



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Asunnottomuusohjelmien arviointi

Ohjelmista asunnottomuustyön vakiinnuttamiseen



Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:11

Asunnottomuusohjelmien arviointi

Ohjelmista asunnottomuustyön vakiinnuttamiseen

Ympäristöministeriö

ISBN: 978-952-361-014-9

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö	18.6.2019	
Tekijät	Pitkänen Sari, Harju Henna, Törmä Sinikka, Huotari Kari, Mayer Minna, Pyykkönen Sinikukka		
Julkaisun nimi	Asunnottomuusohjelmien arviointi Ohjelmista asunnottomuustyön vakiinnuttamiseen		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:11		
Diaari/hankenumero	VN/5823/2018	Teema	asuminen
ISBN PDF	978-952-361-014-9	ISSN PDF	2490-1024
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:9978-952-361-014-9		
Sivumäärä	131	Kieli	suomi
Asiasanat	PAAVO-ohjelma, AUNE-ohjelma, asunnottomuus, asunnottomuustyö, asunnottomuuden vähentäminen, asunnottomuuden ehkäisy, asumisneuvonta, asumisen tuki, Asunto ensin -periaate		
Tiivistelmä Ympäristöministeriön teettämässä kolmen asunnottomuusohjelman (PAAVO I, PAAVO II ja AUNE) arvioinnissa selvitettiin, miten ohjelmien tavoitteet on saavutettu, mitä panostuksia ja toimia valtio, kunnat ja järjestöt ovat tehneet sekä miten toimivia ja vaikuttavia käytetyt keinot olleet asunnottomuuden vähentämisessä ja ehkäisemisessä. Aineistona käytettiin kirjallisia aineistoja, kyselyä, haastatteluja ja työpajatyöskentelyä. Asunnottomuusilmiö on muuttunut ohjelmien aikana niin, että asunnottomuusriski koskee aiempaa laajempia ihmisryhmiä ja liittyy yhä enemmän taloudellisiin ongelmiin, kuten ylivelkaantumiseen ja kohdistuu erityisesti syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin. Siksi sosiaali- ja terveyssektorin panos asunnottomuuden ennaltaehkäisyssä on erityisen tärkeä. Arvioinnin mukaan kuntien tulee lisätä asunnottomien ja asunnottomuusriskissä olevien neuvontaa peruspalveluissa ja erilaisissa neuvontapisteissä. Asunto ensin -periaatetta tulee kehittää edelleen ja levittää koko maahan, etenkin sosiaalipalvelujen ja tuen osalta. Asunnottomuusohjelmien aikana kehittyneet suurimpien kaupunkien asunnottomuustyön yhteistyömuodot ja suunnitelmallinen toiminta tulee ottaa pysyväksi toiminnaksi. Arvioinnin perusteella näyttää siltä, että asunnottomuuden ehkäisy ja poistaminen eivät ole vakiintuneet riittävästi kuntien toimintaan. Sen vuoksi alkavalla hallituskaudella ehdotetaan toteutettavaksi valtakunnallinen kuntien asunnottomuustyön vakiinnuttamishanke, jota hallinnoisivat THL ja ARA yhteistyössä, ja johon osallistuisivat keskeiset ministeriöt ja muut yhteistyötahot. Hankkeessa ohjattaisiin kuntia tulosperusteisesti asunnottomuustyön juurruttamiseen. Lisäksi mahdollisesti käynnistettävässä asuntopoliittisessa ohjelmassa tulee huomioida myös asunnottomuuden ehkäisyn edellyttämä asuntotuotanto sekä ottaa asunnottomuuden ehkäisy osaksi syrjäytymisen tai vastaavia valtakunnallisia ohjelmia. Asunnottomuuden ennaltaehkäisy tulee huomioida myös osana yhteiskunnallisten päätösten sosiaalisten vaikutusten arviointia.			
Kustantaja	Ympäristöministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet	18.6.2019	
Författare	Pitkänen Sari, Harju Henna, Törmä Sinikka, Huotari Kari, Mayer Minna, Pyykkönen Sinikukka		
Publikationens titel	Utvärdering av programmen mot bostadslöshet. Från program till etablering av arbetet mot bostadslöshet		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets publikationer 2019:11		
Diarie-/ projektnummer	VN/5823/2018	Tema	Boende
ISBN PDF	978-952-361-014-9	ISSN PDF	2490-1024
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:9978-952-361-014-9		
Sidantal	131	Språk	finska
Nyckelord	Programmet för att minska långtidsbostadslösheten PAAVO, åtgärdsprogrammet för förebyggande av bostadslöshet AUNE, bostadslöshet, arbete mot bostadslöshet, minskning av bostadslöshet, förebyggande av bostadslöshet, boenderådgivning, stöd för boendet, principen bostad först		
Referat			
I utvärderingen av de tre programmen mot bostadslöshet (PAAVO I, PAAVO II och AUNE) som miljöministeriet låtit göra utreddes hur målen med programmen har uppnåtts, vilka insatser och åtgärder staten, kommunerna och organisationer har vidtagit samt hur fungerande och effektiva åtgärderna har varit när det gäller att minska och förebygga bostadslöshet. Materialet utgjordes av skriftligt material, en enkät, intervjuer och workshopsarbete. Under tiden för programmen har fenomenet med bostadslöshet förändrats så att allt fler människogrupper riskerar bostadslöshet och den hänger allt mer samman med ekonomiska problem såsom överskuldssättning. Bostadslösheten drabbar i synnerhet unga som riskerar att marginaliseras. Därför är social- och hälsovårdssektorns insats i förebyggandet av bostadslöshet synnerligen viktig. Enligt utvärderingen bör kommunerna öka rådgivningen för bostadslösa och personer som riskerar att bli bostadslösa inom basservicen och vid olika rådgivningsställen. Principen bostad först ska utvecklas vidare och spridas i hela landet, framför allt vad gäller sociala tjänster och socialt stöd. De samarbetsformer för arbetet mot bostadslöshet och den systematiska verksamhet de större städerna utvecklat under programmen mot bostadslöshet bör tas in som en fortlöpande verksamhet. Utifrån utvärderingen verkar det som om förebyggandet och avhjälpan av bostadslöshet inte har etablerats tillräckligt i kommunernas verksamhet. Det föreslås därför att man under den kommande regeringsperioden genomför ett riksomfattande projekt för etablering av kommunernas arbete mot bostadslöshet. Institutet för hälsa och välfärd och Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) ska i samarbete administrera projektet och centrala ministerier och andra samarbetsparter ska delta i det. I projektet kommer man att på resultatbasis styra kommunerna att integrera arbetet mot bostadslöshet. Därtill bör man i ett eventuellt bostadspolitiskt program också beakta den bostadsproduktion som förutsätts för att förebygga bostadslöshet samt inkludera förebyggandet av bostadslöshet i riksomfattande program mot marginalisering eller motsvarande fenomen. Förebyggandet av bostadslöshet bör också beaktas som en del i bedömningen av de sociala konsekvenserna av samhälleliga beslut.			
Förläggare	Miljöministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Environment		18 June 2019
Authors	Pitkänen Sari, Harju Henna, Törmä Sinikka, Huotari Kari, Mayer Minna, Pyykkönen Sinikukka		
Title of publication	Assessment of homelessness programmes. From programmes to standardising work on homelessness		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Environment 2019:11		
Register number	VN/5823/2018	Subject	Housing
ISBN PDF	978-952-361-014-9	ISSN (PDF)	2490-1024
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:9978-952-361-014-9		
Pages	131	Language	Finnish
Keywords	PAAVO programme, AUNE programme, homelessness, work on homelessness, reducing homelessness, preventing homelessness, housing advice, support for housing, 'housing first' principle		
Abstract This assessment of three homelessness programmes (PAAVO I, PAAVO II and AUNE), commissioned by the Ministry of the Environment, explored how the objectives of the programmes have been achieved, what investments the state, municipalities and organisations have made, and how effective and impactful the programmes have been in reducing and preventing homelessness. The assessment was carried out based on written material, questionnaires, interviews and workshops. Over the course of the programmes, the phenomenon of homelessness has changed in that it now affects a broader group of people, is more closely connected to financial problems such as excessive debt, and affects young people at risk of marginalisation in particular. For these reasons, it is of utmost importance for the social and health care sector to focus on the prevention of homelessness. According to the assessment, municipalities must increase the amount of guidance for homeless people and those at risk of homelessness in their basic services and at separate guidance points. The 'housing first' principle must be further developed and disseminated throughout the country, particularly as concerns social services and support. The forms of cooperation adopted in the largest cities during the homelessness programmes must be established as a part of permanent activities. Based on the assessment, it appears that the prevention and eradication of homelessness are not sufficiently established in the activities of municipalities. With this in mind, the assessment proposes carrying out a national project to establish work on homelessness in municipalities during the new government term. The project, jointly managed by the National Institute for Health and Welfare (THL) and the Housing Finance and Development Centre of Finland (ARA), should be implemented in cooperation with the concerned ministries and other partners. The project would introduce performance-based guidance for municipalities in establishing work on homelessness. Additionally, the housing policy programme that may be initiated must take into account the production of housing required for the prevention of homelessness and the homelessness has to be part of the national programme to prevent marginalisation or other similar programmes. The prevention of homelessness must also be taken into account when assessing the social impacts of decisions made in society.			
Publisher	Ministry of the Environment		
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Esipuhe	9
1 Arvioinnin tavoite ja toteutus	11
2 Asunnottomuusilmiön muuttuminen	23
3 Asunnottomuustyön nykytila	34
3.1 Asunnottomuustyötä säätelevä nykyinen lainsäädäntö	34
3.2 Asunnottomuustyön nykyiset vastuunjaot	36
4 Ohjelmien toimeenpano ja tavoitteiden saavuttaminen	42
4.1 Asunnottomien määrän ja pitkäaikaisasunnottomuuden vähentäminen	43
4.2 Asunnottomuuden ehkäiseminen	47
4.3 Asuntojen määrän lisääminen ja tukipalveluiden kehittäminen	55
4.4 Asunto ensin -periaatteen toimivuus ja tuloksellisuus	60
5 Ohjelmien vaikuttavuus	66
5.1 Ohjelmien taloudellisten ja muiden vaikutusten analyysi	66
5.1.1 Asunnottomuusohjelmien rahoitus ja rakenteet	70
5.1.2 Asunnottomuusohjelmien kustannustehokkuus	80
5.1.3 Asunnottomuusohjelmien asiantuntijoiden, kuntien ja muiden tahojen edustajien näkemys ohjelmien rahoituksesta ja tulevista tarpeista	86
5.1.4 Yhteenveto taloudellisten ja muiden vaikutusten osalta	89
5.2 Ohjelmien pitkäaikaiset vaikutukset	91
6 Asunnottomuustyön kehittäminen	93
6.1 Asunnottomuuden vähentäminen ja ehkäiseminen paikallisella tasolla	93
6.2 Asunnottomuuden vähentäminen ja ehkäiseminen valtakunnallisella tasolla	97
7 Johtopäätökset ja suositukset	100
Liitteet	114
Lähteet	130

ESIPUHE

Suomessa on tehty pitkään työtä asunnottomuuden vähentämiseksi ja ehkäisemiseksi. Asunnottomuuden vähentäminen on ollut mukana hallitusohjelmissa liki yhtäjaksoisesti koko 2000-luvun. Valtio on toteuttanut yhteistyössä kuntien ja järjestöjen kanssa asunnottomuuden vähentämiseen ja ehkäisyyn liittyviä ohjelmia vuodesta 2008 lähtien.

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelmien aikana (PAAVO I & II 2008–2015) asunto ensin -periaate vakiinnutettiin asunnottomuustyöhön ja asuntolat korvattiin tuettuun vuokra-asumiseen perustuvilla asumisyksiköillä. Vuonna 2016 hallitus käynnisti asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelman vuosille 2016–2019. Tavoitteena on jatkaa asunnottomuuden vähentämistä vahvistamalla asunnottomuuden ennaltaehkäisyä sekä torjumalla asunnottomuuden uusiutumista.

Asunnottomuusohjelmien 11 vuoden jakson lähestyessä loppuaan on tarpeen arvioida ohjelmien muodostamaa kokonaisuutta. Tässä selvityksessä arvioidaan kolmen asunnottomuusohjelman toteutusta, vaikutusta ja tarpeisiin vastaavuutta vuosina 2008–2018. Arviointiin sisältyy asunnon säilyttämiseen tarvittavan tuen osalta myös sosiaalipalvelut. Lisäksi arvioidaan asunnottomuusilmiön muuttumista ko. aikana ja sen vaikutuksia asunnottomuuden ehkäisyyn. Työn pohjalta muodostetaan suosituksia asunnottomuuden poistamisen ja ehkäisyn toimenpiteiksi ja siitä, miten asunnottomuustyö vakiinnutetaan kuntien ja tulevien kuntayhtymien/maakuntien toiminnaksi.

Selvityksen ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Raija Hynynen ympäristöministeriöstä ja jäseninä olivat Tuula Tiainen ympäristöministeriöstä, Virva Juurikkala sosiaali- ja terveysministeriöstä, Armi Liinamaa valtiovarainministeriöstä, Jarmo Lindén Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARasta, Pekka Karjalainen Terveiden- ja hyvinvoinninlaitos THL:stä, Laura Hassi Suomen kuntaliitosta, Sanna Tiivola Vailla vakinaista asuntoa VVA ry:stä sekä Jari Karppinen Kehittämisosuuskunta Avainväki Keycoop:sta.

Selvityksen ovat tehneet Sari Pitkänen ja Henna Harju Kuntoutussäätiöstä, Sinikka Törmä ja Kari Huotari Referenssi Oy:stä sekä Minna Mayer ja Sinikukka Pyykkönen MDI Public Oy:stä. Selvityksen tuloksia voidaan hyödyntää suunniteltaessa asunnottomuustyön tulevia toimenpiteitä.

Helsingissä kesäkuussa 2019

Raija Hynynen

Asuntoneuvos

Ympäristöministeriö

Tuula Tiainen

Erityisasiantuntija

Ympäristöministeriö

1 Arvioinnin tavoite ja toteutus

Tausta

2000-luvulla on käynnistetty kohdennettuja toimenpideohjelmia asunnottomuuden vähentämiseksi. Vuosina 2008–2015 toteutettiin pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmat (PAAVO I ja II), jotka kohdistuivat erityisesti pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseen. Käynnissä olevaa asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelmaa (AUNE) toteutetaan vuosina 2016–2019.

Asunnottomuusohjelmia edelsi työryhmän toimeksianto, jossa asetettiin kansalliseksi tavoitteeksi pitkäaikaisasunnottomuuden poistaminen vuoteen 2015 mennessä (Nimi ovesa 2007). Suomessa oli toteutettu Asunnottomuuden vähentämishjelma (2001–2003) ja pääkaupunkiseudun erillinen toimenpideohjelma (2002–2005), jossa valtio, kunnat ja muut tahot tekivät toimenpiteitä asunnottomuuden vähentämiseksi. Tavoitteena oli rakentaa ja hankkia asunnottomille tuhat lisäasuntoa vuosina 2002–2005. Ohjelmien myötä asunnottomuuden kasvu saatiin pysähtymään, mutta tilapäisen ”kitka-asunnottomuudeksi” kuvatun ilmiön poistamisen jälkeen jäljellä todettiin olevan asunnottomuuden kovan ytimen, jossa asunnottomilla on vaikeita sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia sekä tarvetta asumisen lisäksi palveluille, tuelle ja/tai valvonnalle.

PAAVO I -ohjelmassa tehtiin 10 suurimman asunnottomuuskaupungin kanssa aiesopimukset. Ohjelman loppuraportissa havaittiin tarve siirtää panostusta kevyempään tukeen ja hajautettuun asumiseen. Samalla havaittiin tarve kehittää päihdekuntoutusta ja turvata hajasijoitettuihin tukiasuntoihin riittävä tuki. PAAVO II -ohjelmassa laadittiin pitkäaikaisasunnottomuuden poistamisen toimeenpanosuunnitelmat, jotka sisälsivät sosiaalisen vuokra-asuntokannan käytön asunnottomien asuttamisessa, pitkäaikaisasunnottomille kohdennettujen asumisratkaisujen ja tuen tarpeen, ennalta ehkäisevät toimet, päihde- ja mielenterveyskuntoutujien asumispalveluiden kehittämisen ja niissä toteutettavat rakenteelliset ratkaisut. Ohjelmassa luovuttiin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (2006/308) mukaisten asuntoloiden käytöstä asunnottomien pitkäaikaisessa asumisessa ja korvattiin ne asuinhuoneistojen vuokrauksesta annetun lain mukaisilla tuetun asumisen

yksiköillä. AUNE-ohjelmassa on toteutettu asunnottomuutta ehkäiseviä ja asunnottomuuden uusiutumista ehkäiseviä toimenpiteitä.

Arviointitehtävä ja tavoitteet

Toimeksiannossa arvioidaan kolmen asunnottomuusohjelman tarpeisiin vastaavuutta, toteutusta, tuloksia ja vaikutuksia vuosina 2008–2018. Ohjelmien toteutuksen, tulosten ja vaikuttavuuden arvioinnissa tarkastellaan asunnottomuusilmiön muuttumista kyseisellä ajanjaksolla ja tämän muutoksen vaikutuksia asunnottomuuden ehkäisyyn. Arvioinnin kohteena ovat myös sosiaalipalvelut asunnon säilyttämiseen tarvittavan tuen osalta. Työn tuloksena annetaan suosituksia, joita voidaan hyödyntää asunnottomuustyön suuntaamisessa ja vakiinnuttamisessa kuntien jatkuvaksi toiminnaksi.

Arviointiraportti on laadittu siten, että aluksi esitellään arvioinnin tavoitteet, aineistot ja menetelmät sekä keskeiset käsitteet. Seuraavaksi luvussa 2 käsitellään asunnottomuusilmiön muuttumista aiempien tutkimusten ja arviointia varten kootun aineiston avulla. Luvussa 3 tarkastellaan asunnottomuustyön nykytilannetta sitä määrittelevän lainsäädännön sekä valtion, kuntien ja järjestöjen roolien näkökulmasta. Luku 4 sisältää ohjelman toimeenpanoa ja tavoitteiden saavuttamista koskevat tulokset. Luku sisältää myös Asunto ensin -periaatteen toimivuuteen ja tuloksellisuuteen liittyvät havainnot. Koska arvioitavana on kolme ohjelmaa, tulokset esitetään kaikille ohjelmille yhteisten tavoitealueiden mukaisesti. Ohjelmien vaikuttavuutta käsitellään luvussa 5 ja luvussa 6 asunnottomuustyön kehittämistä ohjelmien päättymisen jälkeen. Lukuun 7 on koostettu arvioinnin johtopäätökset ja suositukset.

Arvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa seuraavista teemoista:

1. Ohjelman tavoitteiden saavuttamisesta
 - a) Miten kunkin ohjelman tavoitteet on saavutettu?
 - b) Mitä on tehty ja miten, esim. millaista asunnottomuutta on vähennetty ja ehkäisty?
 - c) Mitkä ovat olleet valtion ja kuntien panostukset ja toimet? Mitä on ollut järjestöjen/säätiöiden työ asunnottomuuden vähentämiseksi ja ehkäisemiseksi?
 - d) Ovatko käytetyt keinot olleet toimivia asunnottomuuden vähentämisen ja ennalta ehkäisyn kannalta?

2. Asunto ensin -periaatteen toimivuudesta ja tuloksellisuudesta
 - a) Miten Asunto ensin -periaate on toiminut asumisyksiköiden, tavallisessa asuntokannassa hajautetussa asumisessa asumisen ja asiakkaan valinnan mahdollisuuden näkökulmasta?
 - b) Onko Asunto ensin -periaatteen toteuttamiseksi ollut saatavilla ja riittävästi asumista tukevia palveluita, erityisesti sosiaalipalveluita, kuten aikuissosiaalityötä ja kuntoutumisen tukipalveluita?
 - c) Onko Asunto ensin -periaate riittävästi vastannut tarpeisiin ja tuonut sopivan pysyvän ratkaisun asunnottomille?
3. Kolmen asunnottomuusohjelman vaikutuksista
 - a) Millainen vaikuttavuus ohjelmilla on ollut? Millainen on ollut ohjelmien etenkin taloudellinen vaikuttavuus?
 - b) Miten tulokset ja vaikutukset ovat vastanneet kulloisia tarpeita ja miten ohjelmien painopisteiden/toimenpiteiden muuttuminen (pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisestä ennaltaehkäisyyn) on vastannut muuttuneisiin tarpeisiin?
4. Asunnottomuustyön toteuttamisesta kunnissa
 - a) Miten asunnottomuuden vähentäminen ja ehkäiseminen saadaan kuntien vakiintuneeksi toiminnaksi?
 - b) Mikä on valtion rooli asunnottomuuden vähentämisessä ja ehkäisemisessä?
5. Asunnottomuustyön jatkotoimenpiteiden tarpeista ja suuntaamisesta tulevaisuudessa
 - a) Miten asunnottomuusilmiö on muuttunut vuosina 2008–2018?
 - b) Millainen on asunnottomuustutkimuksen mukaan asunnottomuus tänä päivänä 2000-luvun alkuun verrattuna ja millaisia ratkaisuja tarvitaan sen hoitamiseen?
 - c) Mitä painopisteitä, toimenpiteitä ja vastuutahoja ehdotetaan vuoden 2019 jälkeen, etenkin toiminnan vakiinnuttamiseksi kuntatasolla?

Aineistot ja menetelmät

Arviointi toteutettiin käyttäen dokumenttianalyyseja, yksilö- ja ryhmähaastatteluja, tilastotietoja ja sähköistä kyselyä.

Arvioinnissa on käytetty seuraavia aineistoa:

1) Kirjalliset aineistot

- Kansainväliset tutkimukset, arvoinnit ja muut raportit
- Kansalliset ja ohjelmissa tehdyt tutkimukset, selvitykset, tilastot, ohjelma-asiakirjat sekä seurantamateriaalit ja loppuraportit

2) Haastattelut eri ohjelmien keskeisille toimijoille

- Valtakunnan tasolla mm. ohjelmien johtajat, ministeriöiden edustajat ja asiantuntijat (n=12) sekä
- Paikallisella tasolla ohjelmakaupunkien edustajat (n=25), asunnottomuustyötä tekevien järjestö- ja säätiötoimijoiden edustajat (n=11), vuokrataloyhtiöiden edustajat (n=5) ja kokemusasiantuntijat (n=2)

Haastatteluita tehtiin yhteensä 55 kappaletta. Lista haastateltavien taustaorganisaatioista ja haastatteluiden teemarunko löytyvät liitteestä 1.

3) Sähköinen kysely

Sähköinen kysely lähetettiin kaikkiin niihin kuntiin, joissa vuoden 2017 asunnottomuustilastojen mukaan oli viisi tai sitä useampi asunnoton. Kyselyn vastaanottaneet 68 kuntaa on lueteltu liitteessä 2 a.

Kysely osoitettiin kuntien asunto- ja sosiaalitoimen edustajille, STEA-avustusta asunnottomien hankkeisiin vuonna 2019 saaneille ja vuokrataloyhtiöiden edustajille. Kyselylomake on liitteessä 2 b.

Kyselyyn saatiin 96 vastausta (yhdestä kunnasta saattoi tulla yksi tai useampi vastaus). Vastaajista 36 % oli kunnan sosiaalitoimen tai sote-kuntayhtymän, 31 % vuokrataloyhtiön, 18 % kunnan asuntotoimen ja 13 % järjestön tai säätiön edustajia. Yksittäisesti vastaajina oli valtion sekä kunnan sosiaalitoimen ja vuokrataloyhtiön edustajia.

Keskeiset käsitteet

Asunnottomuustyö ja asumissosiaalinen työ

Kolmen asunnottomuusohjelman arvioinnissa käytetään käsitteitä asunnottomuuden vähentäminen, asunnottomuuden ehkäisy sekä asunnottomuustyö. Asunnottomuustyö -käsitteellä kuvataan toimintaa, joka sisältää sekä asunnottomuuden vähentämisen että asunnottomuuden ehkäisyn.

Käsillä olevassa arvioinnissa käytetään käsitettä asumisen tuki kuvaamaan niitä toimia, joilla edistetään asumisen pysyvyyttä, ja tarvittaessa siirtymistä toiseen asumismuotoon.

Asunnottomuustyössä on viime vuosina otettu käyttöön asumissosiaalisen työn käsite. Kehittämisen taustalla on norjalainen asumissosiaalisen työn toimintatapa (boligsosial arbeid) (Linden 2009). Asumissosiaalinen työ on asunnottomien tai aiemmin asunnottomuutta kokeneiden parissa tehtävää työtä, jonka avulla pyritään vastaamaan asumista vaarantaviin psykososiaalisiin ja käytännöllisiin ongelmiin. Asumissosiaalisen työn tavoitteena on asumisen turvaaminen ja asunnottomuuden ennalta ehkäisy. Toisaalta asumissosiaalinen työ voi olla myös rakenteellista asumiseen tai palvelujärjestelmän epäkohtiin kohdentuvaa moniammatillista verkostotyötä. (Granfelt 2013). Asumissosiaalisessa työssä asumisneuvonnan yhteistyötahoja ovat mm. vuokranantajat, sosiaalitoimi, päihdepalvelut, terveysviranomaiset, etsivä nuorisotyö, Ohjaamo, Kela, poliisi ja palotarkastajat sekä seurakunnat. (Granfelt 2013; Asumisneuvonnan opas... 2019). Asumissosiaalisessa työssä kuntoutus ymmärretään ensisijaisesti asukkaan asumista turvaavaksi toiminnaksi. Kuntoutuksen kohteena ei ole päihdeongelma tai mielensairaus, vaan se suuntautuu arjessa selviytymisen vahvistamiseen.

Asumisneuvonta

Asumisneuvonta ei ole lakisääteistä toimintaa eikä sen asemaa ole määritelty tarkemmin. Asumisneuvonnan avustukset tulevat ympäristöministeriön hallinnonalalta, vaikka käytännön toteutus sivuaa monilta osin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala. ARAn määritelmän mukaista asumisneuvontaa järjestettiin vuonna 2019 yhteensä 54 kunnassa. Eniten asumisneuvoja on Uudellamaalla ja Satakunnassa, kun Etelä-Karjalassa ja Lapissa heitä ei ole lainkaan. (Oosi 2019, 12.)

Asumisneuvonta on toimintaa, jolla pyritään luomaan yhteys asukkaan, kiinteistöyhtiön ja palvelujen välille, kun asukkaan asumiskyky ei ole riittävä. Asumisneuvonnan tavoitteena on vähentää vuokraveloista, häiriökäyttäytymisestä ja hädöistä kiinteistöyhtiöille aiheutuvia kustannuksia ja siten alentaa kiinteistöyhtiöiden ylläpitokustannuksia. Asumisneuvonnan kulut on voitu jyvittää vuokratyöyhtiöiden omakustannusvuokriin.

Kiinteistöyhtiöiden järjestämään asumisneuvontaan on tarjottu koulutusta osana isännöinnin ammattitutkintoa. ARA suosittelee asumisneuvojille sosiaalialan koulutusta.

Koska vaikeiden sosiaalisten ongelmien parissa työskenteleminen lisääntyi asumisneuvontatoiminnassa, asumisneuvontaa on pyritty kehittämään sosiaalitoimen aikuissosiaalityöhön tiiviimmin kytkeytyvänä asumisneuvontana. Asumisneuvontatyössä on pyritty kehittämään ammattilaisten osaamista, jotta heillä olisi valmiudet tunnistaa asukkaiden palvelutarpeet ja ohjata heitä oikeiden palvelujen piiriin yksilöllisen palveluohjauksen sekä yksilö- ja perhetyön avulla. Asumisneuvontatyötä on haluttu kehittää entistä vahvemmin poikkihallinnollisena eri sektorirajat ylittävänä toimintana, joka on tarkoitettu alueella erityistä tukea asumisessaan tarvitseville ihmisille. (Tiainen & Salmi 2014.)

Kunnat, järjestöt ja yhteisöt ovat voineet hakea avustusta asumisneuvontatoiminnan järjestämiseen tai käynnistämiseen. Asumisneuvojatoimintaan on osoitettu vuosina 2012–2015 asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa vuosittain valtionavustusta 600 000 €, joka on kohdennettu erityistä tukea asumisessaan tarvitseville sekä asunnottomuuden ja nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi. (Tiainen & Salmi 2014.) Vuodesta 2016 lähtien asumisneuvonnan järjestämiseen ja kehittämiseen on ollut käytössä 900 000 € vuosittain. Avustusta on myönnetty enintään kolmen vuoden ajaksi kehittämisavustuksena, jonka aikana toiminta on tullut juurruttaa pysyväksi toiminnaksi. ARA on edellyttänyt, että asumisneuvontaa toteuttava avustuksen saaja osallistuu kerran vuodessa valtakunnalliseen asumisneuvontafoorumiin ja foorumin järjestämiin asumisneuvontatyötä kehittäviin koulutuksiin. Asumisneuvonnan kehittämisrahoituksen lisäksi ARA on tukenut vuosina 2018–2019 vuokra-asukkaiden talousongelmien ehkäisemistä kehittämishankkeella, jossa on korvattu 50 % hankkeen talous- ja asumisneuvonnan aiheuttamista kustannuksista. Lisäksi Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA tukee järjestöjä, esim. nuorisoasuntoyhdistyksiä asumisneuvonnan järjestämisessä asukkailleen.

Asunto ensin -periaate

Kaikissa kolmessa asunnottomuusohjelmassa on pyritty edistämään Asunto ensin -periaatetta. Sen juuret ovat Yhdysvalloissa New Yorkissa käytössä olevassa ns. PHF-mallissa, jota Pathways to Housing -organisaatio toteuttaa hajautetun asuttamisen periaatteella. Pathways auttaa asiakkaitaan joko vuokraamaan asunnot markkinoilta tai jälleenvuokraa ne asunnottomille sekä tarjoaa koteihin vietävää, liikkuvaa ja asiakkaan tarpeiden mukaisesti joustavaa tukipalvelua. Asunto ensin -malli luotiin ihmisille, jotka tarvitsevat merkittävän paljon apua päästääkseen asunnottomuudesta. Tällaisia ryhmiä ovat vaikeasti mielen-terveysongelmaiset asunnottomat, asunnottomat päihteiden ongelmakäyttäjät, fyysisesti huonokuntoiset asunnottomat ja asunnottomat, joilla on elämää rajoittavia sairauksia tai vammaisuutta. Asunto ensin -palvelut ovat yhdysvaltalaisessa mallissa osoittautuneet

tehokkaiksi myös niiden kohdalla, joiden asunnottomuus on pitkäaikaista tai toistuvaa ja joilla ei ole sosiaalisia turvaverkkoja ja ovat yhteisön ulkopuolella. USA:ssa ja Kanadassa Asunto ensin -periaatetta sovelletaan myös asunnottomiin perheisiin ja nuoriin ihmisiin. (Pleace 2016.)

Suomen Akatemian rahoittamassa tutkimushankkeessa Pitkäaikaisasunnottomuus ja Asunto ensin -periaatteen soveltaminen Suomessa, on verrattu suomalaisia PAAVO-ohjelmakauden aikana perustettuja Asunto ensin -asumiskohteita ja alkuperäistä amerikkalaisia malleja. Tutkimuksessa todettiin, että suomalainen malli ei toteutunut PHF-mallin mukaisesti ensisijaisesti hajautetussa asumisessa. Suomalaisessa Asunto ensin -toteutuksessa on ollut usein kyse isoista yksiköistä, joihin keskittyy samoista ongelmista kärsiviä ihmisiä. Tämä ei edistä integraatiota yhteiskuntaan eikä tue sitä kautta myöskään kuntoutumista. Yksikköratkaisussa asukkaiden valinnanvapaus ja itsemääräämisoikeus eivät käytännössä ole toteutuneet Asunto ensin -periaatteiden mukaisesti. Lisäksi suomalaisessa mallissa on Asunto ensin -periaatteen kannalta ollut ongelmana palvelujen ja asumisen kytkeytyminen yhteen siten, että asumisen päättymisen jälkeen myös tukiverkosto häviää. PHF-mallin soveltaminen ei onnistunut myöskään siksi, että osassa yksiköitä palveluntuottajien vuokratappiot kasvoivat suuriksi. Tätä ei tapahtunut kansainvälisissä malleissa, joissa asiakkaan asumiseen tarkoitettut varat voidaan ohjata suoraan palveluntuottajalle. (Kettunen 2013.)

Tutkimuksessa todetaan, että alkuperäinen PHF-malli ei sovellu esimerkiksi laittomia päihteitä käyttävien asunnottomien asuttamismuodoksi. Suomalaiset yksikkömuotoiset ratkaisut ovat siten ymmärrettäviä, sillä pitkäaikaisasunnottomuus on kietoutunut maassamme mielenterveyden ja päihteiden käytön ongelmiin ja erityisesti näiden vaikeisiin yhdistelmiin. Merkittävää suomalaisessa sovelluksessa on ollut tutkimuksen mukaan tuetun asumisen muuttuminen vuokrasopimusperusteiseksi, luopuminen ennen muuttoa tapahtuvista päihde- tai mielenterveyskuntoutumisjaksoista sekä haittojen vähentämisen politiikan nostaminen valtavirraksi. Tutkimuksen havaintojen mukaan asumisen jatkuvuus on parantunut, mutta samalla asukkaiden siirtyminen yksiköistä itsenäisempään asumiseen on ollut vähäistä. (Kettunen 2013.)

Pitkäaikaisasunnottomuuteen keskittyneiden PAAVO-ohjelmien aikana perusparannettiin asuntoloita asumisyksiköiksi, jolloin käytännön syistä pääkaupunkiseudulle syntyi myös suuria yksiköitä. AUNE-ohjelmakaudella on suuntauduttu enemmän hajautetun asumisen ratkaisuihin. Tutkimuksen (Kettunen 2013) mukaan asumisyksiköt ovat perusteltuja päihteitä käyttävien moniongelmaisten asunnottomien tapauksessa.

Asunnottomuusohjelmien aikana Asunto ensin -periaatteen soveltamiseen on opastettu valtakunnallisilla Verkostokehittäjät -hankkeen koulutuksilla. Koulutuksiin on osallistunut henkilöitä eri sektoreilta myös muista kuin AUNE-ohjelmakaupungeista.

Euroopan asunnottomuustoimijoiden kattojärjestö FEANTSA on laatinut Housing First Guide Europe -oppaan (Pleace 2016), joka on tarkoitettu Asunto ensin -periaatteen toteuttamiseen ja edelleen kehittämiseen Euroopassa. Myös suomalaisia asuntotoimijoita on ollut mukana oppaan sisällön kehittämisessä. Eurooppalaisen Asunto ensin -periaatteen mukaan asuminen on pikemminkin lähtökohta kuin päämäärä. Nimensä mukaisesti Asunto ensin -palvelu huolehtii asunnon saannista ennen kuin se tekee mitään muuta. Se keskittyy välittömästi siihen, että asunnoton pystyisi asumaan omassa kodissaan omassa yhteisössään. Se myös keskittyy parantamaan asunnottomien asiakkaiden terveyttä, hyvinvointia ja sosiaalisen tuen verkostoja. Tässä se eroaa niistä asunnottomuuspalveluista, jotka pyrkivät tekemään paljon tukea tarvitsevista asunnottomista asumiskelpoisia ennen kuin heidät uudelleen asutetaan. Asunto ensin -periaate ei siis edellytä raitistumista, sitoutumista hoitoon tai itsenäisen asumisen harjoittelua ennen kuin asunnoton voi saada asunnon. Asunto ensin -periaate on luotu takaamaan asunnottomille ihmisille runsaasti valinnanvapautta ja päätösvaltaa omaan asumiseensa ja elämäänsä. Heitä rohkaistaan aktiivisesti vähentämään päihteiden käytöstä aiheutuvia haittoja ja käyttämään hoitopalveluja, mutta heiltä ei vaadita sitä. Malli poikkeaa esimerkiksi portaittaisesta mallista, joka usein vaatii asunnottomia sitoutumaan hoitoon ja lopettamaan päihteiden käytön ennen kuin he pääsevät asumaan. Portaittaisessa mallissa asiakas voi myöskin menettää asuntonsa, jos hän ei suorita hoitjaksoaan loppuun tai osoita raittiutta. (Pleace 2016.)

Oppaan mukaan Asunto ensin -periaatetta Euroopassa voidaan kuvailla seuraavien kahdeksan ydinperiaatteen avulla:

Asuminen ihmisoikeutena	Yksilön valinnanvapaus ja itsemääräämisoikeus	Asumisen erottaminen hoidosta	Toipumisorientaatio
Haittojen vähentäminen	Aktiivi sitoutuminen ilman pakkoa	Yksilökeskeinen suunnittelu	Joustava tuki niin kauan kuin on tarpeen

Kuvio 1. Asunto ensin -periaatteet Housing First Guide Europe -oppaan mukaan (Pleace 2016).

1) Asuminen ihmisoikeutena

Asunto ensin -periaate korostaa asunnottoman oikeutta asumiseen. Asuminen järjestetään ensimmäisenä, ilman velvoitetta sitoutua hoitoon tai päihteiden käytön lopettamiseen. Asunnottoman ei siis tarvitse ansaita asuntoa tai todistaa asumiskelpoisuuttaan saadakseen asunnon. Häneltä toki edellytetään samoja asioita, kuin muiltakin asukkailta, eli vuokralaisen velvollisuuksien ja oikeuksien hoitamista.

2) Asunto ensin -palvelun käyttäjien valinnanvapaus ja itsemääräämisoikeus

Asunto ensin -asiakkaita tulee kuunnella ja heidän mielipiteitään tulee kunnioittaa. Heidän tulee voida tehdä todellisia omia valintoja siitä, miten he elävät elämänsä ja millaista tukea he vastaanottavat.

3) Asumisen erottaminen hoidosta

Periaate varmistaa sen, että ihmisen perusoikeutta asumiseen ei vaaranneta vaatimalla asiakasta kiinnittymään hoitoon tai sitoutumaan kuntoutumiseen ehtona asunnon saamiselle tai sen säilyttämiselle.

4) Toipumisorientaatio (Recovery orientation)

Toipumisorientaatio tähtää yksilön kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin. Tämä sisältää hänen fyysisen ja psyykkisen terveytensä, hänen saamansa sosiaalisen tuen (kumppanilta, perheeltä tai ystäviltä) määrän ja hänen sosiaalisen integraationsa tason. Jälkimmäinen tarkoittaa sitä, miten hän on osa yhteisöä ja ottaa aktiivisesti osaa sen toimintaan. Toipumisen edistäminen voi sisältää opiskelun mahdollistamisen tai tukemisen palkitsevaan vapaa-ajan harrastukseen. Toipumisorientaatio pyrkii turvallisempaan ja merkityksellisempään elämään ja korostaa yksikön omaa panosta tämän saavuttamisessa.

5) Haittojen vähentäminen (Harm reduction)

Haittojen vähentämisen periaate lähtee siitä, että päihteiden käytön lopettaminen voi olla vaikea ja monimutkainen prosessi ja että raittiutta edellyttävät palvelut eivät toimi monien asunnottomien kohdalla. Päihteiden ongelmakäyttö nähdään yhteydessä henkilön muiden tuen tarpeiden kanssa. Haittojen vähentämisellä pyritään vaikuttamaan niin, että yksilön päihteiden käytöstä olisi vähemmän haittaa yksilölle ja ympäröivälle yhteiskunnalle. Se tarjoaa tukea, apua ja hoitoa, mutta ei vaadi päihteettömyyttä.

6) Aktiivi sitoutuminen ilman pakkoa

”Active engagement without coercion” on amerikkalainen termi, joka tarkoittaa vaikuttavaa, mutta ehdottomasti painostamatonta työskentelytapaa Asunto ensin -asiakkaiden kanssa. Painopisteenä on vahvistaa asiakkaiden positiivista otetta ja uskoa siihen, että toipuminen on mahdollista. Tarkoitus on aina pyrkiä positiivisella tavalla kiinnittämään asunnottomia ihmisiä tukeen, jota he tarvitsevat.

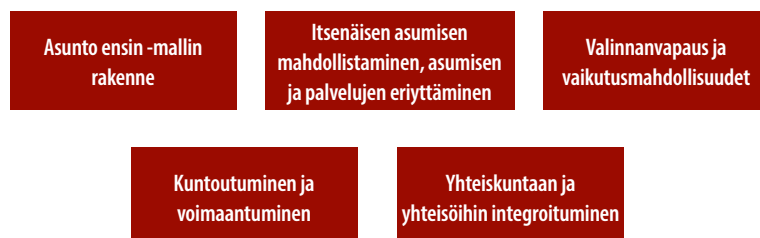
7) Yksilökeskeinen suunnittelu

Yksilökeskeinen suunnittelu tarkoittaa sitä, että tuki ja hoito organisoidaan aina yksilön ja hänen tarpeidensa ympärille. Asunto ensin -palvelut mukautuvat palvelun käyttäjien tarpeisiin eikä niin, että palvelujen käyttäjät mukautuisivat tarjottaviin palveluihin. Tämä heijastaa palvelujen käyttäjien valinnanvapauden ja itsemääräämisoikeuden toteutumista.

