä, sillä esimerkiksi Yökahvila Kalkkersin tai Kulttuuriyksikkö Stoorin näkökulmasta ulkona olevia näyttää olevan enemmän kuin poikkileikkaustietoon perustuvista asunnottomuustilastoista voi päätellä.¹³ Osalla asunnottomuus merkitsee kierteilyä erilaisissa paikoissa olematta

13 Esim. Stoorissa käyvistä asunnottomista, joita oli yli 40 % (N=81) kaikista tutkimukseen osallistuneista asiakkaista, lähes puolet ilmoitti yhdeksi asuintavakseen ulkona asumisen ja kolmasosa sanoi asuvansa pelkästään ulkona.

kirjoilla missään. Kalkersissa ja Stoorissa asioivilla asunnottomilla erilaisten päih-teiden ongelmakäyttö on yleistä, ja asunnottomat ovat todella huonossa kunnossa niin fyysisesti kuin psyykkisestikin. (Vailla vakinaista.. 2005; Törmä & Huotari 2005). Stoorin asiakastutkimuksen mukaan asunnottomat olivat muita useammin käyttä-neet sosiaali- ja terveyspalveluita, erityisen paljon eri palveluita käyttäneet olivat lähes kaikki asunnottomia (Törmä & Huotari 2005). Samalla kuitenkin on pulmana jääminen sellaisten palvelujen ulkopuolelle, jotka toisivat pysyvemmän kohennuksen elämään

Taulukko 25: Asunnottomuus asumismuodon mukaan vuosina 2001–2005.

Yksinäiset asunnottomat*	Koko maa					muutos 2001–2005	
	2001	2002	2003	2004	2005		
Ulkona, tilapäissuojissa, asuntoloissa	2 160	2 060	1 990	1 910	1 623	- 537	- 25 %
Laitoksissa	2 080	2 080	1 640	1 550	1 563	- 517	- 25 %
Tilapäisesti tuttavien ja sukulaisten luona	5 720	5 420	4 560	4 190	4 244	- 1 476	- 26 %
Yksinäiset asunnot- tomat yhteensä	10 000	9 560	8 190	7 650	7 430	- 2 509	- 25 %
						muutos 2001–2004	
Asunnottomat perheet	782	774	415	357	355	-427	- 55 %

Lähteet: Tiitinen 2002, Tiitinen 2003, Tiitinen & Ikonen 2004, Tiitinen & Peltas 2005, Ikonen & Tiitinen 2006 / *Vuonna 2001 tehty muutoksia asunnottomuuden määrittelyyn. Vuonna 2003 Helsingin yksinäisten asunnottomien määrä väheni edellisiin vuosiin verrattuna myös (n. 300) ilman asuntoa olevien vapautuvien vankien määrää koskevan tiedonkeruun tarkennuksen vuoksi

Vuosien 2002–2005 välisenä ajanjaksona poikkileikkaustilanteen mukaisesti tarkas-teltuna ulkona asuvien osuus kasvoi prosentuaalisesti eniten suurimmista asunnot-tomuuskaupungeista Helsingissä, Tampereella ja Turussa. Eniten vähennystä ulkona asuvien osuudessa on ollut Vantaalla ja Lahdessa. Asuntoloissa ja tilapäismajoitukses-sa olevien osalta eniten vähentymistä on tapahtunut Turussa ja Kuopiossa, vastaavasti prosentuaalinen kasvu on ollut suurinta Joensuussa, Oulussa ja Vantaalla. Laitoksessa asunnon puutteessa asuvien asunnottomien¹⁴ osuus on kasvanut eniten Kuopiossa ja Vantaalla, vähentymistä tässä ryhmässä on tapahtunut eniten Lahdessa ja Jyväskylässä. Asunnottomuusohjelman aikana on asunnottomaksi vapautuvien vankien määrän arviointia tarkennettu kunnissa, jolloin heidän määränsä on vähentynyt myös laskentatavan muutoksen vuoksi. Oulussa ja Jyväskylässä on vähentynyt eniten tuttavien ja sukulaisten asuvien määrä. Suurimmista asunnottomuuskaupungeista ainoastaan Lahdessa on arvioitu tuttavien ja sukulaisten luona asunnon puutteessa asuvien määrän nousseen.

Suurin osa maan asunnottomista perheistä on Helsingissä. Pääkaupungissa oli vuonna 2001 625 asunnottomaa perhettä, kun heitä oli vuonna 2004 180. Muissa kas-vukeskuksissa on puolestaan tapahtunut jonkin verran asunnottomien perheiden lisääntymistä, sillä maan muilla suurilla asunnottomuuspaikkakunnilla oli vuonna 2001 95 asunnottomaa perhettä, kun asunnottomana oli vuonna 2004 129 perhettä. Perheiden asunnottomuuden vähentyminen näkyy toisaalta suurimpien asunnotto-muuskuntien asuttamien perheiden vähentyneessä määrässä. Tämä voi johtua mm. siitä, että häätöuhkatilanteessa lapsiperheillä hädästä sopiminen on yleisempää kuin yksin asuvilla miehillä. (Salovaara-Karstu & Muttilainen 2004)

14 * Luku laskettu vuosilta 2002–2005, sillä vuonna 2001 vankien osuutta ei ole ilmoitettu erikseen kuten ei myöskään vuonna 2004.

Taulukko 26: Asutetut perheet vuosina 2001–2005.

	2001	2002	2003	2004	2005
Helsinki	290	300	250	230	191
Espoo	105	115	85	80	70
Tampere	-	29	30	34	28
Vantaa	12	110	25	29	25
Turku	34	17	20	14	23
Lahti	20	15	15	44	41
Oulu	46	37	5	2	2
Kuopio	10	7	5	11	5
Joensuu	9	10	17	8	18
Jyväskylä	22	13	5	5	4
Yhteensä	548	653	457	457	407

Lähteet: Tiitinen 2002, Tiitinen 2003, Tiitinen & Ikonen 2004, Tiitinen & Peltas 2005, Ikonen & Tiitinen 2006.

Asunnottomuuden vähentämishjelman toimenpiteiden riittävyyden ja vaikuttavuuden arvioimista suhteessa asetettuihin tavoitteisiin vaikeuttaa asunnottomuuteen ilmiönä olennaisesti liittyvät piirteet. Ensinnäkin asunnottomuus on moninainen ilmiö, jossa ihmiset määrittyvät asunnottomiksi tavallisimmin ohjautuessaan julkisen sektorin palveluiden piiriin kuten asuntoa tai päihdepalveluita hakiessaan. Asunnottomuus ei ole myöskään stabiili samaa kohderyhmää koskeva ilmiö, vaan prosessinomaisesti muuttuva virta, josta poistuu ihmisiä samanaikaisesti kun heitä tulee lisää asunnottomiksi. Asunnottomat eivät ole myöskään mm. ikäryhmittäisten luokitusten tapainen yksiselitteisesti määrittyvä kollektiivinen ryhmä.

Ohjelman aikana asuntopulasta johtuvan asunnottomuuden vähenemiseen on vaikuttanut alhainen korkotaso ja sen myötä lisääntynyt omistusasuminen, mikä on vaikuttanut vuokra-asuntotilanteeseen. Asunnottomuuden kasvua on puolestaan aiheuttanut mm. kasvanut alkoholin kokonaiskulutus sekä huumeiden ja päihteiden sekakäyttäjien määrän lisääntyminen.

- Ohjelma on onnistunut tavoitteessaan saada pysäytetyksi asunnottomuuden kasvuvauhti eikä asunnottomuus ole lisääntynyt ennakoidulla tavalla, vaan se on vähentynyt. Ohjelma on estänyt asunnottomuuden kasvua kasvukeskuspaikkakunnilla, joilla asukasmäärän lisääntymisen myötä olisi ollut odotettavissa myös asunnottomuuden yleistymistä. Osan asunnottomuuden vähentymisestä voi arvioida tapahtuneen ohjelmassa toteutettujen toimien vaikutuksesta, mutta myös muilla asunto- ja yhteiskuntapoliittisilla tekijöillä on ollut vaikutusta tapahtuneeseen muutokseen.

Suurimmilla asunnottomuuspaikkakunnilla on toteutettu ilman ohjelman erityistä vaikutusta kuntien omiin tavoitteisiin liittyviä investointihankkeita, joita ovat olleet mm. Espoossa nelivuotisella erityisasumisen investointiavustuksella toteutetut viisi hanketta sekä Tampereella vuosittain toteutettavat pienet erityisryhmille saneerattavat kohteet. Vaikka tavallisimmin asunnottomuusohjelman aikana tehdyt toimenpiteet ovat olleet perustyön jatkoa eivätkä radikaalisti uudenlaista toimintaa, useilla toimijoilla organisaatio ja toimintamuodot ovat laajentuneet ohjelman myö-

Taulukko 27: Yksinäiset asunnottomat asumismuodon mukaan.

	2001					2002					2003				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Helsinki	100	1030	750		2820	100	980	350	410	2760	100	930	350	35	2100
Espoo	35	130	115		300	32	94	65	29	309	35	87	79	20	225
Tampere	25	18	186		351	21	44	169	9	296	23	54	124	10	293
Vantaa	60	40	37		370	59	51	22	8	291	87	53	25	8	306
Turku	6	15	283		165	4	10	264	6	168	5	6	225	10	179
Lahti	40	152	65		90	30	150	55		90	30	150	45		80
Oulu	40	20	90		20	51	29	74	3	21	30	20	18	5	30
Kuopio	22	29	47		65	18	14	41	10	64	22	11	70	31	46
Joensuu	-	2	81		75	0	3	71		88	0	0	92		87
Jyväskylä	5	-	12		118	22	11	21	12	87	35	0	20	11	54
<i>Yhteensä koko maa</i>	<i>563</i>	<i>1598</i>	<i>1396</i>	<i>686</i>	<i>5723</i>	<i>480</i>	<i>1580</i>	<i>1385</i>	<i>695</i>	<i>5420</i>	<i>504</i>	<i>1482</i>	<i>1307</i>	<i>337</i>	<i>4556</i>
suurimmat kunnat lkm	333	1436	1666	0	4374	337	1386	1132	487	4174	367	1311	1048	130	3400
suurimmat kunnat %	59	90			76	70	88	82	70	77	73	88	80	39	75

	2004					2005				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Helsinki	95	890	385		1900	120	680	380	35	1880
Espoo	31	147	34		226	34	83	55	10	211
Tampere	25	36	153		282	33	23	164	6	296
Vantaa	71	36	54		316	30	55	43	9	333
Turku	11	0	237		95	9	1	219	3	106
Lahti	26	125	24		88	17	122	6	0	102
Oulu	50		80		8	40	30	36	10	5
Kuopio	20	16	110		50	21	11	83	20	48
Joensuu	0	4	82		75	6	16	43	7	68
Jyväskylä	11	5	20		67	18	1	8	20	53
<i>Yhteensä koko maa</i>	<i>476</i>	<i>1436</i>	<i>1264</i>	<i>283</i>	<i>4192</i>	<i>470</i>	<i>1153</i>	<i>1277</i>	<i>286</i>	<i>4244</i>
suurimmat kunnat lkm	340	1259	1179	0	3107	208	342	657	85	1222
suurimmat kunnat %	71	88	93	0	74	44	29	51	30	29

Lähteet: Tiitinen 2002, Tiitinen 2003, Tiitinen & Ikonen 2004, Tiitinen & Pelvas 2005, Ikonen & Tiitinen 2006.

- 1 = ulkona asuvat ja ensisuojuissa sekä muissa asunnoiksi
2 = asuntoloissa ja majoitusliikkeissä sekä muissa tilapäismajoituksessa olevat,
3 = asunnon puutteen vuoksi laitoksissa asuvat,
4 = vankilasta ilman asuntoa vapautuvat vangit,
5 = asunnon puutteen vuoksi tilapäisesti tuttavien tai sukulaisten luona majoilevat

tä. Ohjelman myötä annettu RAY:n rahoitus on mahdollistanut järjestötoimijoille toiminnan laajentamisen. Lisäksi ohjelma on vahvistanut uusien asunnottomien ja asumiseen tukea tarvitsevien kohderyhmien parissa toimivien järjestöjen toimintaa. Mm. Settlementtiliiton (S-Asunnot Oy:n Aske-hanke) ja Kriminaalihuollon tukisäätiön (Vapautuvan tukiohjelma -hanke) ovat kehittäneet ohjelman myötä uudenlaisia toimintamuotoja asunnottomien asuttamiseksi.

Suomen kunnista keskimäärin 17 prosentissa tehdään asunto-ohjelma. Mitä suurempi kunta on, sitä yleisempää asunto-ohjelman tekeminen on: 67 prosentissa yli 100 000, 50 prosentissa 50 000–100 000 ja 29 prosentissa 10 000–50 000 asukkaan kunnista on asunto-ohjelma. Yhtä yleisiä ovat ohjelmia korvanneet asuntopoliittiset strategiat. Muita asunto-ohjelmia vastaavia suunnitelmia on keskimäärin 31 prosentissa kunnista. (Hiltunen & Mynttinen 2005. 16–20) Kaikissa suurimmissa asunnottomuuskaupungeissa asunnottomuutta käsitellään tavallisimmin osana asuntopoliittisia strategioita. Asunnottomuus on näkyvästi esillä mm. Vantaalla asumisen ja palveluasumisen strategiassa, Turussa asunto- ja maankäyttöohjelmassa sekä Jyväskylässä ja Lahdessa asunto-ohjelmassa. Asunnottomuutta ja siihen liittyviä toimenpiteitä on käsitelty myös erilaisten sosiaali- ja terveystoimen strategioiden yhteydessä kuten Tampereella päihdestrategioissa ja muiden selvitysten yhteydessä sekä Vantaalla hyvinvointikerhomuksissa.

Kasvukeskuspaikkakunnat ovat lisäksi toteuttaneet valtakunnallisen asunnottomuuden vähentämishojelman aikana omia paikallisia asunnottomuuden vähentämishojelmiaan. Osa näistä ohjelmista on tehty ennen valtakunnallisen asunnottomuuden vähentämishojelman käynnistymistä kuten Kuopion ensimmäisen kerran vuonna 1996 tehty ja vuonna 2002 päivitetty ohjelma (Erityisryhmien...2002), jota ollaan päivittämässä uudelleen keväällä 2006. Asunnottomuuden vähentämishojelman aikana työryhmätyön pohjalta toteutettuja paikallisia toimenpideohjelmia on tehty mm. Lahdessa asuntopoliittisen työryhmän jatkeeksi perustetussa asunnottomuustyöryhmässä, (Asunnottomuus...2003, myös Lahden..2005); Tampereella, jossa on työstetty ja päivitetty 1980-luvulta peräisin olevaa ohjelmaa (Toimenpide-esitys...2004); Oulussa, jossa on toteutettu vuonna 2003 erityisasumista koskeva selvitys asunto-ohjelmaa varten sekä Joensuussa, jossa on laadittu asunnottomuuden vähentämishojelman (Asunnottomuus...2003) ohella myös ensisuojan käynnistämistä pohjustava Yömajatyöryhmän raportti (2003). Konkreettisia muutoksia kasvukeskuksissa ovat aikaansaaneet etenkin valtuuston käsittelyssä olleet säännöllisin väliajoin päivitettävät sekä konkreettisten tavoitteiden seurantaan pohjautuvat ohjelmat. Kaupunkien sisäisen ohjelmatyön ohella myös asunnottomuuden kirjaaminen kuntatason ja toimialojen päivitettäviin strategioihin on tärkeää, jotta asunnottomuuden vähentäminen ei jäisi julkilausumien tasolle. Esimerkiksi Joensuussa asunnottomuuden vähentäminen on kirjattu BSC-mallin mukaiseen tulokorttiin yhdeksi arviointimittarilla seurattavaksi tavoitteeksi.

Valtakunnallisen asunnottomuuden vähentämishojelman piirissä olevilla kasvukeskuspaikkakunnilla ohjelman toimenpiteisiin ei ole kiinnitetty erityistä huomiota, vaan on keskitytty paikallisten painopistealueiden, toimintamallien ja yhteistyökäytäntöjen vahvistamiseen. Asunnottomuusohjelman käynnistymistä ja toteutumista on pidetty onnistuneena, sillä sen arvioidaan saaneen aikaan paljon toimintaa ja erilaisia asunnottomia asuttaneita hankkeita. Valtakunnallinen asunnottomuuden vähentämisen ohjelma on vahvistanut ja legitimoinut paikallistasolla tehtävää työtä. Hyvänä esimerkkinä kuntien oman työn kehittymistä valtakunnallisen asunnottomuusohjelman myötä on Oulussa käynnistynyt asumisneuvontahanke sekä Joensuussa toteutettava yömaja-hanke, jotka ovat kummatkin olleet pitkään vireillä, mutta saaneet asunnottomuusohjelman myötä sysäyksen toiminnan käynnistymiseen. Ohjelman myötä on syntynyt aktiivisuutta ja edunvalvontaa mm. erilaisten aloitteiden tekemisen myötä. Ohjelma on ollut merkityksellinen, sillä sen avulla on viety marginaaliryhmän asiaa

eteenpäin valtakunnallisella tasolla. Pääkaupunkiseudulla ohjelmatyön merkitys on ollut suurempi konkreettisten tavoitteiden ja seudullisen näkökulman vuoksi.

- Asunnottomuuden vähentämisen kannalta keskeisin työ tehdään paikallisella kuntatasolla jatkuvana pitkäjänteisesti toteutettavana perustyönä paikallisen yhteistyön ja toimintamallien kehittämisen kautta. Tämän vuoksi tavoitteiden asettamisessa ja niiden toteutumisen seurannassa on tärkeää luoda valtuustotasolle meneviä ja säännöllisin väliajoin päivitettäviä paikallisia asunnottomuuden vähentämisohjelmia ja toimintasuunnitelmia.
- Asunnottomuuden vähentämisohjelmalla on ollut merkitystä kaupunkien omien tavoitteiden vahvistajana sekä erilaisten hankkeiden ja toimintamallien käynnistymistä edistäneenä tekijänä. Valtakunnalliset asunnottomuuden vähentämisen ohjelmat ovat tästä näkökulmasta tarpeellisia säännöllisin väliajoin toteutettavaksi. Ohjelmalle on antanut erityistä painoarvoa valtion sitoutuminen sen toteuttamiseen korkealla poliittisella tasolla.
- Asunnottomuusohjelma on edennyt toimenpide-ehdotuksia pidemmälle konkreettisiin toimiin pääkaupunkiseudulla. Asunnottomuusohjelma on auttanut tiedostamaan asunnottomien asioiden hoitamisen tärkeyden sekä tuonut esille aktiivisen ja tietoisien työn merkityksen asunnottomuuden vähentämisessä.

Suomessa on perinteisesti korostettu normaaliasumisen merkitystä asunnottomuuden vähentämisessä, mutta suunta on ollut asunnottomuusohjelmassa asumisen tuen merkityksen huomioiva. Asunnottomuuden vähentämisohjelmissa on kiinnitetty huomiota myös muuhun kuin asuntojen rakentamisella ja hankkimisella poistuvaan asunnottomuuteen, jolloin ohjelman myötä on pystytty jäsentämään asunnottomuusongelmaa ja vaikuttamaan siten asunnottomuuden vähentämisen ratkaisumallien kehittämiseen. Tärkeänä on pidetty asunnottomille tarkoitettujen erityispalveluiden kehittämisen lisäksi myös peruspalveluiden toimintamallien parantamista, jotta ne vastaisivat tehokkaammin erilaisten asiakasryhmien haasteisiin. Toisaalta ohjelmassa on painotettu voimakkaammin asunnon tuotantomääriä ja niihin liittyvien tavoitteiden saavuttamista kuin laadullisia ja rakenteellisia tavoitteita, mistä kertoo mm. mittareiden ja kriteereiden puuttuminen laadullisista tavoitteista. Laadullisten tavoitteiden korostamattomuus on ilmennyt siinä, ettei tukipalveluiden resursoinnin tärkeyttä ole aidosti mielletty poliittisen päätöksenteon tasolla. Pahimmillaan tämä on johtanut rakennettujen tilojen tyhjäkäyntiin, kun kunnassa ei ole saatukaan käyttötalousmenoihin tarvittavaa rahoitusta. Laadullisten tavoitteiden huomioimattomuus on ilmennyt mm. tilanteissa, joissa asunnottomia pidetään kalliimmassa asumismuodossa kuten hoitolaitoksissa ja hoitokotitasoisessa palveluasumisessa tilanteissa, jossa asiakkaat eivät pääse resurssien puuttuessa 10 kertaa halvempaan jatkohoidon tukiasumisyksikköön. Myös määrällisten tavoitteiden ja seurannan puuttuminen tukipalveluista on osaltaan vaikuttanut siihen, ettei asumisen tukipalveluiden kehittäminen ole edennyt ohjelmassa samaan hyvään tahtiin kuin asuntojen rakentaminen ja hankkiminen.