8) Joustava tuki niin kauan kuin on tarpeen

Tuen intensiteetti pystyy vaihtelevaan yksilöllisen tarpeen mukaan niin, että tarpeeseen voidaan vastata joustavasti silloin, kun asiakas tarvitsee enemmän tai vastaavasti vähemmän päivittäistä tukea. Tarpeet vaihtelevat ajan kuluessa, ja avuntarve ei ole välttämättä pysyvää. Asunto ensin -periaate korostaa oikeutta asuntoon myös siten, että sen mukaan toimittaessa pysytään kontaktissa sellaisenkin asiakkaan kanssa, joka on saanut hädän vuokratulojen tai muun syyn takia ja pyrkii asuttamaan hänet uudelleen.

Housing First -oppaan pohjalta on tehty AUNE-ohjelman ja Verkostokehittäjä-hankkeen organisoimana yhdessä alan toimijoiden kanssa kehittämisen välineeksi Asunto ensin -laatusuositukset. (Asunto ensin laatusuositukset 2017). Laatusuositukset lähtevät periaatteiden esittelyssä käytännönläheisemmin Asunto ensin -mallista ja siitä prosessista, jossa sitä toteutetaan. Kun edellä kuvatut eurooppalaiset Asunto ensin -periaatteet kuvaavat Asunto ensin -filosofiaa lähtien asumisesta ihmisoikeutena, niin suomalaiset laatusuositukset ohjaavat käytännön Asunto ensin -toteutuksiin. Siksi niitä ei voi suoraan verrata, mutta ne sisältävät samoja elementtejä. Laatusuosituksissa ei tosin korosteta erikseen Asunto ensin -periaatteen ydintä, jonka mukaan ihmisellä on lähtökohtainen oikeus asuntoon eikä häneltä voida vaatia tiettyä käyttäytymistä tai tietynlaista muutosta, joiden avulla hän joutuisi ansaitsemaan asunnon. Laatusuosituksissa on viisi pääkohtaa:



Kuvio 2. Asunto ensin -periaatteet Asunto ensin -laatusuositusten mukaan.

1) Asunto ensin -mallin rakenne

Selkeillä rakenteilla, ohjeistuksilla ja johtamisella luodaan edellytykset suunnitelmalliselle ja tuloksekkaalle Asunto ensin -toiminnalle. Tämä tarkoittaa sitä, että toiminnan perustehtävä ja arvot tukevat Asunto ensin -periaatteen toteutumista. Tämä koskee asiakasprosesseja, asuntojen sijaintia ja tilaratkaisuja, työntekijäresursseja, palautteen hyödyntämistä toiminnan kehittämisessä sekä hankintojen perustumista asiakastarpeisiin. Asuntojen tulee esimerkiksi sijaita hyvien julkisten kulkuyhteyksien varrella osana muuta yhdyskuntarakennetta, ja asumisyksiköissä tilaratkaisujen tulee mahdollistaa arjen mielekkään tekemisen. Työntekijäresurssin tulee olla mitoitettu asiakastarpeen mukaan ja heillä tulee olla riittävä erityisosaaminen tehtävänsä hoitamiseen.

2) Itsenäisen asumisen mahdollistaminen, asumisen ja palvelujen eriyttämien

Asuminen perustuu lähtökohtaisesti huoneenvuokralakiin ja palvelut sovitaan erillään asumisesta. Tämä periaate sisältää sen, että häiriötilanteisiin ja muihin asumisen ongelmiin, kuten vuokravelkoihin puututaan nopeasti ja asukasta tuetaan tilanteen selvittämisessä. Asukkaan kanssa tehdään säännöllisesti päivitettävä palvelusuunnitelma ja asukasta tuetaan palveluohjauksella. Tukipalvelut joustavat asukkaan tarpeiden mukaan ja huomioivat yhdenvertaisen kohtelun ja yksilölliset tarpeet. Asumisen jatkumista ei ole sidottu palvelujen vastaanottamiseen. Tuen tarpeen muutokset eivät lähtökohtaisesti tarkoita asumismuodon vaihtoa ja asuminen varmistetaan, vaikka tuen tarve päättyisi. Asumissosiaalinen työ on myös haittojen vähentämistä. Asukkaan ei tarvitse osallistua tai käyttää palveluja. Vuokralaisen velvollisuuksien hoitaminen ja itsestä huolehtiminen riittävät.

3) Valinnan vapaus ja vaikutusmahdollisuudet

Asukkaalla on mahdollisuus vaikuttaa hänen elämänsä koskeviin päätöksiin ja antaa niistä palautetta. Tämä toteutuu niin, että asukas kutsutaan aina mukaan häntä koskevien asioiden käsittelyyn. Asukas voi vaikuttaa asumismuodon (esim. yksikkö, hajautettu, päihteetön, päihteet salliva) ja itselleen parhaiten sopivien palvelujen ja aktiviteettien valintaan ja hän saa tähän tukea. Asukas tietää miten voi vaikuttaa asumista ja yhteisöä koskeviin asioihin.

4) Kuntoutuminen ja voimaantuminen

Kuntoutuminen ja voimaantuminen tapahtuvat asukkaan omilla ehdoilla. Tämä periaate sisältää sen, että asukkaan kanssa keskustellaan aktiivisesti hänen tavoitteistaan ja kiinnostuksen kohteistaan sekä etsitään yhdessä uusia näkökulmia kuntoutumiseen. Asukkaan osaaminen ja pystyvyys huomioidaan arjessa ja hänelle annetaan kannustavaa palautetta. Häntä rohkaistaan ottamaan vastuuta omasta arjestaan ja samalla varmistetaan, että asukas tietää, mistä voi saada apua. Tämä sisältää myös pyrkimyksen arvostavan kohtaamisen pohjalta syntyvään, kaikkien toimijoiden keskinäiseen luottamukseen ja yhteisölliseen ilmapiiriin.

5) Yhteiskuntaan ja yhteisöihin integroituminen

Koti on perusta elämän järjestämiselle, osallisuuden kokemukselle ja ympäristöön kiinnittymiselle. Tämän periaatteen mukaisesti asukkaan on mahdollisuus kokea asunto kodiksi esimerkiksi toistaiseksi voimassa olevan vuokrasopimuksen avulla. Mahdolliset muutot toteutetaan asukkaan tarpeet huomioiden ja asukas saa muutostilanteisiin tarpeellisen tuen. Asukkaan osallisuutta ja kiinnittymistä ympäröivään yhteisöön tuetaan ja hänen yhteyksiään luonnollisiin verkostoihin vahvistetaan. Asumisyksiköissä tehdään ympäristötyötä, ja asukkailla on siinä keskeinen rooli. Näin edistetään suvaitsevaisuutta ja estetään leimautumista.

Laatusuosituksissa korostetaan eurooppalaista opaskirjaa enemmän asumisen tavanomaisuutta toistaiseksi voimassa olevine vuokrasopimuksineen, kuin esimerkiksi oikeutta elää omanlaista elämää, vaikka se sisältäisikin päihteiden käyttöä. Tähän liittyvää haittojen vähentämisen ajattelutapaa ei ole avattu, vaikka se on suosituksissa mainittu. Edelliseen liittyen laatusuosituksissa ei tule suoraan esiin asumisen erottaminen hoidosta ja kuntoutumisvaatimuksista. Eurooppalaisessa oppaassa tätä pidettiin periaatteena, jolla varmistetaan perusoikeus asumiseen. Laatusuosituksissa puhutaan vain yleisesti siitä että, että asukkaalla ei ole velvollisuutta ottaa vastaan palveluja. Laatusuositukset sisältävät toipumisorientaatiota vastaavan lähestymistavan, josta käytetään nimitystä kuntoutuminen ja voimaantuminen. Myös aktiivinen sitoutuminen ilman pakkoa on sisällä laatusuosituksissa, hieman eri tavalla ilmaistuna. Yksilökeskeinen suunnittelu lähtien asiakkaiden tarpeista ja juostava tuki on myös sisällytetty laatusuosituksiin. Laatusuosituksissa puhutaan opasta enemmän asukkaan osallistumisesta hänen oman asumisensa ja elämänsä järjestykseen sekä asukkaiden ja asumisyksiköiden ympäristösuhteista. Laatusuosituksissa on nähtävissä se, että Asunto ensin -asuminen on Suomessa usein asumisyksikkömuotoista.

2 Asunnottomuusilmiön muuttuminen

Katsaus tutkimuskirjallisuuteen

Asunnottomuuden riskitekijöitä on Suomessa tutkittu paljon. Asunnottomuustutkimuksen kirjallisuuden perusteella voidaan erottaa neljä laajaa riskitekijöiden kategoriaa, jotka lisäävät asunnottomuuden todennäköisyyttä: 1) rakenteelliset (taloudelliset prosessit: köyhyys, työttömyys; asuntomarkkinoiden toiminta; sosiaaliturva; maahanmuutto), 2) institutionaaliset (riittämättömät palvelut ja koordinaation puute; allokatiomekanismit; institutionaalinen asuminen, vankilat; institutionaaliset käytännöt: sisäänotto ja kotiuttaminen) sekä 3) ihmissuhteisiin (perheasema; väkivaltainen kumppani tai vanhemmat; ihmissuhteen päättymisen: kuolema, ero) ja 4) henkilöön (terveys; koulutus; riippuvuudet: alkoholi, huumeet, pelaaminen) liittyvät tekijät. (Kostiainen & Laakso 2013, 30.)

Asunnottomuusilmiöstä on tutkimuksia erityisesti PAAVO-ohjelmia edeltävältä ajalta, jolloin kohteena olivat pitkäaikaisasunnottomat alkoholia käyttävät miehet asuntoloissa ja ulkosalla (esim. Tainio 2007; Murto 1978). Naisten asunnottomuudesta on tehty muutamia tutkimuksia (Granfelt 1998; Vanhala 2005). Samantyyppistä tutkimustietoa on vähemmän tämän päivän asunnottomuudesta, tosin sen eri ilmenemismuodoista on olemassa Kristiina Alppivuoren (2018) tekemän tutkimuskoonnin mukaan paljon opinnäytetöitä. Aiemmin asunnottomuus koski selkeämpiä ryhmiä ja oli helpommin yksilöitävissä tutkimuksissa, nykyisin ilmiö on monimuotoisempi ja vaikeammin hahmotettavissa.

Asunnottomuusilmiön ja siinä tapahtuneiden muutosten tarkastelua tarvitaan sekä asunnottomuusohjelmien vaikutusten arvioinnin tueksi että jatkotoimien suunnittelua varten. Kolmen asunnottomuusohjelman yhteenlaskettu aikajänne on kymmenen vuotta, jona aikana on tapahtunut muutoksia yhteiskunnallisessa ympäristössä, asuntopolitiikassa, väestöryhmissä ja niiden sosiaalisessa asemassa, asumisratkaisussa, asumisen tuessa ja monissa muissa ilmiöön vaikuttavissa seikoissa.

Asunnottomuusohjelmia valmistelleen Viisaiden ryhmän Nimi ovesa -raportissa (2007) todetaan, että lyhytaikaisen ja tilapäisen ”kitka-asunnottomuuden” ohella jäljellä on

asunnottomuuden kova ydin, asunnottomat, joilla on vaikeita sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia, ja jotka asumisen lisäksi tarvitsevat merkittävässä määrin palveluja, tukea ja/tai valvontaa. Raportissa todetaan myös, että äärimmillään pitkäaikaisasunnottomuus näkyy suoranaishana katuasunnottomuutena esimerkiksi Helsingin katukuvassa.

PAAVO I -ohjelman (2008–2011) keskiössä oli katuasunnottomuus ja asuntola-asumisesta luopuminen Asunto ensin -periaatteen mukaisesti. Nuorten asunnottomuus oli jo tuolloin yksi huolenaihe ja vapautuvat vangit nähtiin erityisen haastavana ryhmänä. Ohjelmavalmistelussa pitkäaikaisasunnottomilla tarkoitettiin eniten apua ja tukea tarvitsevaa ryhmää, johon ei laskettu tilapäisesti sukulaisten ja tuttavien luona asuvia. Ohjelmakauden alkuvuosina täsmennettiin pitkäaikaisasunnottomuuden määrittelyyn liittyviä tulkintoja. ARAn tilastoissa käytetty pitkäaikaisasunnottomuuden määrittely kuuluu seuraavasti: ”Pitkäaikaisasunnottomalla tarkoitetaan henkilöä, jonka asunnottomuus on pitkittynyt tai uhkaa pitkittyä sosiaalisten tai terveydellisten syiden vuoksi yli vuoden mittaiseksi tai asunnottomuutta on esiintynyt toistuvasti viimeisen kolmen vuoden aikana” (Kaakinen 2012). PAAVO-ohjelmakausina myös maahanmuuttajien pitkäaikaisasunnottomuus nousi keskeiseksi asunnottomuusilmiöksi. Vuonna 2015 jo useampi kuin joka neljäs pitkäaikaisasunnottomon oli maahanmuuttajataustainen (Karppinen & Fredriksson 2016).

Asunnottomuustutkimusten perusteella muita nykyisiä asunnottomuuden riskiryhmiin kuuluvia ovat muun muassa lastensuojelutaukaiset ja huostaan otetut lapset ja nuoret. Tutkimukset tuovat esiin nuorten asumisosaamattomuutta ja elämänhallinnan puutteita sekä riskiä syrjäytyä ja ajautua asunnottomuuteen. Nuorisotasuntoliiton arvion mukaan asunnottomien nuorten aikuisten määrä on selvästi suurempi, kuin viralliset tilastot näyttävät (Karppinen 2018). AUNE-kaudella tehdyissä asumisselvityksissä (esim. Huotari ym. 2018) ovat tulleet esiin myös entistä nuoremmat moniongelmaiset mielenterveys- ja päihdeasiakkaat. Mielenterveys- ja päihdeongelmien yhdistelmä aiheuttaa edelleen vaikeuksia palvelujärjestelmässä ja asumisessa. On tullut esimerkiksi esiin, että monidiagnosoituja mielenterveysongelmista kärsiviä henkilöitä on joutunut ensisuojamajoituksen varaan väliinpuotoajina. Myös Riikka Perälän (2018) tutkimuksessa käsitellään sitä, miten saatavilla olevat palvelut eivät riitä, jotta hyvin moniongelmaiset asiakkaat pystyisivät asumaan asumisyksiköissä, vaan heitä uhkaa asunnottomuus.

Muita riskiryhmiä ovat muun muassa syviin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneet henkilöt, joiden määrä on lisääntynyt. Luottotietojen menettämisellä on kauaskantoisia vaikutuksia. Se estää käytännössä esimerkiksi kotivakuutuksen saannin ja sen seurauksena vuokrasopimuksen solmimisen. (Matilainen & Fredriksson 2018.) Häätöjen määrä on kasvanut vuonna 2017. Yhtenä mahdollisena selityksenä on esitetty vuoden 2017 alussa toteutettua toimeentulotuen perusosan maksatuksen siirtoa Kelalle (Karppinen 2018).

Riskiryhmiä ovat selvitysten mukaan myös etnisiin ryhmiin kuuluvat, kuten romaninuoret (esim. Törmä & Huotari 2018) sekä viime vuosina paperittomat henkilöt. Paperittomana pidetään henkilöä, jolla ei ole laillista oleskeluoikeutta Suomessa, tai jonka oleskelu maassa ei ole viranomaisten tiedossa. Suuri osa heistä oleskelee pääkaupunkiseudulla. (Karppinen 2018.)

Asunnottomuus ei ole yksilötasolla muuttumaton tila, vaan usein prosessi, jossa voidaan liukua tilanteesta toiseen. Esimerkiksi Sanna Sunikan tutkimuksessa (2016) tarkasteltiin Hietaniemenkadun palvelukeskuksessa 15.11.2009 yöpyneiden 107 asunnottoman asu-mispolkuja. Tutkimukseen valikoituneista noin 80 % siirtyi pysyvään asumiseen. Pysyvinä asumismuotoina korostuivat vahvan tuen asumisyksiköt, joihin muutti noin puolet niistä, joiden asunnottomuus päättyi. Muita asumismuotoja olivat tukiasuminen solutukiasun-nossa tai tukikodissa, palveluasuminen ja asuminen pienasunnossa, joka tavallisimmin oli tuettua. Tavanomaisille asuntomarkkinoille siirtyminen oli harvinaista.

PAAVO-ohjelmakausien aikana pitkäaikaisasunnottomuus väheni 35 %. Asunnottomuu-den muodot ovat kuitenkin moninaistuneet ja vaikeasti tilastoitava piiloasunnottomuus yleistynyt erityisesti nuorten osalta. Tuttavien ja sukulaisten luona asuminen on lisäänty-nyt, mutta tästä asunnottomien ryhmästä tiedetään vähän. Monilla tähän ryhmään kuu-luvista asunnottomuus on tilapäistä, mutta osalla se näyttää pitkittyvän ja kroonistuvan. (Karppinen 2018.)

Asunnottomuuden tutkimus ja tilastointi on usein perustunut asunnottomien palveluiden käyttöön. Tällöin ulkopuolelle jää henkilöitä, joiden asunnottomuus ei ole näkyvää eikä tule viranomaisten tietoon. Esimerkiksi nuorten ja maahanmuuttajien asunnottomuuden on todettu olevan piiloasunnottomuutta ja jäävän jossain määrin asunnottomuuslukujen ulkopuolelle. (Kostiainen & Laakso 2013.)

Tarve asunnottomuuden ehkäisyn keinojen monipuolistamiseen ja asumiseen saatavan tuen lisäämiseen ovat korostuneet. Ongelmallisina tekijöinä ovat tulleet esiin viranomais-käytännöt, lainsäädännöstä lähtevä jako eri perustein tukea saaviin ja heikot yhteydet eri viranomaisten välillä. Nämä vaikeuttavat kokonaiskuvan saamista asumisen tuen tar-peessa olevista ja tätä kautta asunnottomuuden ehkäisemisestä. (esim. Törmä & Huotari 2018.)

Helsinkiläisten asunnottomuuspolut -tutkimuksen tavoitteena oli tunnistaa eri väestöryh-mille ominaisia asunnottomuuspolkuja. Kyselytutkimuksen avulla saatiin lisätietoa erityi-sesti nuorten asunnottomuuden erityispiirteistä ja asunnottomuuspoluista; miten nuoret joutuvat asunnottomiksi, missä majoittuvat asunnottomuuden aikana ja miten asunnot-tomuuden päättävä asuminen lopulta järjestyy. Näin voitiin tavoittaa nuorille tyypillistä piiloasunnottomuutta, jolloin asutaan ystävien luona turvautumatta asunnottomien

asumispalveluihin. Analyysin tuloksena tunnistettiin kahdeksan toisistaan poikkeavaa asunnottomuuspolkua. Niistä kaksi parasta edustaa suhteellisen vakaaseen asumiseen päätyvää polkua (40 %). Kolme huonointa polkua johtaa asunnottomien palveluihin (19 %). Näiden väliin jää epävarmempien asumisurien asunnottomuuspolkuja, joihin kuuluvat eivät kuitenkaan ole päätyneet asunnottomien palveluihin asumaan (41 %). Nuoret sijoituivat pääasiassa vakaaseen asumiseen päätyviin sekä epävarman asumisuran asunnottomuuspolkuihin, asunnottomien palveluihin päätyviin klustereihin kuului vain pieni osa nuorista vastaajista. (Kostiainen & Laakso 2015.)

Asiantuntijahaastateltujen ja kyselyyn vastanneiden näkemykset muutoksesta

Asunnottomuusilmiön muutosta on arvioinnissa tarkasteltu myös haastateltujen ja kyselyyn vastanneiden asiantuntijoiden käytännön kokemusten kautta. Heidän näkemyksensä vastasivat hyvin tutkimuskirjallisuudessa esiin tullutta. Asiantuntijoiden mukaan asunnottomuus on kokonaisuutena vähentynyt maassamme toisin kuin muualla Euroopassa. Asunnottomuuden taustalla on etenkin pääkaupunkiseudulla usein rakenteellisia tekijöitä, kuten kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen puute ja taloudelliset ongelmat. Asunnottomuudessa ilmiönä on tapahtunut asiantuntijoiden mukaan tarkasteluajanjaksolla 2008–2018 suuria muutoksia. Asunnottomuus on muuttunut monimuotoisemmaksi ja vaikeammin hallittavaksi ilmiöksi. Vaikean pitkäaikaisasunnottomuuden lisäksi on asunnottomuutta, jota voivat kaikissa väestöryhmissä aiheuttaa kohtalaisen pienetkin taloudelliset ongelmat, pienituloisuus ja velat. Asunnottomuus on myös muuttanut muotoaan siten, että nykyisin suurempi osa siitä on piiloasunnottomuutta.

Ohjelmakausien alun pääasiallista kohderyhmää, alkoholisoituneita keski-ikäisiä miehiä ei asiantuntijoiden havaintojen mukaan juuri ole asunnottomina. Heille pystyttiin hankkimaan asuntoja PAAVO-ohjelmakausilla. Päihteet ovat edelleen keskeinen asunnottomuuden syy, mutta pelkästään alkoholia käyttävät asunnottomat ovat harvinaisuus. Nykyisin mukana on rankkaa monien päihteiden sekakäyttöä, huumeita ja mielenterveyden ongelmia. Osa asunnottomista on moniongelmaisia ja aggressiivisuuteen taipuvaisia, eikä heille löydy asumisratkaisua, tai he eivät halua ottaa apua vastaan. Jotkut asiantuntijat katsoivatkin, että tämä on uusi asunnottomuuden kova ydin, jota on vaikea poistaa täysin. Verrattuna aiempaan, tämän joukon keski-ikä on laskenut huomattavasti.

Asunnottomaksi tulon väylät ovat muuttuneet ja laajentuneet asiantuntijoiden mukaan selvästi. Tänä päivänä päihteet eivät välttämättä ole mukana ongelmavyyhdissä ainakaan alullepanevana tekijänä. Kaikki haastatellut ja kyselyyn vastanneet kertoivat taloudellisten ongelmien, ylivelkaantumisen ja häättöjen aiheuttamasta asunnottomuudesta. Näitä

esiintyy enenevässä määrin kaikissa ikäryhmissä. Mukana voi olla mielenterveyden ongelmia ja elämänhallinnan puutetta, johon yhdistyy osaamattomuus hoitaa omia asioita. Yleisen välinpitämättömyyden lisääntyminen mainittiin myös. Yhtenä asunnon säilyttämisen vaikeuksiin liittyvänä tekijänä tuotiin esiin perustoimeentulotuen siirtyminen Kelan hoitettavaksi, mikä aiheutti ainakin piikin häätötilastoihin ja lisäsi asunnottomuusriskiä. Uusi ilmiö on myös asuntonsa vapaaehtoisesti irtisanovat taloudet, jotka eivät halua menettää luottotietojaan, koska eivät pysty maksamaan vuokriaan. Myös Kelan esittämä vaatimus edullisemman vuokra-asunnon löytämisestä on johtanut joidenkin talouksien kohdalla vapaaehtoiseen vuokrasopimuksen irtisanomiseen. Velkaantuminen, vanhat vuokrarästit ja luottotietojen menettäminen jo hyvin nuorena ovat nykyisin suuria ongelmia, joihin asiantuntijoiden mukaan pitäisi kiinnittää enemmän huomiota.

Lähes kaikki haastatellut ja kyselyyn vastanneet nostivat esiin nuorten asunnottomuuden, joka on tämän hetken keskeinen ongelma. Nuorten asunnottomuuteen liittyy aiemmasta poikkeavia piirteitä. Heidän kohdallaan kyse on monesti piiloasunnottomuudesta ja ilmiöstä on vaikea saada otetta. Tyypillistä on muiden, kuten vanhempien tai kavereiden, luona asuminen. Nuoria muuttaa isoihin kaupunkeihin nukkumaan kavereiden sohville, ja heitä voi asua epävirallisesti isojakin määriä samoissa asunnoissa. Myös nuorten naisten osuus asunnottomissa on selvästi kasvanut. Nuoria naisia asuu vanhempien miesten luona ja he ovat asunnottomina alttiita hyväksikäytölle ja väkivallalle. Hyväksikäyttöä on havaittu tapahtuvan myös jengi-ilmiön osana, jolloin joku vahva henkilö käyttää taloudellisesti hyväksi muiden heikkoa tilannetta. Nuorten piiloasunnottomuus ja niin sanottu poste restante -asuminen ovat vaikeasti selvitettäviä ilmiöitä, jotka hämärtävät asunnottomuskuvan hahmottamista. Jotkut asiantuntijat totesivat, että kaikki piiloasunnottomuus ei ole ongelmallista eikä varsinaista asunnottomuutta. Jotkut asunnottomat eivät myöskään itse halua tulla löydetyiksi ja autetuiksi.

Riskiryhmään kuuluvina nähtiin nyt myös työssäkäyvät nuoret aikuiset, joilla on velkaantumista ja peliongelmia. Kyselyssä mainittiin asumistaitojen puute. Kaikki eivät osaa hoitaa vuokranmaksua, pitää asuntoa siistinä eikä huomioida muita asukkaita. Asumisen tuen tarve on kasvanut ja samalla on asutettu nuoria liian heikon tuen varaan, mikä on voinut johtaa asunnottomuuden uusiutumiseen. Suuri osa haastatelluista puhui asunnottomien nuorten lastensuojelusta ja siitä, miten jälkihuoltonuoret ovat nykyisin yksi selkeä asunnottomien ryhmä. Joidenkin asiantuntijoiden mukaan jälkihuollon prosesseihin pitäisi tässä suhteessa kiinnittää enemmän huomiota. Jälkihuollon jälkeinen itsenäistymisaika nähtiin erityisen riskialttiina asunnottomuusriskin suhteen.

Selvästi kasvaneena asunnottomien ryhmänä mainittiin sekä haastatteluissa että kyselyssä maahanmuuttajat ja erityisesti maahanmuuttajaperheet. Vuoden 2015 jälkeen on edelleen paljon turvapaikanhakijoita, jotka ovat heikossa asemassa vuokramarkkinoilla. Yhtenä syynä nähtiin syrjivät asuntomarkkinat. Maahanmuuttajien asunnon säilyttämistä

vaikeuttavan asumisosaamattomuuden ajateltiin johtuvan suomalaisen asumiskulttuurin vieraudesta. Nuorten maahanmuuttajien kohdalla asunnottomuutta arveltiin aiheuttavan myös eri syistä kiristyneet välit vanhempiin ja omaan yhteisöön. Laittomasti maassa oleskelevat on uusi ryhmä, jonka kokonaisuudesta on vaikea saada tietoa, koska kyse on ihmisryhmästä, jota ei virallisesti seurata. Laittomasti maassa oleskelevat myös välttelevät avun hakemista ja kontakteja viranomaisiin pelätessään maasta poistamista.

Haastatteluissa tuli esiin uutena ryhmänä ikääntyneet henkilöt, joiden kohdalla pienituloisuus, yksinäisyys ja päihteiden liikakäyttö luovat asunnottomuusriskiä. Taustalla on suurten ikäluokkien eläköityminen ja ns. määrän sukupolven ikääntyminen. Myös kyselyvastauksissa kiinnitettiin huomiota ikääntyneisiin, joiden elämänhallinta ja omien asioiden hoito on heikentynyt. Osalla ikääntyneistä todettiin olevan päihdeongelmia. Kyselyvastauksissa arvioitiin myös, että on olemassa joukko ikääntyneitä, jotka asuvat puutteellisesti ja ovat liian vähäisten palvelujen varassa ja siten asunnottomuusriskissä. Kaikkein uusimpina ryhmänä asunnottomuusriskin suhteen tuotiin esiin sisäilmasyiden vuoksi asunnottomat, joista on mainintoja myös tutkimuskirjallisuudessa.

Asunnottomuuteen linkittyvät yhteiskunnalliset ilmiöt ja niiden muutokset

Asunnottomuus ilmiönä linkittyy moniin yhteiskunnallisiin asioihin, kuten esimerkiksi huono-osaisuuteen, päihteiden käyttöön, syrjäytymiseen, työttömyyteen ja mielenterveyden häiriöihin. Asunnottomuuteen vaikuttaa myöskin asuntomarkkinoiden tilanne, asuntojen hinnat sekä yleiset elämisen kustannukset. Tässä alaluvussa esitellään lyhyesti, miten tilanne on Suomessa muuttunut näiden keskeisten tekijöiden osalta ohjelmakausien aikana. Tietoja käydään läpi pääosin 2000-luvun osalta, osassa aineistoja vain ohjelmakausien ajalta eli vuodesta 2008 tuoreimpaan saatavilla olevaan tietoon. Tarkemmat tilastotiedot on koottu liitteeseen 3.

Asunnottomuuden kannalta olennaisessa asemassa ovat työllisyyteen liittyvät asiat. Työttömien osuus työvoimasta oli vuonna 2008 noin 8 % ja vuonna 2017 11,5 %, joten nousua on tapahtunut muutaman prosenttiyksikön verran 10 vuoden tarkastelujaksolla. Toimeentulotukea saavien osuus on kasvanut ohjelmakausien aikana, 6,4 prosentista 8,5 prosenttiin. Toimeentulotuen asiakkaiden määrä nousu johtuu tarkastelujakson alkuvaiheessa tapahtuneesta taloudellisesta taantumasta ja työttömyyden lisääntymisestä. Vuonna 2017 toimeentulotuen kokonaismenot olivat 821 M€¹ Samalla tarkastelujaksolla työkyvyttömyyseläkettä saavien 25-64-vuotiaiden osuus on laskenut 8,9 prosentista 6,9 prosenttiin.

1 Findikaattori – toimeentulotuki -aineistot, <https://findikaattori.fi/fi/67>

Erityisen huolestuttavaa kehitys on ollut taloustilanteen osalta. Ulosottovelallisten määrä on noussut ohjelmakausien aikana noin 12 %. Ulosottovelallisia henkilöitä, jotka muodostavat yhden keskeisimmän asunnottomuuden riskiryhmän, oli vuonna 2008 noin 455 000 ja vuonna 2018 jo noin 518 000. Maksuhäiriömerkintöjen kasvu ohjelmakausien aikana on myöskin ollut huomattavaa. Vuonna 2008 uusia maksuhäiriömerkintöjä tehtiin 546 700, mutta 10 vuotta myöhemmin niitä oli jo 1 649 400. Myös niiden henkilöiden määrä, joilla on yksittäisiä maksuhäiriömerkintöjä, kasvoi merkittävästi. Vuonna 2008 maksuhäiriömerkintöjä saaneita oli 292 500, ja vuonna 2017 määrä oli jo 374 100.² Myös yksityishenkilöiden velkajärjestelyhakemukset ovat lisääntyneet merkittävästi, noin 38 % ohjelmakausien aikana. Vuonna 2008 velkajärjestelyä hakeneiden määrä oli 2 787, ja vuonna 2018 vastaava lukema oli 4 512. Kotitalouksien velkaantumisaste³ on myöskin noussut vuoden 2008 109,0 prosentista vuoden 2018 127,4 %:iin.⁴ Takuusäätiön velkalinja-neuvontaan tulikin vuonna 2017 noin 19 000 yhteydenottoa. Neuvontapalvelua kyettiin tarjoamaan vain noin neljännekselle (4 500 henkilöä) kaikista yhteydenotoista. Velkaneuvontachatissa yhteydenottoja tuli 3 125 ja asiakkaiden kanssa käytyjä keskusteluita pidettiin 1 522.

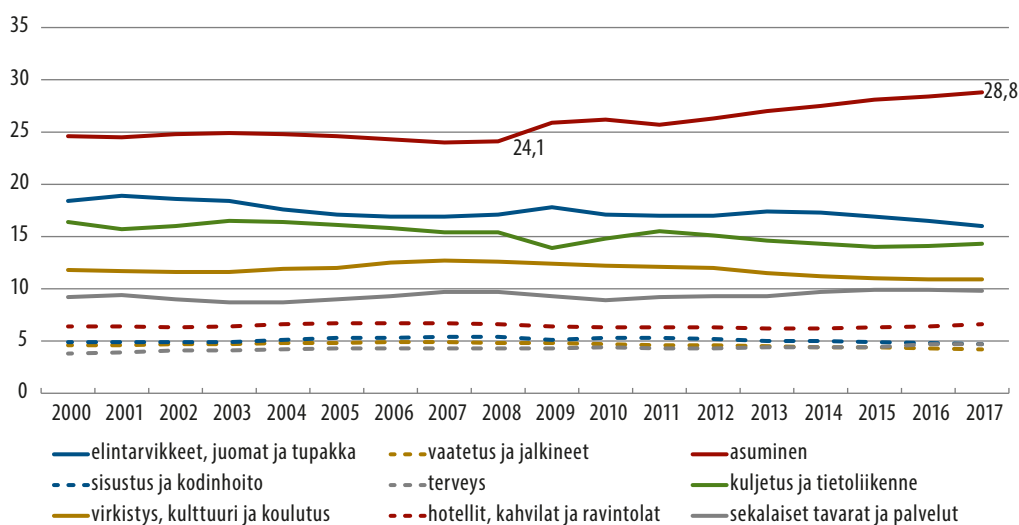
Tilastot kotitalouksien kulutusmenoista käyttötarkoituksen mukaan tuovat esille sen, miten tarkastelujaksolla muiden kuin asumiseen liittyvien kulujen määrä on pysynyt osuudeltaan melko samana, mutta asumisen kulujen osuus on noussut 10 vuoden aikana vajaa 5 %. Kuviossa 3 on esitettyä eri kustannusten kehitys, ja siitä huomataan erityisesti asumismenojen nousu, noin 24 %:sta liki 29 %:iin. Huomattavaa on, ettei vastaavaa nousua ole tapahtunut samaan aikaan muiden kulujen osalta.⁵ Asuntojen hintakehitys on esitetty kuviossa 4, josta nähdään erityisesti pääkaupunkiseudun asumisen kalleus suhteessa muun maan tilanteeseen. Ero asuntojen hinnoissa on kasvanut ohjelmakausien aikana entisestään, vaikka 10 vuoden tarkastelujakso onkin verrattain lyhyt.

2 Lähde: asiakastieto -tilastot, https://www.asiakastieto.fi/media/press_room/1/releases/maksuhairiotilastot-q1-q4-2017-kuluttajat.pdf

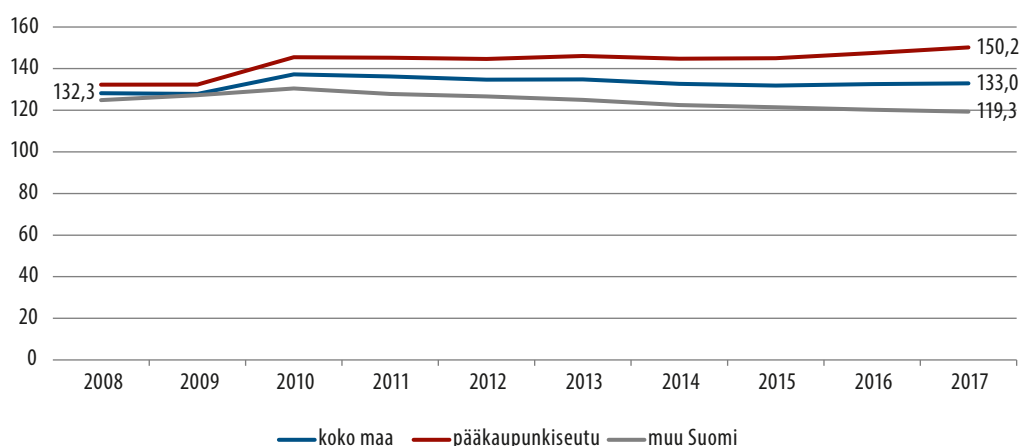
3 Kotitalouksien velkaantumisaste lasketaan suhteuttamalla kotitalouksien lainavelat neljänneksen lopussa edeltävien neljän vuosineljänneksen yhteenlaskettuun käytettävissä olevaan tuloon. (Tilastokeskus: https://www.stat.fi/meta/kas/kotital_velkast.html)

4 Kansatalouden tilinpitotilasto, Findikaattori, <https://findikaattori.fi/fi/28?show=teema%20tai%20Tilastokeskus%20http://www.stat.fi/til/rtp/index.html>

5 Findikaattori, Kotitalouksien kulutusmenot, <https://findikaattori.fi/fi/23>.



Kuvio 3. Elämisen kustannusten osuus käytettävissä olevista tuloista vuosina 2000–2017.



Kuvio 4. Asuntojen hintakehitys vuosina 2008–2017, reaalihintaindeksi. Lähde: Tilastokeskus.
Osakeasuntojen hinnat, 2019.

Kuviosta 4 nähdään, että ero erityisesti pääkaupunkiseudun ja muiden alueiden välillä asuntojen hintojen suhteen on suuri, ja että se on kasvanut entisestään ohjelmakausien aikana.

Asuntojen ja työllisyystilanteen ohella tärkeä asunnottomuuteen linkittyvä tekijä on päihdeiden käyttö. Ohjelmakausien aikana päihdehuollon avopalveluissa olevien asiakkaiden määrä on laskenut maltillisesti, kymmenestä henkilöstä 1 000 asukasta kohti noin kahdeksaan henkilöön. Päihdeiden vuoksi sairaaloihin ja terveyskeskuksiin on päätynyt hoidettavaksi hieman pienempi määrä henkilöitä tarkastelujakson lopulla sen alkuun verrattuna (alussa 3,4 henkilöä ja lopussa 2,8 henkilöä 1 000 asukasta kohti). Päihdehuollon asumis- palveluissa olevien määrä on pysynyt samalla tasolla tarkastelujakson aikana (1,2 -> 1,2

henkilöä 1 000 asukasta kohti) ja päihdehuollon laitoksissa hoidossa olleiden asiakkaiden määrä on hieman vähentynyt (3,2 -> 2,4 henkilöä 1 000 asukasta kohti).

Päihtyneiden säilöönnotot ovat laskeneet ohjelmakausien aikana. Vuonna 2008 lukema oli 18,4 1 000 asukasta kohti ja vuonna 2017 noin puolet tästä, eli 9,8 1 000 asukasta kohti. Poliisin tietoon tulleiden kaikkien huumausainerikosten määrät olivat sen sijaan nousseet, vuonna 2008 lukema oli 2,9 tapausta 1 000 asukasta kohti ja vuonna 2018 jo 5 tapausta 1 000 asukasta kohti. Nuorisoasemien asiakkaiden määrä on laskenut ohjelmakausien aikana vuoden 2008 noin 5 700 asiakkaasta noin 5 100 asiakkaaseen vuonna 2018⁶. Rikoksista syyllisiksi epäiltyjen nuorten määrä on laskenut tarkastelujakson aikana siten, että vuonna 2009 15–17-vuotiaiden rikoksista epäiltyjen määrä oli 118,3 1 000 vastaavan ikäistä kohti ja vuonna 2017 enää 73,6.

Päihdeongelmien ja koulun kesken jättämisen ohella huostaanotto lisää huomattavasti lasten ja nuorten riskiä päätyä asunnottomiksi tai asunnottomuusuhan alla oleviksi henkilöiksi. Ohjelmakauden aikana koulutuksen ulkopuolelle jääneiden nuorten osuus on tosin merkittävästi vähentynyt (11,8 henkilöstä 8,1 henkilöön 1 000 nuorta kohden). Kodin ulkopuolelle sijoitettujen määrä on vuosina 2008–2017 pysynyt liki samana (1,3–1,4 henkilöä).