Asunnottomuuden vähentämisohjelmissa on pyritty huomioimaan moniongelmaisten asunnottomien tilanne. Moniongelmaisten asunnottomien määrä on suurin ja tilanne on vakavin pääkaupunkiseudulla, vaikka myös muissa suurissa asunnottomuuskuunnissa on tietty hyvin vaikeasti asutettavien ihmisten ryhmä. Ohjelman aikana kunnissa ei ole pystytty panostamaan riittävästi moniongelmaisimpien ja vaikeimmin asutettavien asumismuotojen kehittämistyöhön, mistä kertovat kuntien keskeisimmät ongelmat kuten tarve akuutisti huumeongelmallisille ja kaksois- tai kolmoisdiagnoosiasiakkaiden asumisratkaisuille. Pääkaupunkiseudun asunnottomuu-

den vähentämishjelmassa käytetty tuki- ja palveluasumisen seurantajärjestelmä on sisältänyt samassa luokituksessa tilapäisasumisen paikkamäärän. Tilapäisasumisen paikkoja kuten asuntoloita tai tilapäisyöpymisen paikkoja kuten ensisuoja ei kuitenkaan tulisi määritellä kenellekään pysyväksi asumismuodoksi, vaikka myös niiden tilaratkaisujen ja palveluiden laatua tulisi kehittää osana asunnottomien inhimillisen kohtelun edistämistä. Kun tavoitteena on ensisuojojen ja asuntoloiden käyttäminen asunnottomilla vain väliaikaisina sijoittamispaikkoina ja selkeän eron tekeminen pääasiallisesti pysyviksi tarkoitettuihin tuki- ja palveluasuntoihin, tulisi tämän eron näkyä myös hallinnollisessa suunnittelussa ja raportoinnissa.

Vuosina 2002–2005 käynnistetty pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishjelma lähti vähentämään asunnottomuutta aluksi asuntotoimivetoisesti asuntojen hankkimisen ja rakennuttamisen keinoin. Asunnottomuuden vähentämishjelman yksi tärkeimmistä saavutuksista on se, että ohjelma on pystynyt käynnistämään pääkaupunkiseudulla asunnottomien palveluiden kehittämissyksikkö-hankkeen, jonka avulla pyritään sosiaalitoimivetoisesti erityisesti moniongelmaisten asunnottomien tilanteen parantamiseen. Moniongelmaisten asunnottomien asumispalveluiden hankkeita tulisi toteuttaa nykyistä enemmän kunnissa, joiden velvollisuutena on vastata kaikkien kuntalaisten asumisen ja tarvittavien tukipalveluiden järjestämisestä. Yksityiset palveluntuottajat voivat olla mukana kehittämässä ja tuottamassa asumispalveluita moniongelmaisille. Järjestöillä ei kuitenkaan voi olla päävastuu asunnottomien asumispalveluiden kehittämistyöstä, sillä yksinomaan määräaikaisten projektirahoituksen varassa olevat toimintamuodot ihmisten asuttamiseen ja tukemiseen ovat kaikkien asianosaisten kannalta liian epävarmoja.

Asunnottomuuden vähentämisen kannalta on tulevaisuuden uhkakuvana se, että asunnottomuus kilpistetään yksinomaan yksilön moniongelmaisuudesta johtuvaksi eikä huomioida kohtuuhintaisen pienasuntotuotannon merkitystä. Kuten tukipalveluita tuottavien tahojen kokemukset osoittavat, osalle hyvinkin vaikeasti asutettavista ihmisistä löytyy tapauskohtaisesti räätälöidyn ja periaatteessa suhteellisen vähäisen siirtymävaiheen sekä ongelmatilanteisiin kohdentuvan tukipalvelupanostuksen jälkeen mahdollisuus asua itsenäisesti vuokra-asunnossa. Moniongelmaisia on sijoitettu asumaan eurooppalaisissa projekteissa tavallisiin kerrostaloihin sillä seurauksella, että valtaosa on menestynyt hyvin asunnoissaan. (Busch-Geertsema mukaan Haapola 2005). Suomalaisessa Peijaksen sairaalaa koskeneessa tutkimuksessa todetaan, että lähes 40 % haastatteluista asunnottomista voitaisiin asuttaa tavalliseen vuokra-asuntoon ja saada syrjäytymiskierre katkaistua. (Huvinen ym. 2002, 40–41) Myös vaikeasti asutettavia vankeja varten on esimerkiksi Kuopion vankilassa kehitetty verkostotyön malli. Kuntoutussuunnitelmaan pohjautuvassa mallissa on pyritty vapautuvan vangin siirtymiseen itsenäiseen tai eriasteisesti tuettuun vuokra-asumiseen, jolloin vanki voi tavoitteellisesti pyrkiä vankilassaoloaikana lisäämään edellytyksiä asumisessa onnistumiseksi vapautumisvaiheessa. (Granfelt 2003, 67) Laadullisten muutosten aikaansaamiseksi tarvitaan siten aitoa halua katkaista kierre asunnottomuuden ja asumisen välillä tarjoamalla oikea-aikaisesti tai pysyvästi tukipalveluita ihmisille, jotka eivät senhetkessä elämäntilanteessaan pärjää tai tule ainakaan lähitulevaisuudessa pärjäämään ilman panostusta asumisen onnistumiseen. Kertaluontoisesti suurilta tuntuvat panostukset asunnon järjestämiseen ja kevyeen asumisen tukipalveluun tuovat pitkällä aikavälillä säästöjä asunnottomuuden pitkittymisen tyypillisesti aiheuttaman laitoshoidon kustannusten alenemisen myötä.

Suurimmat valtakunnalliset nimetyt yleishyödylliset asuntoyhteisöt ja niiden yleishyödylliset konsernin osiot, joita ovat Sato, VVO, YH ja TA-yhtymä, omistavat noin 15 prosenttia ARA-vuokra-asunnoista. Vaikka yleinen vuokra-asuntotilanne on helpottunut, vuokravelan tai häätöjen vuoksi asunnottomaksi joutuneilla on ollut vaikeuksia päästä takaisin sosiaalisten vuokra-asuntojen asukkaaksi. Käytännössä asun-

nottomat ovat päässeet helpommin asukkaiksi kunnalliseen vuokra-asuntokantaan kuin yleishyödyllisten asuntoyhteisöjen ja konsernien asuntoihin. Asunnottomien asuttamisessa suuri merkitys on valikoitumisessa jo olemassa olevaan asuntokantaan. Uustuotannon vuokratason korkeus ei selitä eri toimijoiden erilaisia käytäntöjä asukasvalinnassa. Ohjelman arvioinnin tulosten perusteella olisi tarpeellista käydä keskustelua yleishyödyllisten vuokra-asuntoyhtiöiden asukasvalinnasta sekä pohtia toimenpiteitä, joiden avulla yleishyödyllisten yhteisöjen sosiaalinen vuokra-asuntokanta nykyistä paremmin vastaisi myös kiireellisessä asunnon tarpeessa olevien asunnontarvitsijoiden ja asunnottomien tarpeisiin. Yksi konkreettinen mahdollisuus olisi määritellä yleishyödyllisille asuntoyhteisöille kiintiö (esimerkiksi 20 %) asunnottomille osoitettavia asuntoja varten. Kiintiö voisi olla joko kohdekohtainen tai suhteutettu asuntoyhteisön koko asuntokantaan. Yleishyödyllisyyslainsäädäntöön sisältyy selvät sanktiomahdollisuudet, jos yleishyödylliseksi nimetty asuntoyhteisö ei toimi yleishyödyllisyyslainsäädännön mukaisesti. Sanktioita ei kuitenkaan ole käytetty sillä perusteella, että asuntoyhteisön asukasvalinta ei olisi ollut lainsäädännössä määriteltyjen kriteerien mukaista.

Asunnottomien tukipalveluiden järjestämisessä kynnyskysymykseksi on muodostunut palveluiden rahoittamistapa. Koska RAY:n rahoitus on ollut merkittävässä asemassa asunnottomien asumispalveluiden järjestämisessä, yleishyödyllisyysään-
nosten soveltamisella on suuri vaikutus palveluiden järjestämiseen. Tukipalveluiden rahoitusjärjestelmän muutos sekä palveluita kilpailutettaessa EU:n säädösten antama mahdollisuus soveltaa yleishyödyllisyys-määritelmää ovat tärkeitä elementtejä pohdittaessa heikoimmassa asemassa olevien asunnottomien asumisratkaisuja. Jatkossa on myös mietittävä laajemmin, mikä on valtion rooli asumispalvelujen käyttökustannusten rahoittajana. Normiohjauksella tilanteeseen ei juuri voida vaikuttaa, jos käyttökustannusten rahoitusta ei merkittävästi lisätä. Ulkomailla on käytössä malleja, joissa valtio maksaa puolet ja kunta puolet asunnottomien asumispalveluiden järjestämisessä. Kunnan ja valtion välisen rahoitusjaon lisäksi pohdittavaksi jää myös vuokrataloyhtiöiden sekä sosiaalitoimen keskinäisten kustannusten jakaminen.

- Yksi ohjelman keskeisistä saavutuksista on jo sen alkuvaiheessa tehty havainto siitä, ettei asuntojen järjestäminen riitä yksinomaisena keinona asunnottomuuden vähentämiseksi. Havainnon myötä pääkaupunkiseudulla on ryhdytty jäsentämään asunnottomien ryhmää uudella tavalla heidän palvelutarpeensa mukaisesti ryhmiin. Asumisen tukipalveluiden merkityksen tiedostaminen on vahvistunut ohjelman myötä, muttei ole kaikilta osin muuttunut käytännöksi. Yhtenä syynä asumisen tukemisessa tapahtuneiden muutosten vähäisyyteen ovat olleet tukipalveluiden järjestämiseen tarkoitettujen resurssien niukkuus eli toimintamenojen riittämättömät rahoitusmahdollisuudet. Tämän vuoksi on tarpeellista ryhtyä kehittämään ponnekkaasti asumispalveluiden järjestämisessä esteeksi koettua tukipalveluiden rahoittamismallia.
- Vaikka vuokra-asumisessa tilanne on helpottanut myös yhden hengen hakijakunnilla, ohjelmassa ei ole merkittävässä määrin pystytty luomaan edullista pienvuokra-asuntokantaa. Itsenäisen asumisen mahdollistavan pienasuntokannan rakentamisesta ja hankkimisesta ei tulisi luopua myöskään jatkossa, jotta asunnottomuus vähenisi nykyisestään. Huomiota tulisi kiinnittää myös laadullisten tavoitteiden kuten asumisen pysyvyyden mahdollistavien ratkaisumallien kehittämiseen.
- Keskustelua tarvitaan siitä, mikä on kunnan viimesijainen rooli asuttajana. Kunnallisten vuokrataloyhtiöiden yhtiöittäminen ei ole muuttanut kunnan asuttamisvelvoitetta. Suurimmissa asunnottomuuskaupungeissa on eritasoista yhteistyötä yleishyödyllisten rakennuttajien kanssa. Yhteistyötä yleishyödyllisten asunnontuottajien kanssa

tulisi kehittää nykyisestä myös asunnottomuuteen liittyvissä asioissa ja pohtia joissain paikoin käytettyjä toimivia malleja kuten kiintiöitä asunnottomuustaustaisten asunnonhakijoiden valitsemiseksi asuntokantaan. Asunnottomuusohjelman aikana asunnottomien ja muiden erityisryhmien valikoituminen aravavuokratalojen asukkaiksi helpottui jossain määrin, mutta pysyvän muutoksen mahdollistavia hyviä asukasvalinnan toimintamalleja kehitettiin vain suhteellisen vähän.