Asumiseen liittyen yhtenä keskeisenä ryhmänä ovat myöskin muut syrjäytyneet nuoret, joiden määrästä on esitetty erilaisia arvioita. EVAn analyysin mukaan syrjäytyneitä 15–29-vuotiaita nuoria oli vuonna 2010 noin 51 300, joista syrjäytyneisyyden ytimessä oli 32 500 nuorta. He eivät olleet rekisteröityneet työttömiksi työnhakijoiksi eivätkä näy missään muissakaan tilastoissa. Vuoden 2018 Me-säätiön arvio syrjäytyneiden kokonaismäärästä oli selkeästi suurempi, eli 60 191 henkilöä vaikkakin vuoden 2018 määrässä oli tapahtunut laskua edelliseen vuoteen verrattuna⁷. EVAn arvion mukaan ulkopuolisiksi yhteiskunnasta tai työttömiksi päätyneistä nuorista suurin osa, 80 %, ei myöhemminkään suorita perustetta korkeampaa tutkintoa. Syrjäytyneistä noin neljännes on maahanmuuttajataustaisia. Syrjäytyneiden määrän arvioidaan olevan noin viisi % kaikista nuorista. Syrjäytyneeksi luokiteltiin EVAn analyysissä sellaiset työvoiman ja opiskelun ulkopuoliset nuoret, joilla ei ole peruskoulun lisäksi muuta koulutusta. Syrjäytyneiden nuorten ryhmä ei pysy vuodesta toiseen samana. Viiden vuoden kuluessa syrjäytyneistä siirtyy töihin tai opiskelemaan noin 60 % ja loput 40 % pysyy syrjäytyneenä.⁸

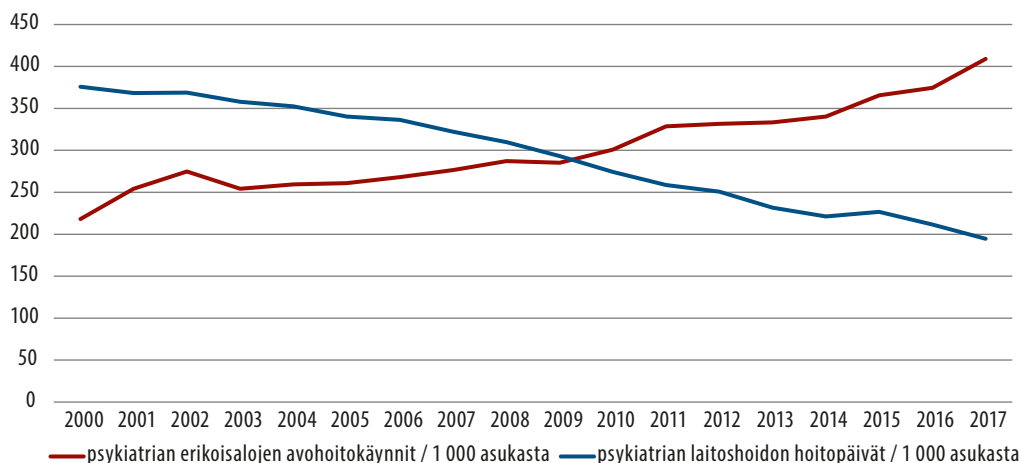
6 THL tilastot

7 <https://www.mesaatio.fi/ajankohtaista/uutiset/suomessa-on-60-191-syrjaytyntta-nuorta/>

8 EVAn raportti – Myrskylä, 2012, HUKASSA, Keitä ovat syrjäytyneet nuoret? <https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2012/02/Syrjaytyminen.pdf>.

Mielenterveyteen liittyvät tilastot osoittavat, ettei suuria muutoksia ole tapahtunut mielen terveysperusteisesti sairauspäivärahaa saaneiden määrässä, eikä psykiatrian laitoshoidon hoitojaksojen ja laitoshoidon potilaiden määrässä. Mielenterveysperusteisesti sairauspäivärahaa saaneiden määrä 25–64 -vuotiaissa oli vuonna 2008 21,7 henkilöä 1 000 asukasta kohti ja vuonna 2017 vastaava lukema oli 21,1 henkilöä. Psykiatrian laitoshoidon hoitojaksoja oli vuonna 2008 8,8 jaksoa 1 000 asukasta kohti ja vuonna 2017 hieman vähemmän, 6,8 jaksoa. Psykiatrian laitoshoidon potilaiden määrä oli vuonna 2008 6 henkilöä ja vuonna 2017 4,7 henkilöä 1 000 asukasta kohti, eli maltillista parantumista on tapahtunut näiden tilastojen osalta. Tahdosta riippumattoman hoidon hoitojaksoilla oli vuonna 2008 1,9 henkilöä 1 000 asukasta kohti ja vuonna 2017 vastaava lukema oli hieman pienempi, 1,5 henkilöä 1 000 asukasta kohti.

Psykiatrian avohoitokäyntien määrä sen sijaan on noussut ja vastaavasti psykiatrian laitoshoidon hoitopäivien määrä on laskenut (Kuvio 5). Muutos on tapahtunut vuoden 2009 jälkeen, jota ennen laitoshoidon hoitopäivien määrä oli selkeästi suurempi ja avohoitokäyntien määrä pienempi. Näistä tilastoista voidaan päätellä, että mielen terveyspalveluiden painopiste on siirtynyt avohoitoon ja siten tarve mielen terveysasiakkaiden asumisen tukipalveluille on lisääntynyt.



Kuvio 5. Asiointi mielen terveyspalveluissa vuosina 2000–2017. Lähde: Sotkanet 2019.

Depressiolääkkeistä korvausta saaneiden osuus on ohjelmakausien aikana hieman laskenut, 9,6 prosentista 8,3 prosenttiin. Myös työkyvyttömyyseläkettä mielen terveyden ja käyttäytymisen häiriöiden takia saaneiden osuus on laskenut puoli prosenttiyksiköä, 3,9 prosentista 3,4 prosenttiin tarkastelujakson 2008–2017 aikana. Itsemurhatilastoissa on havaittavissa selvää laskua erityisesti miesten osalta. Heidän kohdallaan määrä laski ohjelmakausien aikana vuoden 2008 800 itsemurhasta vuoden 2017 hieman yli 600 itsemurhaan. Naisilla vastaavaa vähentymistä ei tapahtunut, vaan sekä vuoden 2008 että 2017 määrät ovat olleet noin 200 tapausta vuodessa.

Näiden eri tilastojen valossa voidaan todeta, että asunnottomuusriskit liittyvät lähitulevaisuudessa erityisesti velkaantuneisuuden ja maksuongelmien nopeaan kasvuun. Viimeisen kymmenen vuoden aikana tapahtunut velkaantumisen kasvu ja asumiskulujen nousu yhdessä puoltavat kustannustehokkaan asumis- ja velkaneuvonnan merkittävää lisäresursointia lähitulevaisuudessa. Myös mielenterveysasiakkaiden avohoidon lisääntyminen on yksi merkittävä asia, joka tulee huomioida asumisen tukipalveluiden kehittämisessä.

3 Asunnottomuustyön nykytila

3.1 Asunnottomuustyötä säätelevä nykyinen lainsäädäntö

Suomessa asuvilla ei ole lainsäädännöllistä oikeutta asuntoon. Suomen perustuslain (731/1999) 19 § mukaan jokaisella on oikeus sosiaaliturvaan ja siihen liittyen julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Asunnottomien asumiseen käytettiin PAAVO I -ohjelman käynnistyessä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta (308/2006) annetun lain mukaista tilapäismajoitusta, jota ei käytetä enää. Sosiaalihuoltolain (1301/2014) perusteella kunnilla on velvollisuus järjestää tilapäistä asumista ja muita tuen tarpeisiin vastaavia asumispalveluja ja huolehtia, että niiden järjestämiseen on käytettävissä riittävästi palvelumuotoja. Tilapäisen asumisen järjestäminen liittyy erilaisiin kriisitilanteisiin, ja sen tavoitteena on aina siirtyminen pysyvämpään asumismuotoon. Vuokra-asumista määrittävät huoneenvuokralaki (1995/481) sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta ja aravarajoituksista annettu laki (HE 12/2018). Vuoden 2017 alusta lähtien valtion tuella rahoitetuissa vuokra-asunnoissa on edellytetty vuokrasopimusta myös tukea tarvitsevilta henkilöiltä, jos kyse ei ole lyhytaikaisesta intervallityyppisestä asumisesta. Huoneenvuokralain mukainen asuminen voi olla määräaikaista tai pysyvää (toistaiseksi voimassa oleva vuokrasopimus).

Valtio tukee asuntojen rakennuttamista asunnottomille kunnille ja yleishyödyllisille yhdistyksille myönnettävällä korkotukilainalla, erityisryhmien investointiavustuksilla ja järjestöille myönnettävällä STEAn avustuksella. ARA-rajoitusten alaisia vuokra-asuntoja on tällä hetkellä noin 375 000. Säännösten mukaan asukkaiksi on valittava ensisijaisesti kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevia, vähävaraisimpia ja pienituloisimpia hakijoita. Vuokra-asuntojen omistajat voivat valita asukkaat ja määrittää vuokrat ARAn rajoitusten ja ohjauksen puitteissa. ARAn asukasvalintaohjeiden mukaan luottotiedoissa olevat maksuhäiriöt eivät saa olla esteenä asunnon osoittamiselle silloin, jos ne ovat vähäisiä, laiminlyönnit eivät ole toistuvia tai jos hakija toimittaa vuokrasaatavan turvaamiseksi luotettavan tahon kanssa tehdyn tositteellisen maksusuunnitelman. Asukasvalinnan ohjeiden perusteella

joissakin tapauksissa voi olla perusteltua, että maksutietomerkintöjä ja vuokrarästejä omaavaan asunnonhakijan kanssa tehdään määräaikainen vuokrasopimus. (Asukasvalintaopas arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin 2018)

ARA myöntää erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi investointiavustuksia, joilla lisätään asumiskustannuksiltaan kohtuullisten ja käyttötarkoitukseensa soveltuvien vuokra-asuntojen tarjontaa. Asunnottomat ovat yksi ARA:n investointiavustuksen piiriin kuuluva erityistä tukea tarvitseva ryhmä. Vuokrataloyhtiöt voivat hakea korkotuettuihin vuokra-asuntoihin 10 %:n investointiavustusta asuntoihin, jotka varataan erityisryhmiin kuuluvien asukkaiden käyttöön. Erityisryhmien investointiavustusta voi saada enintään 10 %, kun asukasryhmän asunto-olot ovat huonot ja tulot poikkeuksellisen pienet, enintään 25 % kun asuminen edellyttää tukipalveluiden tuottamisen vaatimia tiloja ja maksimissaan 50 %, kun asuminen edellyttää poikkeuksellisen vaativia tai kalliita tila- tai varusteratkaisuja. (ARA:n tuet erityisryhmien... 2019.) ARA-avustuksella ei ole viime vuosina rakennettu kuin yksittäisiä uusia pitkäaikaisasunnottomien tai muiden asunnottomien asutuskohteita, sillä ne pääosin rakennettiin PAAVO-ohjelmien aikana (Hynynen 2017).

Maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseen tähtäävät MAL-sopimukset ovat vakiintunut valtion ja kuntien yhteistyömuoto, jossa on mm. asetettu asuntotuotantoon liittyviä määrällisiä tavoitteita (Maankäytön, asumisen ja liikenteen... 2018). MAL-menettelyn vaikuttavuudesta tehdyn selvityksen mukaan valtion tukeman asuntotuotannon tavoitteita on saavutettu hyvin. Toisaalta esimerkiksi Helsingin seudulla vain 23 % asunnoista on ollut valtion tukemaa tuotantoa. (Helsingin seudun MAL-sopimuksen... 2018.) Eriarvoisuutta koskeva työryhmä on esittänyt, että MAL-sopimusten vaikuttavuutta parannetaan tulevalle kaudella siten, että valtion tukemien vuokra-asuntojen osuus olisi pääsääntöisesti 30 % kaupunkiseudun koko asuntotuotannosta. Tämän lisäksi erityisryhmille tulisi hankkia hajasijoitettuja asuntoja vapailta markkinoilta. (Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän... 2018, 61–62.)

Asunto-olojen kehittämistä on säännelty lailla (919/1985), jonka avulla pyritään turvaamaan Suomessa vakinaisesti asuvalle mahdollisuus kohtuulliseen asumiseen. Asunto-olojen kehittämisellä pyritään varmistamaan, että asunnot ovat kokonsa, rakenteensa ja varustuksensa puolesta ruokakunnan jäsenten henkilökohtaisia tarpeita vastaavia ja asumismenot ovat kohtuullisia suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin. Asunto-olojen kehittämistä koskevan lain mukaan erityisen huomion kohteena ovat mm. puutteellisesti asuvat pienituloiset ja vähävaraiset, joiden asunnonsaantia ja asumistasoa tulee parantaa ja asumismenoja kohtuullistaa. Kunnan tehtävänä on luoda edellytykset asunto-olojen kehittämiseksi sekä parantaa erityisesti asunnottomien ja puutteellisesti asuvien asumisolaja. Lain 5 §:n mukaan kunnan tulee kehittää asunto-oloja siten, että kohtuulliset asumisolot voidaan järjestää sellaisille asunnottomaksi joutuneille kuntalaisille, jotka eivät kykene hankkimaan asuntoa omatoimisesti ilman kohtuuttomia vaikeuksia.

Kuntia ohjaa asumisen tueksi tarkoitettujen palveluiden tarjoamisessa sosiaalihuoltolaki (1301/2014), jonka tarkoituksena on edistää ja ylläpitää hyvinvointia ja sosiaalista turvallisuutta. Lain yhtenä tavoitteena on myös parantaa yhteistyötä sosiaalihuollon ja kunnan eri toimialojen sekä muiden toimijoiden välillä. Sosiaalihuoltolain 21 §:ssä määritetään asumispalveluiden sisällöistä ja toteuttamisesta. Asumispalveluilla tarkoitetaan yleensä kokonaisuutta, jossa asunto ja asumista tukevat palvelut liittyvät kiinteästi yhteen. Kuntien tulee järjestää tuettua asumista henkilöille, jotka tarvitsevat tukea itsenäiseen asumiseen tai siihen siirtymiseen. Asumispalveluiden toteuttamisessa tulee lain mukaan huomioida henkilön yksityisyys, oikeus osallistumiseen, tarpeenmukaisten kuntoutus- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuus, asumisen turvallisuus, sosiaalisten verkostojen säilyminen sekä asumisen pysyvyys huomioiden se, että asukkailla on oltava myös mahdollisuus vaihtaa asuntoa tarpeen mukaan. Asumisneuvonta mainitaan sosiaalihuoltolain perusteluissa ja sosiaalihuoltolain soveltamisohjeissa (2017, 64) keinona tukea asunnon hankintaa ja säilyttämistä. Sosiaalihuoltolain mukaan kotiin annettavat palvelut ovat ensisijaisia suhteessa palveluihin, jotka edellyttävät muuttamista.

Kuntien tulee järjestää sosiaalihuoltolain 11 §:n mukaan kunnan asukkaille tukea jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen, asumiseen liittyvän tuen tarpeeseen, taloudellisen tuen tarpeeseen sekä sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Asukkaan tuen tarpeisiin vastaavia sosiaalipalveluita (14 §) ovat asumispalvelujen lisäksi esimerkiksi sosiaalityö, sosiaalinen ohjaus ja sosiaalinen kuntoutus sekä muut kuntalaisen hyvinvoinnille välttämättömät sosiaalipalvelut. Yhtenä sosiaalisen kuntoutuksen (17 §) tehtävänä voi olla esimerkiksi valmentaa asiakasta arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan.

Uudistetussa sosiaalihuoltolaissa säädetään myös rakenteellisesta sosiaalityöstä (7 §), jonka perusteella kunnallisessa sosiaalihuollossa on huolehdittava sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittämisestä sekä asiakastyön että tiedon tuottamisen tasolla. Lain mukaan kuntien on tehtävä tiedon perusteella tavoitteellisia toimia ja toimenpide-ehdotuksia, joilla ehkäistään ja korjataan sosiaalisia ongelmia sekä kehitetään kunnan asukkaiden asuinympäristöjä. Kuntien tehtävänä on seurata ja edistää etenkin erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden tilannetta.

3.2 Asunnottomuustyön nykyiset vastuunjaot

Asunnottomuustyötä ja asunnottomuusohjelmia koordinoi valtakunnallisesti ympäristöministeriö yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Asunnottomuustyön kanalta keskeisten toimijoiden rooleja on avattu Asunto ensin -raportissa. Ympäristöministeriö (YM) vastaa valtion asuntopoliitikasta, kuten asuntopoliittisista tuotantotuista ja

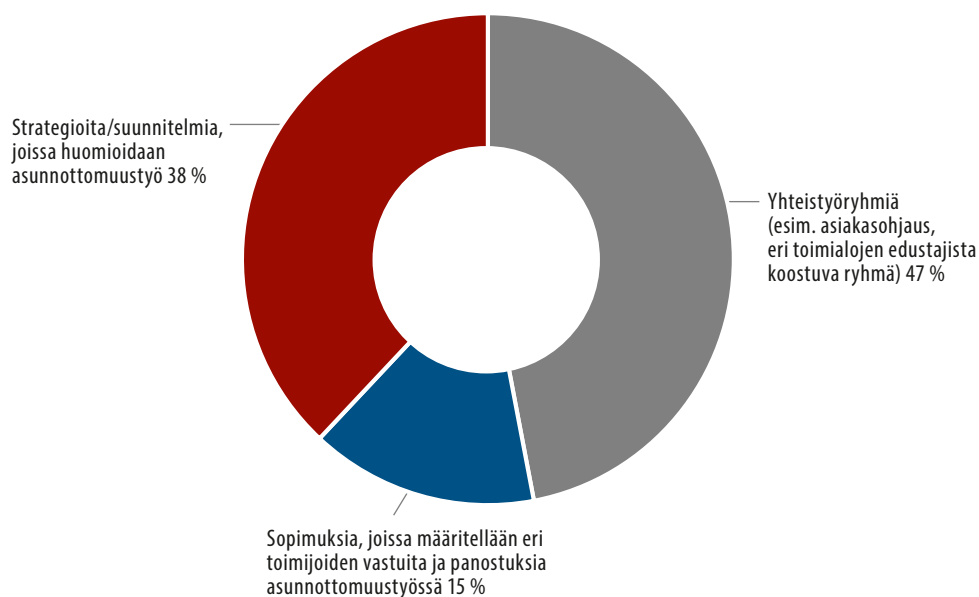
kohtuuhintaisesta asuntotuotannosta. Asumista tuetaan taloudellisesti myös sosiaali- ja terveysministeriön (STM) alaisten asumistukien ja valtiovarainministeriön verotukien avulla. STM vastaa sosiaali- ja terveyspolitiikan suunnittelusta, ohjauksesta ja toimeenpanosta. Asunnottomuustyössä STM:n vastuulla on kehittää ja tukea palvelujärjestelmää niin, että se torjuu mahdollisimman hyvin syrjäytymistä ja lisää osallisuutta. Kunnat vastaavat asumispolitiikasta ja tuottavat asunnottomuuteen liittyviä sosiaali- ja terveyspalveluita joko itse, kuntayhtymien kautta tai ostopalveluna. Kuntien lisäksi työhön osallistuu laaja joukko yhdistyksiä ja järjestöjä. Järjestöillä on merkittävä rooli asunnottomien palveluiden kehittäjinä, vertaistoiminnan mahdollistajina ja asunnottomien edunvalvojina. Ne tuottavat suuren osan asunnottomien palveluista ja rakennuttavat asunnottomuustyössä käytettäviä asuntoja.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA hallinnoi sosiaali- ja terveysjärjestöjen yleishyödylliseen, terveyttä ja hyvinvointia edistävään toimintaan kohdistuvia avustuksia. STEA avustaa järjestöjä hankkimaan yksittäisiä asuntoja erityisryhmille sekä tukee eriarvoisuuden vähentämiseen, osallisuuden lisäämiseen sekä yhteisöllisyyden ja ihmisten voimavarojen vahvistamiseen liittyvän toiminnan kehittämistä. Vuoden 2020 avustusrahoitus sisältää erityisryhmien asumismahdollisuuksien ja -valmiuksien parantamisen sekä asunnottomuuden poistamisen tuen. Erityisryhmiä ovat asunnottomat, pitkäaikaisasunnottomat ja henkilöt, joilla on puutteelliset asumisvalmiudet, kuten mielenterveys- ja päihdekuntoutujat, vapautuvat vangit, ylivelkaantuneet ja erityistä tukea tarvitsevat nuoret. Rakennerahastokaudella 2014–2020 on ollut ESR-toiminnassa ensimmäistä kertaa omana erityistavoitteena sosiaalisen osallisuuden ja köyhyyden torjunta, jota varten on rahoitettu mm. matalan osallistumisen mahdollistavaa asukaslähtöistä kaupunkikehittämistä.

Kyselyn havainnot

Arviointia varten laadittu kysely osoitettiin niille kunnille (68), joissa oli ARAn tilastojen mukaan vuonna 2017 vähintään viisi asunnotonta. Kyselyn mukaan noin 60 prosentissa vastaajien taustaorganisaatioista asunnottomuusasioita hoidetaan osana muuta työnkuvaa. Päätoiminen henkilö hoitaa asunnottomuusasioita kahdeksassa prosentissa organisaatioista ja kuudessa prosentissa erillinen yksikkö. Noin 20 prosentissa organisaatioista on jokin muu järjestely. Asunnottomuuteen liittyviä asioita hoidetaan sosiaalihuollossa osana sosiaalityötä, ja kiinteistöyhtiössä sekä kunnan asuntotoimessa asukasvalinnan ja asumisneuvonnan yhteydessä.

Kyselyyn vastanneiden edustamissa organisaatioissa oli tehty vuosina 2008–2018 rakenteellisia tai muita muutoksia asunnottomuusasioiden suhteen. Näistä tyypillisimpiä olivat yhteistyöryhmien perustaminen sekä asunnottomuustyön huomioivien strategioiden/ suunnitelmien laatiminen. Sen sijaan sopimuksia, joissa olisi määritelty eri toimijoiden vastuuta ja panostuksia, oli tehty harvemmin.



Kuvio 6. Asunnottomuustyössä tehdyt rakenteelliset tai muut muutokset vuosina 2008–2018.

Yhteistyöryhmät ovat monialaisia ryhmiä, joissa on yleisimmin mukana sosiaalitoimen sekä kiinteistötoimen/asuntotoimen edustajia. Mukana työryhmissä voi olla myös kolmannen sektorin edustajia. Työryhmiä on muodostunut asukasvalinnan, vaikeasti asutettavien henkilöiden, kuten päihde- ja mielenterveyskuntoutujien ja muiden asumisen tuen palveluiden, kuten asumisneuvonnan ja sosiaalisen kuntoutuksen ympärille. Vaikka kyselyssä ei tiedusteltu suoraan vastaajien asuinpaikkakuntaa, niin vastausten perusteella yhteistyöryhmiä on käynnistynyt tai ne ovat vahvistuneet myös PAAVO- ja AUNE-ohjelmiin osallistumattomissa kunnissa. AUNE-ohjelman aikana on toteutettu Asunnottomuuden ehkäisyn kuntastrategiat -hanketta. Kunnissa on laadittu strategioita asunnottomuuden ennaltaehkäisemiseksi. Lisäksi asunnottomuus on otettu osaksi muihin asumiseen liittyviin strategioihin, kuten asuntopoliittisiin ohjelmiin ja erityisasumisen suunnitelmiin sekä sosiaalitoimen suunnitelmiin, kuten hyvinvointisuunnitelmiin ja lapsiperheköyhyyden vähentämisen toimenpideohjelmaan. Kymmenen kuluneen vuoden aikana paikallistasolla on tehty yhteistyösopimuksia asumisneuvonnasta, asumisen tukemisesta ja häättöjen ehkäisemisestä.

Arviointia varten laaditussa kyselyssä selvitettiin asunnottomuustyössä vuosina 2008–2018 tapahtuneita muutoksia paikallistasolla valtion toimijoiden, kuten ARAn, järjestöjen, kunnan ja kuntayhtymien, asuntotoimen, vuokranantajien sekä asumisen tukipalveluita tuottavien yritysten kanssa (n=71). Lähes puolet vastanneista kertoi asunnottomuuteen liittyvän yhteistyön tiivistyneen alueella viimeisen vuosikymmenen aikana. Lähes neljännes kysymykseen vastanneista kertoi, että alueellisella tasolla yhteistyötä asunnottomuuden tiimoilta oli organisoitu ja järjestelty uudelleen. Kunnissa oli perustettu uusia

toimielimiä ja moniammatillisia yhteistyöryhmiä. Vastaajat kertoivat tavoitteiden olevan yhtenevät ja yhteistyö koetaan siksi merkitykselliseksi. Vain kolme vastaajaa koki, että muutoksia asunnottomuustyössä ei ollut tapahtunut vuosina 2008–2018.

Alueellisessa yhteistyössä oli vastaajien mukaan panostettu asumisneuvontaan ja -ohjaukseen sekä erilaisiin tukitoimiin. Palveluiden ulkoistaminen ja lisääntynyt yhteistyö kolmannen sektorin kanssa raportoitiin tapahtuneina muutoksina. ARAn avustuksella toteutettu asumisneuvonta mainittiin useissa vastauksissa yhtenä yksittäisenä muutoksena alueellisessa asunnottomuuden ehkäisytyössä. Myös asunnottomuuteen ja sen ehkäisyyn liittyvän kehittämistyön ja kehittämishankkeiden koettiin vieneen asioita eteenpäin.

Haastatteluiden havainnot

Arviointia varten toteutetuissa haastatteluissa pidettiin tarpeellisena sitä, että kunnissa olisi asunnottomuustyöhön erikoistuneita henkilöitä ja/tai yksiköitä. Monissa kunnissa on siirrytty toimintamalliin, jossa ei ole enää asunnottomien erityissosiaalityöntekijöitä. Tätä ratkaisua pidetään huonona asunnottomien palveluiden koordinoinnin kannalta. Lisäksi tarvetta koetaan olevan sille, että asumiseen liittyviä asioita osataan ottaa yleisemmin puheeksi peruspalveluissa. Kunnissa on käytössä esimerkiksi lomakkeita, joiden avulla pyritään huomioimaan asumisen tilannetta ja talousvaikeuksia, jotka lisäävät asunnottomuusriskiä. Asumisen tukemisessa on tärkeää myös säännöllinen seuranta. Hyviä kokemuksia on saatu toimintatavoista, joissa asiakkaita tavataan vähintään kuukausittain yhdessä sosiaalityöntekijän, palveluohjaajan ja asumisyksikön kesken. Tämän lisäksi toteutetaan tapaamisia palveluntuottajien ja kunnan erityisryhmien asumispalveluista vastaavien henkilöiden kanssa. Kunnissa on myös työryhmiä, joissa on mukana julkisen sektorin sekä kolmannen sektorin ja muiden palveluntuottajien edustajia. Työryhmien avulla on pystytty yhtenäistämään käytäntöjä asunnottomuustyössä ja laatimaan paikallista palvelukarttaa.

Haastatteluiden perusteella järjestöjen rooli palveluntuottajina on kasvanut asunnottomuusohjelmien aikana. Asunnottomuustyön palveluiden pysyvyys kunnissa on vahvistunut, kun järjestöjen asunnottomuustyö ei ole perustunut vain hankkeisiin, vaan ostopalveluiden tuottamiseen. Toisaalta järjestöjen roolin nähdään olevan nykyisin liian kaukana asunnottomuustyöstä siten, että ne eivät edistä riittävästi asunnon saaneiden entisten asunnottomien osallistumista asumisen ulkopuolella tapahtuvaan muuhun toimintaan. Tarvetta koetaan olevan järjestöjen välisen yhteistyön lisäämiselle. Tällä tavoin voitaisiin sekä pärjätä paremmin asumisen tukipalveluiden kilpailutuksissa että kehittää kokonaisvaltaisempia asumista tukevia palveluita, jolla vaikutettaisiin monenlaista tukea tarvitsevien asunnottomien tilanteeseen.

Asiantuntijahaastatteluissa nousi esille, että kunnissa ei kovinkaan hyvin tiedetä toisissa kunnissa tehtävästä asunnottomuustyöstä. Toisaalta esimerkiksi Kuusikko-kuntien

(Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku) yhteistyö koskee myös asunnottomuustyötä, jossa tehdään säännöllisesti kokemusten vaihtoa ja seuranta. Myös asumisneuvontaan liittyvä valtakunnallinen kehittämistyö on edistänyt kuntien välistä yhteistyötä, kun kunnat esimerkiksi ovat vaihtaneet kokemuksia asiasta. Verkostokehittäjä-hanke on vaikuttanut myönteisesti valtakunnallisen tason poikkisektoraalisen yhteistyön kehittämiseen. Kuntien välistä yhteistyötä ja keskustelufoorumeja tulisi lisätä edelleen. Verkostotyölle olisi hyödyllistä nimetä kunnallinen koordinaattori, ja sen toiminta voisi painottua tutkitun tiedon hyödyntämiseen, oppien jakamiseen, osaamisen vahvistamiseen, ajankoh- taisten teemojen käsittelyyn, yhteistyöhön ja eri toimijoiden sitouttamiseen.

Arvioinnin havainnot

Asunnottomuusohjelmien aikana ympäristöministeriö on panostanut ohjelmien koordinointiin ja kuntatason sitouttamiseen etenkin PAAVO-ohjelman aikana. AUNE-ohjelman aikana asunnottomuustyön koordinointi on ollut haasteellisempaa, sillä kehittämistyö on kohdistunut asunnottomuuden ehkäisyyn sekä asumiseen tavallisissa erillisesti sijoit- tuissa vuokra-asunnoissa ja niissä tarvittavien asumista tukevien palveluiden kehittämi- seen. Myönteistä on se, että ympäristöministeriö ja ARA ovat tukeneet asumisneuvontaa, joka pohjautuu entistä vahvemmin poikkihallinnolliseen yhteistyöhön. Sosiaali- ja terveys- ministeriö on ollut aktiivinen palveluiden kehittämisen rahoittamisessa, mutta sen ohjaus- rooli asunnottomuustyössä on ollut vähäinen. Kaste-ohjelman aikana toteutetuista hank- keista on jäänyt kuntiin pysyviä käytäntöjä, mutta vain osittain. Jatkossa kunnissa olisikin hyödyllistä panostaa sosiaalihuoltolain mukaisten asiakaslähtöisten asumisen tukimuoto- jen kehittämiseen. Rikosseuraamuslaitos on jatkanut AUNE-ohjelman aikana valtakunnal- lista kehittämistyötä, jolla pyritään edistämään vapautuvien vankien asumista paikallista- salla.

Asunnottomuusohjelmat ovat vahvistaneet valtakunnallisen ja paikallisen tason toimijoi- den yhteistyötä. Vahva verkostotyön perinne ja laaja monisektorinen ohjelmaa toimeen- pannut verkosto ovat olleet tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet hyvien tulosten aikaansaa- miseen asunnottomuustyössä. Paikallistasolla on panostettu ohjelmien aikana asunnot- tomuustyöhön. Yhteistyön vaikutuksesta tietämys asunnottomista ja heidän tarvitsemis- taan asiakaslähtöisistä palveluista on lisääntynyt. Toisaalta kuntatalouden kiristyminen on estänyt eri osapuolten hyviksi havaitsemien asumista tukevien palveluiden toteuttamisen. Jatkossa tarvitaan keinoja, joilla voidaan varmistaa, että kunnat rahoittavat riittävästi asun- nottomien palveluita kuntatalouden painopisteiden muutoksista huolimatta. Kunnissa on myös tarvetta kehittää palvelurakennetta vaikuttavampaan ja kustannustehokkaam- paan suuntaan. Asunnottomuustyöhön käytettävä rahoitus on kuntien sosiaali- ja terve- ystoimen kustannusten kokonaisuudessa pieni menoerä, mutta ongelmien pitkittyessä kulut kasvavat. PAAVO-ohjelmien aikana rakennetut asumisyksiköt olivat kuntien näkökul- masta käytännön kohteita, joiden tiimoilta tehtiin sektoreiden välistä yhteistyötä. AUNEn

hankeperustaisen kehittämistyön sisältö ja tulokset ovat jääneet näkymättömämmiksi niille kuntien edustajille, jotka eivät ole mukana hanketoiminnassa. Järjestöt ovat olleet merkittävä toimija Asunto ensin -periaatteen alkuvaiheen suunnittelijoina ja käytännön toteuttajina. STEA-rahoituksella toteutettavan kehittämistyön haasteena on usein sen väliaikaisuus ja hankerahoituksella luotujen hyvien toimintatapojen siirtäminen osaksi pysyviä palvelurakenteita.

4 Ohjelmien toimeenpano ja tavoitteiden saavuttaminen

Arvioinnin tavoitteena on selvittää, miten kolmen asunnottomuusohjelman tavoitteet on saavutettu. Arviointia varten tehdyssä kyselyssä tiedusteltiin, kuinka hyvin vastaajat tuntevat asunnottomuusohjelmat. Kysely lähetettiin kaikkiin asunnottomuuskuntiin, joissa oli vähintään viisi asunnotonta. Kyselyn lähettäminen ohjelman ulkopuolisiin kuntiin antaa kuvaa Asunto ensin -periaatteen leviämisestä. Kyselyyn vastanneista noin puolet tunsi ohjelmat erittäin huonosti tai huonosti. Vastausten perusteella käynnissä oleva AUNE-ohjelma on tunnetuin.

Taulukko 1. Asunnottomuusohjelmien tunnettuus (n=91).

	Erittäin huonosti	Huonosti	Keskinkertaisesti	Hyvin	Erittäin hyvin
PAAVO I (2008–2011)	37 %	20 %	14 %	21 %	8 %
PAAVO II (2012–2015)	36 %	18 %	19 %	18 %	10 %
AUNE (2016–2019)	30 %	15 %	18 %	21 %	16 %

Kolmessa asunnottomuusohjelmassa on ollut yhteisinä tavoitteina asunnottomien määrän ja pitkäaikaisasunnottomuuden vähentäminen, asunnottomuuden ehkäiseminen, asuntojen määrän lisääminen ja tukipalveluiden kehittäminen. Seuraavaksi käsitellään ohjelmien tuloksellisuutta näiden tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta.

4.1 Asunnottomien määrän ja pitkäaikaisasunnottomuuden vähentäminen

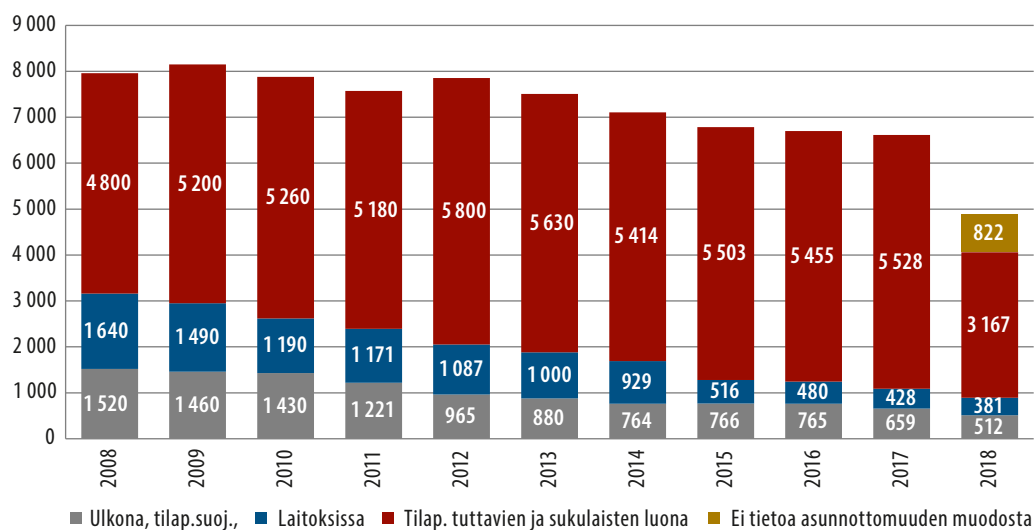
Asunnottomien määrää on kartoitettu vuodesta 1987 lähtien Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskuksen (ARA) toimesta kysymällä näitä tietoja kunnista. Vuotuisessa Asunnottomat-selvityksessä kuvataan kunkin vuoden 15.11 poikkileikkaushetken asunnottomien määrä ao. kunnassa. Asunnottomiksi määritellään:

1. Ihmiset, joilla ei ole omaa asuntoa (vuokra- tai omistusasuntoa) ja jotka elävät ulkona, porrashuoneissa, tai ns. ensisuojoissa.
2. Asuntoloissa tai majoitusliikkeissä asuvat.
3. Huoltokotityyppisissä asumispalveluyksiköissä, kuntouttavissa yksiköissä, sairaaloissa tai muissa laitoksissa asuvat henkilöt, joilla on vuokra-asuntohakemus vireillä.
4. Henkilöt, jotka asuvat tilapäisesti tuttavien ja sukulaisten luona asunnon puutteen vuoksi.

PAAVO I -ohjelman aikana toteutettiin selvitys pitkäaikaisasunnottomuuden määrittelystä ja tilastoinnista (Pitkänen 2010). Pitkäaikaisasunnottomiksi luokitellaan henkilöt, joiden asunnottomuus on pitkittynyt tai uhkaa pitkittyä sosiaalisten tai terveydellisten syiden vuoksi yli vuoden mittaiseksi tai asunnottomuutta on esiintynyt toistuvasti viimeisen kolmen vuoden aikana. Tilapäisesti tuttavien ja sukulaisten luona asuvien ryhmässä pitkäaikaisasunnottomia ovat sosiaalitoimen asiakkaat tai palveluntuottajien asiakastiedoissa olevat eläkettä saavat asiakkaat, joilla on palveluiden tarpeen perusteella näyttöä pitkäaikaisasunnottoman kriteerin täyttämistä tai omaavat muun ”vahvan näytön” pitkäaikaisasunnottomuudesta asumis- tai asunnottomuushistorian perusteella.

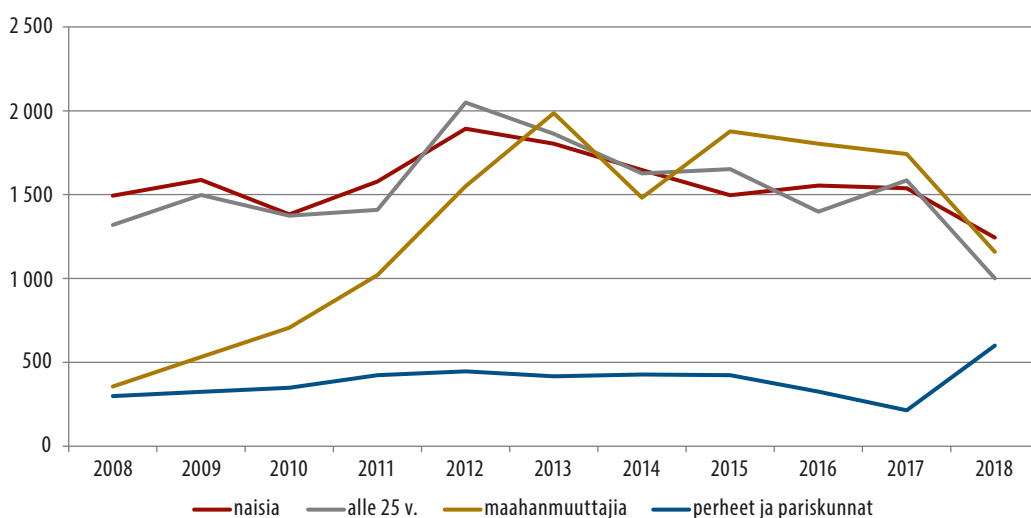
Kolmessa asunnottomuusohjelmassa on ollut tavoitteena asunnottomuuden vähentäminen. PAAVO I -ohjelmassa oli tavoitteena puolittaa pitkäaikaisasunnottomuus. Vuonna 2008 pitkäaikaisasunnottomia oli asunnottomuusohjelmien kaupungeissa 2913, kun vuonna 2011 heitä oli noin 1765. Pitkäaikaisasunnottomien osuus asunnottomista väheni 45 %:sta 36 %:iin. Pitkäaikaisasunnottomuus vähentyi ohjelmakaudella 28 %. PAAVO II -ohjelman tavoitteena oli poistaa pitkäaikaisasunnottomuus vuoteen 2015 mennessä. Pitkäaikaisasunnottomuus väheni 35 % ja vuonna 2015 pitkäaikaisasunnottomana oli 1 345 henkilöä. AUNE-ohjelmassa tavoitteena oli saada 2 500 asuntoa asunnottomille tai niille ihmisille, jotka ovat vaarassa joutua asunnottomiksi.

Vuonna 2018 Suomessa oli ARA:n asunnottomuusselvityksen mukaan 4 882 yksin elävää asunnottomia. Asunnottomien määrä on laskenut vuoteen 2017 verrattuna (ks. Kuvio 7). Keskeisenä syynä tähän on se, että Helsingissä tarkennettiin asunnottomien laskentatapaa ja tulokseksi saatiin noin tuhat asunnottomia henkilöä vähemmän kuin edellisellä vuonna. Helsingin laskentatapa perustuu nyt arvion sijasta Kelan, vuokra-asuntoyhtiön ja sosiaalitoimen sekä väestötietokeskuksen rekisteriaineistojen yhdistämiseen ja on nyt entistä yhdenmukaisempi muiden kaupunkien laskentatavan kanssa.



Kuvio 7. Asunnottomat vuosina 2008–2018.

Asunnottomuusohjelmien aikana alle 25-vuotiaiden asunnottomuus väheni, ja lasku on jatkunut myös vuoden 2018 aikana (ks. Kuvio 8). Myös naisten ja maahanmuuttajien asunnottomuus on vähentynyt. Maahanmuuttajien asunnottomuus on kasvanut vuoteen 2008 verrattuna, mutta on laskenut vuoden 2018 aikana. Perheiden ja pariskuntien asunnottomuus pysyi pitkään samalla tasolla. Muutos ei selity suurimmissa asunnottomuuskunnissa tapahtuneilla muutoksilla, sillä suurimmissa asunnottomuuskunnissa perheiden ja pariskuntien asunnottomuus on vähentynyt. Ohjelmien aikana asunnottomuus on muista EU-maista poiketen laskenut.



Kuvio 8. Asunnottomuuden muodot vuosina 2008–2018.

Vuoden 2018 asunnottomuusselvityksen perusteella suurin muutos yksinäisten asunnottomien määrässä vuosien 2008–2018 välillä on tapahtunut Lahdessa. Seuraavaksi suurin muutos on ollut Vantaalla, Tampereella, Porissa, Joensuussa ja Helsingissä. Kuopiossa on tapahtunut myönteistä kehitystä asunnottomuuden vähenemisessä, kun taas Espoossa, Turussa ja Jyväskylässä asunnottomien määrä on lisääntynyt vuoteen 2008 verrattuna. Ohjelmakaupungeista Helsingissä, Turussa ja Espoossa on eniten asunnottomia suhteessa väkilukuun. Ohjelmakaupungeista pitkäaikaisasunnottomien osuus asunnottomista suhteessa asunnottomien määrään on suurin Kuopiossa, Lahdessa, Tampereella ja Espoossa.

Taulukko 2. Asunnottomat ohjelmakaupungeissa vuosina 2008–2018 ja tapahtunut muutos aikavälillä.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Muutos lkm	Muutos %
Lahti	208	153	153	180	129	117	72	69	51	51	12	-196	-94
Vantaa	611	607	543	545	442	522	544	447	284	222	228	-383	-63
Tampere	608	614	417	351	322	175	245	218	225	202	230	-378	-62
Pori	173	116	123	85	93	85	91	72	66	88	82	-91	-53
Joensuu*	103	118	105	100	101	88	86	73	40	55	56	-47	-46
Helsinki	3 150	3 465	3 355	3 400	4 100	4 100	3 500	3 550	3 500	3 500	1 818	-1 332	-42
Kuopio	186	236	276	220	185	102	126	103	110	126	124	-62	-33
Oulu	112	146	199	40	38	43	83	59	38	92	92	-20	-18
Espoo	486	540	525	624	554	563	633	546	570	567	547	61	13
Turku*	347	332	386	332	224	221	234	330	335	452	475	128	37
Jyväskylä	143	174	193	182	143	141	163	115	128	131	202	59	41

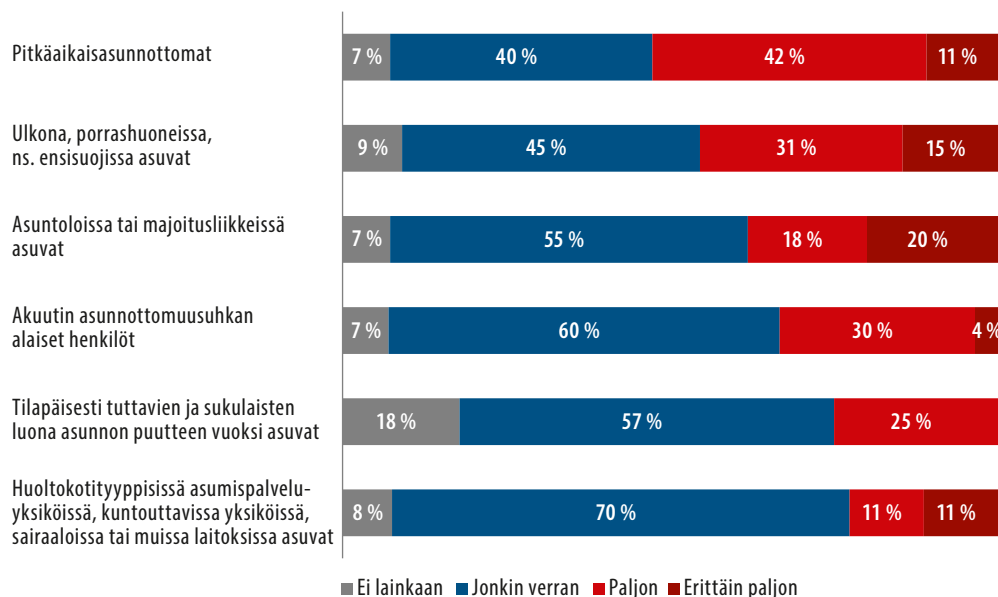
* Eivät mukana AUNE-ohjelmassa

Kansainvälisen tutkija-arvioinnin perusteella pitkäaikaisasunnottomuus väheni PAAVO I ja II -ohjelmien vaikutuksesta (Pleace ym. 2015). Tarvetta oli asunnottomuuden ehkäisyyn panostamiseen, jota suositeltiin PAAVO II -arvioinnissa. Nuorten asunnottomuuden vähentämisen toimenpiteet otettiin osaksi ohjelmaa. Tavoitteeksi asetettiin myös asunnottomuuden hoitamiseen liittyvän palvelujärjestelmän uudistaminen asiakaslähtöisemmäksi ja ennaltaehkäisevämmäksi.

Kyselyn havainnot

Arviointia varten tehdyn kyselyn perusteella asunnottomuusohjelmilla oli yleisimmin paljon tai erittäin paljon merkitystä pitkäaikaisasunnottomuuden vähenemiseen (ks. Kuvio 9). ARAn tilastoissa yksi asunnottomien ryhmä on huoltokotityyppisissä asumispalveluyksiköissä, kuntouttavissa yksiköissä, sairaaloissa tai muissa laitoksissa asuvat henkilöt, joilla on vuokra-asuntohakemus vireillä. Vastaajien mukaan asunnottomuusohjelmilla on pysytetty vastaamaan vähintään jonkin verran etenkin näissä yksiköissä ja laitoksissa olevien

asunnottomuuteen. Ohjelmilla arvioitiin olevan vaikutusta myös asuntoloissa ja majoitusliikkeissä asuvien sekä akuutin asunnottomuusuhan alaisten henkilöiden asunnottomuuden vähenemiseen. Vastaajat arvioivat ohjelmilla olleen vähiten vaikutusta tilapäisesti tuttavien ja sukulaisten asunnon puutteen vuoksi asuvien asunnottomuuteen.



Kuvio 9. Asunnottomuuden vähentäminen eri ryhmissä (n=57).⁹

Kyselyn vastaajia pyydettiin kertomaan näkemyksiä siitä, onko asunnottomuustyössä katvealueita, joihin ei ole pystytty vaikuttamaan riittävästi ohjelmatyön avulla (n=37). Vastauksissa mainitaan asunnottomien ryhmiä, joiden asunnottomuus ei ole vähentynyt tai sitä ei ole ehkäisty riittävästi. Näitä ovat asunnottomana vapautuvat vangit, romanit, vaikeasti päihdeongelmaiset ja huumeiden käyttäjät, nuoret sekä maahanmuuttajataustaiset henkilöt, joista osa on laittomasti maassa oleskelevia henkilöitä. Haasteellisessa elämäntilanteessa olevien asunnottomien lisäksi kyselyssä nostettiin esille katvealueeseen jääneenä ryhmänä ylivelkaantuneet työssä käyvät ja muut henkilöt, joilla on puutteelliset talouden hallinnan taidot. Myös vanhukset ja sisäilmasta sairastuneet tuotiin esille ryhminä, joihin asunnottomuustyössä ei ole kiinnitetty huomioita. Monet mainituista ryhmistä ovat olleet asunnottomuusohjelmien kohteina, mutta kaikilla alueilla ei ole pystytty vastaamaan kohderyhmien tarpeeseen.

Lisäksi tuotiin esille se, etteivät ohjelmat ole vaikuttaneet keskeisiin asunnottomuuteen vaikuttaviin tekijöihin. Asunnottomuusohjelmilla ei ole voitu vaikuttaa riittävästi

⁹ Pitkäaikaisasunnottomat ovat sosiaalisista tai terveydellisistä syistä yli vuoden tai toistuvasti kolmen vuoden aikana asunnottomana olleita henkilöitä.

asunnottomien ja asunnottomuuden riskiryhmien asuntopulan vähenemiseen eikä asumispalveluiden määrän ja laadun varmistamiseen. Asumisen tukeen ei ole budjetoitu riittävästi eikä palveluilla ole aina pystytty vastaamaan etenkin haasteellisimmassa asemassa olevien ihmisten tuen tarpeisiin. Asunnottomuustyön vaikuttavuutta on vähentänyt se, että se on mielletty liiaksi marginaalin ongelmaksi. Kuntien peruspalveluissa ei ole osattu ottaa asumisen ongelmia esille, millä voitaisiin ehkäistä asunnottomuutta.

Haastatteluiden havainnot

Arviointia varten toteutettujen haastatteluiden mukaan PAAVO I ja II -ohjelmilla on ollut pysyvää vaikutusta asunnottomuuden vähentämiseen. Toisaalta vuoden 2018 tiedoissa oli osassa kaupungeista näkyvissä kasvua pitkäaikaisasunnottomuudessa. Tämä oli herättänyt kunnissa tarpeen lisätä tuetumpaa asumista määrältään pienelle, mutta vaikeasti asutettavalle kohderyhmälle.

Arvioinnin havainnot

Kolmella asunnottomuusohjelmalla on pystytty vaikuttamaan asunnottomuuden vähentämiseen. Ohjelmien aikana sekä pitkäaikaisasunnottomuus että muut asunnottomuuden muodot ovat vähentyneet.

4.2 Asunnottomuuden ehkäiseminen

Arvioinnin tehtävänä on ollut selvittää, mitkä ovat olleet valtion, kuntien ja järjestöjen panostukset ja keinot asunnottomuuden vähentämisessä ja ehkäisyssä. Eri sektoreiden keinoja tarkastellaan erityisesti käynnissä olevan ja toistaiseksi ulkoisesti arvioimattoman AUNE-ohjelman näkökulmasta.

AUNE-ohjelmassa on jäsennetty asunnottomuuden ehkäisyä siten, että sitä on tarkasteltu asunnottomuutta ennen, asunnottomuuden aikana ja asunnottomuuden jälkeen tapahtuvana toimintana. Asumisen aikana toteutetaan asumisen turvaamista (PRE) siten, että asunnottomuuden riskeihin, kuten vuokratästeihin puututaan varhaisemmassa vaiheessa ja tuetaan asukasta vuokran maksun hoitamisessa. Asunnottomuuden aikana (IN) tehtävä työ tarkoittaa mm. turvallisen yösijan järjestämistä sekä asunnottoman perustarpeista ja terveydestä huolehtimista. Asunnottomuuden jälkeisessä vaiheessa (POST) pyritään ehkäisemään asunnottomuuden uusiutuminen mm. asukkaan osallisuuden ja ympäröivään yhteisöön kiinnittymisen kautta.

Käynnissä olevan AUNE-ohjelman aikana on panostettu asunnottomuuden ehkäisyyn ja uusiutumisen ehkäisemiseen. Ohjelman aikana pyritään liittämään asunnottomuustyö entistä laajemmaksi osaksi syrjäytymisen torjuntatyötä. Asunnottomuuden ehkäisyä tarkastellaan laajana kokonaisuutena, joka liittyy mm. asuntotuotantoon, vuokraustoimintaan, asumisen onnistumista ja arjen hallintaa tukeviin palveluihin, työllisyyteen ja yksilön taloudenhallintaan, perheiden hyvinvointiin ja kotoutumiseen.

Asunnottomuuden ehkäisyssä ovat ulottuvuuksina riskien varhainen tunnistaminen (www.asuntoensin.fi), asumisen jatkumisen turvaaminen sekä asumisen turvan varmistaminen, kun asiakas kohdataan palvelujärjestelmässä.

Asunnottomien riskiryhmiksi määriteltiin AUNE-ohjelmassa:

- äskettäin asunnottomaksi ajautuneet
- pitempään asunnottomana olleet
- asunnottomuuden uhkaamat ihmiset, kuten ylivelkaantuneet ja hädän uhkaamat nuoret tai perheet, osa lapsuudenkodista itsenäistyvistä nuorista, laitoksista itsenäiseen asumiseen siirtyvät mielenterveys- ja päihdekuntoutujat, lastensuojelun jälkihuollon asiakkaat sekä osa 21 vuotta täyttävistä jälkihuollon päättävistä nuorista, kotoutumisessa epäonnistuneet oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat sekä vankilasta asunnottomina vapautuvat tai koevapauteen siirtyvät vangit.

PAAVO I -ohjelmassa toteutettiin kaupunkikohtaista seuranta, kansainvälinen vertaisarviointi sekä kustannusvaikutusten arviointi asumisneuvontatyöstä ja Asunto ensin -mukaisesta asumisratkaisusta. PAAVO II -ohjelmassa otettiin käyttöön tuetun asumisen asiakas-kohtainen seuranta, johon koottiin tietoa tuettuun asumiseen tulevista ja poismuuttavista asiakkaista tulo- ja poismuuttoilmoitusten avulla. Poismuuttoseurannan mukaan Paavo II -ohjelman aikana vuokrasopimus purettiin 34 prosentilla vuokralaisista, joiden asuminen päättyi suunnittelelmattomasti. Vuokralainen irtisanoi vuokrasopimuksen 31 prosentissa tapauksista, 29 prosentissa tapauksista vuokralainen hädettiin ja 27 prosentissa määrääkaista vuokrasopimusta ei jatkettu vuokranantajan päätöksellä. Asunnottomien palveluihin muuttaneista noin viidesosa (18 %) joutui uudelleen asunnottomaksi. Noin 1 200 pois muuttaneesta 58 prosentilla muutto oli suunniteltu ja 42 prosentilla suunnittelematon. Suunnittelelmattomasti poismuuttaneista syynä on ollut yleisimmin kuolema, häiriöt ja vuokravelka.

Myös AUNE-ohjelmassa on tehty vuosittain kaupungeilta koottava seurantakysely, jonka avulla on kartoitettu mm. sopimuksiin kirjattujen toimenpiteiden edistymistä ja toimenpiteiden vaikutusta asunnottomuuteen. Tuetun asumisen asiakas-kohtaista seuranta on jatkettu myös AUNE-ohjelmassa. Vuosina 2016–2018 tehdyn väliraportin perusteella

asunnottomuusuhan alaisten asukkaiden osuus ennen tuettuun vuokrasuhteeseen asumiseen siirtymistä on ollut AUNE-ohjelmassa hieman suurempi kuin PAAVO-ohjelmissa. Tuettuun asumiseen muuttaneista on ollut nuoria alle 29-vuotiaita noin neljäsosa ja työikäisiä 25–65-vuotiaita noin 70 %. Tuettuun vuokrasuhteeseen asumiseen muuttaneista noin 80 % on ollut miehiä, joiden osuus on kasvanut hieman AUNE-ohjelman aikana. Asunnottomuuden kesto on ollut hieman useammin alle vuoden pituinen AUNE-ohjelman aikana kuin PAAVO-ohjelmien aikana. Toistuvasti asunnottomien määrä on vähentynyt hieman AUNE-ohjelmassa PAAVO-ohjelmiin verrattuna.

Tuetun asumisen asiakaskohtaisen seurantakyselyn mukaan AUNE-ohjelman aikana nuorista alle 29-vuotiaista on suurempi osuus naisia. PAAVO I ja PAAVO II sekä AUNE-ohjelmien aikana noin 75 % asunnottomista on muuttanut asumispalveluyksikköön. PAAVO-ohjelmien asiakkaista 26 % ja AUNE-ohjelman asiakkaista 41 % teki suunnitellun poismuuton. Asumisyksiköistä poismuuttaminen on hieman lisääntynyt AUNE-ohjelman aikana, vaikka AUNE-ohjelman aikana tukijaksot ovat olleet pidempiä. AUNE-ohjelman seurantatietojen mukaan vuosina 2012–2017 noin 77 % asukkaista onnistui asumisessaan siten, että asukas muutti suunnitellusti pois tai asuminen jatkui. Suunnittelemattoman poismuuton syitä olivat yleisimmin sitoutumattomuus tukeen, vuokratästit ja häiriöt.

Arvioitsijoiden havaintojen mukaan tämä voi osaltaan kertoa siitä, että vuokra-asumiseen perustuviin asumisyksiköihin muutti PAAVO-ohjelmien aikana taustaltaan hieman erilaisia asunnottomia, joilla ei ollut tarvetta ja/tai mahdollisuuksia siirtyä tavallisille vuokra-asuntomarkkinoille hajautettuun asumiseen. Tilasto voi kertoa myös siitä, että asuntojen saamiseen ja asumisen tukemiseen on kehittynyt uudenlaisia toimintamalleja, joiden myötä entiset asunnottomat voivat siirtyä tarpeidensa mukaiseen vähemmän tuettuun asumiseen.

Arvioinnin havainnot AUNE-ohjelman tuloksista

Toisin kuin PAAVO-ohjelmista, AUNE-ohjelman tuloksista ei ole vielä tehty arviointia. Seuraavassa käydään läpi AUNE-ohjelman tarpeeseen, tavoitteisiin ja keinoihin sekä toteuttamiseen ja tuloksiin liittyviä havaintoja. Asunnottomuusohjelmien arvioinnin aikana AUNE-ohjelman toteuttaminen oli vielä kesken. Esitetyt tulokset eivät kerro ohjelman lopputuloksista, vaan vuoden 2018 lopun tilanteesta.

AUNE-ohjelma-asiakirjan mukainen yksi keskeinen tavoite on ollut *lisätä kohtuuhintaista asuntotuotantoa ja monipuolistaa asuntotarjontaa asunnottomille*. Periaatepäätöksen kirjattiin 2 500 asunnon tuotantotavoite, sekä tavoite kohdentaa lisäksi asunnottomuustyöhön 2 000 asuntoa olemassa olevasta ARAn asuntokannasta. Kaupunkien kanssa tehtyihin aiesopimuksiin sovittiin uusien asuntojen tuotantotavoitteeksi yhteensä 1 910 asuntoa. AUNE-ohjelman aikana asuntoja on pystytty rakentamaan sekä hankkimaan välivuokrauksen kautta tai muulla tavoin. Asuntojen määrällinen tavoite näyttää toteutuvan

AUNE-ohjelman aikana. Kaupunkikohtaisten seurantatietojen mukaan vuoden 2018 loppuun mennessä ohjelmakaupungeissa oli hankittu noin 1 800 uutta asuntoa asunnottomuustyöhön. Asumisyksikköihin valmistui 192 asuntoa. Olemassa olevasta asuntokannasta on vuosien 2016–2018 aikana lisäksi kohdennettu asunnottomuustyöhön yli 5 000 asuntoa. (Karppinen 2019). Asuntotarjonnan lisääminen yksityiseltä sektorilta on lisännyt asuntotarjontaa ja välivuokrauksesta on saatu hyviä kokemuksia mm. Tampereelta ja Oulusta. Välivuokrauksessa oli hyötynä mm. se, että asunnottomilla oli mahdollisuus päästä asuinalueille ja tavallisiin vuokratolokiinteistöihin, joissa he pystyivät irrottautumaan aiemmasta syrjäytyneemmästä elämänvaiheesta. Vaikka ohjelman asuntojen rakentamisen ja hankinnan tavoitteet ovat täyttymässä, ei pääkaupunkiseudulla ja muissa kasvukeskuksissa, kuten Tampereella, Turussa ja Kuopiossa, ole ollut tarpeeseen nähden riittävästi kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja. Aineiston perusteella korkotuettujen vuokra-asuntojen määrä ei ole ollut riittävä. Lisäksi asuntojen tarjonnan lisäämistä on estänyt se, ettei riittävää tukea asumiseen ole ollut tarjolla. Vuokra-asuntoyhtiöiden on myös tärkeää noudattaa ARAn ohjeistusta, jonka perusteella luottotietomerkinnät ja vuokratästit eivät saa automaattisesti olla este asunnon saamiselle.

Toisena tavoitteena on ollut *saada ohjelmakaupunkeihin asunnottomuutta ennaltaehkäisevät strategiat/suunnitelmat*, millä on pyritty edistämään asunnottomuustyön juurruttamista paikallistasolle. Ohjelman aikana toteutetun Asunnottomuuden ehkäisyn kuntastrategiat – varhainen välittäminen, osallisuus ja asumisen tuki -kehittämishankkeen vaikutuksesta kaupunkeihin on laadittu strategioita tai huomioitu asunnottomuus osana muuta suunnittelutyötä. Kaupunkistrategioita on laadittu myös ohjelman ulkopuolisissa kunnissa. Strategiatyöstä huolimatta päättäjien aktiivisuus asunnottomuustyössä on vaihdellut. Tämä kertoo siitä, ettei asunnottomuuden ehkäisytyö ole vielä riittävästi juurtunut paikallistasolle kaikissa kunnissa.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu vuonna 2015 vaikutti siihen, että ohjelman yhdeksi tavoitealueeksi otettiin *oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden ja kiintiöpakolaisten kotoutuminen ja asunnottomuuden torjunta*. Haastatteluiden perusteella tilanteeseen voitiin vaikuttaa ohjelman avulla, esimerkiksi puuttamalla ylihintaisiin epätoivottuihin asumisratkaisuihin AUNE-ohjelman aikana kehittyneen yhteistyön avulla. Yhtenä keinona edistää maahanmuuttajien kotoutumista on neuvonta. Ohjelman myötä käynnistettiin Moniheli ry:n Katto-hanke, joka sai myöhemmin rajattuun vakiintuneeseen yleishyödylliseen toimintaan tarkoitetun kohdennetun toiminta-avustuksen (STEAn Ak-rahointus). Arviointiaineiston mukaan uutena asunnottomien ryhmänä ovat laittomasti maassa oleskelevat, joiden määrää on vaikea arvioida. Toisaalta esimerkiksi Helsingin kaupunki on kehittänyt tarvittavia palveluita tälle tilapäisesti sukulaisten ja tuttavien luona majailevien ryhmälle.

AUNE-ohjelman tavoitteena oli myös **poistaa ja ennaltaehkäistä asunnottomuutta poik-kihallinnollisella yhteistyöllä**. Osassa kunnista aiemmin toimineet paikalliset yhteistyöverkostot ovat vahvistuneet. Yhteistyö on tiivistynyt ohjelmakunnissa. Ohjelmaan kuulumattomissa kunnissa asunnottomuustyö on jäänyt etäisemmäksi.

Asunnottomia on ollut laitoksissa ja tuen tarpeeseen nähden liian vahvasti tuetuissa palveluissa. Heitä on ollut myös väliaikaisessa kriisiasumisessa tai ilman riittävää asumisen tukea. Tästä syystä AUNE-ohjelman yhdeksi tavoitteeksi asetettiin **palvelujärjestelmän uudistaminen asiakaslähtöisemmäksi ja ennaltaehkäisevämmäksi**. Palvelujärjestelmän uudistamisella pyrittiin saavuttamaan kustannussäästöjä ja muuttamaan investointeja korjaavasta työstä ennaltaehkäisyyn. AUNE-seurantatietojen perusteella on saatu aikaan pysyvämpiä asumisratkaisuja. Myös edelleen kehitetty ja levitetty Asunto ensin -malli on koettu hyväksi periaatteeksi, mutta käytännön tasolla se ei toimi riittävän hyvin. (lisää luvussa 4.4.).

AUNE-ohjelmassa pyrittiin **ehkäisemään talousvaikeuksissa olevien kotitalouksien asunnon menettämisen uhkaa ja helpottamaan luottotietonsa menettäneiden asunnon saantia**. Tavoitteeksi asetettiin ketterän ja liikkuvan mallin luominen, jossa nuorten talous- ja velkaneuvontapalvelut ovat saatavilla Ohjaamoista. Tässä suhteessa ohjelmalle asetettuja tavoitteita saavutettiin. Lisäksi tavoitteeksi asetettiin uudenlaisen pienlainoitumallin kehittäminen, jolla pyrittiin ehkäisemään pienituloisten kotitalouksien ylivelkaantumista. Samalla pyrittiin täydentämään olemassa olevaa kuntien sosiaalista luototusta, joka on käytössä noin kolmessakymmenessä kunnassa (<https://stm.fi/toimeentulo/sosiaalinen-luoto-tus>). Pienlaina-projektissa kehitettiin sosiaalisen pienlainoituksen malli, joka on vakiintuneessa käytössä Takuusäätiössä. Riskivakuutus -hankkeella pyrittiin kehittämään yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, finanssialan viranomaisten ja vakuutusyhtiöiden kanssa keinoja, joilla luottotietonsa menettäneelle henkilölle mahdollistetaan kotivakuutuksen kaltainen vakuutusturva. Hankkeessa kehitetty huoneistoturvavakuutus on osoittautunut hyväksi pysyväksi keinoksi edistää asunnottomien asunnon saantia, ja se on aktiivisesti käytössä esimerkiksi Sininauhasäätiöllä.

Ohjelmassa asetettiin tavoitteeksi, että **vuokrataloyhtiöitä tuetaan huomioimaan entistä paremmin yleishyödyllisille vuokranantajille laaditun ARA-asukasvalintaohjeen päivitys**. Asukasvalintaohjeen perusteella vuokravelat eivät saa olla asunnon saannin este, kun maksuhäiriöt ovat vähäisiä ja hakijalla on uskottava velkojen hoitosuunnitelma. Arvioinnin havaintojen mukaan tässä suhteessa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta, vaan tilanne on pikemminkin kiristynyt. Vuokrataloyhtiöiden linja asuntojen vuokrauksessa on kiristynyt samalla kun maksuhäiriöt ovat lisääntyneet. Vaikka kuntien sosiaalihuollon valtionosuudet ovat pysyneet ennallaan, niiden kohdentaminen asunnottomien palveluihin on kuntien mukaan vähentynyt. Arviointia varten tehtyjen haastatteluiden ja kyselyn

perusteella asunnottomuuden ennaltaehkäiseminen on tärkeä teema, vaikka toistaiseksi hyvät keinot sen toteuttamiseksi ovat olleet epätasaisesti käytössä paikallistasolla.

AUNE-ohjelman aikana asetettiin tavoitteeksi **vahvistaa ja vakiinnuttaa asumisneuvonta kaikkiin isoihin kaupunkeihin ja kehyskuntiin**. Lisäksi pyrittiin selvittämään mahdollisuudet tehostaa ulosottotoimen, sosiaaliviranomaisten sekä talous- ja velkaneuvonnan toimijoiden yhteistyötä häätöjen ehkäisemiseksi. Kehittämiskohteeksi otettiin asumiseen liittyvä neuvonta, jota pyrittiin saamaan osaksi matalan kynnyksen palvelupisteiden, kuten Ohjaamoiden toimintaa. Ohjelman aikana pyrittiin vahvistamaan myös paikallista osaamista ja asiantuntijuutta asumiseen liittyvässä neuvonnassa. Arvioinnin perusteella NAL ry:n kautta Ohjaamoissa toimivat asumisen ohjaajat ovat olleet tärkeitä etenkin pääkaupunkiseudulla, jossa nuorten on vaikea löytää kohtuuhintaisia asuntoja. Matalan kynnyksen Ohjaamotoiminta mahdollistaa myös palveluiden ulkopuolella olevien nuorten tavoittamisen. Ohjaamoiden kautta on paikallistasolla tiivistynyt yhteys Kelaan, joka on yksi Ohjaamon toimijoista. Nuorisoasuntoliiton koordinoimassa Onnistu asumisessa-hankkeessa tuotettiin yhdessä alan toimijoiden kanssa Nuorten asumisen palvelupolku Ohjaamoihin ja tehtiin yhteinen määritelmä asumisen asioiden käsittelystä Ohjaamoissa.

ARA avustaa asumisneuvontaa, jota kohdistuu ARA-vuokra-asuntojen asukkaisiin. Tarvetta olisi myös yksityisiin vuokra-asuntoihin annettavaan asumisneuvontaan, joka liittyy sosiaalihuoltolain mukaiseen asumisen tukemiseen ja siten sosiaali- ja terveysministeriön alaiseen toimintaan. Myös muihin asumismuotoihin annettavaa asumiseen liittyvää ohjausta tarvittaisiin nykyistä enemmän. Asumiseen liittyvää neuvontaa ei ollut siten riittävästi eikä sitä saatu vakiinnutettua tavoitteiden mukaisesti isoihin kaupunkeihin ja kehyskuntiin.

AUNE-ohjelman tavoitteeksi asetettiin asunnottomuuden ehkäisemisen keinona **asumissosiaalisen työotteon vahvistaminen**, jota pyrittiin edistämään mm. lisäämällä asumissosiaalisen työn koulutusosio sosiaali-, terveys- ja nuorisoalan koulutuksiin. Asumisen tukemiseen perustuva asumissosiaalisen työn lähtökohta oli AUNE-ohjelmassa kapeampi kuin Norjassa, jossa käsite kattaa asuntojen hankinnan ja jakamisen, yksilöllisen seurannan sekä asuinympäristötyön. (Linden 2009). Asumissosiaalista työtettä on vahvistettu kouluttamalla asunnottomuustyön ammattilaisia Verkostokehittäjät- ja AKU-hankkeiden toimesta. Alkuvuodesta 2019 käynnistettiin ensimmäinen asumissosiaalisen työn erityisopintojakso Lahden Seudun Ammattikorkeakoulussa.

AUNE-ohjelman aikana oli suunnitteilla sote- ja maakuntauudistus. Ohjelmassa pyrittiin edistämään asumissosiaalisen työn huomiointia uudistuksen toteutuksessa, mielenterveys- ja päihdehuoltolakien uudistamistyössä ja sosiaalihuoltolain jalkauttamisessa sekä vahvistamaan päihde-, mielenterveys- ja asumispalvelujen saumatonta yhteistyötä eri tasoilla. Tavoitteeksi asetettiin asumissosiaalisen työn mallintaminen, mikä toteutettiin vuonna 2018 (Asumissosiaalisen työn malli maakunnille ja kumppaneille).

Asumissosiaalisen työn kehittäminen sosiaalihuollossa ja sen nivominen rakenteellisen sosiaalityön kehittämiseen on sosiaali- ja terveysministeriön päävastuulla. Asumissosiaalisen työn näkökulma on huomioitu mm. selvityshenkilöryhmän työssä, joka pohtii sosiaalityön tulevaisuutta sekä laatii konkreettiset toimenpide-ehdotukset sosiaalityön tulevaisuuden vision toteuttamiseksi. Muutoin asian edistäminen ei ole toteutunut merkittävästi sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun aikana. Maakunta- ja soteuudistuksessa käsiteltiin asunnottomien palveluita vaihtelevasti ja muutoksen suunnittelu hidasti paikallisten ratkaisujen suunnittelua.

AUNE-ohjelmalla pyrittiin siihen, että **sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuri-ministeriö ja ympäristöministeriö huolehtivat yhdessä siitä, että toimeentulotuen Kela-siirron myötä vapautuvia resursseja ohjataan sosiaalisen kuntoutuksen kehittämiseen asunnottomuuden ehkäisemisen näkökulmasta**, kuten asumisen ja arjen taitojen vahvistamiseen. Ministeriöiden, Kelan ja suurimpien kuntien välinen keskustelu toimeentulotuki-uudistuksen ja vuokran kohtuullistamissäännön tiimoilta on toteutunut. Kela on tiivistänyt yhteistyötä myös järjestöjen, maahanmuuttajapalveluiden, työllisyyttä edistävän monialaisen yhteistyön (TYP-toiminta) sekä etsivän nuorisotyön ja lastensuojelun kanssa. Tämä on tärkeä yhteistyömuoto asunnottomuustyössä, sillä toimeentulotuen siirto kunnilta Kelalle ja Kelan enimmäisvuokraa koskevat säädökset ovat haastatteluiden perusteella vaikuttaneet asunnottomuuden/asunnottomuusriskin lisääntymiseen.

AUNE-ohjelman periaatepäätöksessä mainitaan asunnottomien riskiryhmiksi äskettäin asunnottomaksi joutuneet, pidempään asunnottomana olleet ja asunnottomuuden uhkaamat ihmiset. Asunnottomuusriskissä ovat ylivelkaantuneet ja hädän uhkaamat nuoret tai perheet, osa lapsuudenkodista itsenäistyvistä nuorista, lastensuojelun jälkihuollon asiakkaat sekä osa 21 vuotta täyttävistä jälkihuollon päättävistä nuorista. Muita asunnottomuuden riskiryhmiä ovat kotoutumisessa epäonnistuneet oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat, vankilasta asunnottomina vapautuvat tai koevapauteen siirtyvät vangit sekä laitoksista itsenäiseen asumiseen siirtyvät mielenterveys- ja päihdekuntoutujat. Ohjelmassa asetettiin tavoitteeksi, että **riskiryhmien siirtyminen laitoksista ja asumispalveluista itsenäiseen asumiseen turvataan**. Tässä pyrittiin käyttämään keinona sitä, että kaupungit nimeävät tarpeen mukaan asunnottomuuden riskiryhmään kuuluvalla asiakkaalle omatyöntekijän, joka vastaa siirtymisen onnistumisesta ja palvelukokonaisuuden kokoamisesta. Arvioinnin perusteella asumisen ohjauksella pärjääville nuorille on luotu heidän tarvitsemia palveluita Ohjaamoiden kautta. Hyviä kokemuksia on myös etsivän nuorisotyön, vuokratilayhtiöiden sekä sosiaali- ja terveystoimen kanssa toteutettavasta velvoittavasta asumistaitojen kurssista nuorisoasuntoihin muuttaville. Samoin on hyviä kokemuksia oppilaitosten ja nuorisotyön antamasta opastuksesta sekä elämyksellisistä arjen asumisen opastuksista. AUNE-ohjelmalla ei ole kuitenkaan pystytty vastaamaan huumeita käyttävien moniongelmaisten ja lastensuojelun jälkihuolto nuorten asumisen tuen tarpeisiin, sillä nuorten tarvitsema tuki ei ole ollut riittävää eikä tarpeeksi yksilöllistä.

Ohjelman toimenpiteillä tähdättiin siihen, että vankilasta vapautuvien ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien asunnon saantia, asumista ja rikoksetonta elämää tuetaan tehokkaalla rangaistusajan ja vapautumissuunnitelmien käyttöä sekä kehittämällä yhteistyötä sosiaalihuollon ja muiden sidosryhmien kanssa. Ohjelmassa pyrittiin luomaan käytäntö rikosseuraamusasiakkaiden asumisen onnistumisen arviointiin, osoittamaan rikosseuraamusasiakkaille 400 asuntoa pääosin pääkaupunkiseudulta sekä kehittämään vankiterveydenhuollossa asiakkaan kanssa nykyistä pitkäjänteisempi kuntoutuksen, työllistymisen, koulutuksen ja asumisen onnistumisen polku.

Arvioinnin perusteella vankilasta vapautuvien ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien vankien asumisen ja tukemisen käytännöt vaihtelevat paikkakunnittain. Rakennerahasto-ohjelman arvioinnissa (Auri ym. 2018) tehdyn kyselyn perusteella Varikko-hankkeessa kehitetty malli koettiin hyväksi toimintamalliksi, jossa yhdistyvät kuntoutuksen, työllistymisen, koulutuksen ja asumisen polut. Malli on räätälöitävissä jokaiselle alueelle sopivaksi ja siten valtakunnallisesti hyvin levitettävissä. Toinen hyvä ohjelman aikana kehitetty malli on Vantaan vapautuvien vankien tiimissä kehitetty toimintamalli, jota voisi levittää myös muihin kuntiin. AUNE-ohjelmassa toteutettiin myös tavoitteeksi asetettu selvitys, jossa kartoitettiin keinoja saada päihde- ja mielenterveystyön käytössä olevaa asuntokantaa itsenäistä asumista ja kuntoutumista tukevaksi.

Asunnottomuuden ehkäisyn keinona pyrittiin kehittämään kaupunkien ja STEAn tuella vertaistoiminnan muotoja, kuten ympäristötyötä, naapuruussovittelua, asukaskummitoimintaa ja perheverkostotyötä. Arvioinnin perusteella järjestöjen rooli vertaistoiminnan toteuttamisessa ja kehittämisessä ei ole ollut riittävä, joten niiden roolia asuinaluekehittämisessä palveluissa on tarvetta vahvistaa.

AUNE-ohjelman tavoitteeksi asetettiin myös *asunnottomuuden uusiutumisen torjunta*. Tähän pyrittiin sillä, että *päihde- ja mielenterveyskuntoutujille ja muille vaikeassa asemassa oleville asunnottomille kehitetään yksilöllisiä ratkaisuja ja laitosten sijaan kevyemmän tuettuja asumisratkaisuja*. Asunnottomien palvelutarjontaa pyrittiin lisäämään niin, että erityisesti pääkaupunkiseudulla ja sen ulkopuolella varmistetaan päihitteet sallivien ja päihitteettömien asumispalvelujen kattava saatavuus. Ohjelman toimenpiteenä oli kehittää kotiin vietävää monialaista tukea ohjelmakaupungeissa testaamalla mielenterveys- ja päihdetyössä asumispalvelujen ohjausta liikkuvan tukityön mallilla (ACT-tiimit). Arvioinnin perusteella kotiin tukea vievät ACT-tiimit ovat olleet hyviä keinoja estää asunnottomuuden uudistumista etenkin Helsingissä. Toisaalta ACT-tiimejä ei tulisi rakentaa liian raskaiksi ja joustamattomiksi, jotta niitä voitaisiin käynnistää kunnissa kustannustehokkaasti. Asunnottomuuden uusimisen torjunta ei ole toteutunut riittävästi palvelujen ulkopuolelle jäävillä moniongelmaisilla asunnottomilla, joilla on päihdeongelmia.

Muita ohjelman aikana vaikeimmin asutettaville tarkoitettuja testattavia malleja ovat olleet nuorille kriisiasumista ja palveluohjausta tarjoava yökoti-malli sekä pienet tuvat -malli, joka koostuu yhteisömuotoon rakennetuista erillisasunnoista. AUNE-ohjelman myötä on kehittynyt hyviä kriisiasumisen malleja, kuten esimerkiksi A-Klinikan Völjy Tampereella. Toisaalta kriisiasumisen tarve on lisääntynyt, eikä siihen ole voitu vastata riittävästi. Pelkän tilapäisen kriisiasumisen lisääminen ei olisi ollut riittävää. Tarvetta olisi ollut palvelutarpeen arvioinnin toteuttamiselle myös tilapäisessä asumisessa sosiaalihuoltolain mukaisesti siten, että pysyvän asumisen tarve olisi tunnistettu heti. Ohjelman aikana tuli esille myös tarve lisätä hajautettua asumista enemmän tukea tarvitseville sekä asunnottomien pienenmuotoisia tuetun asumisen yksiköitä.

Asunto ensin -periaatteen mukaisesti AUNE-ohjelmassa pyrittiin **edistämään asunnottomien sosiaalista osallisuutta**. Keinona käytettiin entisten pitkäaikaisasunnottomien työllistymisen tukemista siten, että heille luotiin Helsinkiin matalan kynnyksen työtoimintaan ja arjen mielekkääseen tekemiseen kannustava malli. Tämä kehittämistoimenpide toteutettiin ja se on leviämässä muihin organisaatioihin. Asunnottomien sosiaalista osallisuutta on pyritty lisäämään myös vahvistamalla kokemusasiantuntijoiden ja asukkaiden roolia asunnottomuustyössä. Kokemusasiantuntijuus on vahvistunut asunnottomuustyössä osin ohjelman vaikutuksesta sekä osin yleisen sosiaalipalveluissa lisääntyneen kokemusasiantuntijuuden hyödyntämisen kautta. AUNE-ohjelmassa pyrittiin vahvistamaan ammattilaisten osaamista Verkostokehittäjä-hankkeen kautta. Hankkeesta tehdyn arvioinnin (Peltto-Huikko 2019) ja ohjelma-arviointia varten tehtyjen haastatteluiden mukaan hanke on tukenut merkittävästi ammattilaisten osaamista Asunto ensin -periaatteen toteuttamisessa.

4.3 Asuntojen määrän lisääminen ja tukipalveluiden kehittäminen

Kolmessa asunnottomuusohjelmassa on ollut tavoitteena palvelujärjestelmän uudistaminen asiakaslähtöisemmäksi ja ennaltaehkäisevämmäksi. Kaikissa ohjelmissa on ollut valtion, kuntien ja järjestöjen välisiä sopimuksia ja toimintasuunnitelmia, joita laadittiin AUNE-ohjelmassa myös kuntastrategian nimellä. Ohjelmissa on ollut tavoitteena mm. asuntoloiden muuntaminen tukiasunnoiksi (PAAVO I), asumisen tukihenkilöiden ja liikkuvan monialaisen tukityön kehittäminen (PAAVO II) sekä asumista tukevan työn kehittäminen kokemusasiantuntijoiden ja asumisneuvojien avulla (AUNE).

Asunnottomuusohjelmien aikana vuosina 2008–2018 on rakennettu tai hankittu asunnottomille yhteensä noin 7 500 asuntoa, joista nuorisoasuntoja on noin 2 400. AUNE-ohjelman aikana on hankittu tai rakennettu etenkin hajautettuja asuntoja ts. tavallisia

vuokra-asuntoja. Myös hankittujen/rakennettujen nuorisoasuntojen määrä on ollut suuri. Ohjelmien aikana asuntojen määrälliset tavoitteet on saavutettu hyvin. AUNE-ohjelman osalta tulokset eivät ole vielä lopulliset, mutta määrällisiä tavoitteita on saavutettu kohtalaisen hyvin jo ennen ohjelman viimeistä käynnistymisvuotta.