Yhtenä merkittävimmistä asunnottomuuteen vaikuttavista tekijöistä on ihmisten pienituloisuus, työttömyys ja tulonsiirtojärjestelmän heikkoudet. Asunnottomuuden ennaltaehkäisemisessä ja vähentämiseen vaikuttavat siten laajat yhteiskuntapoliittiset ja lainsäädännölliset tekijät. Näihin on pyritty vaikuttamaan ohjelman aikana mm. asumistukeen ja aktivoimissuunnitelmiin liittyvien lakimuutosehdotusten avulla, mutta yksinomaan asunnottomuuden vähentämishojelman toimenpide-ehtotuksilla ei pystytä vaikuttamaan suuriin rakenteellisiin asunnottomuutta aiheuttaviin tekijöihin kuten köyhyyteen ja pitkäaikaistyöttömyyteen.

Asunnottomuuden ennaltaehkäisemiseen ja vähentämiseen liittyvä merkittävä rakenteellinen tekijä on lainsäädäntö, jolla voidaan vaikuttaa eri toimijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Asumista turvaavat perustuslain 19 §:n säädökset, jotka koskevat jokaisen oikeutta toimeentuloon ja huolenpitoon sekä asumisen edistämiseen. Lisäksi perustuslaki velvoittaa julkisen vallan turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveystalvelut. Asuminen on perusoikeus, johon liittyy perusoikeuksia pohtineen työryhmän mukaan myös asukkaan terveyden ja elinvoimaisuuden sekä kotirauhan ja yksityisyyden säilyttäminen.

Jan-Erik Helenelund on liseniaatintyössään nostanut esille asunnottomien ryhmiä, joilla ei ole muuta lainturvaa asumiseen kuin edellä mainittu perustuslain takaama oikeus. Tällaisia ryhmiä ovat asunnottomuusohjelman arvioinnin näkökulmasta keskeisimmin vaikeasti päihdeongelmaiset sekä asunnottomat ja epätydyttävissä olosuhteissa asuvat mielenterveysongelmaiset. Vaikeasti päihdeongelmaisilla ja kroonisesti mielenterveysongelmaisilla on ollut sosiaalihuoltolain 23 § perusteella mahdollisuus asumispalveluihin eli tuki- ja palveluasumiseen, joita annetaan erityisestä syystä apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämiseen tarvitseville henkilöille. Perustuslaki ei kuitenkaan ole antanut suojaa asunnottomuutta vastaan. Asunnottomille ja syrjäytyneimmille vakavasti päihdeongelmaisille ei ole määritelty laissa subjektiivista oikeutta asumiseen, vaikka heidän asumispalveluidensa järjestämisestä on annettu niiden laatua koskevia suosituksia. Vaikeasti päihdeongelmaisilla on siten oikeus laadukkaisiin asumispalveluihin, vaikka oikeus asumiseen käytännössä puuttuu. Vaikka kroonisesti mielenterveysongelmaisille on määritelty subjektiivinen oikeus asumiseen, erityisenä väliinputoajaryhmänä asumisen oikeudesta ovat olleet asumisestaan huolehtimaan kykenemättömät mielenterveysongelmista kärsivät moniongelmaiset. (Helenelund 2005, 148–155, 159–163)

Asunnottomuuden kannalta keskeinen johtopäätös on, että asumispalveluiden laatusuosituksot ilman velvoitetta toteuttaa asumista ja tasa-arvoa koskevia oikeuksia ovat ristiriitaisia ja kertovat väärällä tasolla tapahtuvasta säätelystä. Perustuslaki ei nykyisin anna suojaa asunnottomuutta vastaan. Myöskään asumispalveluita koskevaa sosiaalihuollon lakipykälää ei ole aina tulkittu oikein, sillä oikeutta asuntoon ei ole mielletty samanaikaisesti oikeudeksi riittävään suojaverkostoon. Oikeutta asumiseen ja hoivaan on pidetty erillisinä, vaikka ne tulisi nähdä toistensa kanssa kokonaisuutena. Lisäksi lainsäätäjän passiivisuutta voidaan pitää yhtenä osasyynä asunnottomuuteen, sillä asumisen ja tuen saamisen oikeuksia ei käytännössä valvota siitä huolimatta, että perustuslain 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutumista. Perustuslain 19 § 1 momentin takaama kansalaisten perusoikeus ihmisarvoiseen elämään, johon kuuluu oikeus asuntoon, ei nykyisellään toteudu. Helenelundin mukaan asunnottomuuden kannalta olisi

tärkeää saada kansalaisille selkeä valitusoikeus myös oikeutta asuntoon määrittävän lain toimeenpanosta. Samalla tulisi luoda lain noudattamisen valvontaa ja valituksia varten puolueeton organisaatio. (Helenelund 2005, 162–167)

- Asunnottomuusohjelman aikana on tehty useita lainsäädäntöön liittyviä toimenpide-ehdotuksia, joista useimmat ovat toteutuneet tai ovat vireillä. Lisäksi ohjelman aikana on tuotettu useita muita kannanottoja ja ehdotuksia, joilla on pyritty vaikuttamaan asunnottomuutta vähentäviin rakenteellisiin toimenpiteisiin.
- Myös jatkossa olisi hyvä jatkaa keskustelua asumiseen ja asumispalveluiden järjestämiseen liittyvistä lainsäädännöllisistä muutoksista, jotka mahdollistaisivat asunnottomille yhtäaikaisen oikeuden asumiseen ja tukipalveluihin.

Asunnottomuusohjelmien panostukset seudullisen ja valtakunnallisen yhteistyön lisäämiseksi ovat olleet riittäviä. Ohjelman eri tahojen verkostoitumista edistävät seminaarit ja muut tapaamiset, joissa on voitu tavata eri kuntien ja järjestöjen edustajia, ovat toimijakohtaisesti vaihdellen tuoneet lisäarvoa asunnottomuuden vähentämiseksi tehtävässä työssä. Lakialoitemuutosten työstämisen, asunnottomien asutettavuusluokitteluiden toteuttamisen ja käynnistyvien hankkeiden suunnittelun kaltaiset konkreettiset yhteistoimintaa edistäneet muodot ovat lisänneet eri toimijoiden välistä yhteistyötä etenkin pääkaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella yhteistyö ja oppiminen ovat lisääntyneet etenkin kuntien sisäisesti järjestöjen sekä kuntien eri toimialojen kesken mm. kaupunkien oman ohjelmatyöskentelyn ja asiakastyön käytäntöjen kehittymisen myötä. Myös ohjelman aikana toteutetut kuntakäynnit ovat vaikuttaneet joissain paikoin yhteisen keskustelun syntymiseen ja toimintamallien kehittämistarpeen havaitsemiseen.

Valtakunnallisessa asunnottomuuden vähentämisen ohjelmassa erityisenä lisäarvona on ollut poliittinen panostus ohjelman toteuttamiseksi. Pääkaupunkiseudun ohjelmassa myös kaupunginjohtajien ja ylimmän virkamiesjohdon sitouttaminen on saanut aikaan painetta toimenpide-ehdotusten käytännön toteutukselle toisin kuin tilanteessa, jossa ohjelma olisi ollut yksinomaan hankkeisiin perustuva alhaalta ylöspäin -suuntautuva ohjelma. Suurimmissa asunnottomuuskaupungeissa onkin pidetty tärkeänä pysyvien monitoimijaisten – sekä ministeriöiden, kuntien hallinnonalan johtajien ja järjestöjen edustuksen – sisältävien foorumeiden toimimista myös ohjelman jälkeen. Lisäarvoa ohjelman toteuttamiselle on tuonut ohjelman ohjausryhmiin kuuluvien toimijoiden yhteys käytännön työhön, jolloin ohjelma ei ole muuttunut liian irrallisesti osaksi kuntien toimintaa.

- Asunnottomuuden vähentämishjelmien tavoitteena ollut yhteistyö on tiivistynyt kuntien sisällä. Ohjelman aikana on luotu pysyviä rakenteita kuten erilaisia asunnottomuustyöryhmiä, joiden tehtäväkuva ja toiminnan säännöllisyys vaihtelee paikkakunnittain.
- Seudulliset yhteistyörakenteet ovat kehittyneet vahvimmin ohjelman vaikutuksesta pääkaupunkiseudulla. Muista kasvukeskustaikakunnista vahvimmin seudullisuutta korostaneessa Jyväskylässä asunnottomuusasioissa tehtävää seudullista yhteistyötä on kehitetty ohjelmasta riippumattomista syistä.
- Asunnottomuuden vähentämishjelman toimenpide-ehdotusten toteuttamista olisi helpottanut pääkaupunkiseudulla asunto- ja sosiaalitoimen johtoa laajemman virkamieskunnan kuten kaavoituksesta vastaavien tahojen osallistuttaminen ohjelman tavoitteisiin. Kasvukeskustaikakunnilla kaupunkien poliittisen johdon sekä sosiaalitoimen tiiviimpi sitouttaminen ohjelman toimintaan olisi voinut tuottaa saavutettuja

parempia tuloksia. Kasvukeskuspaikkakuntien poliittisen johdon sitoutuminen on ollut osin yhteydessä asunnottomuusohjelman valtuustotasoiseen käsittelyyn sekä aiempaan asunnottomuusasioiden hoitamisen perinteeseen.

Yksi valtakunnallisen asunnottomuuden vähentämishojelman toimenpidekokonaisuus on liittynyt asunnottomuutta koskevan tutkimus- ja kehittämistyön lisäämiseen. Ohjelmien aikana toteutettu tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukeminen on ollut monipuolista ja riittävää. Toisaalta koska tuki- ja palveluasumisessa ei ole kyse yksinomaan ympäristöministeriön alaisuuteen kuuluvien asuntojen rakennuttamisesta ja hankkimisesta, sosiaali- ja terveysministeriön panos olisi tullut olla ja tulisi olla tulevaisuudessa suurempi asunnottomuustutkimusten teettäjänä. Mm. Kuopion ja Helsingin yliopistoissa toteutetut asunnottomuusaiheiset tutkimushankkeet ovat liittyneet mitä suurimmassa määrin syrjäytymisen ehkäisyyn ja katkaisemiseen, jotka ovat olleet nimenomaan sosiaali- ja terveysministeriön keskeisiä politiikkatavoitteita. Asuntorahaston toteuttamat koko kuntakentän kattavat asuntomarkkinaselvitykset ovat olleet Suomessa ainutlaatuinen ja myös ohjelman myötä edelleen täsmentynyt tapa koota määrällistä tietoa asunnottomuudesta. Asuntorahaston asunnottomuus selvityksiä tulisikin jatkaa myös tulevaisuudessa.