Taulukko 3. Asuntojen hankinnan ja rakentamisen määrällinen tavoite ja toteutuma.

	Tavoite	Toteutuma	Asuntoja yhteensä	Erityisohjelmat
PAAVO I (2008–2011)	1 250	1 519	2 145	773 nuorisoasuntoa
PAAVO II (2012–2015)	1 250	1 467	3 156 (1 689 erillisasuntoa hajautetusta asuntokannasta)	435 nuorisoasuntoa
AUNE (2016–2019)	2 500	1 836	1 278 rakennettua, 257 välivuokrattua ja 301 muuta asuntoa	961 nuorisoasuntoa

Asunnottomuusohjelmien tueksi on toteutettu erilaisia kehittämishankkeita. Näitä olivat PAAVO I -ohjelman aikana Asuntoloiden muunto -ohjelma, Nuorisoasuntoliiton koordinoima Nuorten asunnottomuuden ehkäisemisen hanke sekä Rikosseuraamusviraston yhteistyönä toteutettu Asunnottomien vapautuvien vankien asumispalveluiden kehittämishanke. PAAVO II -ohjelman tueksi toteutettiin vapautuneille vangeille Oma koti -hanke ja Saattaen vapauteen -hanke, kokemusasiantuntijuutta kehittänyt Omat avaimet -hanke, lapsiperheiden asunnottomuuden vähentämiseksi Voimanpesä-hanke kohti lapsiperheiden asumisen turvaamista, Pop up -asumisneuvontaprojekti sekä työpajan ja asumispalveluiden yhteistoimintamallia kehittänyt Startti parempaan elämään -juurruttamishanke.

AUNE-ohjelman aikana on toteutettu 38 asunnottomuutta ennaltaehkäisevää hanketta. Esimerkkejä hankkeista ovat asumissosiaalista kehittämistyötä koordinoiva Verkostokehittäjä -hanke, joka käynnistyi PAAVO II -ohjelman aikana, asunnottomuuden ennaltaehkäisyn kuntastrategiat (ASTA) -hanke, Rikosseuraamusviraston AUNE-hanke, rikosseuraamusasiakkaille suunnattu Pyöröovesta ulos -hanke, maahanmuuttajien asunnottomuutta ehkäisevä Katto-hanke, Asim -pakolaisten asumisselvitys, lapsiperheiden asumista turvaava Voimanpesä II -hanke, nuorten aikuisten asumisen malleja kehittävä Oman muotoinen koti -hanke ja naisten asunnottomuuteen paneutuva NEA-hanke. Uusia taloudellisen tuen malleja kehitettiin nuorten yksityisessä omistuksessa olevien vuokra-asuntojen välivuokrausta nuorille kehittäneessä Välivuokrauksen pilottihankkeessa, sosiaalista pienlainoitusta kehittäneessä Pienlaina-projektissa sekä uudenlaista huoneistoturvavakuutusta kehittäneessä Riskivakuutus-hankkeessa, jossa parannettiin luottotietonsa menettäneiden asunnon hakijoiden mahdollisuuksia saada vuokra-asunto.

PAAVO I -ohjelman ja PAAVO II -ohjelman aikana ARA tuki asumisneuvontaa tai vastaavaa ennaltaehkäisevää toimintaa 20 % kustannuksista, ja AUNE-ohjelman aikana enintään 35 % kustannuksista. YM ja ARA perustivat vuonna 2009 asumisneuvontafoorumin, joka kokoontuu edelleen. AUNE-ohjelman aikana on palkattu uusia asumisneuvoja ja kehitetty toimintaa mm. palkkaamalla psykiatrinen erikoissairaanhoitaja asumisneuvontatyön tiimiin sekä kehittämällä asumisneuvontatyypistä työtä nuorten Ohjaamoissa. Lisäksi AUNE-ohjelmassa on palkattu asunnottomuustyön työn tueksi kokemusasiantuntijoita.

Kyselyn havainnot

Arviointia varten laaditussa kyselyssä tiedusteltiin muutoksista keinoissa, joilla pyritään ennaltaehkäisemään tai vähentämään asunnottomuutta (n=72). Keskeisimpinä keinoina asunnottomuuden ehkäisyyn ja vähentämiseen vastaajat nostivat asumisneuvontaan, -ohjaukseen ja asumistaitoihin panostuksen. Lisäksi erilaiset varhaiset puuttumisen ja ehkäisyyn mallit ja toimintatavat koettiin tärkeäksi asunnottomuustyössä. Vastausten perusteella vaikuttaa siltä, että suurimmalla osalla organisaatioista ehkäisyyn liittyvät toimintatavat ovat vakiintuneita ja systemaattisia. Myös poikkeavia näkökulmia löytyi:

”Joillakin vuokranantajilla on ymmärtäväisempi ja aktiiviseen ohjaukseen tukeutuva toimintatapa ennaltaehkäistä asunnottomuutta. Systemaattisia keinoja ei ole mielestäni vielääkään luotu.”

Vastaajat toivat esille myös kokemusasiantuntijuuden ja vertaisuuden merkityksen ennaltaehkäisevässä työssä. Useat vastaajat nostivat esiin kotiin vietävät palvelut, kuten jalkautuva asumisneuvonta ja talousohjaus, jotka lisäävät palveluiden saavutettavuutta. Erityisryhmien tunnistaminen ja asumiseen liittyvien polkujen ja prosessien kuvaaminen koettiin tärkeäksi,

”Ihminen ruvettiin näkemään kokonaisena ja työssä ruvettiin ottamaan huomioon kaikki hänen elämäänsä osa-alueet.”

Asunnottomuustyön muuttuminen moniammatilliseksi ja verkostomaiseksi sekä asenneilmaston muutokset nähtiin myös asunnottomuutta ehkäisevinä ja vähentävinä elementteinä.

”Työskentelytavat tai -asenteet (esim. henkilöstön) ovat muuttuneet aikaisemmasta valvontaan ja rikkomuksista rankaisemiseen painottuvasta kohti tukemista ja auttamista korostavaan työotteeseen.”

Kyselyvastaajien mukaan (n=47) ohjelman toimenpiteistä toimivimmat ja tehokkaimmat asunnottomuustyössä paikallistasolla ovat olleet asumisneuvonta ja

asumisyksikköpaikkojen lisääminen. Yli kolmannes vastaajista mainitsi juuri asumisneuvonnan paikallistasolla toimivimpana keinona. Myös oikea-aikainen tuen tarpeen tunnistaminen ja sen saaminen nostettiin esiin vastauksissa. Samoin korostettiin mahdollisimman varhaista puuttumista niihin ilmiöihin, joiden tiedetään usein liittyvän asunnottomuuden uhkaan.

”Nostaisin esiin monialaisen yhteistyön aivan yläkouluista lähtien. Mikäli koulun keskeyttäneet ja päihde-, mielenterveys- ja peli-ongelmaiset nuoret saisivat riittävästi apua oikeaan aikaan, asunnottomuus voisi vähetä huomattavasti.”

Tuen tarpeen kohdalla vastaajat kertoivat monialaisen ja tiiviin yhteistyön sekä jaetun vastuun merkityksestä asunnottomuustyössä paikallisella tasolla.

”Viranomaisten ja kolmannen sektorin tiivis yhteistyö on tärkeää; saada päätetyt asiat toiminnan tasolle. Keskustelu suoraan asukkaan kanssa, olla kiinnostunut hänen tilanteestaan, ei pelkästään papereista. Selvitellä ja suunnitella asumisen tilannetta yhdessä.”

Lisäksi ihan konkreettinen resursointi asunnottomuusasioiden hoitoon, Asunto ensin-periaate, välitystilapalvelu sekä välivuokraus nähtiin vastaajien keskuudessa keskeisinä. Osaamisen lisääminen nähtiin vaikuttavan monella tavalla asunnottomuusilmiön haltuunottoon.

”Omasta perustehtävästäni käsin näen asunnottomuuden ennalta ehkäisyyn kannalta keskeisenä ammattilaisten osaamisen ja valmiuksien lisäämisen, jotta he voivat tukea asiakkaitaan taloudenhallinnassa. Talous- ja velkaongelmat kytkeytyvät monin eri tavoin haasteellisiin asumistilanteisiin.”

Haastatteluiden havainnot

Arviointia varten tehtyjen haastatteluiden perusteella PAAVO-ohjelmien aikana perustetut suuret asumisyksiköt eivät olleet tavoiteltavia, mutta niillä pystyttiin ratkaisemaan asuntojen tarve asuntoloiden lakkauttamisen yhteydessä. Tarvetta koetaan olevan etenkin pienemmille asumisyksiköille, jotka on tarkoitettu paljon tukea asumiseensa tarvitseville asunnottomille, kuten huumeiden käyttäjille. Asunnottomuusohjelmien aikana kuntiin on rakennettu asuntoja, mutta ne eivät ole olleet asunnottomien tarvitsemia kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja. Asuntojen saamista asunnottomille vaikeuttaa etenkin pääkaupunkiseudulla niiden korkea hinta ja kova kilpailu pienistä asunnoista. Yksittäisten asuntojen saamisessa asunnottomien käyttöön on saatu hyviä kokemuksia välivuokrauksesta, mitä myös arviointia varten haastatellut kokemusasiantuntijat pitivät hyvänä mallina asumisen pysyvyyden kannalta. Asuntojen hankinnassa ARAn investointiavustuksen koetaan olevan liian jäykkä rahoitusmalli yksittäisten asuntojen hankintaan. Yhtenä mahdollisuutena olisi

hyödyntää järjestöissä ARAn korkotukilainaa ja STEAn investointiavustuksen yhdistelmää, mutta sen käyttö on ollut vähäistä. Asuntojen kohdentamiseen asunnottomille ja tarvittavien tukipalveluiden suunnitteluun vaikuttaa osaltaan se, että asukasvalintaa voivat tehdä eri tahot kuin asuntoja hallitsevat henkilöt: esimerkiksi vuokrataloyhtiön asuntoihin asukasvalinnan tekee asuntotoimi.

Haastatteluiden perusteella KASTE-ohjelman aikana rahoitettuja toimintamalleja on jatkettu, mutta pienimuotoisemmin kuin hankeaikana. Parempien resurssien avulla asunnotonta on voitu tukea yksilöllisemmin. Lisäksi haasteellisessa elämäntilanteessa olevien asunnottomien tukeminen vaatii enemmän resursseja, joten käytössä oleva palvelu on ollut monin paikoin riittämätöntä. Asumisneuvonnan lisäksi olisi tarvetta lisätä matalan kynnyksen asumisen ohjausta. Tätä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi järjestöjen päivätoimintaan tarkoitetuissa tiloissa tai julkisen sektorin neuvontapalvelupisteissä. Asumiseen liittyvää neuvontaa voitaisiin toteuttaa myös puhelintukena. Asumisen tukemisessa tulisi lisätä myös kuntien sosiaali- ja terveystoimen edustajien jalkautuvaa työtä.

Asumisen ohjauksessa on saatu hyviä kokemuksia kokemusasiantuntijoista, jotka käyvät esimerkiksi terveyskeskuksen päivystysasemilla ja sosiaalitoimen vastaanotolla. Arviointia varten haastatellut kokemusasiantuntijat toivat esille, kuinka asumiseen tulisi saada koulutusta. Haastatteluiden mukaan monilla asumisen tukipalveluita tarvitsevilla on vaikea tausta, kuten lastensuojeluasiakkuus tai vankilassa oleminen. Tämän vuoksi asunnon lisäksi tarvitaan opastusta asumiseen. Opastusta voitaisiin kohdentaa enemmän nuorille kouluikäisille siten, että opastusta annetaan opetuksen aikana. Nuorille opetuksen aikana annettavia elämyksellisiä asumisen opastuksia on jo käytössä, mutta niitä voitaisiin hyödyntää entistä laajemmin.

Kuntiin olisi levitettävissä myös Turussa käytössä oleva toimintamalli, jossa asunnottomille sosiaalitoimen asiakkaille on olemassa kiintiö kaupungin vuokra-asuntokannasta. Kiintiö ei ole vain tiettyihin asuntoihin, vaan kaikkiin vapautuviin asuntoihin, joihin asunnottomat saavat tuen. Hyviä käytäntöjä olivat myös vuosittaiset asuntotoimen ja sosiaalitoimen neuvottelut tavalliseen vuokra-asumiseen asutettavien erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden määristä. Neuvotteluiden myötä lastensuojelunuorille ja asunnottomille oli saatu helpommin asuntoja, kun sosiaalitoimi oli kirjoittanut puollon asiasta.

Arvioinnin havainnot

Arvioinnin havaintojen perusteella asuntojen hankkimisen ja rakentamisen määrälliset tavoitteet on saavutettu hyvin. Toisaalta etenkin pääkaupunkiseudulla ja suurissa kasvukeskuksissa, kuten Tampereella, Turussa ja Kuopiossa, on tarvetta lisätä kohtuuhintaista vuokra-asuntotuotantoa. MAL-sopimuksiin kirjatut tavoitteet ARA-vuokra-asuntojen rakentamiselle ovat suhteellisen alhaiset, joten osuuksia voitaisiin korottaa. Asuntojen hankinnassa

on ollut myönteistä se, että ohjelmien aikana on tehty uusia avauksia, esimerkiksi yksityisiltä vuokranantajilta on hankittu asuntoja. Tällä on varmistettu se, että asunnottomien käytössä on monipuolinen valikoima asuntoja. Toisaalta asumisen tukipalveluiden heikko saatavuus on vaikuttanut siihen, ettei tarjolla oleviin asuntoihin ole aina saatu asukkaiksi asunnottomia. Kiinteistöyhtiöiden näkökulmasta ne eivät ole voineet ottaa asukkaiksi henkilöitä, jotka jättävät toistuvasti vuokria maksamatta. Esimerkiksi Tampereella käynnistettiin kehittämistyötä, jossa useasti vuokransa maksamatta jättäneille lapsiperheille tarjotaan ongelmien alkusyyhin liittyvää tukea. Asumisen tukipalveluissa on lisäksi laadullisia puutteita, kuten seurannan vähäisyyttä. Nämä johtuvat mm. ostopalveluiden hankintakriteereistä, joissa saatetaan korostaa yksinomaan tukipalvelun hintaa. Jatkossa tulee panostaa erityisesti asumisen tukipalveluiden määrään ja laatuun. Kyse ei ole vain resurssien lisäämisestä, vaan palvelukokonaisuuden paremmasta organisoimisesta. Palvelukokonaisuuden organisoinnista voisivat vastata sosiaalihuollon omatyöntekijät.

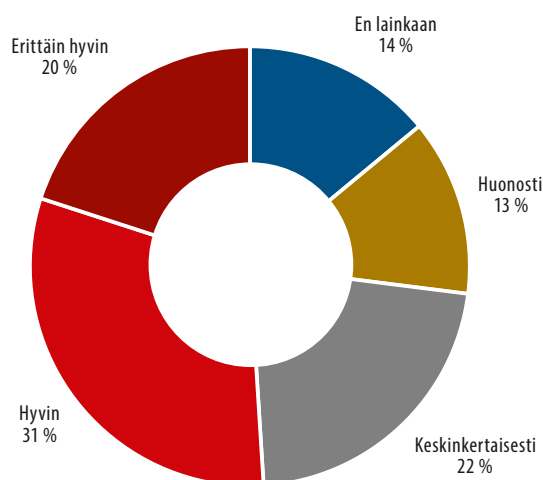
4.4 Asunto ensin -periaatteen toimivuus ja tuloksellisuus

Asunnottomuusohjelmissa on ollut tavoitteena levittää Asunto ensin -periaatetta. Arvioinnin tehtävänä on selvittää, miten Asunto ensin -periaate on toiminut asumisyksiköiden, tavallisessa asuntokannassa asumisen ja asiakkaan valinnan mahdollisuuden näkökulmasta. Arvioinnissa on tarkasteltu, onko Asunto ensin -periaatteen toteuttamiseksi ollut saatavilla riittävästi asumista tukevia palveluita, erityisesti sosiaalipalveluita, kuten sosiaalityötä ja kuntoutumisen tukipalveluita. Lisäksi arvioinnissa on tarkasteltu, onko Asunto ensin -periaate vastannut riittävästi tarpeisiin ja tuonut sopivan pysyvän ratkaisun asunnottomille.

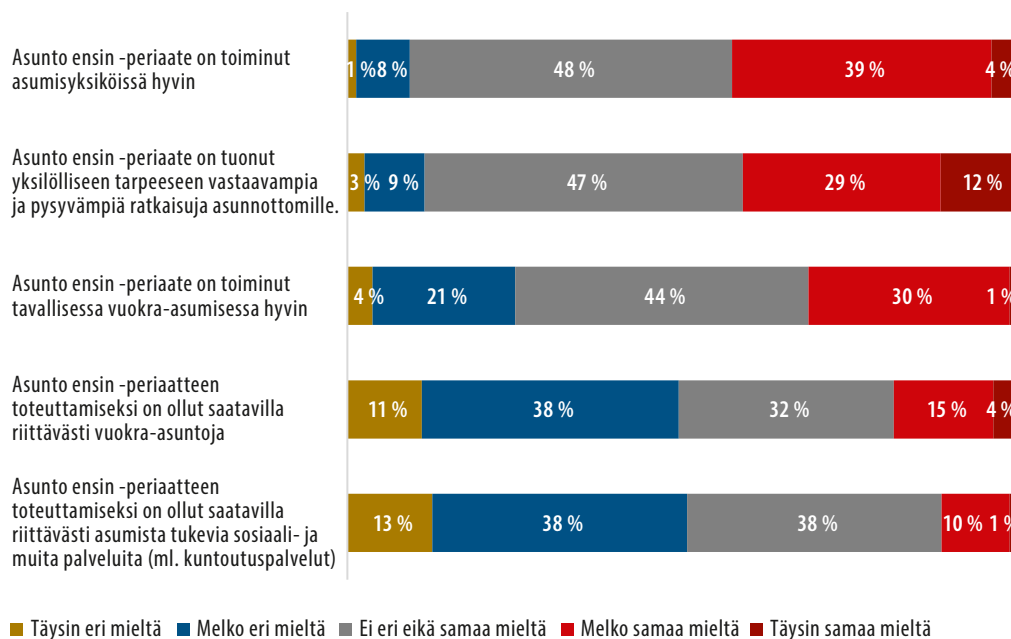
Kyselyn havainnot

Enemmistö arviointia varten tehtyyn kyselyyn vastanneista tunsi Asunto ensin -periaatteen vähintään kohtalaisesti. Noin puolet vastaajista tunsi periaatteet hyvin tai erittäin hyvin, kun ohjelman huonosti tai ei lainkaan tuntevia oli vajaa kolmasosa (ks. Kuvio 10). Hyvin Asunto ensin -periaatteen tunsivat muita ryhmiä harvemmin sosiaalitoimen edustajat.

Kyselyn vastausten perusteella Asunto ensin -periaate oli toiminut paremmin asumisyksiköissä kuin tavallisissa vuokra-asunnoissa (ks. Kuvio 11). Noin vajaa puolet arvioi periaatteen toimivan hyvin asumisyksiköissä, kun tavallisessa vuokra-asumisessa sen arvioi toimivan hyvin noin kolmasosa vastaajista. Lähes puolet vastaajista arvioi Asunto ensin -periaatteen tuoneen asunnottomille yksilölliseen tarpeeseen vastaavampia ja pysyvämpiä ratkaisuja. Asunto ensin -periaatteen toteuttamiseksi arvioi noin viidesosa vastaajista olevan riittävästi vuokra-asuntoja, kun asumista tukevia sosiaali- ja muita palveluita koki olevan riittävästi vain noin kymmenesosa vastaajista.



Kuvio 10. Asunto ensin -periaatteen tunnettuus (n=92).



Kuvio 11. Asunto ensin -periaatteen toimivuus eri ulottuvuuksilla (n=81).

Kyselyyn vastaajilta tiedusteltiin, miten Asunto ensin -periaate oli näkynyt omassa työssä tai paikallisesti, ja millaisia asumisen ja tuen malleja oli käytössä. Kyselyn avovastausten perusteella (n=51) Asunto ensin -periaate oli mahdollistanut asumisen kohderyhmillä, jotka eivät muuten saisi itsenäisesti asuntoa. Tällaisia kohderyhmiä ovat korvaushoitoasiakkaat, päihteiden käyttäjät ja pitkäaikaisasunnottomat. Vaikka tavallisimmin nuorisoasunnoissa asuminen on ollut jo entuudestaan Asunto ensin -periaatteen mukaista, joillakin paikkakunnilla periaate on näkynyt erityisesti nuorten asunnottomien asuttamisessa.

Asumisen ja tuen yhdistäminen oli kyselyn perusteella haasteellisin vaihe Asunto ensin -periaatteen toteuttamisessa. Ongelmana oli, ettei vuokra-asuntoihin ole saatu riittävästi tukea niihin asumaan muuttaneille vaikeimmassa elämäntilanteessa olleille asunnottomille. Etenkin hajautetussa asumisessa oli haasteena se, ettei sosiaalityössä resursoitu riittävästi tuen antamiseen. Jos sosiaalityö ei ollut sitoutunut riittävän tuen tarjoamiseen muulla tavoin, niin määräaikaisten vuokrasopimuksilla oli pyritty varmistamaan asutetulle henkilölle tuen saatavuus. Hyviä kokemuksia asumisen ja tuen eriyttämisestä oli saatu väli-vuokrauksesta, kotiin vietävästä tuesta, yksilöllisistä palveluista ja ostopalveluina hankittavista tukipalveluista.

Kyselyn perusteella asunnottomien valinnanvapaudessa oli paljon vaihtelua. Osassa kunnista käytettiin monipuolisesti sosiaalihuollon palvelutarjontaa ja asumiselle oli erilaisia vaihtoehtoja, kuten päihteenkäytön sallivia yksiköitä. Toisaalta tarvetta oli etenkin asumisyksikkömuotoisten vaihtoehtojen lisäämiselle, millä voitaisiin turvata tuen saaminen sitä eniten tarvitseville. Päivystyksellisten palvelujen riittämättömyyden vuoksi asunnottomia ei ollut riittävästi tavoitettu palvelutarpeen arviointiin. Palvelutarpeen arvioinnin puuttuessa asunnottomat eivät ole päässeet tarvitsemiinsa kuntouttaviin palveluihin, ja heidän mahdollisuutensa saada tavallinen vuokra-asunto ovat olleet vähäiset. Yhteiskuntaan integroitumisessa Asunto ensin -periaate oli näkynyt siten, että se oli mielletty ihmisoikeudelliseksi periaatteeksi. Myös sosiaalisen kuntoutuksen tuleminen osaksi asunnottomille tarjottavia palveluja oli lisännyt asunnottomien osallisuutta.

Muutamien vastausten mukaan Asunto ensin -periaate ei näkynyt vielä lainkaan, sillä asunnottomia oli vähän tai asunnottomuus oli lyhytaikaista, vain noin pari viikkoa kestävä. Paikallistasolla toimintamalli saattoi olla Asunto ensin -periaatteelle päinvastainen, jolloin esimerkiksi päihdeongelmaisen piti kuntoutua ennen kuin hän sai asunnon. Muutamissa kunnissa Asunto ensin -periaatteen mukainen toiminta oli vasta käynnistymässä, kun organisaatioon oli palkattu tehtävää varten työntekijä tai organisaatiomuutoksen myötä paikallistasolla oltiin siirtymässä periaatteen mukaiseen toimintatapaan.

”Paikkakunnalla kasvanut määrällisesti asumispalveluyksiköt, asutettu suoraan tai poluttamalla tuetun asumisen kautta tai tuella vuokra-asuntoon, oma sosiaali-isännöinti palvelu asumisen tukena vuokranantajan ja soten yhteistyönä.”

”Periaate toimii ajatuksellisesti hyvin ja olen siitä samaa mieltä. Valitettavasti sitä on sovellettu ja sovelletaan myös sellaisiin henkilöihin, joiden ongelmien ydin ei ole asunnottomuus vaan sairaus. Kun ihminen ei enää ole kykenevä hoitamaan asioitaan (esim. aivot vaurioituneet) ei asunto ja sinne annettava tuki auta asiaan vaan tarvitaan enemmän palveluita ja hoivaa. Liian usein tuki jää puutteelliseksi ja ihminen joutuu uudestaan asunnottomaksi, koska ei kykene itsenäiseen asumiseen. Muidenkin talossa asuvien asumisrauha menee. Eli periaate vaatii onnistuakseen tarkan luokittelun ihmisen

kykenemisestä itsenäiseen asumiseen ja siihen tarvittavan tuen vahvan räätälöinnin. Tämä jää valitettavasti monessa tapauksessa puolitiehen. Lähes kaikkia tuen palvelumalleja on kunnassani kuitenkin käytössä.”

Kyselyyn vastanneilta tiedusteltiin myös, miten Asunto ensin -periaatteen käytännön toteuttamista asumisessa ja tukipalveluissa tulisi kehittää (n=47). Vastausten perusteella kehittämistyötä tulisi tehdä asumisen vaihtoehtojen ja yksilöllisten ratkaisujen lisäämiseksi sekä asumisen pysyvyyden varmistamiseksi. Asunnottomille tulisi olla erilaisia vaihtoehtoja, kuten asuntoja kunnan vuokratiloista ja muusta tavallisesta asuntokannasta sekä päihitteettömien ja päihteen käytön sallivia yksiköitä. Tarvetta oli myös nykyistä pienemmille asumisyksiköille ja hajautetuille asunnoille, joihin annettavaan tukeen olisi resursoitu riittävästi. Asumisratkaisuja ei ollut tarpeeksi vankilasta vapautuville, huumeiden käyttäjille eikä nuorille. Asunnottomuutta voitaisiin ennaltaehkäistä varmistamalla matalan kynnyksen neuvontapisteillä ja asunnottomien omilla sosiaalityöntekijöillä sekä ratkaisulla, joissa ammattilaiset pystyvät puuttumaan häiriöihin varhaisemmassa vaiheessa. Tarvetta oli oman tukihenkilön lisäksi laajemmalle ostopalveluiden tarjonnalle, sillä kohderyhmälle ei ole tarpeeksi erilaisia tukipalveluiden vaihtoehtoja. Myös ostopalveluiden laadun valvontaa tulisi lisätä, sillä kaikki asukkaat eivät saa sovittua palvelua. Asunnottomuutta voitaisiin ehkäistä tarjoamalla jalkautuvia sosiaali- ja terveyspalveluita, joita ei ole riittävästi saatavilla.

Haastatteluiden havainnot

Arviointia varten tehtyjen haastatteluiden perusteella fyysisiä ratkaisuja oli otettu käytöön toimintaperiaatteen toteuttamiseksi. Asunto ensin -periaatteen mukainen vuokrasopimukseen perustuva asuminen oli yleistynyt ja asumisen pysyvyys oli lisääntynyt. Kunnissa oli herännyt pohdintaa asumisen pysyvyydestä tilanteissa, joissa siirtymät tiiviimmin tuetuista asumisyksiköistä hajautettuun asumiseen olivat haasteellisia asuntojen heikon saatavuuden vuoksi. Myös se, ettei asumispäivystyksestä ollut nopeaa pääsyä asumisyksiköön, vaikeutti mallin toteuttamista käytännössä. Asunto ensin -periaatteen toteuttamista vaikeutti lisäksi se, että haasteellisempien asunnottomien vuokra-asuntoihin asuttamisen myötä huoneistojen rikkominen oli lisääntynyt. Tämä aiheutti kunnalle tai palveluntuottajalle kuluja sekä vaikeutti vuokra-asuntojen saatavuutta. Periaatteen arvioitiinkin olevan helpommin toteutettavissa valvotummissa asumisyksiköissä kuin hajautetussa asumisessa, johon annettiin tukea vähemmän tiiviisti.

Asunto ensin -periaatteen toteuttamisessa oli havaittu, kuinka työote ja palvelun laatu vaikuttaa tuloksiin. Esimerkiksi erään paikkakunnan asumisyksikössä oli jouduttu irtisanoimaan muutaman erittäin haasteellisen asukkaan vuokrasopimus, mutta he pärjäsivät hyvin toisen palveluntuottajan hajautetun asunnon ja siihen tarjottavan tuen avulla. Yhtenä haasteena on kuntoutuminen, jota ei edellytetä Asunto ensin -periaatteen mukaisessa

asumisessa. Vuokrasopimukseen perustuvassa mallissa asukkaan ei tarvitse ottaa tukea vastaan eikä kuntouttaa itseään, vaikka palvelujärjestelmän näkökulmasta se voi näyttää hankalissa tilanteista lähes heitteillejätöltä. Asunto ensin -periaate on saatettu mieltää kapea-alaisesti vain päihteiden käytön sallimiseksi, vaikka laatusuosituksen mukaan asukkaalla olisi valinnanvapauden vuoksi oltava vaikutusmahdollisuuksia asumismuodon valintaan, kuten siihen, onko kyseessä asumisyksikkö, hajautettu asuminen, päihteetön tai päihteet salliva. Toisaalta monissa kunnissa vuokrasopimukset laadittiin edelleen määrääkäsina tai tuki oli sidottu asumiseen, jolloin asukas joutui muuttamaan tuesta kieltäytyessään: Asunto ensin -periaate ei siten toteutunut.

Haastatteluiden mukaan paikallistasolla oli tarjottu tukea yöaikaan mallilla, jossa vartijoita oli koulutettu sosiaalialan koulutuksella yhdeksi yötiimin jäseneksi. Yöaikaan liikkuvassa tiimissä sosiaalialan koulutuksen suorittanut vartija oli hyvä lisäys ryhmään, sillä malli oli kustannustehokkaampi kuin puhtaasti lähihoitajista koostuva tiimi. Hyviä kokemuksia on saatu häiriötiimeistä, jotka ennaltaehkäisevät häätöjä. Jos häiriötiimi havaitsee asukkaan tarvitsevan tiiviimpää tukea, hänet on ohjattu tuetun asumisen lähityöhön tai kotikuntoutukseen. Järjestöyhteistyössä hyvä malli oli SPR:n turvapartioiden kanssa tehtävä työ. Hyvä Asunto ensin -periaatteen mukainen toimintatapa oli se, että asukkaalla oli tarjolla asumiseensa sosiaalityön lisäksi päihde-, mielenterveys- ja terveyspalveluiden tukea. Vapaaehtoistoimintaan perustuva maahanmuuttajien asumiskumppanitoiminta sekä mielen- terveys- ja päihdeasiakkaille kotikäyntinä tehtävät tilannearviot olivat esimerkkejä hyviksi havaituista käytännöistä. Asumisessa siirtymiä oli tuettu sillä, että asunnottomien palveluiden työntekijä jatkoi asukkaan siirtyessä Asunto ensin -periaatteen mukaiseen tavalliseen vuokra-asuntoon. Huoneistoturvakkuutuksista on ollut hyötyä esimerkiksi vesivahinkotilanteissa, joista koituisi muuten suuria kustannuksia.

Arvioinnin havainnot

AUNE-ohjelman aikana oli laadittu Asunto ensin-laatusuositukset tukemaan toiminnan kehittämistä Asunto ensin-periaatteen mukaiseksi. Arvioinnin havaintojen mukaan asunnottomien itsenäinen asuminen mahdollistui Asunto ensin -periaatteen myötä aiempaa paremmin. Periaatteen toteuttamisen kautta myös haasteellisimmassa elämäntilanteessa oleville asunnottomille oli pystytty antamaan pysyvä asunto. Vaikka joissakin kunnissa tilanne on keskimääräistä parempi, valinnanvapaus ja vaikutusmahdollisuudet eivät toteudu riittävästi vaihtoehtojen puuttumisen vuoksi. Kuntoutumisen ja voimaantumisen näkökulmasta kotiin annettavaa kuntoutusta oli vain vähän eikä kuntoutumisen tarpeen seuranta ollut systemaattista. Asunto ensin -periaatteeseen kuuluvaa asiakkaiden integroitumista yhteiskuntaan ja yhteisöihin tuettiin vähäisessä määrin. Asunnon saaneita asunnottomia ei pyritty juurikaan osallistamaan lähialueen ja -yhteisön toimintaan. Tästä ovat poikkeuksena naapurustotyötä tekevät yksiköt, joilla osallistaminen lähialueeseen on toiminnan lähtökohta.

Käytännön tasolla on vielä kehitettävää etenkin kunnissa, sillä järjestöt ovat olleet Asunto ensin -periaatteen edelläkävijöitä ja pystyneet tarjoamaan yksilöllisemmin ja joustavammin asuntoja ja tukea asunnottomille. Periaatteen toteuttamista on vaikeuttanut vaihtoehtojen vähäisyys, sillä paikallisella tasolla palvelujärjestelmä ei ole riittävän monipuolinen. Tuen riittämättömyyden lisäksi asunnottomien osallisuus ja integroiminen yhteiskuntaan on ollut toistaiseksi vähäistä.

5 Ohjelmien vaikuttavuus

5.1 Ohjelmien taloudellisten ja muiden vaikutusten analyysi

Kolmen asunnottomuusohjelman (PAAVO I, PAAVO II ja AUNE) taloudellisten vaikutusten arviointi pohjautuu kolmeen eri aineistoon:

- Asunnottomuusohjelmien rahoitus ja niiden käyttökohteet (ohjelma-asiakirjat, budjetit ja tilastot)
- Asunnottomuusohjelmien asiantuntijoiden näkemykset ohjelmien taloudellisten varojen käytöstä (haastatteluaineisto)
- Asunnottomuusohjelmien sidosryhmien näkökulmat ohjelmien taloudellisista resursseista ja vaikutuksista (kyselyaineisto)

Kolmen asunnottomuusohjelman arvioinnissa muodostetaan kokonaiskuva siitä, mihin rahoitusta on käytetty, mitä rahoituksella on saatu aikaan ja eritellään ohjelmien toimenpiteiden kustannustehokkuutta. Tilastolliset arvoinnit ja laskelmat mahdollisista yhteiskunnallisista hyödyistä tuovat syvyyttä analyysiin. Ohjelmien osalta katsotaan niiden keskeisimmät tiedot ja olennaisimpien asunnottomuustilastojen muutokset ohjelmakausien aikana. Tarkastelemalla kokonaisrahoituksen määrää suhteessa asunnottomuuden määrän muutoksiin, pitkäaikaisasunnottomien määrän muutoksiin sekä vireille pantujen ja toimeenpantujen häätöjen määrää, voidaan muodostaa laajempi arvio ohjelmien keskeisistä vaikutuksista.

Tässä luvussa käsitellään aluksi asunnottomuuden yleisiä taloudellisia vaikutuksia, pohjautuen aiempaan tutkimukseen. Tämän jälkeen esitellään asunnottomuusohjelmien rahoitus ja niiden käyttökohteet sekä keskeiset saavutukset. Sitten eritellään asunnottomien käyttämien palveluiden kustannuksia kustannushyötyjen sekä kustannustehokkuuden arvioimiseksi. Lopussa täydennetään tietoja laadullisella analyysillä haastattelu- ja kyselyaineistoihin pohjautuen. Lisäksi annetaan muutamia asiaan liittyviä toimenpideehtoja, jotka koskevat erityisesti asunnottomuuden tilastoinnin kehittämistä.

Asunnottomuusohjelmien vaikutusten arviointi taloudellisesta näkökulmasta on haasteellista, koska kansalliset asunnottomuustilastot kertovat vain asunnottomien määrän yksittäisellä ajanhetkellä (kunkin vuoden 15. marraskuuta tehtävä poikkileikkaustarkastelu). Täten asunnottomien henkilöiden todellista määrää vuoden aikana ei tiedetä, koska poikkileikkaustarkastelu ei kerro, kuinka moni henkilö on vuoden aikana asunnoton lyhyen aikaa. Tämän lisäksi kuntien tilastointitavat eivät ole täysin yhdenmukaisia, joten tiedot eivät ole koko maan osalta aivan vertailukelpoisia. Piiloasunnottomuus on myös asia, jota poikkileikkaustilasto ei tuo esille. Asunnottomuusohjelmien vaikutusten kartoittaminen taloudellisesta näkökulmasta on siten suuntaa-antavaa ja arvioihin pohjautuvaa, koska ei ole olemassa yhtä kansallista asunnottomien rekisteriä, joista voitaisiin poimia jokainen vuoden aikana asunnoton henkilö ja seurata heidän tilannetta asunnottomuuden pitkäaikaisvaikutusten osalta ja ohjelmiin liittyen palveluiden vaikutusten osalta. Samoin asunnottomuustyötä tekevien henkilöiden työn vaikutuksia voidaan arvioida vain yleisellä tasolla, koska tilastoja yksittäisten asiantuntijoiden osalta ei ole saatavilla.

Asunnottomuuden kustannusten arvioinnissa selkein ja merkittävin epävarmuustekijä on se, että ollaan tekemisissä useiden vaikeasti ennustettavien ja hankalasti mallinnettavien asioiden kanssa. Asunnottomuuteen päätyvät henkilöt ovat usein moniongelmaisia ja asunnottomuus aiheuttaa usein kielteisen kierteen, joka johtaa yhteiskunnan palveluiden lisääntyneeseen käyttöön. Ei kuitenkaan voida tietää tai ennustaa, eikä siten suoraan laskea, millaisia asunnottomien palveluita yksittäinen henkilö tulisi käyttämään, jos hän päätyy asunnottomaksi. Ei voida myöskään tietää sitä, kuinka kauan henkilön asunnottomuus olisi kestänyt, vain hetken tai jopa useita vuosia. Siksi on hankalaa laskea asunnottomuusohjelmien kaikkia taloudellisia säästöjä, koska niiden hintahaitari voi vaihdella jo yksittäisen henkilön osalta erittäin paljon. Olemassa olevien tutkimustietojen ja yhteiskunnallisten palveluiden kustannustietojen perusteella voidaan kuitenkin sanoa, että asunnottomuuden ehkäiseminen tuo aina enemmän säästöjä kuin pitkittynyt asunnottomuus. Erityisen tärkeää asunnottomuuden ehkäiseminen on nuorilla, joiden syrjäytymisestä koituvat yhteiskunnalliset kustannukset ovat merkittäviä henkilöä kohden pitkällä aikajaksolla.

Arvioinnissa tarkastellaan asunnottomuuden kustannuksia kolmesta näkökulmasta: henkilö on asunnoton / ei ole asunnoton, henkilön käyttämät palvelut asunnottomana / ei-asunnottomana henkilönä sekä asunnottomuus yleisenä elämäntilanteena, eli asunnottomuuden kustannukset sosiaalisen syrjäytymisen näkökulmasta.¹⁰ On huomioitava, että asunnottomuuden tilastot ja laskelmat säästöistä luovat kuvaa asunnottomuuden kustannuksista yhteiskunnalle, mutta kuvaavat varsin huonosti asunnottomuuden ”kustannuksia” yksilölle. On selvää, että asunnottomuuden estäminen on ensiarvoisen tärkeää yksilön elämänlaadun näkökulmasta, sillä asunnottomuus suistaa henkilön elämän raiteiltaan pitkäksi aikaa, vaikeuttaa työssäkäyntiä ja joissain tapauksissa estää sen, hankaloittaa ihmisen

10 Lähestymistapa pohjautuu: Pinkney, S., Ewing, S. (2005).

sosiaalisten suhteiden ylläpitoa, johtaa usein rikollisuuteen ja lisääntyneisiin päihteiden käyttöön ja huonontaa yleisesti sekä psyykkistä että fyysistä terveydentilaa. Näin asunnottomuuden kustannukset muulle yhteiskunnalle ulottuvat laajalle. Asunnottomuuden ehkäiseminen on sekä yksilön hyvinvoinnin että yhteiskunnalle koituvien kustannusten osalta aina parempi vaihtoehto kuin asunnottomuus. Jos henkilö kuitenkin päätyy asunnottomaksi, tulisi asunnottomuus katkaista mahdollisimman nopeasti ja sen uusiutumisen estää.

Asunnottomuuden yleiset taloudelliset vaikutukset

Asunnottomuuden vaikutukset henkilön elämään ulottuvat laajalle ja pitkälle aikajaksolle. Asunnoton henkilö tuottaa yhteiskunnalle kustannuksia väliaikaisesta asumisesta, sosiaali- ja terveyspalveluiden lisääntyneestä tarpeesta, mahdollisista oikeusprosesseista, asumisen haitoista ennen asunnottomaksi jäämistä, sekä päihteiden käytön ja mahdollisen rikollisuuden takia. Asunnottomuudesta koituu kustannuksia palveluiden käytöstä (sosiaali- ja terveyspalvelut, poliisi, ensisuojaajat, laitokset) sekä negatiivisista vaikutuksista ympäröivälle yhteiskunnalle (sosiaaliset ongelmat, kaupunkikuva, epäinhimilliset olosuhteet). Tehotetussa palveluasumisessa kustannuksia tulee myös palveluiden käytöstä ja asumispalvelun tuottamisesta. Samalla tulee laajempia vaikutuksia ympäröivään yhteiskuntaan sekä yksilön elämänlaadun kohentumiseen, jota on hankalaa arvottaa rahallisesti. Itsenäisestä asumisesta kustannuksia tulee asumisesta ja palveluiden käytöstä samalla tavalla, toki ne tyypillisesti ovat edullisempia kuin vahvemmin tuetussa asumisessa. Samoin ei-taloudellisia vaikutuksia saadaan kohentuneesta elämänlaadusta ja laajemmalle ulottuvista myönteisistä vaikutuksista ympäristöön ja ihmissuhteisiin. Taloudellisesti hyötyä tulee yhteiskunnalle esimerkiksi lisääntyneestä verotulosta, jos aiemmin asunnoton ja työtön henkilö saa asunnon ja sen myötä työllistyy. (Jyväskylän yliopisto ym. 2011.)

Asunnottomuuteen liittyviä kustannuksia on mallinnettu eri tavoin. Tässä esitellään muutamia keskeisiä, viime vuosina julkaistuja arvioita kustannuksista liittyen asunnottomuuden eri puoliin. Asunnottomuuden kustannukset voidaan eritellä esimerkiksi seuraavanlaisesti (Pleace ym. 2015.)

- Kustannukset asunnottomille kohdennetuista palveluista.
- Terveystaloudellolle ja sosiaalihuollolle tulevat kulut asunnottomuudesta.
- Rikosoikeudelliset kustannukset yhteiskunnalle asunnottomuuteen liittyen (asunnottomilla usein enemmän rikoshistoriaa kuin muilla).
- Taloudellisen tuotteliaisuuden lasku, joka liittyy asunnottomiin, joista suurin osa on työttömiä.

- Taloudellisen kustannukset, jotka aiheutuvat yhteiskunnalle
esim. turismin, kaupan ja sosiaalisen koheesion kautta, jos
asunnottomuus on yhteiskunnassa visuaalisesti läsnä, esimerkiksi
kiinteistöjen hinnan arvonn lasku alueilla, joissa asunnottomia liikkuu.
- Asunnottomuudesta aiheutuvat kustannukset asunnottomille
henkilöille ovat tyypillisesti sosiaalisia, taloudellisia ja terveydellisiä.

Pleacen ym (2015) tutkimuksessa on tarkasteltu yhteiskunnan säästöjä muutamien esimerkkitapausten avulla ja laskettu arviot yhteiskunnallisten palveluiden hyödyntämisestä, ml. terveydenhuolto, hädät, mahdolliset pidätykset, sairaalassa oleskelu, hätmajoituksessa oleskelu, lasten hoito, tuet, jne. Tutkimuksessa esitettyjen arvioiden mukaan säästöt asunnottomuuden ehkäisemisestä voivat vaihdella noin 17 000–52 000 € vuodessa henkilöä kohden, riippuen elämäntilanteesta ja käytetyistä palveluista.

Asunnottomuuden taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on keskitytty usein tiettyyn interventioon tai ohjelmaan, kustannusten ja tulosten systemaattiseen arviointiin, vertailun mahdollistamiseen sekä kustannusten ja seurausten yhdistämiseen lopullisissa analyysissa. Asunnottomuutta koskien tilanne on haasteellinen, koska ohjelmien tuotosien arvottaminen taloudellisesti on sekä eettisesti että mittaamisen näkökulmasta kiistanalaista. (Jyväskylän yliopisto ym. 2011.) Sen sijaan voidaan arvioida yksittäisten asunnottomuuteen liittyvien asioiden kustannuksia, joista on saatavilla tarkempaa tietoa. Kustannusten arvioinnissa voidaan luokitella pehmeitä ja kovia kustannuksia. Kovat kustannukset tarkoittavat resursseja, joilla on rahallinen arvo ja ne jäävät usein asunnottomuuteen liittyen julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin maksettaviksi. Pehmeät kustannukset ovat kustannuksia niille henkilöille, joita asunnottomuus koskettaa, esimerkiksi sairastuminen, huoli ja stressi, vaikeudet sosiaalisissa suhteissa, jne. (Kenway & Palmer, 2003.) Tässä yhteydessä eritellään asunnottomuuden kovia kustannuksia, koska niistä on käytettävissä tilasto- ja tutkimustietoja.

Peruskoulun varaan jäävä, syrjäytynyt nuori aiheuttaa elinaikanaan yhteiskunnalle keskimäärin 230 000–370 000 € suuremmat kustannukset verrattuna koulutuksen saaviin. Vuonna 2011 toteutetun asunnottomuuden taloudellisia vaikutuksia selvittäneen tutkimuksen mukaan yhden syrjäytyneen henkilön aiheuttamat kustannukset julkiselle taloudelle vuosittain ovat noin 16 800 € ja kansantalouteen 24 800 € (Jyväskylän yliopisto ym. 2011). Siten esimerkiksi 2000 syrjäytyneen henkilön hinta on julkiselle taloudelle vuosittain 33,6 miljoonaa ja kansantaloudelle 49,6 M€. Julkisen talouden menetys koko työiän kestävästä syrjäytymisestä on 400 000 € (Kajanoja 2000). Perheiden ja maahanmuuttajien asunnottomuuden kustannukset ovat luonnollisesti yksinasuvia suurempia moninaisten tuen tarpeiden johdosta. Asunnottomista perheistä suuri osa (77 %) oli yksinhuoltajien kotitalouksia (AUNE tilanneraportti 2016–2018). Lapsena koettu asunnottomuus on

riskitekijä, joka johtaa usein huostaanottoon ja/tai henkilön omaan asunnottomuuteen sekä syrjäytymiseen.

Asumisen neuvontaan liittyviä taloudellisia hyötyjä on arvioitu aiemmin seuraavin taloudellisin hyödyin (Jyväskylän yliopisto ym. 2011):

Hyödyt kiinteistöyhtiölle – Häädön estäminen noin 5 000 € häätö, korjauskustannukset, yhteisten tilojen korjaus- ja siivouskustannukset, vuokratappiot pienenevät, korjaus- ja siivouskustannukset luottotappioina, jos maksut menevät ulosottoon.

Hyödyt asukkaalle – 200 € oikeudenkäyntikuluja häädöstä, remontti- ja siivouskustannukset, usean kuukauden vuokratästit, vaihtaminen edullisempaan asuntoon, korjaus- ja siivouskulut.

Kustannukset yhteiskunnalle – 200 € oikeudenkäyntikuluja henkilöä kohden, jos asukas on varaton, remontti- ja siivouskulut jos asukas on varaton, vuokratästien maksaminen vähenee, kelan asumistukikustannukset pienenevät, kun vaihdetaan edullisempaan asuntoon, valtion työllistämismäärärahat ja kuntien toimeentulokustannukset pienenevät, kun työn vastaanottaminen asumiskustannusten pienentyessä on kannattavampaan, korjaus- ja siivouskustannukset, jos henkilö on varaton.

5.1.1 Asunnottomuusohjelmien rahoitus ja rakenteet

Kolmen asunnottomuusohjelman kokonaisrahoitus on ollut noin 348 M€. Ohjelmien rahoitus on koottu eri lähteistä ja ohjelmien painotukset ovat hieman vaihdelleet. Jokaisella kunkin ohjelman osa-alueella on erilainen vaikutusmalli asunnottomuuden vähentämiseen ja siten myös erilainen taloudellinen vaikutus. Asuntojen rakentamisen osalta kustannushyöty riippuu asuntojen rakentamiskuluista suhteessa vuokratuloihin sekä erilaisiin muihin, asuntojen ylläpitämiseen ja korjaamiseen liittyviin kuluihin. Asumisneuvontatyön osalta kustannustehokkuus on hyvä, koska toiminnan kuluja ovat vain henkilön palkkameno, mutta mahdollisuudet kustannussäästöihin ovat erittäin hyvät. Ohjelmien aikana toteutettujen yksittäisten kehityshankkeiden osalta esitellään keskeisiä taloudellisia tietoja hankkeita koskien sekä käytettyjä henkilöresursseja. Kehityshankkeiden tuomat säästöt näkyvät usein toiminnan tehostumisen kautta saatuina säästöinä pitkällä aikavälillä.

PAAVO I (2008–2011)

PAAVO I ohjelman rahoitus tuli valtiolta, kunnilta, Raha-automaattiyhdistykseltä, sekä korkotukilainoista. Ohjelman toteutuksessa oli mukana 10 suurinta asunnottomuuskaupunkia, lisäksi toteutukseen osallistui useita valtakunnallisia ja paikallisia järjestöjä ja palveluntuottajia. Ohjelman kokonaisrahoitus oli noin 170 M€ Toteutuksessa keskeisiä olivat ARA investointiavustukset rakentamiseen, tukihenkilöstön palkkaus, asuntoloiden

muunto-ohjelma, asunnottomien vapautuvien vankien asumispalveluiden kehittäminen sekä työ asunnottomuuden ennaltaehkäisemiseksi, mukaan lukien valtakunnallisen asumisneuvonnan ohjauksen ja kehittämisen sekä nuorten asunnottomuuden ennaltaehkäisemisen. Lisäksi ohjelmassa järjestettiin konseptikilpailu ja edistettiin osallisuutta tuomalla mukaan ruohonjuuritason tietämystä ja kokemusasantuntijuutta. Ohjelmakauden aikana aloittaneissa yksiköissä on päästy asumisen pysyvyydessä lähes 90 % tasoon eli asuminen on epäonnistunut vain noin 10 % osalta. Ohjelman arvioitu takaisinmaksuaika on 5–6 vuotta¹¹. Vuoden 2011 loppuun mennessä säästöjä oli saatu vuositasolla noin 21,3 M€. Lisäksi ohjelman rahoituksella on luotu yli 200 uutta pysyväisluonteista työpaikkaa asunnottomien tukipalveluihin. Siten ohjelman välilliset työllisyysvaikutukset ovat olleet huomattavat. (PAAVO I loppuraportti.)

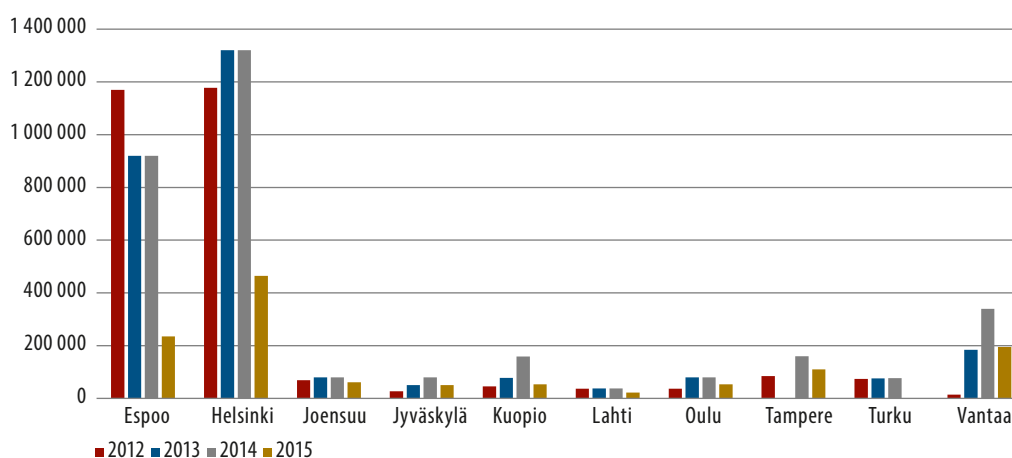
PAAVO I ohjelman keskeisin kehittämishanke oli kaksivuotinen Nimi ovela -hanke, joka oli Tekes-rahoitteinen asunnottomien palveluiden kehittämishanke (alkoi 8/2010). Hankkeen kokonaisbudjetti oli 2,7 miljoonaa euroa, josta Tekesin rahoitus kattoi puolet. (PAAVO I loppuraportti.) Hankkeen keskeinen yhteiskehittämisen menetelmä oli kuntien ja hankekumppanien systemaattinen verkostotyö, jossa asiakasnäkökulmalla ja palveluiden käyttäjillä oli merkittävä rooli.

PAAVO II (2012–2015)

PAAVO II ohjelman rahoittajat olivat ohjelmakaupungit, sosiaali- ja terveysministeriö Kaste-rahoituksen kautta, ympäristöministeriö, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA sekä Raha-automaattiyhdistys RAY. PAAVO II koostui asuntojen rakentamisen tukemisesta, kehittämistyöstä eri hankkeiden muodossa sekä asumisneuvontatyöstä. ARA myönsi investointiavustuksen 496 asunnon toteutukseen pitkäaikaisasunnottomille ohjelmakaupungeissa ja asumisneuvoja-avustusta lähes 2,2 M€ 28 eri kuntaan. Varoilla palkattiin 60 asumisneuvojaa eri puolille Suomea ja asumisneuvontatyön nettovaikutuksen arvioitiin olleen noin 1,5 M€. Asumisneuvontatyön asiakkaiden seurantakyselyn perusteella arvioitiin, että neljä viidestä asiakkaasta onnistui asumisessaan ja 18 % osalta asunnottomuus uusiutui. STM myönsi avustuksia ohjelmaan kuuluviin asunnottomuushankkeisiin vuosille 2012–2015 käytettäväksi tukihenkilöstön palkkakustannuksiin hieman yli 10 M€. Eniten avustusta myönnettiin Helsingin kaupungille lähes 4,3 M€ ja Espoon kaupungille yli 3,2 M€. Kaikkiaan avustusta sai kymmenen kaupunkia (Kuvio 12). Avustuksilla on nähty olevan suuri merkitys asumissosiaalisen työn kehittymiselle Suomessa. Asumisneuvontatyön ohella asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn vaikutettiin rahoittamalla

11 Asiasta on todettu PAAVO I loppuraportissa seuraavasti: ”Tampereella Härmälän kohteessa tehdyn tutkimuksen mukaan asunnottomien henkilöiden asumisen järjestäminen on taloudellisesti kannattavaa: tutkimuksessa todettiin, että yhden asunnottoman asumisen järjestäminen tehostetussa tukiasumisessa on tarkoittanut keskimäärin 14 000 euron säästöä muiden palvelujen käytön vähenemisen seurauksena, kun on verrattu asunnottomuuden aikaiseen palvelujen käyttöön. Voidaan siis arvioida, että ohjelman investointien takaisinmaksuaika on 5-6 vuotta. Tässä laskelmassa ei ole huomioitu verotulojen lisäystä.”

asumiskoordinaattoreita Ohjaamoissa, tekemällä jalkautuvaa talous- ja velkaneuvontaa, organisoimalla velkaneuvonnan tilaisuuksia, jakamalla informaatiota vangeille asunnottomuuden ehkäisemiseksi vapautumisen jälkeen sekä järjestämällä pop up -asumisneuvontaa. (PAAVO 2 loppuraportti.) Näiden toimintojen taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida, koska seurantatietoja asiakkaiden tilanteista ei suoraan ole. On kuitenkin tärkeää tunnistaa ennaltaehkäisevän työn merkitys ei vain yksilön, mutta myös kustannussäästöjen näkökulmasta.



Kuvio 12. Valtionavustukset kaupungeittain vuosina 2012–2015. (PAAVO II loppuraportti).

PAAVO II ohjelmassa kehittämishankkeita on ollut noin kymmenkunta. Näiden teemoja ovat olleet verkostotyön kehittäminen, liikkuvan monialainen työ, nuoriin liittyviä asunnottomuuden ehkäisy- ja muut tukihankkeet, vankien asunnottomuuden ehkäisy, lapsiperheiden asumisen turvaaminen sekä asumisneuvonta. RAY myönsi toiminnallisia avustuksia asunnottomuustyöhön ohjelman aikana 18,6 M euroa. Keskeisiä valtakunnallisia hankkeita, jotka saivat RAY rahoitusta, olivat mm. PAAVO verkstokehittäjät -hanke, Omat avaimet -hanke, Nuorten asunnottomuuden ennaltaehkäisyhanke, Saattaen vapauteen -projekti, Startti parempaan elämään -projekti sekä Voimanpesä 1 ja 2 projektit. PAAVO verkstokehittäjät -hanke oli näistä merkittävin. Sen rahoitus katettiin Raha-automaattiyhdistyksen varoilla, joita hanke sai yhteensä 491 000 euroa (Timonen 2016). Hanke toimi ohjelmassa kehittämistyön alustana ja koordinoi yhteiskehittämistä. Kyseessä oli viiden järjestön kumppanuushanke. Hankkeen aikana organisoitiin esimerkiksi 39 koulutustilaisuutta, joihin osallistui liki 1000 ihmistä. (PAAVO II loppuraportti 2016.)

AUNE (2016–2019)

Parhaillaan käynnissä olevan AUNE-ohjelman rahoitus tulee eri lähteistä: hankerahoitus, investointi- ja kehittämisavustukset, ministeriöiden budjettirahoitus, kaupunkien rahoitus sekä muut rahoitusvälineet. AUNE-ohjelman rahoituslähteistä YM ja ARA rahoittavat asuntojen rakentamista, korjaamista ja hankintaa, sekä asumisneuvontaa, vuokra-asukkaiden talousneuvontaa ja ohjelman koordinoitua. Oikeusministeriö (OM) ja Rikosseuraamuslaitos (RISE) rahoittavat puolestaan rikosseuraamusasiakkaiden asunnottomuustyön kehittämistä ja koordinoitua. Sisäministeriö (SM) ohjaa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) varoja kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevien oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden asumisen turvaamiseen ja kotoutumisen tukemiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) rahoitti asumisen näkökulman vahvistamista nuorten ohjaamoissa. Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) kautta kanavoidulla ESR-hankerahoituksella on rahoitettu ennaltaehkäisevän strategiatyön toteutusta. Lisäksi mm. Y-Säätiö ja Sininauhasäätiö panostavat omia varojaan ohjelman toteuttamiseen ja kirkko tukee erityisen vaikeassa asemassa olevia asunnottomia. Ohjelmakokonaisuuden kustannusarvio on 78 miljoonaa euroa, josta asuntojen osuus on 54 miljoonaa ja palveluiden kehittämisen ja koordinaatiotyön osuus on 24 miljoonaa euroa. Työskentely käynnistyi erillishankkeissa. Asunnottomuustyön osalta on tehty ennaltaehkäisevää toimintaa kaupungeissa, lisätty asumisneuvoja sekä kokemusasiantuntijoita. Ohjelman aikana toteutetun seurantakyselyn perusteella todettiin, että noin kolme neljästä asunnottomien palveluiden asukkaasta onnistui asumisessaan. Keskeisenä mittarina AUNEssa on asunnottomien määrän seuranta sekä ohjelman kohderyhmälle olemassa olevasta asuntokannasta osoitettujen asuntojen määrän seuranta sekä toki myös häätöjen määrä. (AUNE-väliraportti 2017.)

AUNE-ohjelman aikana PAAVO-ohjelmien aikana aloitettua verkostokehittämistä jatkettiin AUNE Verkostokehittäjät -hankkeella. Hankkeen tavoitteena on ollut järjestöjen ja kaupunkien pysyvä kehittämisverkosto, arvioinnin kehittäminen arjen työn tueksi, sisällöllisen ja menetelmällisen osaamisen kehittäminen sekä asumisen onnistumisen tukirakenteiden kehittäminen. Hanke on toteuttanut mm. 44 koulutus- tai seminaaritapahtumaa, joihin on osallistunut 1 628 henkilöä. AUNE-ohjelman aikana muiden kehittämishankkeiden määrä on noussut ja niitä on ollut noin kolmekymmentä, joista iso osa on vielä käynnissä olevia. Kohderyhminä ovat olleet esimerkiksi nuoret, maahanmuuttajat, pakolaiset, rikosseuraamusasiakkaat, sosiaalinen kuntoutus ja velkaantuminen sekä taloudellisten ongelmien ennaltaehkäisy.

Sekä PAAVO I ja II että AUNE-ohjelmien kehittämishankkeiden tarkempia tietoja esitellään tässä kappaleessa koko ohjelmaston tietojen esittelyn jälkeen.

Yleisiä huomioita

PAAVO I ja II sekä AUNE-ohjelmien budjetit ovat olleet merkittäviä (erityisesti PAAVO I) ja rahoituksen arvioinnissa haasteena on se, että rahoitusta on saatu hyvin monesta eri lähteestä ja eri lähteiden rahoitusta on käytetty eri kohteisiin. Taulukkoon 1 on koottu keskeisimmät tiedot ohjelmista ja niiden taloudellisesti arvioitavissa olevista kustannus-hyödyistä, jotka tässä yhteydessä on esitetty pääasiassa laskemalla hyötyä asunnottomien määrän vähenemisestä. On huomioitava tässä yhteydessä, ettei lukumäärän muutos vuoden lopusta seuraavan vuoden loppuun kuvaa asunnottomien määrän absoluuttista muutosta, vaan sitä kuinka moni on asunnottomana samaan aikaan vuodesta eri vuosien välillä. Laskemalla erotus ja näiden henkilöiden vähenemisestä koituvat kustannukset ohjelmien aikana kertovat siten vähimmäissäästöstä, jota ohjelman aikana on saatu.

Asunnottomuusohjelmien arvioinnissa keskeisinä mittareina voidaan pitää 1) asunnottomien määrän kehittymistä, 2) vireille laitettujen ja toimeenpantujen häätöjen määriä sekä 3) saataville tulleiden asuntojen määrän kehitystä.

Jos ohjelmissa on onnistuttu tavoitteissa, asunnottomien määrä vähenee ja yhteiskunnalle tulevat säästöt kasvavat. Häätöihin liittyvät tilastot kertovat osaltaan asunnottomuusrikkissä olevien määrästä sekä asumisen neuvontaan liittyvien toimenpiteiden hyödyistä. Säästöt häätöjen estämisestä sekä sen estämisestä, että asumiseen liittyvät asiat etenevät oikeuskäsittelyihin, tuovat useita tuhansia euroa säästöjä henkilöä kohden.

Taulukkoon 4 on koottu keskeisiä tilastotietoja ohjelmien vaikutuksista. Asunnottomien määrän taso on laskenut ohjelmakauden aikana, josta on saatu merkittävää säästöä. Viireille tulleiden häätöjen määrä on pienempi PAAVO II:n kuin PAAVO I:n aikana. AUNE-ohjelman osalta tiedot on esitetty vain kahden vuoden ajalta, mutta kokonaisuudessa toimeenpantujen häätöjen määrää on saatu laskemaan verrattuna PAAVO II -ohjelmaan. Ohjelman aikana on pantu vireille yhteensä 65 035 häätöä, joista 14 763 on toimeenpantu. Siten häätöjä on estynyt erilaisista syistä johtuen yli 50 000 (50 272).

Taulukko 4. Asunnottomuusohjelmien tärkeimpien tietojen koonti.

Ohjelma	PAAVO I 2008–2011	PAAVO II 2012–2015	AUNE 2016–2019 ¹²	Yhteensä
Kokonaisrahoitus	170 M €	100 M €	78 M €	348 M €
Rahoitus vuodessa	42,5 M €	25 M €	19,5 M €	
Erityisryhmien investointiavustusten ja perusparannusten/ hankintojen määrä	80 M € (47 %) 939 uutta asuntoa 603 perusparannusta tai hankintaa Investointiavustus 58 M €.	69 M € (69 %) ARA: 323 asunnon rakentaminen 150 asunnon perusparannus 23 asunnon hankintaa 22 M € Lisäksi: 17 asunnon rakentaminen pitkäaikaisasunnottomille. RAY: erillisasuntojen investointiavustusta 32,3 M €, asuntoja hankittiin 493. Nuorisotasuntoihin 14,5 M €, joita rakennettiin 604.	54 M € (69 %) STEa avustus tukiasuntojen hankintaan: 13,2 M € vuosina 2016–2017. V. 2018 tukiasuntojen hankintaan yhteensä 7,8 M €. Investointiavustus 2,5 M € ja nuorisotasuntojen rakentamiseen 4,8 M € (sis. 2,3 m € varaus vuodelle 2018). Investointiavustusten taso ohjelmakaudelle 34 M €. Avustukset rakentamiseen ja hankintaan 28 M € vuosina 2016–2017.	203 M € (58 %)
Suorat toimenpiteet	2 145 asuntoa, 200 uutta pysyväisluonteista työ- paikkaa tukipalveluissa	3 156 asuntoa, yli 300 asumisen tukihenkilöä	1 836 asuntoa, 90 asumisneuvojaa	7 137 asuntoa
Yksinäisten asunnottomien määrän tason muutos ohjelman aikana ¹³	Tilanne 11/2007: 7 300 Tilanne 11/2011: 7 606 + 306	Tilanne 11/2011: 7 606 Tilanne 11/2015: 6 785 -821	Tilanne 11/2015: 6 785 Tilanne 11/2018 ¹⁴ : 5 482 -1 303	Määrän muutos: 11/2007: 7 300 ja 11/2018: 5 428 = -1 872
Arvio säästöistä määrän vähentymisestä vuosittain	Asunnottomien kokonais- määrä on kasvanut	Väh. 12,3 M €	Väh. 19,5 M €	PAAVO II & AUNE: väh. 31,8 M €
Pitkäaikaisasunnottomien määrän taso ohjelman alussa ja lopussa	v. 2007 loppu: luotettavaa tietoa ei saatavilla v. 2011 loppu: 2 835	v. 2011 loppu: 2 835 v. 2015 loppu: 2 252 -583	v. 2015 loppu: 2 252 v. 2018 loppu: 1 162 -1 090	
Arvio säästöistä pitkäaikais- asunnottomien määrän vähentymisestä vuosittain ¹⁵	Ei voida arvioida, koska v. 2007 lopun luotettavaa tietoa ei ole saatavilla	8,7 M €	16,4 M € (vuoden 2018 tiedot)	PAAVO II ja AUNE: väh. 25,1 M € ¹⁶
Vireille tulleet ja toimeen- pannut hädät	2008–2011: 29 550 Toimeenpantu: 5 767 (19,5%)	2012–2015: 21 887 Toimeenpantu: 6 686 (31%)	2016–2017: 13 598 Toimeenpantu: 2 310 (17%)	Vireille: 65 035 Toimeenpantu: 14 763 (23 %)

12 Ohjelmakausi on kesken.

13 Lukema ei sisällä perheitä ja datasta puhuttaessa viitataan ”tason muutokseen”, koska asunnottomana olleiden määrä vuoden aikana vaihtelee, eli asunnottomien määrä vuoden lopussa ei kerro tosiasiallisesta asunnottomien määrän laskusta vaan sen tason muutoksesta.

14 Tilastointitapaa muutettu v. 2018.

15 Käytetty laskelmaa, jonka mukaan yhden pitkäaikaisasunnottoman asuttaminen säästää yhteiskunnan varoja noin 15 000 € vuodessa. (Jyväskylän yliopisto ym. 2011).

16 Pitkäaikaisasunnottomien määrä on esitetty taulukossa erikseen, mutta sisältyy asunnottomien määrän vähentymiseen.

Tiivistetysti asunnottomuusohjelmien keskeisiä konkreettisia taloudellisia säästöjä tuovia hyötyjä ovat olleet yli 7000 asunnon tuottaminen saataville, noin 500 työpaikan luominen, asunnottomien määrän tason putoaminen noin 1800 henkilöllä ensimmäisen ohjelmakauden alusta tuoreimpaan saatavilla olevaan tietoon, joista osa on ollut pitkäaikaisasunnottomia. Keskeistä säästöä on tullut myös häätöjen estymisestä. Ohjelman vaikutusten erottaminen yleisistä, muista mahdollista vaikutuksista on hankalaa, koska tämän arvioimiseksi tarvittaisiin yksilökohtaista dataa. Voidaan kuitenkin arvioida aiemmin esitettyjen yksityishenkilöiden velkatilastojen perusteella, että asunnottomuusuhan alla olevien henkilöiden määrä on kasvanut ohjelmakauden aikana.

Asunnottomuusohjelmien kehittämishankkeiden merkitys

Tässä osiossa esitellään kolmen asunnottomuusohjelman kehittämishankkeen keskeisiä tietoja. Osa hankkeista on arvioitu erikseen aiemmin ja osa tullaan arvioimaan. Taulukossa 5 on esitetty PAAVO I ja II -ohjelmien hankkeet ja taulukossa 6 AUNE-ohjelman kehityshankkeet.

Taulukko 5. PAAVO I ja II -ohjelmien keskeisten kehittämishankkeiden tietoja.

Kehityshankkeet	Kesto	Rahoitus yhteensä	Toimijat, vaikuttamismalli ja tulokset	Vakiintuminen
PAAVO I				
Nimi ovelsa -hanke	2010–2012	2,7 M €	Hankkeeseen osallistuivat Espoon, Helsingin, Tampereen ja Vantaan kaupungit sekä Helsingin Diakonissalaitos, Silta-valmennusyhdistys ja Vailla vakinaista asuntoa ry. Hanketta koordinoi Socca. Päämääränä oli kehittää hankkeeseen osallistuvien kumppaneiden palvelujärjestelmissä asunto ensin -periaatteisesti toimivia palveluita, jotka kohdentuvat sekä asunnottomuuden vähentämiseen että ennaltaehkäisemiseen. Hankkeen keskeinen yhteiskehittämisen menetelmä oli systemaattinen verkostotyö.	Toiminta on jatkunut PAAVO II ja AUNE -ohjelmissa.
PAAVO II				
Nuorten asunnottomuuden ennaltaehkäisyhanke	2012–2015	1,1 M €	Nuorisoasuntoliiton koordinoima hanke, jossa tehtiin työtä asunnottomuuden ennaltaehkäisemiseksi. Mukana oli Mielenterveyden keskusliitto, EHYT ry, Valtakunnallinen työpajayhdistys, Sininauhaliitto ja Rikosseuraamuslaitos. Hankkeessa työskenteli projektipäällikkö, koordinaattori, ja 4 aluekoordinaattoria ja mukana oli 10 suurinta asunnottomuuskaupunkia. Yhteensä 12,5 henkilötyövuotta, 77 tilaisuutta, 33 alueellista verkostoa, 3100 osallistujaa, 451 uutta nuorisoasuntoa. ¹⁷	Nuorisoasuntoja valmistui ja toimintamallit kehittyivät. Kehittämistyö jatkui AUNE-ohjelmassa.

¹⁷ Olisinpa kotona, nuorten asunnottomuuden ennaltaehkäisyhankkeen (2012–2015) tuotokset ja opit.

Kehitys-hankkeet	Kesto	Rahoitus yhteensä	Toimijat, vaikuttamismalli ja tulokset	Vakiintuminen
Pop up asumisneuvonta-projekti	2015–2018	621 050 €	Tavoitteena löytää uudenlaisia matalan kynnyksen keinoja vaikeammassa asemassa olevien henkilöiden tavoittamiseksi ja asumisen turvaamiseksi. Organisoitu mm. asumistaitokursseja, asumisvalmennusta ja asumisneuvontakioskityyppistä toimintaa.	Jatkuu AUNE-ohjelman aikana.
Oman muotoinen koti -hanke	2015–2016	75 000 €	Helsingin kaupungin nuorisoasiainkeskuksen organisoima ja ESR:n rahoittama hanke kehitettiin luomaan uusia ratkaisuja nuorten asumistilanteen parantamiseksi.	Hanke jatkaa toimintaansa.
Startti parempaan elämään -juurruttamishanke	2012–2016	134 000 €	Hallinnoijana toimii TPY ja rahoittajana RAY. Pää tavoitteena oli yhteistoimintamallin levittäminen valtakunnallisesti elämäntilanteen ja arjen taitojen tukemiseen liittyen. Starttivalmennus paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti, 16 työpajaa.	Starttivalmennusta tarjotaan yli puolessa työpajoista. Asumisen puhekeskusteluun annettiin koulutusta, ja se on yksi valmennuksen teema-alueista.
Voimanhankkeen II-hanke	2013–2017	185 000 €	Tavoitteena oli luoda lapsiperheiden asumisen turvaamiseksi toimintamallien kokonaisuus Espooseen. Rahoittajina toimi RAY ja Espoon kaupunki. Yhteistyössä mukana Espoon kaupunki, Y-säätiö, TA-Asunnot Oy ja kolmas sektori. Reilun kahden vuoden aikana hankkeessa kohdattiin 160 asiakasparhettia, joista kolmannes oli ollut tilapäismajoituksessa. Perheistä yli 40 on saatu asutettua.	Jatkoa voimanhankkeen 1 hankkeelle, joka toteutettiin vuosina 2009–2012 ja ARA:n rahoittama Kotipesä hanke alkoi vuonna 2015.
Saattaen vapautteen -projekti	2013–2015	221 000 €	Tavoitteena oli kehittää tehostettua tukea kriminaalihuollon tukisäätiön asiakkaille. Projektissa työskenteli projektipäälikkö ja kaksi projektiasumisohtajaa. Hanke oli toiminnassa Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla. Rahoittajana RAY.	Saman kohderyhmän auttamiseksi on useita hankkeita AUNE-ohjelman aikana.
Omat avaimet -hanke	2012–2015	401 000 €	Vailla vakinaista asuntoa ry:n ja RAY:n rahoittama hanke, jossa tavoitteena oli tuoda asunottomien ääntä esille asunottomien palveluiden suunnittelussa. Vuonna 2015 asunottomuuden kokemusasiantuntijoita toimi ohjelmakaupungeissa kuusi ja vertais- ja vapaaehtoistyöntekijöitä oli parikymmentä.	Hanke on saanut jatkoa, Omat avaimet 2 -hanke on toteutunut osana AUNE-ohjelman toteutusta.
Verkostokehittäjät -hanke	2013–2015	491 000 €	Mukana olivat Y-säätiö, Vailla vakinaista asuntoa ry, Rauman seudun katulähetys, Helsingin diakonissalaitos, Sininauhasäätiö. Tavoitteina oli edistää pitkäaikaisasunottomuutta, edistää asunto ensin -periaatetta, vakiinnuttaa asunottomien osallisuus ja kokemusasiantuntijuus palveluiden kehittämisessä, ja luoda pysyvä kehittämissuhteiden yhteistyöjärjestelmä.	Toiminta on jatkunut AUNE-ohjelman aikana. Suunnitteilla Ak-rahoitus.
Liikkuvan monialaisen tukityön pilotti	2013–2015	Ei tietoa	Liikkuvan tuen kehittäminen asunottomuustyöhön, johon osallistui 15 asunottomuustyön toimijaa ja käynnistettiin pilottityöskentely, jota koordinoi verkostokehittäjät -hanke.	Kehittämissuhteet jatkuu AUNE-ohjelmassa ACT-tiimien toiminnassa.
Oma koti -hanke	2012–2015	Ei tietoa	Vähentää vankilasta vapautuvien ja yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden asunottomuutta. Moniammatillinen yhteistyö, kaikissa PAAVO-kaupungeissa oli RISE-yhdyshenkilö. Koordinoitiin Rikosseuraamuslaitoksen toimesta.	Rikosseuraamuslaitos on sitoutunut AUNE-työnimellä valmisteltavaan asunottomuusohjelmaan vuosille 2016–2019 ja vastaava hanke on tehty PAAVO I ohjelman aikana osahankkeena.
Yhteensä		n. 5,9 M €¹⁸		

18 Kahden projektin osalta rahoitustietoja ei saatu.

AUNE-ohjelmassa kehittämishankkeiden määrä on ollut noin 30 ja monet hankkeista ovat vielä käynnissä. Kehittämishankkeet on ryhmitelty seuraaviin ryhmiin: 1) nuoret, 2) maahanmuuttajat, pakolaiset ja paperittomat, 3) rikosseuraamusasiakkaat, 4) muut kohderyhmät, 5) kokemusasiantuntijuus, 6) sosiaalinen kuntoutus ja tukipalvelut, 7) velkaantuminen, taloudellisten ongelmien ennaltaehkäisy ja 8) muut hankkeet. Taulukossa 6 on listattuna AUNE-ohjelman yhteiskehittämiseen sitoutuneet hankkeet.

Taulukko 6. AUNE-ohjelman kehittämishankkeet ja niiden rahoitus vuosina 2016–2018.

AUNE -ohjelman yhteiskehittämiseen sitoutuneet hankkeet	Rahoitus yhteensä vuosina 2016–2018
Pienlaina-projekti	596 000 €
AUNE Verkostokehittäjä -hanke	504 000 €
Kokemusasiantuntemuksen hyödyntämisen lisäämiseen asunnottomuustyössä (Omat Avaimet 2, 2016–2018)	480 000 €
Päihde- ja mielenterveysongelmaisten itsenäisen asumisen onnistumisen ja turvallisuuden tukemiseen kehittämällä Pop Up -asumisneuvontakioskitoimintaa ja matalan kynnyksen asumistaitokursseja (2015–2017)	461 050 €
Naisten asunnottomuuden 0-toleranssi	450 000 €
Vaikuttamistyöhön sekä sisäilmasairaiden tilanteen parantamiseen yhdistystoiminnan ja vapaaehtoistyön kautta	408 000 €
Guider game	402 375 €
Kotipolku-hanke (Nuorten yökoti)	400 000 €
Jalkautuva talousohjaus -hanke	396 000 €
Voimanpesä 2	385 000 €
TOIMEKAS-hanke	359 531 €
Rahat riittää! -hanke	345 000 €
Katto -hanke	322 600 €
Onnistu asumisessa	320 000 €
Soma -hanke	282 000 €
Helsingissä asunnottomana oleskelevien paperittomien siirtolaisten hätämajoituksen ja palveluohjauksen järjestämiseen sekä siihen liittyvään tutkimukseen ja vapaaehtoistoimintaan (Ristin suojassa 2017–2019)	234 780 €
Meriheimo-hanke – Yhteisöllinen tuki ja palveluohjaus työllistymiseen	233 000 €
Pyöröovivangit-hanke	224 000 €
Naapurustososiaalisuuden kasvattamiseen luomalla kohtaamismahdollisuuksia Nappi Naapuri -verkkopalvelun avulla (Naapuria ei jätetä – naapurustososiaalisuus yksinäisyyden lieventäjänä 2017–2019 (Yksinäisyyden vähentämisen teemarahoitus)	182 000 €
VAT-verkoston koordinoinnin kautta yhteistyön ja uusien toimintatapojen lisäämiseen kuntien, Rikosseuraamuslaitoksen ja järjestöjen välillä asunnottomien rikosseuraamustaustaisten ja asunnottomana vankilasta vapautuvien asunnottomuuden vähentämiseksi sekä jälkihuollon parantamiseksi (2016–2017) (Kuntien ja järjestöjen yhteistyön teemarahoitus)	160 000 €

AUNE -ohjelman yhteiskehittämiseen sitoutuneet hankkeet	Rahoitus yhteensä vuosina 2016–2018
Kadulta kotiin-hanke	152 000 €
Hyvinki – Apua nuorten asumiseen -hankkeessa	150 000 €
Asuin ympäristön turvallisuus	148 000 €
Hima & Strada-hanke	140 000 €
Asuntoloissa asuvien asunnottomien normaaliin asutokantaan kiinnittymisen tukeen asumisohjauksen avulla (Koitas 2017–2019)	102 000 €
Korttelikaverit-hanke	102 000 €
Hard Luck nettikahvila-hanke	101 000 €
Asumisen mieli-hanke	99 000 €
Levähdyspaikka-hanke	74 000 €
VAT-verkoston koordinoinnin kautta yhteistyön ja uusien toimintatapojen lisäämiseen kuntien, Rikosseuraamuslaitoksen ja järjestöjen välillä asunnottomien rikosseuraamustaustaisten ja asunnottomana vankilasta vapautuvien asunnottomuuden vähentämiseksi sekä jälkihuollon parantamiseksi (2016–2017) (Kuntien ja järjestöjen yhteistyön teemarahoitus)	66 000 €
Yhteensä	8 279 336 €

Vuodelle 2019 on myönnetty STEAn hankeavustuksia ja uusia Ak-avustuksia yhteensä 4,98 M € edestä 28 eri hankkeelle, eli vuoden 2019 lopussa kehittämistyöhön olisi käytetty hankkeiden osalta arviolta noin 13,3 M €¹⁹. Tämän lisäksi kehittämistyöhön on saatu rahoitusta muilta toimijoilta. Hankkeista on käynnissä erillinen ohjelmason arviointi, joka valmistunee syksyllä 2019.

Taulukoissa 5 ja 6 esitettyjen tietojen perusteella voidaan sanoa, että ohjelmien myötä on tullut jatkuvuutta toimintoihin, sillä useat hankkeet ovat saaneet jatkoa, tai samaa teemaa on työstetty seuraavan ohjelmakauden aikana eri painotuksilla. Tarkempaa arviointia kehityshankkeiden taloudellisista hyödyistä ei tässä yhteydessä tehdä, koska erillinen ohjelmason arviointi hankkeista on parhaillaan käynnissä, ja osa hankkeista on arvioitu erikseen. Hankkeiden vaikutusten erottaminen ohjelmien yleisistä tuloksista on myöskin haasteellista, sillä suurin osa hankkeista on myötävaikuttanut ohjelmien keskeisiin tavoitteisiin, eli asunnottomuuden ehkäisyyn sekä asuntojen hankintaan asunnottomille. Näiden kustannustehokkuutta arvioidaan seuraavaksi yleisellä tasolla.