Pääkaupunkiseudun ohjelmassa toteutettu asunnottomien määrittely tuen tarpeen mukaisesti ryhmiin on auttanut asunnottomuusongelman ymmärtämisessä ja toimenpiteiden suuntaamisessa. Suomessa olisi kuitenkin hyödyllistä täsmentää erilaisissa laitoksissa asuvien määrää. Tämä voitaisiin tehdä mm. määrittelemällä Ruotsin tavoin erilliseksi ryhmäksi kolmen kuukauden sisällä laitoksesta, vankilasta ja tukiasumisesta kotiutettavat henkilöt sekä laitoksissa ja muissa vastaavissa asunnottomina olevat ja siellä myös kolmen kuukauden jälkeen asuvat. Ruotsin kaltaisen luokittelun käyttäminen laitoksissa ja muissa vastaavissa olevien asunnottomien osalta toisi esille akuutissa asunnontarpeessa olevat sekä ne asunnottomat, jotka eivät tule ainakaan toistaiseksi toimeen ilman laitosasumista. Lisäksi asunnottomuusohjelmien aikana on tullut esille tarve saada tarkempaa kuin yksinomaan tukipalveluiden tarpeeseen liittyvää tietoa asunnottomien ryhmästä. Valtakunnan laajuista tietoa asunnottomista olisi mahdollista saada koottua Ruotsissa käytetyn tavan mukaan kyselyllä, joka lähetettäisiin asunnottomien parissa toimiville viranomaisille ja organisaatioille kuten sosiaaliviranomaisille sekä psykiatristen ja päihdelaitosten ja asumispalveluyksiköiden, kriminaalihuollon yksiköiden, ensisuojiin ja asunnottomien parissa toimivien järjestöjen edustajille. (Hemlöshet..2006)

6 Suositukset

Asunnottomuuden vähentämishjelmat ovat hyviä esimerkkejä viime vuosina yleistyneestä ohjelmaerusteisesta kehittämisestä. Ohjelmien hyvä puoli on niiden korkea hallinnollinen status. Kun ohjelmat perustuvat hallitusohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin, on niiden toteutukselle saatu korkein mahdollinen poliittinen sitoutuminen, mikä edesauttaa sekä eri toimijoiden sitoutumista ohjelmien mukaisiin hankkeisiin että riittävien resurssien osoittamista ohjelmien toteutukseen. Moneen muuhun korkealla prioriteetilla toteutettuun ohjelmaan verrattuna asunnottomuuden vähentämishjelmien erityispiirteitä ovat olleet sekä tavoitteiden että toimenpiteiden konkreettisuus.

Asunnottomuuden vähentämishjelmien tavoitteita ja toteuttamiseksi tehtyjä toimenpiteitä on yksityiskohtaisemmin kuvattu ja arvioitu edellä. Kokonaisarvio asunnottomuuden vähentämishjelmien toteutuksesta ja tuloksista on myönteinen. Ohjelmien toteutusta ja tuloksia voidaan perustellusti pitää kohtalaisen onnistuneina, erityisesti kun tuloksia verrataan asetettuihin tavoitteisiin.

Kuntien ilmoitukset asunnottomille osoitetuista asunnoista ja asunnottomien lukumääristä kertovat omaa karua kieltään. Voi vain kysyä kuinka vaikea asunnottomuustilanne olisi ilman vähentämishjelmien puitteissa toteutettuja toimia. Vaikka asunnottomuus ei siis ole kokonaan poistunut, on asunnottomuuden vähentämiseksi otettu merkittäviä askeleita. Tämä ei olisi ollut mahdollista ilman useiden asunnottomien parissa työskentelevien tahojen sitoutumista ja yhteistyöhalua. Tässä asunnottomuustoimijoiden verkoston rakentamisessa ja koordinoinnissa ympäristöministeriön aktiivinen rooli on ollut merkittävä.

Asunnottomuus ei ole irrallinen yhteiskunnallinen ilmiö. Asunnottomuus kytkeytyy useisiin yhteiskunnallisiin muutosprosesseihin, kuten työmarkkinoiden ja perhe-elämän muutoksiin, taloudellisen eriarvoisuuden kasvuun ja köyhyyden lisääntymiseen, ylipäättään yhteiskunnan polarisoitumiskehitykseen. Asunnottomuus on eräänlainen yhteiskunnallinen seismografi, joka tekee pitkälle edenneen syrjäytymiskehityksen näkyväksi.

On paradoksaalista, että samaan aikaan kun tieto ja ymmärrys asunnottomuusilmiöstä ja sen poistamiseksi tarvittavista toimenpiteistä on merkittävästi lisääntynyt ja syventynyt, on yhteiskunnan asenneilmasto kiristynyt ja asunnottomuuden vähentämiseksi suunniteltujen toimenpiteiden toteutus tuntuvasti vaikeutunut. Konkreettisimmin tämä on ollut nähtävissä useiden asunnottomille tarkoitettujen asumisyksiköiden sijoitusvaikeuksina.

Asunnottomuuden vähentämiseksi tehtävät pitkäjänteiset toimenpiteet tuottavat tulosta. Esimerkiksi Helsingissä on jo varsin toimiva porrasteinen asumispalvelujärjestelmä eriasteisesta tuetusta asumisesta yksiöihin. Järjestelmä on toimiva ja määrällisestikin riittävä niille asunnottomille, jotka haluavat elämänmuutosta. On ehkä hyvä muistaa, että tämän kokonaisuuden rakentamiseksi on tehty suunnitelmallista työtä yli 20 vuotta.

Voidaan sanoa, että asunnottomuuden poistamisessa ”helpompi” osuus on nyt takana ja edessä on asunnottomuuden kova ydin. Asunnottomuuden vähentämishankkeiden keskeisiä periaatteita jo 80-luvulta lähtien on ollut asunnottomien asumisen järjestäminen tavallisissa asuin ympäristöissä mahdollisimman normaaleissa asunnoissa avopalvelujen tuella. Tästä pääperiaatteesta ei ole mitään syytä luopua, mutta asunnottomuuden luonteen muuttuessa tarvitaan myös enenevässä määrin muita toimenpiteitä. Tähän pääperiaatteeseen ja -linjaukseen on kuulunut myös pyrkimys asuntolatyypin tilapäismajoituksen vähentämiseen. Tästäkin peruslinjauksesta ei ole syytä luopua. Ajatus asuntoloiden tason nostamisesta laatusuosituksin tai säästöteitse ei välttämättä ole realistinen. Keskustelua majoitus- ja ravitsemusliikkeistä annetun asetuksen muuttamisesta kun on käyty 1970-luvulta lähtien varsin laihoin tuloksin.

Kuva asunnottomuudesta on vähentämishelmien aikana ja niiden toimesta toteutettujen tutkimusten ja selvitysten ansiosta syventynyt ja täsmentynyt. Jatkotoimien suunnittelun lähtökohtana on arvio siitä, että pääkaupunkiseudulla on vaikeasti asutettavia asunnottomia 43 % asunnottomista eli 1806 henkilöä vuonna 2004. Tämä tarkoittaa muun muassa, että asunnottomuuden vähentämiseksi tarvitaan entistä enemmän kohdennettuja yksilökohtaisesti räätälöityjä ratkaisuja, tarvitaan intensiivisempää tukea, kuntoutusta ja myös valvontaa. Eteneminen tulee olemaan hitaampaa ja toimenpiteiden ”hyötysuhde” pienempi eli tarvitaan enemmän raskaammin resursoituja toimenpiteitä pienemmän asunnottomien ryhmän tilanteen korjaamiseksi.

Arvioinnin yhteydessä on hyvin käynyt ilmi, että suunnitelmallinen työ asunnottomuuden vähentämiseksi tulee jatkamaan vähentämishelmien päätyttyäkin ja useita toimenpiteitä on koko ajan vireillä. Asunnottomuusohjelmien arvioinnin perusteella voidaan todeta, että asunnottomuuden vähentämiseen voidaan vaikuttaa monin yleisen asuntopolitiikan ja sosiaalipolitiikan keinoin. Meneillään olevien ja vireillä olevien toimenpiteiden tehostamiseksi ja täydentämiseksi esitämme harkittavaksi seuraavia toimia:

Edellytysten luominen asunnottomuuden vähentämiseksi

Keskeinen edellytys asunnottomuuden vähentämisessä liittyy lainsäädäntöön. Nykyisin perustuslakiin ja sosiaalihuoltolakiin kirjatut säädökset oikeudesta asumiseen sekä hoivaan ja hoitoon eli asumispalveluihin ovat erillisiä eikä niiden toteutumista käytännössä valvota. Lainsäädännölliset puutteet ja ristiriitaisuudet ovatkin osaltaan aiheuttaneet asunnottomuutta pitkäaikaisasunnottomiksi helpoimmin ajautuvilla ryhmillä kuten vaikeasti päihdeongelmaisilla ja vaikeasti mielenterveysongelmaisilla, joilla on myös muita ongelmia.

1. Asunnottomuuden vähentämiseksi on välttämätöntä tehdä ihmisarvoiseen elämään kuuluvasta asumisesta lainsäädännöllisesti riittävän yksiselitteisesti määritelty subjektiivinen oikeus. Perustuslain 19§:n asumisen turvaamista koskevan perusoikeuden toteuttamiseksi on tarpeen, että sosiaalihuoltolakiin ja muuhun tavalliseen lainsäädäntöön sisältyvät säädökset oikeudesta asuntoon ja asumispalveluihin täsmennetään ja yhdistetään laiksi ihmisarvoiseen elämään kuuluvasta asumisen oikeudesta. Lakia voitaisiin nimittää asumistakuulaksi (vrt. terveydenhuollon hoitotakuu). Asumistakuulain ala koskee asuntoviranomaisten sekä sosiaali- ja terveysviranomaisten toimintaa. Lain laaja-alaisuuden vuoksi on tarpeen nimetä lain täyttämistä valvova ja mahdollisia kansalaisten valituksia käsittelevä puolueeton elin. Asunto-olojen kehittämislakia (1985/919) voitaisiin myös muuttaa nykyistä selkeämmäksi ja

tarkemmaksi siten, että laissa erityisesti korostettaisiin heikoimpien ryhmien asumisen turvaamista.