19 Näitä hankkeita ei ole listattu oheisessa taulukossa.

5.1.2 Asunnottomuusohjelmien kustannustehokkuus

Kustannustehokkuuden arvioinnissa olennaista on luotettavan tiedon käyttäminen ja arviointiprosessin läpinäkyvyys. Arvioinnissa tärkeää on tuoda esille myös epäluotettavuuskijöitä, joita asunnottomuustilastoissa on paljon. Arvioinnissa tulee keskittyä yhteiskunnallisesta näkökulmasta keskeisiin kysymyksiin.

Asunnottomuusohjelmien arvioinnissa olennaisinta on yhteiskunnallisten varojen hyödyntäminen suhteessa saatuihin tuloksiin ja kustannustehokkaiden toimenpiteiden suosiminen. Asunnottomuustyössä kustannustehokkuutta on tärkeää käyttää toimenpiteiden priorisoinnissa, koska asunnottomuustyötä tehdään joka tapauksessa inhimillisistä syistä. Asunnottomuustyön kehittämisessä tärkeää on pohtia, miten siihen käytettävä rahoitus saadaan hyödynnettyä tehokkaasti. Tehokkainta kustannusten näkökulmasta on toki aina asunnottomuuden ehkäiseminen ja pitkäaikaisasunnottomuuden katkaiseminen. Ehkäisemistyössä olennaista on määritellä asunnottomuusriskissä olevien henkilöiden määrä ja suhteuttaa tarjolla olevat palvelut ja resurssit tukea tarvitsevien henkilöiden määrään alueellisesti. Kerran tai useamman kerran asunnottomana olleen henkilön tuen tarve on korkeampi, joten asunnottomuuden uusiutumisen estämiseksi tarvitaan jatkuvia toimenpiteitä. Erityisesti perheiden ja nuorten asunnottomuuden ehkäiseminen on keskeistä, koska lapsena ja nuorena koettu asunnottomuus lisää syrjäytymisriskiä.

Ohjelmien kokonaiskustannushyöty

Asiaa voidaan karkeasti arvioida seuraavilla laskelmilla, jotka pohjautuvat aiemmin esitettyihin tietoihin:

Yksittäisten asunnottomien määrän väheneminen ohjelmien aikana 1872 henkilöä, josta kertyy säästöä eri arvioilla seuraavasti:

14 000 euron yhteiskunnallisten varojen säästö vuodessa henkilöä kohden -> 26,2 miljoonaa euroa yhden vuoden aikana, eli noin 131 miljoonaa euroa viidessä vuodessa²⁰.

23 000 euron yhteiskunnallisten varojen säästö vuodessa henkilöä kohden vuodessa henkilöä kohden -> 43 miljoonaa euroa yhden vuoden aikana, eli 215 miljoonaa euroa viidessä vuodessa (AUNE-ohjelma)

Arvioiden mukaan viiden vuoden aikana ohjelmakausien aikana asunnon saaneista voidaan saada viiden vuoden aikana säästöä 131-215 miljoonaa euroa.

²⁰ Perustuu Härmälä casen arvioon yhteiskunnallisten varojen säästöistä, kun asunnoton asutetaan. (Jyväskylän yliopisto et. al 2011).

Ohjelmakausien aikana estyneiden häätöjen määrä on ollut noin 65 000 kpl. Jos näistä esimerkiksi kolmasosaan on vaikuttanut asumisneuvontatyö (kuten arvioitu asumisneuvonnan vaikuttavuustutkimuksessa Helsingin osalta, PAAVO II ohjelman aikana), ovat kustannussäästöt sen osalta arviolta noin 107 miljoonaa euroa, jos säästö häätöä kohden on 5 000 euroa.

Kun asunnottomien vähentämisestä saadut säästöt lasketaan yhteen häätöjen estämisen kanssa, on arvioitu säästö 238-322 miljoonaa euroa. Ohjelmien kokonaiskustannukset olivat 348 miljoonaa euroa.

Jos asunnottomuusohjelmien säästön arvioidaan olevan asunnottomien vähenemisestä ja häätöjen estymisestä johtuen viiden vuoden aikana noin 238-322 miljoonaa euroa, on säästö vuotta kohden noin 23-32 miljoonaa euroa, joka on noin 66 %–93 % vuotuisista kustannuksista, jos arviota verrataan ohjelmien kokonaiskustannuksiin (348 miljoonaa euroa noin 10 vuoden aikana).

Vaikka edellä esitetyt arviot ovat karkeita, niiden voidaan kuitenkin olettaa piirtävän jonkinlaista kuvaa sen suhteen, että ohjelmien kustannukset ja tuotokset ovat hyvin linjassa keskenään ja että niiden toimenpiteet ovat olleet kustannustehokkaita. Arvio on kuitenkin karkea, sillä epävarmuustekijöitä ja vaikuttavia asioita on useita. Kustannustehokkuuden arvioinnin keskeisenä haasteena on se, että merkittävä osa säästöistä tulee häätöjen estämisen kautta, ja ei ole tiedossa, kuinka suuri vaikutus asumisneuvojilla tosiasiaa on häätöjen estymiseen eri kunnissa. Edellä esitetyssä arviossa se on kolmasosa ja pohjautuu Helsingin kaupungin osalta tehtyyn selvitykseen, mutta vaikutus voi olla merkittävästi pienempi tai merkittävästi suurempi ja vaihdella eri aikoina eri alueilla. Keskeisenä myönteisenä asiana voidaan kuitenkin pitää asunnottomien määrän vähenemistä ja sitä, että ohjelmista saadaan kustannussäästöjä useita erilaisia kanavia pitkin.

Asunnottomien määrien muutos ohjelmakauden aikana ja sen taloudellinen merkitys

Taulukossa 7 on esitettynä asunnottomien määrät eri profiileille vuosina 2008 ja 2017. Ohjelman aikana vähennystä on tapahtunut erityisesti yksinelävien osalta ja kasvua erityisesti maahanmuuttajien osalta. Näiden tilastojen valossa tarkasteltuna asunnottomuusohjelmien toimenpiteet ovat tuoneet taloudellista säästöä erityisesti laitosmaisen asumisen ja asuntoloiden ylläpitämiseen menevien kulujen vähentymisellä. Toisaalta ohjelmakausien aikana tapahtunut maahanmuuttajien ja nuorten asunnottomuuden kasvun voidaan ajatella tuovan yhteiskunnalle lisää kuluja, sillä nuorten ja maahanmuuttajien tukitarpeet ovat moninaisia ja yhteiskunnallisesti kalliita, erityisesti jos asunnottomuus pitkittyy.

Taulukko 7. Asunnottomien määrät eri ryhmissä vuosina 2008 ja 2017. (Lähde: ARA.)

Asunnottomat	2008	2017	Erotus
Ulkona, porrashuoneissa, ensisuojoissa, yms.	488	415	-73
Asuntoloissa, majoitusliikkeissä	1 028	244	-784
Laitosmaiset yksiköt	1 404	428	-976
Tilapäisesti tuttavien tai sukulaisten luona	4 795	5 528	733
Yksinelävät asunnottomat yhteensä	7 955	6 615	-1 340
Asunnottomia naisia	1 494	1 538	44
Nuoria alle 25-v.	1 319	1 585	266
Maahanmuuttajia	356	1 742	1 386
Asunnottomat perheet	299	214	-85
Maahanmuuttajaperheet	39	138	99

Kustannushyöty asuntojen rakentamiseen liittyen

Asunnottomuusohjelmien vaikutukset ulottuvat pitkälle aikajaksolle niiden asuntojen osalta, joita voidaan tulevaisuudessakin käyttää asunnottomille. Tämä edellyttää sitä, että tuella rakennetuissa asunnoissa asuvat henkilöt siirtyvät asunnoista eteenpäin, jolloin saadaan luonnollista kiertoa asuntojen käyttöön. Asunnottomuuteen liittyvät palvelut sekä neuvonta ja asumisen tuki luonnollisesti vaikuttavat lyhytkestoisemmin ohjelmien aikana, mutta niiden tuomat hyödyt ylittävät kustannukset melko selkeästi.

Kustannustehokkuuden näkökulmasta on tärkeää, että tukiasuntoihin päätyneet henkilöt siirtyvät asunnoista eteenpäin, jos kykenevät, tavallisiin vuokra-asuntoihin. Asuntojen rakentaminen on hidasta ja kallista, joten olemassa olevan asuntokannan saattaminen erilaisilla keinoilla asunnottomien käyttöön, on kustannustehokas ja nopea tapa lisätä käytettävissä olevien asuntojen määrää, verrattuna uusien asuntojen rakentamiseen. Uusia asuntoja kuitenkin tarvitaan erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa korkea vuokrataso ja asuntojen niukka saatavuus aiheuttaa asunnottomuutta etenkin nuorilla, joilla on riittävät taidot itsenäiseen asumiseen, mutta ei varaa omaan asuntoon tai joilla on vaikeuksia saada asunto vapailta markkinoilta (esim. maahanmuuttajat). Valtion tukemia nuoriso-asuntoja on pääkaupunkiseudulla 1468 kpl²¹, niiden yhä suurempi hyödyntäminen asunnottomien tai asunnottomuusuhan alla olevien nuorten kohdalla on yhä tärkeämpää.

Ohjelmien aikana rakennetuista asunnoista saatavaa hyötyä voidaan arvioida keskimääräisen asumisajan perusteella. Hekan asunnoissa keskimääräinen asumisaika 10 vuotta, jota käytetään tässä laskemassa esimerkkinä. Tässä arviolaskelmassa yksiöitä kuvitellaan olevan puolet, kaksioita 30 % ja kolmioita sekä neliöitä molempia 10 %.

21 Sisältää Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla olevat nuorisoasunnot (vuoden 2018 lopun lukema). Koko maassa nuorisoasuntoja on ollut vuoden 2018 lopussa 4 725.

Esimerkkilaskelma 7000 asunnon osalta olisi seuraavanlainen:

Asunnoista 3500 olisi yksiöitä, 2100 kaksioita, 700 kolmioita ja neliöitä. Laskelmassa yksiöissä asuu yksi, kaksioissa kaksi, kolmioissa kolme ja neliöissä neljä henkilöä.

Kymmenen vuoden aikajaksolla 7000 rakennetussa asunnossa ehtisi asumaan 10 000 henkilöä. Jos aikajaksoa venytetään 30 vuoteen, ehtisi 7000 asunnosta olla hyötyä 28 300 henkilölle, jos asumisajan keskiarvo on 10 vuotta. Sen sijaan, jos keskimääräistä asumisaikaa lyhennetään viiteen vuoteen, 7000 asunnosta ehtisi olla hyötyä 10 vuoden aikana 25 200 henkilölle ja 30 vuoden aikana jo 75 600 henkilölle.

Ohjelmissa on käytetty asuntoihin yhteensä noin 203 miljoonaa euroa uudistuotanto-, perusparannus- ja hankintarahoituksena sekä investointiavustuksena. Jos tämä summa suhteutetaan 30 vuoden aikana kymmenen vuoden keskimääräisellä asumisajalla asunnoissa asuviin henkilöihin, on kustannus henkilöä kohden noin 7 170 euroa²². Jos keskimääräinen asumisaika olisi 5 vuotta, olisi 30 vuoden aikana kustannukset asukasta kohden vain noin 2 685 euroa. Tässä laskelmassa ei ole huomioitu asuntojen korjauksiin liittyviä kustannuksia.

Tämä esimerkkilaskelma perustuu karkeaan arvioon hyödyistä, eikä todellisiin tilastotietoihin. Voidaan kuitenkin arvioida, että näiden lukemien perusteella ohjelman investoinnit rakentamiseen ylittävät selvästi asunnottomuuden kustannukset vuositasolla, jos vertailukohtana pidetään noin 14 000 euron vuosittaista kustannusta henkilöä kohden. Ohjelmien aikana rakennettujen asuntojen koko sekä keskimääräinen asumisaika vaikuttavat hyvin paljon siihen, kuinka moni henkilö hyötyy asunnoista. Rakentamisen määrällä sekä asumiseen liittyvillä käytännöillä voidaan merkittävästi vaikuttaa siihen, kuinka moni henkilö hyötyy asunnoista ja millaista säästöä niistä on mahdollista saada.

Kustannushyöty asunottomien käyttämiin palveluihin liittyen

Asunnottomuuden kustannukset käytetyistä palveluista riippuvat täysin yksilöiden tilanteesta. Kaikki asunnottomana olleet henkilöt eivät ole yhteiskunnallisten palveluiden aktiivisia käyttäjiä, mutta tiedetään, että asunnottomat henkilöt käyttävät palveluita ei-asunottomia henkilöitä enemmän ja heillä on tyypillisesti asunnottomuudesta johtuen enemmän tarpeita esimerkiksi sairaanhoidon palveluille. Asunottomien henkilöiden kustannukset yhteiskunnalle ovat korkeita, koska yhteiskunnan palvelut ja väliaikainen asuminen, hätämajoitus sekä tuettu asuminen ovat kalliita verrattuna ”tavallisessa” asunnossa asumiseen.

²² 203 000 000 / 28 300 henkilöä = 7 173 euroa per henkilö.

Taulukko 8. Asunnottoman henkilön asumisen järjestämisen kustannuksia.

Asunnottomuuden kustannuksia (Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden keskus)	Henkilöä kohden kuukaudessa	Henkilöä kohden vuodessa
Auroratalon palveluasuminen	3 343	40 116
Diakonissalaitoksen säätiö	851–2 155	10 212–25 860
Sininauhasäätiö ²³	760–1 885	9 120–22 620
Suoja-Pirtti ry (Rukkila)	1 700	20 400
Suomen pelastusarmeijan säätiö	827–2 135	9 924–25 620
Vailla vakinaista asuntoa ry:n Sällikoti	905	10 860
Kovaosaisten ystävät ry, Kalevankadun seniorikoti	2 220	26 640

Vuosittaiset kustannukset asumisesta erilaisissa asumisyksiköissä vaihtelevat 10 000 ja yli 40 000 euron välillä. Kustannusten suuri vaihtelu johtuu palveluiden laajuudesta. Esimerkiksi Auroratalon tuetun asumisen vuokra-asunnossa asukas saa ohjausta ja tukea elämäntilanteensa hallinnassa ja arkipäivän elämisen taidoissa. Jokaisella asukkaalla on nimetty vastuuohjaaja ja yksilöllinen palvelusuunnitelma. Omien tavoitteiden kanssa työskentelyyn asukas saa henkilökunnan ja yhteisön tuen. Auroratalon tuetun asumisen vuokra-asunnot on tarkoitettu henkilöille, joilla asunnottomuus on pitkittynyt tai uhkaa pitkittyä. Asukkailla on tuen tarve, jonka syynä ovat päihde- ja mielenterveysongelmat ja asunnottomuuteen liittyvät sosiaaliset ongelmat. Pienemmässä yksikössä, Sällikodissa asukas on osallinen omaan asumiseensa, ei vain palvelun vastaanottaja. Asukkaat tuntevat sekä toisensa että henkilökunnan hyvin. Sällikodissa työskentelee viisi asumisohjaajaa sekä sairaanhoitaja. Yksikön työntekijät tukevat asukkaita asumisvalmiuksien kasvattamisessa sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä kunkin asukkaan lähtökohdista käsin. Jokaiselle asukkaalle laaditaan yksilöllinen palvelusuunnitelma.

Tuetussa asumisessa ongelmaksi kustannusten näkökulmasta voi tulla esimerkiksi se, että asukas jää yksikköön turhan pitkäksi aikaa, eli on henkilöitä, jotka olisivat kyvykkyyksiltään valmiita asumaan ilman tukea, mutta eivät erilaisista syistä johtuen hakeudu toiseen asuntoon. Taulukossa 8 esitetyistä tiedoista nähdään, että asumiskustannus kuukautta kohden ylittää kaikissa asumismuodoissa keskivertovuokran 30 neliön yksiöstä, jos verrataan Hekan vuokratasoon vuonna 2018, joka oli keskimäärin 11,6 euroa neliötä kohden (Heka esite 2018). Yksiön hinta on noin 348 euroa kuukaudessa ja vajaa 4 200 euroa vuodessa. Kalliimmassa taulukossa esitetyssä palveluasumisen muodossa kustannukset ovat vuodessa yli 9-kertaiset tässä esimerkkilaskennassa mainitun yksiön vuokraan verrattuna.

23 Sininauhasäätiön asumiskanta on noin 452 asuntoa

Taulukko 9. Asunnottomuuden kustannuksia eri palveluista Suomessa.

Asunnottomuuden kustannuksia eri palveluista (Pleace ym. 2016)	Euroissa henkilöä kohden (yhden kerran käynti)	Kustannukset 30 kerran käytöstä (vrt. kuukauden aikana)
Hätämaajoitus	41	1 230
Tuettu asuminen	60	1 800
Yöpyminen sairaalassa	325	9 750
Psykiatrinen sairaalapaikka	351	10 530
Vankila	158	4 740
Päiväpalvelut kodittomille	45	1 350
Päivystyskäynti sairaalassa	315	
Lääkärikäynti	100	
Pidätetyksi tuleminen	145	

Taulukosta 9 nähdään, että yksittäistenkin lääkärikäyntien hinnat ovat erityisen korkeat, ja niistä nopeasti kertyy henkilöä kohden korkeat kulut. Vaikka asunnottomien profiili on muuttunut moninaisemmaksi, on kuitenkin tiedossa, että asunnottomuus itsessään lisää tarpeita erilaisille yhteiskunnan palveluille.

Kustannushyöty asumisneuvontaan liittyen

Kustannustehokkuuden näkökulmasta tutkimusaineistosta nousee esille erityisen myönteisenä asiana asumisneuvonnan merkitys.

Asumisneuvojan keskiarvopalkka on hieman yli 2 500 euroa (Kuntasektorin kuukausipalkat ammateittain vuonna 2017.). Kun palkasta huomioidaan kaikki työvoimakustannukset ja palkan sivukulut, maksaa noin 2 500 euron kuukausipalkka työnantajalle noin 4 250 euroa kuukaudessa. Täten vuoden palkka asumisneuvojaa kohden maksaa työnantajalle noin 51 000 euroa. Yhden henkilön hädän estäminen tuo yhteiskunnalle säästöjä arviolta noin 5 000 euron verran. Laakso & Kostiainen (2010) ovat todenneet, että yhden asumisneuvojan työn julkiseen talouteen tuottama säästö vaihtelee vuoden aikana 43 000 – 85 000 euron välillä²⁴. Täten esimerkiksi 50 asumisneuvojan työllä voidaan saavuttaa jo noin 2,2–4,3 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Koska tarkkoja tietoja yksittäisten asumisneuvojen tekemien häätöjen ehkäisystä ei ole, tarkkaa hyötylaskelmaa ei voida tehdä.

24 Tietoja tarkasteltiin vuosilta 2001–2008.

PAAVO II ohjelmaan liittyen on aiemmin selvitetty asumisneuvonnan vaikuttavuutta Helsingin osalta tilastollisilla malleilla²⁵. Tavoitteena oli saada selville, onko asumisneuvonnalla tilastollisesti merkitsevä vaikutus tutkittaviin indikaattoreihin, kun muiden vaikuttavien tekijöiden vaihtelu otetaan huomioon, verrattuna tilanteeseen, jossa asumisneuvontaa ei ole saatavilla. Vaikuttavuuden perusteella tehtiin laskelma asumisneuvonnan yhteiskunnallisista hyödyistä siltä osin, kuin asumisneuvonnalla pystytään vähentämään häättöjä ja niistä aiheutuvaa asunnottomuutta ja syrjäytymistä. Vaikutusanalyysin tuloksena todettiin, että asumisneuvonta vähentää merkittävästi erityisesti vuokratien perusteella vireille laitettuja prosesseja sekä estää voimakkaasti häättöjä niihin liittyen. Tulosten mukaan asumisneuvonnan avulla hädöt vähenevät noin kolmanneksella verrattuna siihen, että asumisneuvontaa ei olisi. Aikaisempien seurantatutkimusten ja asumisneuvojen arviointien perusteella asumisneuvojat onnistuvat estämään hädön huomattavasti suuremmassa osuudessa käsittelemistään tapauksista. (Jyväskylän yliopisto ym. 2011.)

5.1.3 Asunnottomuusohjelmien asiantuntijoiden, kuntien ja muiden tahojen edustajien näkemykset ohjelmien rahoituksesta ja tulevista tarpeista

Tutkimuksessa selvitettiin sidosryhmien ja asiantuntijoiden näkemyksiä ohjelmien taloudellisiin resursseihin. Seuraavaksi esiteltävä laadullinen aineisto täydentää jo esitettyjä tilastotietoja.

Päähavainto asiantuntijoiden näkökulmasta asunnottomuusohjelmien taloudellisiin resursseihin liittyen on se, että ohjelmien rahoituksen on koettu kohdentuneen hyvin, mutta kunnan sosiaalipalveluiden resursointiin toivotaan lisäpanostuksia. Sitä tarvitaan etenkin hajautettuun asumiseen liittyviin palveluihin sekä erityisryhmien asumisyksiköihin. Tuen saamisen ja asunnottomuuden ehkäisyyn tulisi kiinnittää huomiota jo peruspalveluissa, jonka puolesta myös tilastoaineisto puhuu. Keskeistä olisi saada lisää kohtuuhintaisia asuntoja ja valtion tulisi kohdentaa rahoitusta etenkin pääkaupunkiseudulle kohtuuhintaisen asumisen mahdollistamiseksi. Asunnottomuusohjelmien taloudellisten resurssien kohdistumisen onnistumisen yhteydessä tuotiin esille se, että erillisyyksiköihin on saatu rahaa. Se on koettu hyväksi asiaksi, kuten myös se, että asunnottomuuden kovaa ydintä on saatu vähennettyä. Ohjelmien tuloksellisuutta suhteessa panostuksiin pidettiin hyvänä niiden vastaajien osalta, jotka asiaa osasivat arvioida.

Asunnottomien tilanteen hoitamiseksi toivotaan lisää asumisneuvoja ja sosiaalityöntekijöitä. Asunnottomuusohjelmien ehdoton hyvä puoli ovatkin olleet lisäresurssit asunnottomuustyöhön, joita ei olisi ilman ohjelmia saatu hankittua. Koska monet pitävät tätä tukea

25 Malleilla selitetään valittujen asumisindikaattoreiden vuosittaista ja kiinteistöjen välistä vaihtelua kiinteistöjen asukasrakennetta ja alueen sosioekonomisia ominaisuuksia kuvaavilla muuttujilla sekä asumisneuvonnan saatavuudella.

ohjelmariippuvaisena, tulisi panostaa siihen, että ohjelmien päätyttyä tämän toiminnan jatko turvataan. Tärkeänä pidetään myös asumisneuvojen palkkaamista sekä sitä, että se on onnistunut helposti ja yksinkertaisesti, ilman hidasta byrokraattista prosessia. Keskeisenä pidetään myös sitä, että asunnottomuuden tuki on pysyvää ja että tarjolla on edullisia asumisvaihtoehtoja erityisesti pääkaupunkiseudulla. Asunnottomuuden ehkäisy on erityisen tärkeää ja siihen kaivataan lisää resursseja, kuten myös sosiaaliseen asunto-tuotantoon, jonka rinnalla on saatavilla asumisneuvontaa. Asunnottomuuden vähentäminen edellyttää jatkuvia toimia ja pysyviä käytäntöjä. Hallinnon sisäinen kilpailu resursseista tulee tässä yhteydessä tunnistaa haasteeksi.

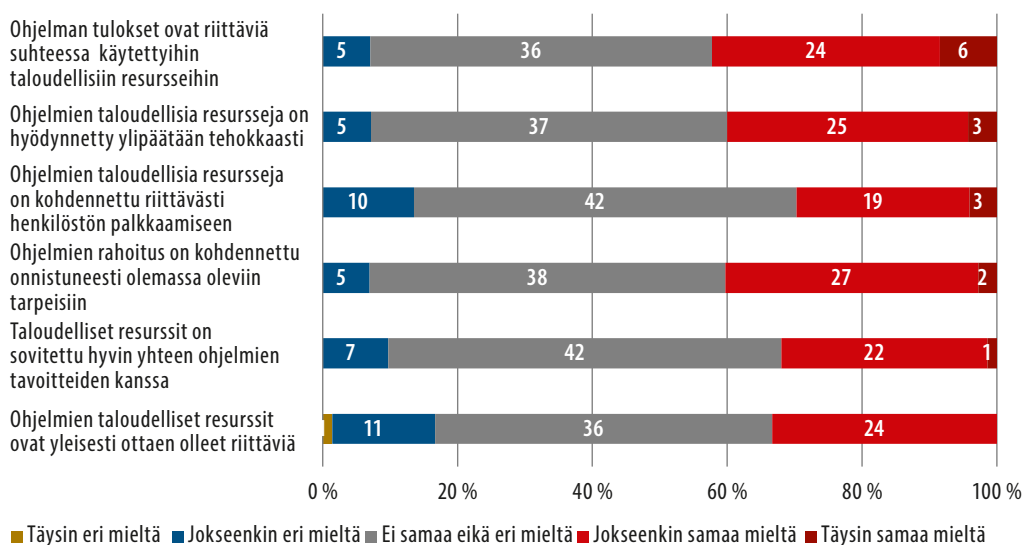
Resursseja kaivataan valtiolta erityisesti kasvukeskuksiin ja ohjelmasolilla asunnottomuustyön kirjaamista hallitusohjelmaan. MAL-sopimuksia pidetään yleisesti hyvinä, mutta vakiintunutta asumistyötä tarvitaan. Valtion investointiavustukset koetaan myös tärkeiksi ja merkityksellisiksi. Asumisneuvontaan ARAlta saatu rahoitus on ollut pientä, mutta merkittävää. Asumisneuvontaa tulee ehdottomasti jatkaa, mutta koetaan ettei se ole hyvä toisten vuokralaisten vuokrissa rahoittamana. Monien eri rahoituskanavien olemassaoloa pidetään myöskin tärkeänä jatkon kannalta.

Asunnottomuustyön rahoituksessa ongelmallista on se, että asunnottomuus on voimakkaasti keskittynyt pääkaupunkiseudulle ja erityisesti Helsinkiin. Haastatteluaineistosta nousikin esille ehdotus, että pääkaupunkiseudulle mietittäisiin omaa ratkaisua tai kokonaisuutta, jolla kyetään hallitsemaan asunnottomuutta ilmiönä isommassa mittakaavassa. Taloudellisten kannustimien pohtiminen, kuten valtionavustus tukihenkilöiden palkkaamiseen, sen sijaan on yksi keino, jolla pienempiä kuntia voidaan onnistuneesti tukea asunnottomuustyön resursoinnissa.

Haastatteluissa asiantuntijat korostivat sitä, miten asunnottomuus edellyttää jatkuvia ja pysyviä toimia sekä rakenteita. Ohjelmapohjaisuuden voidaan arvioida hankaloittavan asunnottomuustyön vaikutuksia, koska ohjelmatoiminta ei ole pysyvää ja usein ohjelmatoiminnassa on mukana sellaisia henkilöitä, jotka hoitavat ohjelmatyötä oman työtehtävänsä ohella. Asunnottomuustyön vaikuttavuuden näkökulmasta tarvitaan vakiintuneita ja pysyviä toimintamalleja sekä ihmisiä, jotka voivat tehdä asunnottomuustyötä pitkällä aikajänteellä. Pysyvät toimintamallit usein mahdollistavat toimintojen kehittämisen myös kustannustehokkuuden näkökulmasta. Tutkimusten mukaan Asunto ensin -mallin avulla on saavutettu huomattavia kustannussäästöjä, jotka johtuvat esimerkiksi kriisipalveluiden käytön vähenemisestä tai asunnottomuuskierteen katkeamisesta.

Kuntien edustajien ja muiden toimijoiden näkemykset

Kyselyyn vastanneista henkilöistä ohjelmien taloudelliset resurssit tuntevat hyvin tai erittäin hyvin noin neljäsosa vastaajista. Heistä suurin osa oli joko kunnan asuntotoimen tai sosiaalitoimen työntekijöitä. Väittämiä taloudellisiin resursseihin liittyen on esitetty kuviossa 13, josta nousee keskeisenä havaintona esille se, että kielteisemmin suhtaudutaan väittämiin koskien ohjelmien yleistä riittävyyttä resurssien suhteen ja taloudellisten resurssien riittävää kohdentamista henkilöstön palkkaamiseen. Eniten myönteistä suhtautumista oli väittämiin koskien ohjelmien tulosten riittävyyttä suhteessa käytettyihin taloudellisiin resursseihin, ohjelmien resurssien tehokkaaseen hyödyntämiseen sekä ohjelmien kohdentumisesta oikeisiin tarpeisiin, joita koskevien väittämien kanssa jokseenkin samaa tai täysin samaa mieltä olevia oli noin 40 prosenttia vastaajista. Kautta linjan suuri osa vastaajista ei ollut väittämien kanssa samaa eikä eri mieltä, joka kertoo siitä, että monet vastaajat kokivat asian arvioinnin yleisesti haasteelliseksi.



Kuvio 13. Suhtautuminen väitteisiin koskien taloudellisia resursseja.

Ohjelmien taloudelliset resurssit erittäin hyvin tai hyvin tuntevien vastaajien osalta väittämiin myönteisemmin suhtauduttiin ohjelmien toimien riittävyyteen suhteessa käytettyihin resursseihin sekä rahoituksen kohdentumisen onnistumiseen. Kielteisemmin suhtauduttiin väitteeseen koskien taloudellisten resurssien riittävää kohdentamista henkilöstön palkkaamiseen. Taloudelliset resurssit hyvin tai erittäin hyvin tuntevia vastaajia oli pääasiassa kunnan sosiaalitoimen ja asuntotoimen edustajia ja heitä oli yhteensä 14 hlö kaikista vastaajista, eli hyvin pieni osa (kyselyyn vastasi 96 henkilöä).

Asunnottomuustyössä jatkossa resursseja tulisi kyselyyn vastanneiden mielestä ohjata eniten asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn. Vastaajien keskiarvo asunnottomuuden

ennaltaehkäisevien palveluiden osalta oli 4,58/5, asumista tukevien palveluiden osalta 4,48/5, asuntojen hankinnan ja rakennuttamisen osalta 3,69/5 ja kuntien väliseen yhteistyöhön 3,56/5. Muiksi tärkeiksi rahoituksen kohteiksi mainittiin verkostotoiminta asunnottomuuden tukemisessa ja sen kehittäminen, kriisimajoitus, lastensuojelun resurssit, vankiloista kotiutuvien palvelut, asumisneuvonta, kuntien välinen yhteistyö, asumissosiaalisen työn kehittäminen, velkaneuvonta, vuokravelkoihin puuttuminen, sekä käräjäoikeuden päätösten nopeuttaminen, jalkautuva asiakastyö ja henkilöstön koulutus.

Kyselyn avoimissa vastauksissa ja haastatteluaineistossa nousevat esille asunnottomuustyön vakiinnuttamisen tärkeys ja toimintojen jatkuvuuden takaaminen pysyvästi. Asunnottomuustyö tulisi sisällyttää laajasti asuntopolitiikan ja sosiaalipalveluiden hoitamiseen, eikä pitää sitä erillisenä. Hallinnon erillisprojekteja pidetään myös tehottomina resurssien käytön suhteen. Asunnottomia ei pitäisi myöskään ajatella erityisryhmänä vaan ensisijaisesti asunnon tarpeessa olevina henkilöinä. Asunnon tulee olla ihmisen perusoikeus. Yleisesti nostettiin esille myös hankerahoituksen hankaluus, on havaittavissa kyllästymistä hankkeisiin ja niiden omarahoitusosuuksiin. Myös hankehallinnointi koetaan työlääksi. Hankkeissa hankalaksi koettiin myös se, että hanketta hoitaa joku henkilö oman virkansa ohella, tämän toimintamallin sijaan tarvittaisiin tähän työhön yksinomaan keskittyviä asiantuntijoita, jotka kykenevät koordinoimaan asunnottomuustyötä.

Ohjelmien taloudellisia resursseja kiiteltiin, erityisesti PAAVO I -ja II -ohjelmien osalta. Palkkaukseen tosin olisi toivottu enemmän resursseja ja toivotaan myös jatkoa ajatellen. Asumisneuvojen määrä ei ole ollut riittävä, mutta yleisesti on koettu, että palkkakustannus työstä saatavaan hyötyyn on vähäinen ja toimintaa tarvitaan runsaasti lisää. Tässä yhteydessä nostettiin esille myös se, että haettavissa olevaa ARA-tukea voisi kasvattaa esimerkiksi 45–50 %:iin palkkakustannuksista, joka voisi madaltaa kuntien kynnystä palvelun perustamiseen tai laajentamiseen. Yleisesti ottaen toivotaan edelleen lisää taloudellisia panostuksia asunnottomuuden ennaltaehkäisemiseen, jossa keskeisessä roolissa on riittävien resurssien takaaminen sosiaalityöhön, jotta ongelmat kyetään havaitsemaan ennen tilanteiden kriisiytymistä. Toki erittäin merkittäväksi asiaksi nostettiin kautta linjan asuntojen saatavuuden parantaminen. Asunnottomuuden vähentäminen tai poistaminen edellyttää merkittäviä lisäinvestointeja kohtuuhintaisten asuntojen rakentamiseen myös jatkossa.

5.1.4 Yhteenveto taloudellisten ja muiden vaikutusten osalta

Asunnottomuusohjelmien myönteisimmät vaikutukset liittyvät asunnottomien määrän tason laskuun, erityisesti pitkäaikaisasunnottomien osalta ja estettyjen häättöjen määrään. Asunnottomien määrän vähenemisellä saadaan noin 14 000 euron vuosittain säästöä henkilöä kohden ja häädöistä noin 5 000 euroa estettyä häättöä kohden. Ohjelmien yhteydessä toteutetut kehittämishankkeet ovat myötävaikuttaneet ohjelmien tuloksellisuuteen. Hankkeissa on esimerkiksi avustettu asunnon saamisessa sekä ennaltaehkäisty

asunnottomuutta. Kehittämishankkeista monet ovat saaneet jatkorahoitusta seuraavalle ohjelmakaudelle, mikä on jatkuvuuden näkökulmasta myönteinen asia.

Taloudellista kustannustehokkuutta ajatellen on erityisen tärkeää tiedostaa ehkäisyn ja asunnottomuuden estämisen merkitys sekä inhimillisestä näkökulmasta että siitä koituvista säästöistä. Asunnottoman henkilön majoittaminen on kallista ja asunnottoman käyttämien palveluiden kustannukset nousevat yhteiskunnalle nopeasti korkeaksi. Asunnoton käyttää yhteiskunnan palveluita (esim. terveydenhuolto, sosiaalipalvelut, poliisi) enemmän kuin henkilöt, joilla on asunto. Syrjäytyneen nuoren kustannukset julkiselle taloudelle ovat 16 800 euroa vuodessa ja koko työiän kestävä syrjäytymisen menetys julkiselle taloudelle on noin 400 000 euroa.

Kysely- ja haastatteluaineiston perusteella todettiin, että ohjelmien tulosten koettiin olleen riittäviä suhteessa käytettyihin resursseihin ja ohjelmien rahoituksen koettiin kohdentuneen onnistuneesti olemassa oleviin tarpeisiin. Asiantuntijoiden ja sidosryhmien näkökulmasta lisäresursseja tulisi kohdentaa erityisesti ehkäisyyn ja asumista tukeviin palveluihin sekä henkilöiden palkkaamiseen. Asumisen neuvonta ja asumiseen liittyvä ohjaus onkin kustannustehokas tapa ehkäistä asunnottomuutta ja sitä kautta tuoda säästöjä yhteiskunnalle. Arviolta 50 asumisneuvojaa voi tuoda vuosittaisella tasolla säästöjä 2,2–4,3 miljoonaa euroa. Asumisen neuvonnan lähitulevaisuuden tarpeet ovat suuret velka- ja maksuongelmien yleistymisestä johtuen.

Asuntojen rakennuttaminen on hidas ja kallis keino vähentää asunnottomien määrää. Asuntoja kuitenkin tarvitaan lisää erityisesti pääkaupunkiseudulla, mutta tarpeen on myös kehittää lisää keinoja olemassa olevien asuntojen saamiseksi asunnottomien tai asunnottomuusriskissä olevien henkilöiden käyttöön erilaisin käytettävissä olevien keinoin.

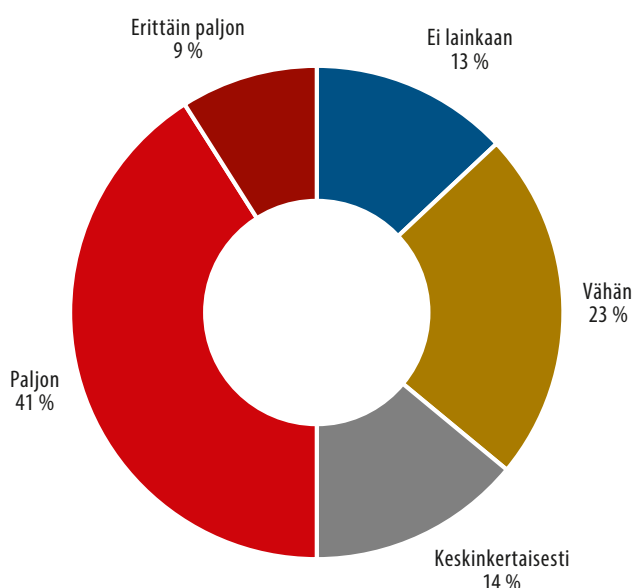
Tilastoinnin kehittäminen

Asunnottomuustyön kehittämiseksi tulisi lähitulevaisuudessa ratkaista se, miten asunnottomien henkilöiden tilastointi ja seuranta onnistuisi tavalla, joka on nykylainsäädännön mukainen ja mahdollistaisi asunnottomuusilmiön kokonaisvaltaisen ymmärtämisen, myös esimerkiksi piiloasunnottomuuden osalta. Tilastoinnin kehittäminen ja asunnottomien tilastoinnin yhdenmukaistaminen kansallisesti mahdollistaisi myös kustannustehokkaan toiminnan, koska tällöin koko ilmiön ymmärrys olisi kokonaisvaltaisempaa. Mikäli halutaan tarkkaa tietoa erilaisten asunnottomiin kohdistuneiden palveluiden vaikutuksista, tulisi olla käytettävissä aineisto, jossa palveluihin osallistuneen henkilön osalta voidaan tarkastella sekä terveyteen, taloudelliseen tilanteeseen että sosiaaliseen elämään liittyviä tietoja.

5.2 Ohjelmien pitkäaikaiset vaikutukset

Kyselyn havainnot

Arviointia varten toteutetun kyselyn perusteella noin puolet vastaajista arvioi, että asunnottomuusohjelmat ovat vaikuttaneet paljon tai erittäin paljon paikalliseen asunnottomuustyöhön (ks. Kuvio 14). Noin kolmasosa vastaajista arvioi, että ohjelmilla on ollut vähän tai ei lainkaan vaikutusta paikallistason asunnottomuustyöhön.



Kuvio 14. Asunnottomuusohjelmien vaikutukset asunnottomuustyöhön paikallistasolla (n=78).

Kyselyn avovastausten perusteella (n=48) asunnottomuusohjelmien merkitys on kyselyvastaajien mukaan ollut paikallistasolla tehtävään asunnottomuustyöhön suuri. Erityisesti koulutukset ja osaamisen kasvaminen sekä asunnottomuuteen liittyvä asiantuntijuus nähdään keskeisinä muutoksina aluetasolla. Asunnottomuuden nostaminen näkyväksi sekä lisääntynyt osaaminen ovat edistäneueellisen yhteistyön tiivistämisessä. Näkyväksi tekemisen kautta on myös syntynyt uutta kehittämistä asunnottomuuteen liittyen:

”Valtakunnallinen työ on ikään kuin luonut maaperää, joissa kaupunkien on pitänyt miettiä omia vahvoja strategioitaan suhteessa ohjelmiin ja sitä kautta on tapahtunut paljon. Asunnottomuusohjelmat ovat myös vaikuttaneet siihen, että RAY/STEa on myöntänyt järjestöille hyvin rahaa tälle kohderyhmälle.”

Asunnottomuusohjelmat ovat myös kyselyvastaajien mukaan mahdollistaneet asunnottomuuden tiimoilta yhteistyön valtakunnallisen ja paikallistasojen välillä.

”Paikallistason toimijoiden sitoutuminen on ollut vahvaa. Asunnottomuusohjelmat ovat antaneet raamit ja viitekehyksen paikallistasolla tehtävään työhön. Erittäin hyvä esi-merkki valtion ja kuntien välisestä yhteistyöstä”

Myös asumisyksiköiden käynnistyminen ja asumisen tukipalveluiden kehittäminen alueilla nähtiin asunnottomuusohjelman vaikutuksina.