Toinen lainsäädännöllinen edellytys liittyy järjestöjen ja muiden yksityisten toimijoiden yleishyödyllisyyteen. Useimmissa Euroopan maissa, kuten myös Suomessa, kansalaisjärjestöjen toiminnalla ja palveluilla on vahva rooli myös asunnottomuuden vähentämisessä. Järjestöjen toimintakenttä on ollut asunnottomuusohjelman päättymisvaiheessa suuressa murroksessa. Murros on johtunut EU:n harmonisointipaineista ja sisämarkkinoiden kilpailuttamiskäytännöistä ja näihin liittyen mm. verohallituksen toimeenpanemista uusista verotusohjeista sekä Raha-automaattiyhdistyksen vetäytymisestä useiden investointien ja palveluiden rahoittamisesta. Murrosten myötä järjestöjen toiminta ja sen myötä asunnottomuuden edelleen vähentämisen tavoitteet ovat vaarantuneet, Yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen toiminnan turvaaminen edellyttää kokonaisvaltaisia ratkaisuja.

Euroopan komission kilpailusäätelyn pääsäännöissä oleva poikkeus mahdollistaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin palveluita tuottavien ns. yleishyödyllisten yritysten vapauttamisen kilpailusäännöistä. EY-tuomioistuimen vuonna 2003 tekemän ns. Altmark-päätöksen mukaan Suomen sosiaalinen asuntotuotanto täyttää EU:n asettamat edellytykset julkisen palvelun velvoitteesta maksetuista korvauksista. Samaa sääntöä olisi mahdollista soveltaa myös RAY:n avustuksiin ja niitä saaviin ns. pienimuotoista toimintaa toteuttaviin julkisen palvelun velvoitetta harjoittaviin yhteisöihin.

2. Suomen tulisi seurata Euroopan komission linjausten mukaista kilpailusääntöjen poikkeustapausta soveltavaa mallia. Tämän vuoksi Suomessa tulisi pikaisesti selvittää mahdollisuus määritellä ja nimetä julkisen palveluiden velvoitteen mukaista toimintaa harjoittaviksi yleishyödyllisiksi organisaatioiksi. ne järjestöt, yhteisöt ja yritykset, jotka tuottavat asumispalveluita ja asumiseen liittyviä tukipalveluja erityisryhmille kuten asunnottomille. Määrittely mahdollistaisi julkisen tuen suuntaamisen näille toimijoille asunnottomien palvelujen järjestämiseksi kilpailusääntöä rikkomatta.

Sosiaalisen vuokra-asuntokannan tuottaminen ja hyödyntäminen

Käytännön tasolla keskeinen perusedellytys asunnottomuuden vähentämisessä on riittävä sosiaalinen vuokra-asuntotuotanto. Jollei Suomessa huolehdita yksinäisille asunnottomille tarkoitetun asuntokannan riittävydestä, pohja asunnottomuuden vähentämiseltä putoaa.

3. Suomessa tulee jatkaa maallemme ominaista sosiaalisen vuokra-asuntokannan tuottamista etenkin suurimmilla asunnottomuuspaikkakunnilla sekä kohdistaa tuotantoa entistä enemmän eniten kysytyjen pienten kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen rakentamiseen.

Sosiaalisen vuokra-asuntokannan tuottamisen ohella keskeinen edellytys asunnottomuuden vähentämisessä on asukasvalinta, jossa huomiota tulee kiinnittää asunnottomien valikoitumiseen sekä normaaliin vuokra-asuntokantaan että tuettuun asumiseen. Vaikka sosiaalista vuokra-asuntokantaa ylläpitävillä asuntoyhteisöillä on lakisääteinen velvoite asettaa etusijalle asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat vähävaraiset ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat, heidän todelliset mahdollisuutensa päästä valtion tukemaan vuokra-asuntokantaan toteutuvat vaihtelevasti.

4. Vuokra-asuntojen asukasvalinnassa on tarpeen kiinnittää jatkossa enemmän huomiota asunnottomia syrjimättömiin toimintamalleihin. Tätä tavoitetta voitaisiin konkretisoida mm. pohtimalla mahdollisuutta selvittää yleishyödyllisten vuokra-asuntotuottajien ja kunnallisten vuokrataloyhtiöiden asukasvalintaa asunnottomien asunnon saannin näkökulmasta. Yleishyödyllisten vuokra-asuntotuottajien rahoittajana toimivan valtion olisi tilanteen selvittämisen myötä osaltaan sitouduttava toteuttamaan tarvittavia toimenpiteitä asunnottomien asukkaiksi valikoitumisen lisäämiseksi.

Kunnallisen ja seutukunnallisen asunnottomuutta ennalta ehkäisevän ja vähentävän työn kehittäminen

Asunnottomuusohjelmien arvioinnissa on tullut esille suurimpien asunnottomuuspaikkakuntien oman sisäisen toiminnan ja pitkäjänteisen työn merkitys asunnottomuuden vähentämisessä. Vaikka valtakunnalliset ohjelmat voivat toimia kuntien omaa toimintaa legitimoivasti ja vahvistavasti, ne eivät pysty korvaamaan kunnissa jatkuvasti tehtävää työtä. Asunnottomuus on ilmiö, jonka vaikutukset ulottuvat kunnissa eri toimialoille ja sektoreille. Suurimmilla asunnottomuuspaikkakunnilla tulisi toimia pysyviä yhteistyöryhmiä, joihin on koottu paikalliset olosuhteet ja toimintakulttuurit huomioiden keskeiset julkisen sektorin, järjestöjen ja yritysten edustajat.

Kunnallisen yhteistyön sujuvuudella on ollut merkitystä asunnottomuuden vähentämisen kannalta etenkin asukasrakenteeltaan tasapainoisten asuinalueiden luomisessa sekä herkästi valituksia naapurustossa aiheuttavien erityisryhmien asumisyksiköiden sijoittamisessa. Yhteistyön tiivistämisessä on tärkeää huomioida mm. terveystoimen sekä kaavoituksen ja kaupunkisuunnittelun edustus, millä on erityistä merkitystä tuki- ja palveluasumista tarvitsevien asunnottomien tilanteen parantamisessa. Kuntien asuntopoliittiset suunnitelmat, -strategiat ja -ohjelmat ovat tärkeitä välineitä, joiden avulla pystytään nivomaan yhteen paikallista päätöksentekoa ja käytännön tasolla tehtävää työtä.

5. Koska asunnottomuuden vähentäminen edellyttää tiivistä eritasoista poikkihallinnollista yhteistyötä, tulisi suurimmilla asunnottomuuspaikkakunnilla vahvistaa kunnallisten yhteistyöryhmien toimintaa. Yhteistyöryhmien kokoonpanossa tulee huomioida paikalliset erityispiirteet.
6. Yhteistyön vahvistamisessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota vaikeimmin asutettavien tilanteen parantamiseen sekä nopean ja varhaisen puuttumisen menetelmien kehittämiseen. Vaikeimmin asutettavien tilanteeseen ja laitostasunnottomuuteen puuttuminen edellyttävät terveystoimen roolin vahvistamista kunnallisessa yhteistyössä. Poikkihallinnollista yhteistyötä kuntien sisällä tulisi lisätä myös pitkäjänteistä suunnittelutyötä edellyttävässä kaavoituksessa.
7. Jokaisella suurimmalla asunnottomuuspaikkakunnalla tulisi olla käytössä asunto-ohjelma, joka sisältää konkreettisia paikallisia toimenpiteitä asunnottomuuden vähentämiseksi ja erityisryhmien asumisen järjestämiseksi. Paikallisten suunnitelmien, strategioiden ja ohjelmien toteutumista tulee myös seurata sekä päivittää niissä tehtyjä toimenpide-ehdotuksia, jotta ne toimisivat aidosti työvälineinä asunnottomuuden vähentämiseksi.

8. Asunnottomuus on pääasiassa kasvukeskuksiin keskittyvä ilmiö, joka aiheuttaa helposti kilpailuasetelmaa kunnissa sosiaaliselta rakenteeltaan suotuisana pidetyistä asukkaista. Asunnottomuuden edelleen keskittymisen estämiseksi ja kuntien palvelurakenteessa tapahtuvien muutosten vuoksi on tarkoituksenmukaista tiivistää seudullista yhteistyötä sekä asunto- ja kaavoitusasioissa että asunnottomien asumispalveluiden järjestämisessä.

Ohjelma pitkäaikaisasunnottomuuden poistamiseksi 2007–2011

9. Asunnottomuusohjelmien puitteissa tehtyä työtä on välttämätöntä jatkaa vastaavantyyppisen asunnottomuuden vähentämishojelman muodossa. Uusi vähentämishojelma tulisi selkeästi kohdentaa 5-10 vaikeimmalle asunnottomuuspaikkakunnalle. Sen lisäksi ohjelma tulisi kohdentaa vaikeimman ja näkyvimmän asunnottomuuden, jota tässä nimitetään pitkäaikaisasunnottomuuden, poistamiseen. Tähän ohjelmaa tulee sisällyttää ne toimenpiteet, joista pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishojelman osapuolet ovat jo sopineet vuosille 2005–2007. Ohjelmaan tulee sisältyä myös näiden toimenpiteiden jatkaminen ja vakiinnuttaminen tarvittavassa laajuudessa.

Pääkaupunkiseudun ohjelmassa tehtyjen tarve- ja kustannuslaskelmien perusteella ehdotamme, että:

10. Ohjelman myötä rakennetaan tai hankitaan 2000 nykyaikaisen palveluasunnon tasoista asuntoa asunnottomille, jotka tarvitsevat terveydentilansa ja muiden ongelmiansa vuoksi ympärivuorokautisesti saatavissa olevaa tukea ja /tai valvontaa. Kaksi kolmasosaa asunnoista tulisi pääkaupunkiseudulle.

Vähentämishojelmien arvioinnin yhteydessä tällaisten asuntojen tarve tuli selkeästi esiin, mutta myös se, että asian etenemistä jarruttaa ratkaisematon kysymys käyttötalouden kustannusten kattamisesta ja kustannusten jaosta. Toimintakustannuksia aiheuttaa 2000 asuntopaikasta vuositasolla arviolta 40 miljoonaa euroa. Kyse ei olisi samansuuruisesta jatkuvasta vuosittaisesta nettomenosta, vaan ratkaisusta aiheutuisi valtiolle ja kunnille merkittäviä säästöjä toisaalla (sosiaali- ja terveydenhuollon avo- ja laitospalveluissa sekä muissa kustannuksissa). Toimintakustannuksista tulisi valtion ja kuntien vastata pääsääntöisesti puoliksi. Tähän asunnottomien ryhmään kuuluu pieniä erityisen hoidon, tuen ja valvonnan tarpeessa olevia ryhmiä, kuten 2D-potilaat, mielenterveysongelmaisia ja huumeiden käyttäjiä, omana ryhmänään vielä HIV-positiiviset narkomaanit. Näiden pienten ryhmien osalta on ajateltavissa, että kyse on siinä määrin pienistä, erityisen kallista palvelua edellyttävistä ryhmistä, että valtion tulisi vastata heidän asumisen ja palvelujen järjestämiseen liittyvistä toimintakuluista kokonaisuudessaan.

11. Ohjelman toteuttaminen edellyttää selkeän koordinaatiovastuun ja ryhmäkohtaisten ratkaisujen toteutusvastuun määrittelyä valtion viranomaisten, kuntien edustajien sekä kolmannen sektorin edustajien kesken.

Ennaltaehkäisevien toimien tehostaminen

Ponnisteluja asunnottomuuden poistamiseksi on hankaloittanut asunnottomuuden uusiutuminen eli se, että vaikka asunnottomia on kyetty asuttamaan lukumääräisesti runsaastikin, samanaikaisesti on tullut uusi asunnottomia. Ennaltaehkäisevien toimien tehostaminen on siksi välttämätöntä. Maasta löytyy useita hyviä esimerkkejä toimivista ennaltaehkäisevistä käytännöistä esimerkkinä asumisneuvonta ja Jyväskylän Katulähetyksen eritasoisten asumisyksiköiden verkosto. Jyväskylässä käytössä olevaa periaatetta, jonka mukaan yksikkö ei voi irtisanoa ketään asukasta ellei hänelle voida osoittaa uutta asuinpaikkaa olisi mahdollista ajatella laajennettavaksi.

Asumisneuvonta on toiminut joillakin suurimmilla asunnottomuuspaikkakunnilla hankerahoituksen turvin, joten kunnissa tulisi tehdä aktiivisesti työtä eri tavoin toteutettujen asumisneuvontamallien toiminnan vakiinnuttamiseksi. Ongelmana on ollut myös tarpeisiin nähden liian vähäisin resurssein toteutettu asumisneuvonta, jonka lisäämiseen ja vahvistamiseen tulisi panostaa. Tukiasumisessa on saatu hyviä kokemuksia laitoksissa asumisvalmiuksia parantavista toimintamalleista, joissa asunnottomia tuetaan etenkin kriittisissä siirtymävaiheissa kokoamalla tukiverkosto ja luomalla tukisuhteet jo edeltävän asumis- tai asunnottomuusmuodon aikana. Asumispalveluissa tulisi lisätä tukiverkostoista putoamisen estäviä asumisvalmiuksia kehittäviä toimintamalleja, joiden toteutumista voitaisiin edistää mm. liittämällä asuttamissuunnitelmat osaksi kuntoutussuunnitelmia.

12. Häätökynnyksen nostamiseksi voisi olla tarpeen pohtia käytäntöjä, joiden avulla edellytettäisiin, että silloin kun hädön on käynnistänyt kunta tai kunnan tosiasiallisesti omistama kiinteistöyhtiö, käräjäoikeudelle asian käsittelyn yhteydessä tulisi esittää kunnan laatima asuttamissuunnitelma. Kunnan laatiman asuttamissuunnitelman tavoitteena on siirtää ennaltaehkäisevien toimenpiteiden painopistettä ja tehostaa niiden vaikuttavuutta. Asuttamissuunnitelma nivottaisiin yhteen asumistakuulain kanssa siten, että sen toteuttaminen tulisi hoito- ja palvelusuunnitelman tavoin lakisääteiseksi
13. Vastaavaa asuttamissuunnitelmaa tulisi edellyttää laitoksista kotiuttamisen yhteydessä. Erityisesti mielisairaaloista, päihdehuollon laitoksista ja vankiloista kotiuttamisen tueksi tulisi kunnissa toteuttaa asuttamissuunnitelman lisäksi asumisharjoittelun ja asumisvalmennuksen tapaisia siirtymävaiheen asumisratkaisuja. Ketään ei tulisi voida kotiuttaa kadulle.

Kirjallisuutta

- Arava- ja korkotukivuokra-asuntoja koskeva asukasvalintaopas (2003). Ympäristöopas 102. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Asunnottomuuden vähentämishjelma 2001–2003 (2001). Ympäristöministeriön monisteita 73. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Fredriksson, Peter (2000). Asuntopoliittinen strategia 2000–2003. Selvitysmiehen ehdotus. Suomen ympäristö 382. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Granfelt, Riitta (2003). Vankilasta kotiin vai kadulle. Vangit kertovat asunnottomuudesta. Suomen ympäristö 613. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Granfelt, Riitta (2005). Vapautuvien vankien tuettu asuminen. Teoksessa Hynynen Raija (toim.) Arviointi tuetun asumisen toimintamalleista.. Ympäristöministeriö, Helsinki. 53–80. 119–158.
- Haapola, Ilkka (2005). Asumisen malleja etsimässä. Arviointitutkimus Päijät-Hämeen sosiaalipsykiatrien säätiön tuetusta asumisesta. Helsingin yliopisto, Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia, Lahti.
- Hallituksen asuntopoliittinen ohjelmaa vuosille 2004–2006 (2004). Ympäristöministeriön moniste 126. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Hannikainen-Ingman, Katri (1998). Oman oven kahvassa vai hätäavun varassa? Vertaileva tutkimus asunnottomien mahdollisuuksista saada asunto Suomessa, Ruotsissa, Saksassa, Isossa-Britanniassa ja Kreikassa. *Aiheita 43/1998. Stakes, Helsinki.*
- Helenelund, Jan-Erik (2005). Den subjektiva rätten till boende i grundrättighetssystemet. Särtryck ur Tidskrift, utgiven av Juridiska Förening i Finland, Häfte 2/2005, Helsingfors.
- Hemlöshet i Sverige 2005. Omfattning och karaktär. Socialstyrelsen, Sverige.
- Huvinen, Kirsti, Juvonen, Liisa, Sovijärvi, Ilkka, Karppinen, Päivi & Vaaramo, Anna-Maija (2002). Asunnottomat asiakkaat terveydenhuollon sosiaalityön haasteena. Sosiaalinen raportointi asunnottomuudesta Peijaksen sairaalassa ja alueen psykiatrian klinikoilla vuonna 2000. *Aiheita 1/2002. Stakes, Helsinki.*
- Hynynen, Raija & Granfelt, Riitta (2005). Johtopäätöksiä. Teoksessa Hynynen Raija (toim.) Arviointi tuetun asumisen toimintamalleista.. Ympäristöministeriö, Helsinki, 159–163.
- Jauho, Mikko. & Allt, Anu (1998). Kokemuksia laitosten muuttamisesta asuinkäyttöön. Suomen ympäristö 190. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Kaipainen, Maarit (2005). Pienasunnon suunnittelu. Valtion asuntorahasto, Helsinki.
- Kopomaa, Timo (2005) Naapurussuvaitsevaisuus. Tuetun asumisen ja palvelutoiminnan yhteys lähiympäristöön, asukasvaikuttamiseen ja kaupunkisuunnitteluun. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja 2005:2, Helsinki.
- Kosonen, Ulla (2005). Askelmia pitkin Jyväskylän katulähteyksen tuetussa asumisessa. Teoksessa Hynynen Raija (toim.) Arviointi tuetun asumisen toimintamalleista.. Ympäristöministeriö, Helsinki. 53–80.
- Köyhyiden ja syrjäytymisen vastainen kansallinen toimintasuunnitelma vuosille 2003–2005. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 23:2003. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Kärkkäinen, Sirkka-Liisa (2005). Minne häviää asunnoton mielenterveysongelmainen. Teoksessa Toinen tieto. Kirjoituksia huono-osaisuuden tunnistamisesta. Hänninen, Sakari, Karjalainen, Jouko & Lahti, Tuukka (2005) Stakes, Helsinki.
- Manninen, Markku & Tuori, Tanja (2005). A-klinikkasäätiön tuettu asuminen. Asuntoja ja tukea asunnottomille. Teoksessa Hynynen Raija (toim.) Arviointi tuetun asumisen toimintamalleista.. Ympäristöministeriö, Helsinki. 7–26.
- Miten ja mistä lisää pienasuntoja? Selvitys pienten vuokra-asuntojen tuottamisen ja tarjonnan esteistä pääkaupunkiseudulla ja ehdotuksia esteiden poistamiseksi. (2004). Työryhmäraportti 1/2004. Valtion asuntorahasto, Helsinki.
- Monimuotoisen asumisen Helsinki, Helsingin asunto-ohjelma 2004–2008. http://www.hel2.fi/taske/julkaisut/2004/ATO_suomi_verkko.pdf
- Nousiainen, Kirsi (2005). Polku omaan paikkaan – Helsinkiläisten asunnottomien prostituoitujen tuetun asumisen projekti. Teoksessa Hynynen Raija (toim.) Arviointi tuetun asumisen toimintamalleista.. Ympäristöministeriö, Helsinki. 93–115.
- Paasu, Jaana (2005). Mielenterveyskuntoutujien tuettu asuminen ja asumista tukevat palvelut pääkaupunkiseudulla ja Lohjalla. Teoksessa Hynynen Raija (toim.) Arviointi tuetun asumisen toimintamalleista.. Ympäristöministeriö, Helsinki. 27–49.
- Rastas, Merja (2002) Maahanmuuttajien asunnottomuus Helsingissä. Suomen ympäristö 582, Asuminen. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Salovaara-Karstu & Muttilainen, Vesa (2004). Asuntohädät 200-luvun Suomessa. Ulosoton rekisteritietoja ja vuokrasuhteen osapuolten kokemuksia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 213, Helsinki.
- Tervonen, Heidi (2004) Moninaiset. Selvitys asunnottomien, moniongelmaisten naisten asumispalvelutarpeista Helsingissä. Asumispalvelusäätiö ASPA, Helsinki.

Törmä, Sinikka & Huotari, Kari (2005) Huono-osaisimmat ja moniongelmaisimmat päihhteiden käyttäjät avun tarvitsijoina ja asiakkaina. Helsingin Diakonissalaitos, Helsinki.

Vesanen, Pirjo & Tiitinen, Virpi (1998). Ongelmia asunnottomuuden vähentämisessä: toimenpide-ehtoksia tilanteen parantamiseksi Suomen ympäristö 210. Ympäristöministeriö, Helsinki.

Julkaisemattomat lähteet

Alen, Sirpa, Laakso, Kirsi, Kostiainen, Marja & Laine, Ari (2003). Vuonna 2003 myönnetyt korjausavustukset. Selvityksiä 8/2003. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Alen, Sirpa, Laakso, Kirsi & Kostiainen, Marja (2004). Vuonna 2003 myönnetyt korjausavustukset. Selvityksiä 7/2004. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Alen, Sirpa, Laakso, Kirsi & Kostiainen, Marja (2006). Vuonna 2003 myönnetyt korjausavustukset. Selvityksiä 4/2006. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Asunnottomuus ja tarvittavat tukitoimenpiteet 2004–2007. Asunnottomuustyöryhmä 1.12.2003 Joensuu kaupunki.

Asunnottomuus Lahdessa. Työryhmäraportti asunnottomuuden määrästä ja sisällöistä sekä eräitä toimenpide-ehtoksia asunnottomuuden vähentämiseksi. Lahti 5.5.2003.

Asuntorakentaminen ja asuntomarkkinat (2005). Valtion tukitoimenpiteiden ja suhdannetilanteen seurantaraportti 3/2005. Ympäristöministeriö, Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Asumisneuvonta – asukkaan ja asuinyhteisön tukena (2003). Ympäristöministeriö, Helsinki.

Asunto- ja palvelurakentamisohjelma 2003–2007. Vantaan kaupungin kaupunginhallitus 17.3.2003, Vantaa.

Backlund, Anna (2004). Selvitys sosiaalisen isännöinnin ja asumisneuvonnan kehittämisestä Suomessa. Aske-projekti. Suomen Setlementtiliito, S-Asunnot Oy.

Erityisryhmien asumisen Oulussa. Asumispalvelutyöryhmä 2003.

Erityisryhmien asumisen ongelmat ja niiden ratkaisuehdotukset 2002. Kuopion kaupunki, asuntotoimi joulukuun 2002.

Espoon asunto-ohjelma 2004–2008. Espoon kaupunki. Ympäristön ja teknisten palveluiden toimiala. Hallinto- ja kehittämissyksikkö. Asuntopolitiikka ja rahoitus 9.7.2004, Espoo.

Hiltunen, Eero & Mynttinen, Marjut (2005). Kysely asuntoasioista 2005. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Hynynen, Raija, Tiitinen, Virpi & Kärkkäinen, Sirkka-Liisa (2004). Katsaus asunnottomuusasioita koskevista kuntakäynneistä 30.3.2004–24.5.2004. (Lahti, Lappeenranta, Jyväskylä, Joensuu, Kuopio, Oulu, Tampere ja Turku).

Ikonen, Marja-Leena, Lehtinen, Olavi, Pelvas, Pekka & Tiitinen, Virpi (2005). Väestö- ja asuntomarkkinatietoja 2004 (ennakkotietoja) Selvityksiä 3/2005. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Ikonen, Marja-Leena & Tiitinen, Virpi (2006) Asunnottomat 2005. Selvityksiä 9/2006. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Ikonen, Marja-Leena & Tiitinen, Virpi (2006 b). Väestö- ja asuntomarkkinatietoja 2005. Selvityksiä 6/2006. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Jansson, Vappu (2003). Palveluohjauskokeilu Onni. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. Koillinen palvelukeskus, Tapulin sosiaalipalvelutoimisto 12.28.2002–11.8.2003, Helsinki.

Jyväskylän kaupungin asunto-ohjelma vuosille 2005–2007, Jyväskylä.

Jyväskylän seutukunta. Asuntokatsaus 2004. Alueen kuntien asuntotyöryhmä 13.12.2004. Yhdessä yli yhdeksän.

Kajanoja, Jouko (2005). Asuminen toimeentulo-ongelmana. Esitelmä 27. valtakunnallisilla asunto- ja yhdyskuntapäivillä 12.5.2005. Finlandia-talossa.

Kriminaalihuoltolaitoksen & Vankeinhoitolaitoksen vuosikertomus 2003.

Kotikuntalaki <http://www.nlex.fi/laki/ajantasa/1994/19940201#a9.7.2004-624>

Kuninkaanmäen loppuraportti. 1.1.2001–31.12.2003, <http://www.espoondiakoniasaatio.fi>.

Lahden kaupungin asuntopoliittiset linjaukset 2005–06., Lahti.

Laine, Ari (2004). Aratuotanto vuonna 2003. Selvityksiä 1/2004. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Laine, Ari (2005). Aratuotanto vuonna 2004. Selvityksiä 4/2005. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Laine, Ari (2005 b). Avustukset asunnottomille ja pakolaisille sekä opiskelija-asuntojen omapääomaosuuteen. Selvityksiä 6/2005. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Laine, Ari (2006). Aratuotanto vuonna 2005. Selvityksiä 3/2006. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Pelvas, Pekka, Ikonen, Marja-Leena & Tiitinen, Virpi (2005). Arava- ja korkotukilainoitettujen asuntojen vuokrat vuonna 2004 asuntomarkkinakyselyn mukaan. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Ryöti, Miliza (2005). Asunnottomien asumispalvelujen kehittäminen pääkaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishjelma 2002–2005 toteutuminen ja tavoitteet. Helsingin kaupunki, talous- ja suunnittelukeskus, kehittämisosasto, Helsinki.

Sosiaalisen asumisen tilastot 2005. Tilastokeskus julkaisemaan Asumisen ja rakentamisen vuosikirjaan Valtion asuntorahaston toimittamat tilastot. (www.ara.fi)

Tampereen kaupungin päihdepoliittinen suunnitelma 2005–2008. Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimi, Tampere.

Tiitinen, Virpi (2002). Asunnottomat 2001. Selvityksiä 8/2002. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Tiitinen, Virpi & Ikonen, Marja-Leena (2003). Asunnottomat 2002. Selvityksiä 7/2003. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Tiitinen, Virpi & Ikonen, Marja-Leena (2003 b). Arava-asuntomarkkinat vuonna 2002. Selvityksiä 6/2003. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Tiitinen, Virpi & Ikonen, Marja-Leena (2003 c). Tyhjät arava- ja kerkotukiasunnot. Selvityksiä 9/2003. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Tiitinen, Virpi & Ikonen, Marja-Leena (2004). Asunnottomat 2003. Selvityksiä 6/2004. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Tiitinen, Virpi & Ikonen, Marja-Leena (2004 b). Arava-asuntomarkkinat vuonna 2003. Selvityksiä 5/2004. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Tiitinen, Virpi & Pelvas, Pekka (2005). Asunnottomat 2004. Selvityksiä 8/2005. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Tiitinen, Virpi & Ikonen, Marja-Leena (2006). Vuokra-asuntotilanne marraskuussa 2005 eräissä kaupungeissa. Kysely yleishyödyllisille yhteisöille. Selvityksiä 1/2006. Valtion asuntorahasto, Helsinki.

Toimenpide-esitys asunnottomuuden vähentämisestä Tampereella. Tampereen kaupunki Asuntotoimi 16.12.2004

Toimenpideohjelma asunnottomuuden vähentämiseksi pääkaupunkiseudulla vuosina 2002–2005 (2002) Ympäristöministeriö, Helsinki 12.2.2002.

Turun kaupungin asunto- ja maankäyttöohjelma vuosille 2002–2006. Kaupunginvaltuusto 11.2.2002.

Vailla vakinaista asuntoa ry. Toimintasuunnitelma 2005 (2005) Vva ry, Helsinki

Vantaan kaupungin asuntostrategia vuosille 2003–2017, Vantaa.

Yömaja-työryhmän raportti. 30.9.2003 Joensuun kaupunki.

KUVAILEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Asunto- ja rakennusosasto		Julkaisu-aika Kesäkuu 2006	
Tekijä(t)				
Julkaisun nimi	Oikeus asuntoon, oikeus ihmisarvoiseen elämään . Valtakunnallisen (2001-2005) ja pääkaupunkiseudun (2002-2005) asunnottomuuden vähentämisen toimenpideohjelmien arviointi			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 8/2006			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Suomessa käynnistettiin vuonna 2001 osana Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmaa ja asuntopoliittista strategiaa valtakunnallinen asunnottomuuden vähentämisen toimenpideohjelma. Ohjelma laadittiin vuoksi 2001–2003, jonka jälkeen sitä jatkettiin Vanhasen hallituksen ohjelman mukaisesti vuoteen 2005 asti. Pääministerin aloitteesta valtiolla ja Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkien johtajat käynnistivät vuosina 2002–2005 toimineen pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishajelman.</p> <p>Yhtenä osana ohjelmien toteuttamista on ollut niiden arviointi, jonka on tehnyt ympäristöministeriön tilauksesta Sosiaalikehitys Oy. Arviointi perustuu ohjelmia ja niiden toteutusta kuvaaviin dokumentteihin sekä laajaan noin 50 haastattelun valtiolla, kuntien ja kolmannen sektorin edustajien haastatteluaineistoon sekä syksyllä 2005 ja talvella 2006 asiantuntijoille järjestettyjen keskustelutilaisuuksien materiaaliin.</p> <p>Asunnottomuusohjelmien arvioinnissa on ollut tehtävänä selvittää:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ohjelmien määrällisten ja laadullisten tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista, 2) ohjelmien toimenpiteiden riittävyttä ja vaikuttavuutta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin, 3) ohjelmien kohdentumista eri asunnottomien ryhmiin, 4) ohjelmissa esitettyjen erityisten tukimuotojen ja muiden erityistoimenpiteiden vaikutusta asunnottomille tarkoitettujen asuntojen rakentamiseen ja hankintaan, 5) asukasvalinnan rooliin asunnottomien asuttamisessa kuntien ja yleishyödyllisten yhteisöjen omistamaan asuntokantaan sekä 6) vähentämishajelmien toteuttamisessa mukana olevien tahojen yhteistyön, kuten valtionhallinnon, kuntien, järjestöjen ja yleishyödyllisten yhteisöjen välisen yhteistyön riittävyteen ja tuloksellisuuteen. <p>Ohjelma on onnistunut tavoitteessaan saada pysäytetyksi asunnottomuuden kasvuvauhti eikä asunnottomuus ole lisääntynyt ennakoitulla tavalla, vaan se on vähentynyt. Ohjelma on estänyt asunnottomuuden kasvua kasvukeskuspaikkakunnilla, joilla asukasmäärän lisääntymisen myötä olisi ollut odotettavissa myös asunnottomuuden yleistymistä. Osan asunnottomuuden vähentymisestä voi arvioida tapahtuneen ohjelmassa toteutettujen toimien vaikutuksesta, mutta myös muilla asunto- ja yhteiskuntapoliittisilla tekijöillä on ollut vaikutusta tapahtuneeseen muutokseen.</p> <p>Arviointiraportissa esitetään 13 suositusta koskien edellytysten luomista asunnottomuuden vähentämiseksi, sosiaalisen vuokra-asuntokannan tuottamiseksi ja hyödyntämiseksi, kunnallisen ja seutukunnallisen asunnottomuutta ennaltaehkäisevän ja vähentävän työn kehittämiseksi, ennaltaehkäisevien toimenpiteiden käynnistämiseksi sekä ohjelman käynnistämiseksi pitkäaikaisasunnottomuuden poistamiseksi 2007–2011.</p>			
Asiasanat	Asunnottomuus, puutteellinen asuminen, oikeus asuntoon, tuki- ja asumispalvelut, sosiaalinen vuokra-asuntokanta, asukasvalinta			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 952-11-2284-6 (nid.)	ISBN 952-11-2285-4 (PDF)	ISSN 1796-1696 (pain.)	ISSN 1976-170X (verkkokj.)
	Sivuja 85	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	Hinta (sis. alv 8 %)
Julkaisun myynti/ jakaja	Ympäristöministeriö			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2006			