Haastatteluiden havainnot

Haastatteluiden perusteella poliittisen ja virkamiesjohdon tuki asunnottomuustyölle on vähentynyt, mutta toisaalta paikallistasolla ammattilaisten poikkisektoraalinen kehittämis-työ on saanut aikaan tahtotilan asunnottomuuden vähentämiseen ja ehkäisyyn. Arviointia varten tehtyjen haastatteluiden mukaan valtion ohjaamassa asunnottomuusohjelmassa on ollut keskeistä se, että sen osoittama tahtotila on ollut merkittävä tuki paikallisille asun-ottomuustyötä tekeville. Ilman valtion rahoituksellista panostusta vastaavaa asuntojen määrän lisäystä tai palveluiden kehittämistä ei olisi voitu tehdä. PAAVO I -ohjelman aikana Kaste-rahoituksella oli paljon merkitystä kunnille, joilla ei ole järjestöjen tavoin säännöl- listä rahoitusmuotoa palveluiden kehittämiseen. Järjestöt ovat hankkineet asuntoja ta- valla, joka on mahdollistanut tiiviimmän tukipalvelun järjestämisen.

Arvioinnin havainnot

Arvioinnin havaintojen perusteella ohjelmissa on saavutettu tavoitteita hyvin. Keskeisin tavoite liittyy asunnottomuuden määrän vähenemiseen. Arvioinnissa ei tullut esille mer- kittävää muuta selittävää tekijää asunnottomien määrän vähenemiseen kuin ohjelmien toteuttaminen. Asunnottomuusohjelmien onnistumiseen on vaikuttanut se, että niissä on ollut riittävän konkreettiset toimenpiteet sekä riittäväksi koettu rahoitus asuntojen mää- rän lisäämiseen ja asumista tukevien palveluiden kehittämiseen. PAAVO-ohjelman käyn- nistyessä saatiin myös vahva ministeriöiden tuki sekä etenkin pääkaupunkiseudun, mutta myös muiden suurten asunnottomuuskuntien virkamiesjohdon tuki ja keskeisimmät asun- nottomuustyön järjestöt mukaan kehittämistyöhön (Fredriksson toim. 2018).

AUNE-ohjelman aikana sen sijaan ei ole ollut vastaavaa poliittista eikä paikallistason virka- miesjohdon vahvaa tahtotilaa asunnottomuustyöhön. Kuitenkin paikallistasolla on käy- tössä hyvin toimivia keinoja tehdä asunnottomuustyötä poikkihallinnollisesti. PAAVO- ja AUNE-ohjelmissa aikaansaatu tulosten pysyvyyden varmistamiseksi ja leviämiseksi myös ohjelmakaupunkien ulkopuolelle asunnottomuustyössä tarvitaan edelleen valtakun- nallista ohjausta. Erään haastateltavan sanoin:

”Jos asunnottomuuteen ei ole isompaa kauhaa, yksittäiset kunnat ovat melko vaikeuksissa”

6 Asunnottomuustyön kehittäminen

6.1 Asunnottomuuden vähentäminen ja ehkäiseminen paikallisella tasolla

Yhtenä tämän arvioinnin painopisteenä oli arvioida kuntien tekemän asunnottomuustyön vakiinnuttamista. Tässä luvussa keskeinen kysymys on, mitkä ovat ne työkalut ja keinot, joilla asunnottomuuden vähentäminen ja ehkäiseminen saadaan kuntien pysyväksi toiminnaksi asunnottomuusilmiössä tapahtuneet muutokset huomioiden.

Kuntien välillä on eroja asunnottomuuden hoidossa ja ennaltaehkäisyssä. Osassa kunnista on ymmärretty, että toiminnan pitää olla pysyvää, osassa tulee tehdä vielä toimenpiteitä asian organisoimiseksi. Haastatteluissa nousi esille, että kuntien velvoittavuutta järjestää asunnottomille palveluja tulisi korostaa. AUNE-kunnille osoitetussa kyselyssä tuli esille myös asunnottomuuden ehkäisy ja asumisneuvonta keskeisinä asunnottomuustyön painoituksina tulevina vuosina. Eniten vastauksia saivat asunnottomuuden ennaltaehkäisy (75 %) sekä asumisneuvonnan (63 %) ja taloustaitojen vahvistaminen (63 %) (Asumissosiaalisen työn malli... 2018).

Asunnottomuuden hoitoon ja ehkäisyyn on poliittista tahtoa, mutta näkemykset keinoista ovat erilaisia. Asunnottomuusilmiön monimutkaistuminen kasvattaa tarvetta osaamisen kehittämiseksi ja yhteistyömalleille. Haastattelujen mukaan kunnat ja järjestöt kokevat, että asunnottomuustyö on tärkeää, mutta sen projektimaisuus on haaste.

Haastattelujen perusteella asunnottomuustyön vaikuttavassa ja tehokkaassa järjestämisessä keskeistä kuntatasolla on organisoituminen, asuntojen saatavuus sekä palveluiden kehittäminen ja niiden yhdistäminen asumiseen. Kuntien asunnottomuustyön kehittämisen tulisi olla suunnitelmallista, tarkoituksenmukaista sekä tehokasta. Organisoitumisella tarkoitetaan asiantuntijoiden mukaan roolien selkeyttämistä, vastuiden jakoa ja kuntien ohella sidosryhmien (esim. järjestöjen) roolin vahvistamista asunnottomuustyössä. Haastatteluissa nähtiin, että kunnan organisaatio ei välttämättä taivu kohtaamaan asunnotonta

yhden luukun periaatteella. Kunnilla on tarvetta tutustua toimiviin malleihin asunnottomuuden hoidon organisoinnissa.

Asunnottomuustyön hyvien käytäntöjen jakaminen on ollut keskeistä sekä PAAVO- että AUNE-ohjelmien aikana. PAAVO II -ohjelman aikana aloitettiin Verkostokehittäjä-hanke, jossa käsiteltiin asumissosiaalista työtä vaikuttavuuden, innovatiivisuuden ja oppimisen, asukkaan ja prosessin näkökulmasta. AUNE Verkostokehittäjä -hankkeen (2016–2019) on järjestetty koulutuksia ja seminaareja, tuettu kehittämisspilotteja, kerätty ja välitetty asunnottomuustyöhön liittyvää tietoa sekä tehty kansainvälistä yhteistyötä. Asumisneuvontakoulutukset on järjestetty yhteistyössä ARAn ja Helsingin kaupungin asumisneuvonnan kanssa. Koulutusten avulla on myös laajennettu kuvaa asunnottomuustyön laajasta toimintakentästä. Kehittämisspilottien aikana on voitu levittää kokeilla ja kehittää asunnottomuustyön toimintamalleja. Asunnottomuustyötä tekevät pitivät hankkeen uutiskirjettä ja Asunto ensin -sivustoa toimivina viestintäkanavina. Hankkeen aikana on myös koottu tietovarantoa, joka säästää toimijoiden omaa aikaa tiedonhaussa. (Peltö-Huikko 2019.)

Kuntien asunnottomuustyön vakiintumiseen vaikuttavat mahdolliset organisaatiomuutokset. Maakunta- ja soteuudistuksella olisi ollut toteutuessaan vaikutuksia kuntien asunnottomuustyön hoitoon. Haastatteluiden mukaan kuntien näkökulmasta jäi epäselväksi, miten asunnottomuuden hoidossa keskeiset asiat, kuten tukiasuntojen hallinnointi ja rakentaminen olisi ratkaistu. Hallinnollisten rakenteiden uudistuksissa nähdään riskinä, että hyviä käytäntöjä katoaa.

Sekä haastatteluissa että kyselyssä nähtiin, että asunnottomuuden ennaltaehkäisyä ja hoitoa olisi tarpeen suunnitella kuntanäkökulmaa laajempaan, seudullisena kysymyksenä. Kuntien välistä yhteistyötä tulisi syventää erityisesti kohtuuhintaisen vuokra-asuntokannan lisäämisessä. Ylipäätään kyselyssä nähtiin, että asunnottomuus on pääosin kasvavien kaupunkiseutujen ongelma, minkä vuoksi resursseja tulisi kohdentaa niille. Isompien seudullisten kokonaisuuksien hahmottaminen ja asunnottomuuden käsitteleminen kuntaorganisaatiossa useamman sektorin yhteistyönä parantaisi asiakasnäkökulman huomiointia. Kyselyssä nousi esiin, että koko kuntaorganisaation tulisi sitoutua asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn muun muassa tarjoamalla tukipalveluita. Kyselyssä korostettiin myös erilaisten tukimuotojen järjestämisen tärkeyttä. Kuntahaastatteluissa ja kyselyssä nähtiin, että moniongelmaisten ihmisten palvelut tulisi järjestää niin, että asiakas saisi samasta paikasta sekä mielenterveys- että päihdekuntoutuksen palveluita. Lisäpanostusta tarvittaisiin erityisesti päihteitä käyttävien nuorten palveluihin. Nuorten asunnottomuustyön kannalta Ohjaamo-toiminnan jatkuvuus ja siinä tehtävä matalan kynnyksen asuminen neuvonta on tärkeää. Kunnan koko kapasiteetin hyödyntämisestä hyvä esimerkki on Oulusta, jossa ruokapalveluita tuottava liikelaitos tuo ylijääneen ruuan matalan kynnyksen paikan kävijöille. Asunnottomuuden käsittelyä kokonaisuutena helpottaa esimerkiksi

rahoitusmahdollisuuksista tiedottaminen valtakunnan tasolla, paikallinen ja seudullinen suunnittelu sekä kuntien yhteistyö.

Valtion, erityisesti ympäristöministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tuki koetaan haastatteluiden mukaan tärkeänä asunnottomuustyön koordinoinnissa ja keskustelun ylläpitämisessä. Varsinaisen asunnottomuustyön painopistettä tulisi kuitenkin siirtää kuntien vastuulle. Maakunta- ja soteuudistuksen valmistelu on hidastanut toimintamallien vakiinnuttamista kuntatasolla. Valtion olisi hyvä lisätä kuntien ohjausta ja seurannan tarvetta. Kunnat ovat asunnottomuustyön keskeisimpiä toteuttajia, mutta asunnottomuustyötä ei ole saatu vakiinnutettua tarpeeksi laajasti kuntien perustoimintaan. Tätä selittää osaltaan myös vuosia valmisteluasteella ollut maakunta- ja soteuudistus, joka on luonut epävarmuutta siitä, minkä asioiden hoito on tulevaisuudessa kunnan vastuulla.

Myös suunnitteilla ollut sosiaaliturvauudistus muokkasi asunnottomuuden hoidon kenttää. Asiantuntijahaastattelujen mukaan asunnottomuusasiat ovat hyvin edustettuina kuntien keskusteluagendoilla ja osassa kuntia niitä käsitellään sektoreiden välisissä työryhmissä. Kyselyssä nähtiin keskeisenä myös kuntien ja muiden toimijoiden väliset, yhteiset resurssit ja toimintatavat asunnottomuuden ennaltaehkäisemiseksi. Osassa kuntia on ollut käytössä säännöllisesti kokoontuva yhteistyöryhmä, joka on helpottanut asioiden läpikäyntiä. Haastatteluissa toivottiin, että yhteistyöryhmätyyppinen toimintatapa jatkuisi, ja että mukana olisivat asuntotoimen lisäksi sosiaalitoimen asiantuntijat.

Resursseja tulisi kyselyn vastaajien mukaan kohdentaa myös kolmannelle sektorille, joka on onnistunut kohtaamaan vaikeasti tavoitettavia ihmisiä ja ryhmiä. Tulevaisuudessa kuntien, järjestöjen ja muiden toimijoiden yhteistyö tulee korostumaan. Järjestöt tulevat yhä tiiviimmäksi osaksi palveluiden järjestämistä ja toimivat asunnottomuuden kaltaisten ilkeiden ongelmien (wicked problems) ratkaisualustana tarjoamalla asuntoja, työtä, vaatteita ja ruokaa. Joissakin tilanteissa kolmas sektori voi hoitaa asunnottomuutta kuntaa nopeammin ja joustavammin.

Haastatteluissa nähtiin, että asuntojen rakentamisen ohella on tärkeää kehittää myös tukipalveluita. Tästä esimerkkinä on viittaus ruoka-apuun: ”leipäjonotkaan eivät lopu sillä, että jaetaan lisää leipää”. Asiakkaan näkökulmasta toimiva keino olisi asiakkaan inhimillinen kohtaaminen yhden luukun ja matalan kynnyksen periaatteita noudattaen. Asiantuntijahaastatteluissa nähtiin tärkeänä, ettei ihminen kokisi olevansa ”pallottelun” uhri, vaan ensisuojusta lähtien asuntoa etsittäisiin yhdessä. Matalan kynnyksen yhteydenottoon tulisi olla sekä toimisto että puhelinpalvelu.

Palveluiden kohdentaminen erilaisille asunnottomien ryhmille nähtiin tärkeänä: kuntien tulisi tarjota tarkoituksenmukaista tukea ja tarpeita vastaavia asuntoja esimerkiksi päihitteitä käyttäville ja käyttämättömille nuorille, ikääntyville ja perheille. Asumisen tukemisen

keskiössä on riittävän ja joustavan tuen saaminen hajautettuun asuntokantaan. Kotiin vietävälle tuelle on kysyntää ja sen tuottamisesta on hyviä esimerkkejä kunnissa. Lisäksi tulevaisuuden asunnottomuutta ehkäisevän työn keskeisenä toimenpiteenä on asumisen neuvonta, jonka tulisi olla osa kunnan vakiintunutta sosiaalityötä eikä projektiluontoista. Asunto ensin -periaate ja sen toteuttaminen nähtiin kansainvälisestikin tunnustusta saaneena, hyvänä käytäntönä, jota tulisi vahvistaa kunnissa. Entisten asunnottomien riskiä menettää asuntonsa voidaan vähentää sillä, että vuokrataloyhtiöt ja kunnat seuraavat vuokravelka- ja häiriötilannetta, ja puuttuvat ongelmiin mahdollisimman varhain.

Asunnottomuustyön vakiinnuttaminen kuntien toiminnaksi vaatii käytännön keinojen viemistä kunnan perustoimintaan. Haastatteluissa tärkeimpänä keinona nähtiin asumiseen liittyvä neuvonta (sis. talousneuvonnan), joka tulisi haastateltujen mukaan vakiinnuttaa kuntien toiminnaksi. Haastatteluissa ei kuitenkaan tarkentunut, minkä kunnan toimialan tulisi ottaa vastuu asumisen neuvonnan järjestämisestä. Asumisen neuvonnasta on hyötyä asunnottomuuden ehkäisemiseen laajasti, aina ensimmäisistä hälytysmerkeistä häätöjen estämisiin. Asumisen neuvonnan kautta on saatavissa myös paljon taloudellisia säästöjä. Muiden palvelujen kehittäminen asumisen rinnalla, kuten mm. asumis- ja talousneuvonnan vakiinnuttaminen, lisää muiden asunnottomuustoimenpiteiden vaikuttavuutta. Asumisen neuvonnan lisäksi keskeisinä keinoina nähtiin sosiaalinen luototus ja välitystilien käyttö.

Jatkossa asunnottomuustyössä tulee panostaa paikallisesti etenkin asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn, yhteistyöhön, palveluiden ja asuntojen kohdentamiseen sekä Asunto ensin -periaatteen toteuttamiseen. Asunnottomuuden ehkäisyn tehokkaiksi keinoiksi nostettiin kyselyssä taloudellisten asunnottomuusriskien tunnistaminen ja asunnottomuuden ehkäisyn nostaminen kuntien strategioihin. Yhteistyöstä sekä kuntien sisällä että keskeisten sidosryhmien kanssa on todennettua hyötyä. Kuntien sisällä on tarpeen vahvistaa ja linjata aikuissosiaalityön ja asuntotoimen yhteistyötä, yhteisiä resursseja ja moniammatillista työotetta. Haastatteluissa nähtiin, että kunnissa, erityisesti kasvukeskuksissa ja pääkaupunkiseudulla tulee vahvistaa yhteistyötä. Pääkaupunkiseudulla keskeistä on rakentaa kohtuuhintaisia asuntoja. Tulevaisuudessa on tarpeen parantaa Kelan kanssa tehtävää yhteistyötä asunnottomuuden taloudellisten uhkien vähentämiseksi. Useassa kaupungissa kunnallisesta asuntotuotannosta ja asumisen neuvonnasta vastaa vuokrataloyhtiö, jonka kanssa tehtävää yhteistyötä tulisi tiivistää. Kyselyn mukaan tällä voitaisiin vähentää taloudellisista syistä johtuvaa asunnottomuusuhkaa ja reagoida nopeammin vuokravelkaantumisiin.

6.2 Asunnottomuuden vähentäminen ja ehkäiseminen valtakunnallisella tasolla

Asunnottomuustyötä on tehty valtakunnallisella tasolla vuosina 2008–2019 PAAVO I- ja II- sekä AUNE -ohjelmien avulla. Arvioinnin aineistonkeruussa kerättiin tietoa tulevista valtakunnan tasolla tehtävistä toimista sekä kyselyn, haastatteluiden että työpajan kautta. Kyselyn ja haastatteluiden perusteella asunnottomuustyön valtakunnallisena painopisteenä tulee tulevaisuudessa olla asuntomarkkinoiden toimivuuden edistäminen, kohtuuhintaisen asuntotuotannon varmistaminen sekä Asunto ensin -periaatteen toteuttamisen vahvistaminen. Lisäksi tulevassa asunnottomuustyössä tulisi panostaa erityisesti sosiaalisen asuntotuotannon järjestämisen kannustimiin. Muita asunnottomuustyön tulevaisuuden tarpeita on mahdollista selvittää esimerkiksi ARAn myöntämällä kehittämisrahoituksella. Aiemmin ARAn kehittämisrahan avulla on tutkittu erityisryhmien asumiseen liittyviä uusia toimintamalleja ja niiden käyttöönottoa sekä vaikutusten arviointia. (Tempo Economics 2013)

Asumiseen liittyvää neuvontaa tulisi koordinoida paremmin. Haastatteluissa keinoina nostettiin esiin esimerkiksi valtakunnallinen käsikirja ja valtakunnallinen asumiseen liittyvän neuvonnan puhelinpalvelu. Asumis- ja talousneuvonta tulisi ottaa osaksi perusopetuksen opetussuunnitelman toimeenpanoa osana peruskoulun yläasteen opetussuunnitelmaa. Tällaisella neuvonnalla voidaan estää ja ennaltaehkäistä osaamattomuuden siirtymistä sukupolvilta toisille ja asunnottomuuden uusiutumista. Kyselyssä nostettiin esiin muina asunnottomuuden ennaltaehkäisyn keinoina lastensuojeluun panostaminen ja velkaantumisen hillintä. Lisäksi korostettiin, että tulevaisuudessa painopisteenä tulisi olla ne ryhmät, joiden asunnottomuus ei ole vähentynyt samassa määrin kuin muiden: vapautuvat vangit, maahanmuuttajat, nuoret ja naiset.

Asunnottomuustyön keskeisiä valtakunnallisia toimijoita ovat ympäristöministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö. Muista ministeriöistä arvioinnin empiirisessä aineistossa mainittiin oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö. Ministeriöiden lisäksi ARAn rooli nähtiin tärkeänä kohtuuhintaisen asumisen edistäjänä. Myös Kela tulee sitouttaa vahvemmin mukaan yhteistyöhön.

Arvioinnin työpajassa nostettiin valtakunnallisen tason keskustelussa esiin poliittinen ohjaus ja sen mekanismit sekä asunnottomuusilmiön sisällyttäminen erilaisiin toimenpiteiohjelmiin. Tällöin kysymykseksi nousi, mihin ohjausmekanismeihin asunnottomuusteema otetaan mukaan ja tulisiko käynnistää uusi, oma asunnottomuusohjelmansa. Ympäristöministeriön tähän mennessä tekemää verkostoitumistyötä kiiteltiin. Työpajassa nähtiin, että AUNE-ohjelman loppuessa asunnottomuuden ennaltaehkäisy tulisi sisällyttää muihin sopiviin, esimerkiksi segregaatian tai syrjäytymisen vastaisiin valtakunnallisiin ohjelmiin. Osana asuntopoliittista ohjelmaa asunnottomuustyön toteuttaminen olisi

ympäristöministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriöiden hallinnonalojen vastuulla. Valtakunnallinen asunnottomuustyön toimeenpanon koordinaatiovastuu olisi ARAlla ja THL:llä. Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olisi tulevaisuudessa asumista tukevien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen kehittäminen.

Työpajassa korostettiin, että eri ohjelmatasojen rooleja tulisi selkeyttää. Ohjelmien epäselvät rajat ja päällekkäisyydet, resurssien vajaakäyttö ja asunnottomuusasioiden väliinputoaminen kuntaorganisaatioiden siiloihin nähtiin uhkana asunnottomuustyön kehittämiselle. Asunnottomuus on monitahoinen ilmiö, jonka hallitsemiseksi ja ennakoidmiseksi tulisi asiaa käsitellä moniammatillisesti. Valtakunnallinen työ ei voi olla sektoroitunutta eikä irrallista kunnissa tehtävästä työstä. Asunnottomuusriskin tunnistaminen tulisi olla osa valtakunnallisia toimia (esim. syrjäytymisen ehkäisy ja kotouttamisen edistäminen). Yhtäältä työpajassa tunnistettiin riski, että asunnottomuuden ennaltaehkäisytyö pirstaloituu, jos se kirjataan useammalle toimijalle ja useaan eri toimenpideohjelmaan. Toisaalta vaarana nähtiin toimijoiden riippuvuus asunnottomuusohjelmasta.

Haastatteluissa korostettiin, että riittävä kohtuuhintaisten asuntojen saatavuus on yksi asuntopolitiikan pää tavoitteista. Aiesopimukset ja sopimuksellisuus edistävät valtion ja kuntien välistä yhteistyötä. Asunnottomuustyö suurilla kaupunkiseuduilla olisi kannattavaa nostaa osaksi MAL-sopimuksia. MAL-sopimukset nähtiin toimivana keinona hoitaa sellaisia yhteiskunnallisia kysymyksiä, joilla on kuntarajat ylittäviä ulkoisvaikutuksia. Ylipäänsä nähtiin, että rahoitusta tulisi kohdentaa suurille kaupunkiseuduille, eli sinne, missä asunnottomuutta on eniten. MAL-sopimusten suhde asuntopoliittiseen ohjelmaan tulisi selkeyttää.

Osa haastatelluista toimijoista näki, että tulevaisuudessa on tarvetta uudelle asunnottomuusohjelmalle. Toiset taas katsoivat, että uutta ohjelmaa ei tarvita, vaan riittää, että kuntien resurssit ja osaaminen asunnottomuustyössä turvataan. Löyhän verkoston etuna on helppo vuorovaikutus ja organisatorinen oppiminen, kun taas monitoimijaisessa verkostossa on vaarana, että vastuuta siirretään puolelta toiselle, eikä mikään tahoista kanna kokonaisvastuuta. Työpajassa nähtiin myös, että asunnottomuustyön organisoiminen ohjelmatasolle heikentää työn juurtumista kunta- ja paikalliselle tasolle. Kyselyssä korostettiin asunnottomuusilmiön seudullisuutta ja sitä, että se on lähinnä suurten kaupunkien ongelma. Tällöin tehokkaat keinotkin ovat seudullisia.

Tulevaisuudessa on tärkeää pitää asunnottomuusasia esillä poliittisessa keskustelussa. Erityisesti asunnottomuustyön taloudellisten vaikutusten merkitystä tulisi korostaa päätöksenteossa. Kyselyssä painotettiin hyvien ja toimivien toimintatapojen esiintuomista ja viestimistä valtakunnallisesti.

”Eihän tämä vielä tämä urakka ole loppuun viety. Jatketaan niin kauan, että saadaan rakenteet, jotka purevat ja toimivat.”

Lisäksi nähtiin, että on tärkeää selventää käsitteitä ja toimintatapoja. Muun muassa asuminen neuvonnan, sosiaalityön muotojen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suhdetta tulisi selkiyttää. Lisäksi Asunto ensin -toimintatapaa tulisi selventää ja kehittää. Asunnottomuuden tietopohja on riittämätön, siksi siihen liittyvää tietoa on tuotettava. Jotta asunnottomuusilmiön eri ilmentymiä on mahdollista ennakoida, tilastointi ja seuranta tulisi saada kuntoon. Tietopohjaa voitaisiin myös jatkossa syventää laadullisilla selvityksillä keskeisistä ajankohtaisista aiheista, kuten on jo tehty.

7 Johtopäätökset ja suositukset

Johtopäätökset

Tässä luvussa vastataan arviointikysymyksiin ja esitetään kehittämis ehdotuksia asunnottomuustyön jatkoa varten. Tehtävänä oli selvittää, miten ohjelmien tavoitteet on saavutettu, mitä panostuksia ja toimia valtio, kunnat ja järjestöt ovat tehneet, ja ovatko käytetyt keinot olleet toimivia asunnottomuuden vähentämisessä ja ehkäisemisessä. Arvioinnissa on selvitetty myös ohjelman vaikutuksia. Arvioinnin avulla pyritään kirkastamaan eri toimijoiden roolit ja annetaan suosituksia, miten asunnottomuustyö olisi vaikuttavinta ja tehokkainta järjestää.

Ohjelmien tavoitteiden saavuttaminen ja vaikutukset: PAAVO I ja II -ohjelmien aikana onnistuttiin tavoitteiden mukaisesti vähentämään pitkäaikaisasunnottomuutta sekä purkamaan asuntola-asuminen vuokra-asumisella. PAAVO-ohjelmien vaikutukset ovat olleet pysyviä, sillä aineiston perusteella asunnottomuuden kovimpaan ytimeen kuuluneille asunnottomille pystyttiin tarjoamaan pitkäaikaisia ratkaisuja. PAAVO-ohjelmien aikana kehitettiin ARAn rahoittamaa asumisneuvontaa ja muita asumista tukevia palveluita KASTE-ohjelman rahoituksella. PAAVO-ohjelman vaikutuksesta saatiin vakiinnutettua henkilöstöä, jonka tehtävät liittyvät vähintään osin asunnottomuuden vähentämiseen tai ehkäisemiseen. Useat kehitetyt toimintamallit ovat myös juurtuneet ohjelmakaupungeissa.

Asunnottomuuden ehkäisemiseen tähdänneessä AUNE-ohjelmassa pyritään ehkäisemään erityisesti riskiryhmien asunnottomuutta ja toteuttamaan tämän tavoitteen saavuttamiseksi kohderyhmille suunnattuja hankkeita, kehittämään ja levittämään asumisneuvontaa sekä estämään taloudellisista vaikeuksista johtuvia häätöjä ja kehittämään malleja, joilla vuokranantajien riskejä vähennettäisiin asunnottomien asuttamisessa. Yhtenä tavoitteena oli myös kehittää yhteistyötä kaikkien sektoreiden kesken asunnottomuutta ennaltaehkäisevässä työssä.

AUNE-ohjelman aikana asunnottomuus väheni edelleen ja on kansainvälisestä suuntauksesta poiketen ollut laskusuunnassa. Asunnottomuuden vähentäminen on ollut

haasteellisinta pääkaupunkiseudulla sekä suurissa kasvukeskuksissa, kuten Tampereella, Turussa ja Kuopiossa, joilla kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen puute on vaikeuttanut asunnottomuustyötä. Ohjelman vaikutuksesta syntyi nuorten asunnottomuusriskien vähentämiseksi hyvä yhteistyö matalan kynnyksen neuvonta- ja ohjauspalveluita tarjoavien Ohjaamoiden kanssa. Ohjelman aikana saatiin vakiinnutettua maahanmuuttajien asumisneuvontaa, joka on tärkeä keino maahanmuuttajien asunnottomuuden ehkäisemisessä. AUNE-ohjelmalla ei toistaiseksi ole pystytty ehkäisemään huumeita käyttävien nuorten ja lastensuojelunuorten asunnottomuutta eikä vähentämään haasteellisesti käyttäytyvien päihdeongelmaisten kaltaisten vaikeasti asutettavien ryhmien asunnottomuutta. Ohjelmien arvioinnissa mielenterveyskuntoutujien asunnottomuus tuli esiin päihteiden väärinkäytöstä ja siihen liittyvästä moniongelmaisuudesta aiheutuvana asunnottomuutena.

Asunnottomuuden ehkäisemisen kannalta on myönteistä se, että AUNE-ohjelmassa panostetaan yhä enenevässä määrin esille nousevaan taloudellisista vaikeuksista ja veloista johtuvaan asunnottomuuteen. Ohjelman aikana pystyttiin luomaan käytäntöjä, kuten huoneistoturvavakuutus ja pienlainoitus, joilla voidaan ehkäistä taloudellisista ongelmista aiheutuvaa asunnottomuutta. Toisaalta kiinteistöyhtiöiden näkökulmasta haasteena on ollut se, että asuntoja hakevilla on vuokravelkoja ja maksuhäiriömerkintöjä, joiden ratkaisemiseksi ei ole ollut suunnitelmaa. AUNE-ohjelman aikana asumisneuvonnan käsite ja työjaot kehittyivät, mutta ne vaativat edelleen kehittämistä. Käsitteiden yhdenmukaistaminen voisi helpottaa paikallistasolla asumisneuvontatoiminnan vakinaistamista, kun toiminnan tavoitteet ja roolitukset olisivat lähtökohtaisesti selkeämmät. AUNE-ohjelman aikana kuntien tuli sitoutua siihen, että ne vakinaistaisivat asumisneuvontaa kehittämishankkeen jälkeen. Tätä ei arvioinnin perusteella tapahtunut tavoitteiden mukaisesti. Vaikka esimerkiksi Helsingissä vakituisten asumisneuvojen määrä kasvoi ohjelman aikana, edes kaikissa ohjelmakunnissa ei ole vakinaisesti toimivia asumisneuvoja. Asumisneuvontatoiminnan vakinaistamiseen on vaikuttanut myös sen käynnistyminen laajemmin vasta viime vuosina, sillä noin puolessa asumisneuvontaa järjestävistä kunnista toiminta on käynnistynyt vasta vuonna 2015 tai sen jälkeen. (Oosi ym. 2019). AUNE-ohjelman tuloksiin ja niiden levittämiseen on vaikuttanut myönteisesti se, että ohjelman aikana Verkostokehittäjäthankkeessa on toteutettu systemaattista osaamista levittävää työtä yli ohjelmakaupunkien ja sektoreiden. Ohjelman myötä asunnottomuustyössä tehtävä kansainvälinen yhteistyö on lisääntynyt. Tämä on myönteistä etenkin suurimmissa kasvukeskuksissa tapahtuvan kaupungistumisilmiön ja siihen liittyvään väestön segregoitumiskehitykseen vastaamisen näkökulmasta.

Asunnottomuustyön toteuttaminen kunnissa: Kolmessa asunnottomuusohjelmassa pystyttiin vahvistamaan valtakunnallista poikkihallinnollista yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Myös paikallisella tasolla saatiin vahvistettua jo aiemmin perustettuja asunnottomuustyön tai asuntopolitiikan poikkihallinnollisia ryhmiä tai perustettua uusia. AUNE-ohjelman aikana paikallistasolla asunnottomuustyötä tekevien ammattilaisten välinen

työnjako kehittyi, mutta sektoreiden väliset kuilut vaikeuttivat edelleen asunnottomuustyön toteuttamista. Vaikka paikallisella tasolla asunnottomuustyötä varten laadittiin toimintasuunnitelmia tai asunnottomuus liitettiin osaksi muita paikallistason suunnitelmia, tätä tapahtui vähemmän kuin yhteistyöryhmien perustamista. Syynä on se, että PAAVO-ohjelmasta poiketen AUNE-ohjelmassa kuntien ei tarvinnut sitoutua aiesopimusten lisäksi paikallisiin toimeenpanosuunnitelmiin.

Asunnottomuustyössä paikallisella tasolla keskeisiä toimijoita ovat kuntien lisäksi kuntayhtymät, vuokralatoyhtiöt sekä kolmannen sektorin toimijat ja palveluntuottajat. Kuntien välillä on eroja asunnottomuuden hoidossa ja ehkäisyssä. Kunnat ovat asunnottomuustyön keskeisimpiä toteuttajia, mutta asunnottomuustyötä ei ole saatu vakiinnutettua tarpeeksi laajasti kuntien perustoimintaan. Myönteistä on se, että AUNE-ohjelman mukaista toimintaa on toteutettu myös ohjelmakaupunkien ulkopuolella. Toisaalta ohjelmakaupunkienkin välillä on eroja asunnottomuustyön toteuttamisessa ja tuloksissa: kun osassa kunnista on esimerkiksi monipuolisia asumisratkaisuja asunnottomille, joissakin kunnissa asunnottomuutta on saatettu pyrkiä ratkaisemaan rakentamalla paikkakunnalle ensisuoja.

Tulosten ja vaikutusten vastaaminen tarpeisiin: Kolme asunnottomuusohjelmaa on vastannut hyvin asunnottomuustyön kulloisiakin tarpeita ja painopisteitä. AUNE-ohjelma on kohdentunut arvioinnissa esiin tulleisiin asunnottomuuden riskitekijöihin ja -ryhmiin, kuten ylivelkaantuneet, hädätöuhan alaiset nuoret ja perheet, itsenäistyvät nuoret ja jälkihuoltanuoret sekä maahanmuuttajat. Asunnottomuusilmiö on kuitenkin muuttunut nopeasti AUNE-ohjelman painopisteiden asettamisen jälkeen. Jotkut asunnottomuuden ilmenemismuodot, kuten piiloasunnottomuus ja liikkuvien nuorten poste restante -asuminen ovat yleistyneet. Viime vuosien haaste on maahanmuuttajien laittomasti maassa oleskelu. Ikääntyneiden asunnottomuusuhka on myös noussut esiin jatkossa huomioitavana uutena ilmiönä. AUNE-ohjelmassa on otettu huomioon taloudellisten ongelmien vaikutus asumiseen ylivelkaantumisen kautta, mutta aivan viime vuosina on tapahtunut sellaista asunnottomuusilmiön laajentumista tavallisiin työssä käyviin ihmisiin, jota ei ohjelman tavoitteenasettelussa ole vielä osattu huomioida. Vuokrien nousu sekä ensisijaisten etuuksien leikkaukset, niiden kiristyneet ehdot ja toimeentulotuen maksatuksen siirtyminen Kelan hoidettavaksi ovat aiheuttaneet asunnottomuusriskiä, joka AUNEa suunniteltaessa ei ollut vielä näkyvissä. Ohjelmissa toteutettu valtakunnallinen koordinaatioryhmätyöskentely sekä yhteistyö- ja ohjausryhmätyöskentely eli ohjelman seurantaryhmät, joihin ovat osallistuneet kuntien, valtion ja järjestöjen edustajat, on ollut hyvä foorumi asunnottomuusilmiön seurannassa ja esille tulleisiin tarpeisiin vastaamisessa.

Asunto ensin -periaatteen toimivuus ja tuloksellisuus: Arvioinnin tehtävänä on ollut arvioida Asunto ensin -periaatteen toimivuutta ja tuloksellisuutta. AUNE-ohjelman aikana pyrittiin edistämään PAAVO-ohjelmien tavoin Asunto ensin -periaatetta, joka perustuu pysyvään vuokra-asumiseen asumisyksiköissä tai hajautetusti tavallisessa vuokra-asunnossa

siten, että asuminen ja sen jatkuminen ei ole sidottu palveluiden vastaanottamiseen. Itsenäisen asumisen mahdollistumisen sekä asumisen ja palveluiden eriyttämisen lisäksi periaatteen lähtökohtana on asukkaiden valinnanvapauden ja vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen, kuntoutuminen ja voimaantuminen sekä yhteiskuntaan ja yhteisöihin integroituminen. AUNE-ohjelman aikana asunnottomille ei juurikaan rakennettu uusia asumisyksiköitä. Uusia kohteita olisi ollut tarvetta rakentaa ARAn erityisryhmien investointiavustuksella etenkin haasteellisimmin asutettaville asunnottomille, joille ei ole pystytty antamaan riittävästi tukea hajautettuun asumiseen. Näille asunnottomille olisivat olleet sopivia pienet ja räätälöityä tukea antavat asumisyksiköt. Olemassa olevien asumisyksiköiden määrä ei ollut riittävä myöskään kunnissa, joissa ei ollut jonotusta hajautettuihin asuntoihin, vaan asumisyksiköihin. Vaikka AUNE-ohjelman aikana rakennettiin paljon asuntoja, ne olivat pääosin muita kuin asunnottomien ja asunnottomuusuhan alaisten tarvitsemia kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja. Asuntojen määrällinen tarve oli suurin suurimmissa kasvukeskuksissa, joihin väestö keskittyy entistä enemmän. AUNE-ohjelman aikana kehittyi työikäntöitä, joilla varmistettiin asuntotoimen ja sosiaalitoimen yhteistyönä asunnottomien ohjautumista asuntoihin. Kehittämistä tarvitaan kuitenkin edelleen siinä, kuinka turvataan monisektorisena yhteistyönä vuokra-asuntojen saaminen myös asumisessaan tukea tarvitseville asunnottomille. Kunnissa ei ole riittävästi vaihtoehtoja asumiselle eikä tukipalveluille, joten Asunto ensin -periaatteen mukaiset asunnottoman vaikutusmahdollisuudet eivät toteudu. Myöskään asunnottomien yhteiskunnalliseen osallisuuteen ei ole panostettu riittävästi.

Asunto ensin -periaatteen toteuttamista ja tuloksellisuutta vaikeutti etenkin se, ettei hajautettuun asumiseen ollut saatavilla tarvittavia asumista tukevia palveluita. Useimmilla paikkakunnilla olisi ollut tarjolla asuntoja, mutta ei tarvittavia tukipalveluita, joten asunnottomia ei ohjattu niihin. Useimmissa kunnissa sosiaalitoimessa ei myöskään panostettu riittävästi tuen resursointiin. Tuen määrän lisäksi haasteita on ollut myös tuen laadussa. Kaupungit ovat ulkoistaneet asumisen tukipalveluita siten, ettei laatua ole edellytetty eikä seurattu riittävästi. Yhtenä haasteena on ollut myös se, ettei asukkailla ole velvoitetta ottaa vastaan tukea tavallisessa vuokra-asumisessa, vaikka ammattilaiset kokisivat sen tarpeelliseksi asunnottomuuden uusiutumisen ehkäisemisen kannalta. Asunto ensin -periaate on osoittautunut tulokselliseksi lähestymistavaksi, jonka myötä asunnottomille on saatu aiempaa enemmän asuntoja ja pysyvyttä asumiseen. Asumisen pysyvyydestä kertovat AUNE-ohjelman asiakaskohtaisen seurannan tulokset, joiden perusteella noin 80 % tuetun asumisen asiakkaista onnistui asumisessaan. Toisaalta Asunto ensin -periaatteen mukaiseksi nimetyssä asumisessa on edelleen käytössä määräaikaista vuokrasopimuksia Y-säätiötä lukuun ottamatta. Määräaikaisten vuokrasuhteiden taustalla on usein se, että vuokranantajat kokevat asuttamisen riskit (kuten mahdolliset vuokrarästit ja häiriökäyttäytyminen) suuriksi, koska asumiseen ei ole riittävästi tarjolla tukipalveluita. Asumisen tukipalveluiden saatavuus tulisikin varmistaa, jotta tätä riskiä saadaan pienennettyä.

Suosituks

Asunnottomuusilmiö

Vuonna 2018 hallitus asetti tavoitteeksi asunnottomuuden puolittamisen vuoteen 2022 mennessä. Vuonna 2008-maassamme oli 7 960 yksinäistä asunnotonta ja vuonna 2018 4 882.

Asunnottomuuden määrittämisessä ja tilastoinnissa on tehty kehittämistyötä ohjelmien aikana. ARA on ryhtynyt kehittämään asunnottomuuden tilastointia yhdessä THL:n, Kelan ja pääkaupunkiseudun kuntien kanssa. Ohjelmakunnissa on ollut käytössä myös asunnottomien asumispalvelujen asiakaskohtainen tulo- ja poismuuttotilanteen seuranta. Arvioinnin aikana tuli esille, että tietopohja on riittämätön asunnottomuusilmiön moninaistumisen myötä. Sosiaalihuoltolain mukainen rakenteellinen sosiaalityö edellyttää tiedon tuottamista asiakkaiden tarpeista ja niihin vastaavien sosiaalipalvelujen vaikutuksista.

Sen lisäksi, että tietoa tarvitaan asunnottomien määristä, myös asunnottomat tarvitsevat tietoa asunnoista ja palveluista. Asunnottomat eivät useinkaan ohjaudu tarvittavien palveluiden piiriin eivätkä moniongelmaiset asunnottomat jaksa hakea palveluita eri organisaatioista.

- **Asunnottomuuden käsitteiden ja tilastoinnin kehittämistä tulisi jatkaa.** Nykyinen asunnottomuuden tilastointitapa ei tue kunnissa tehtävää asunnottomuustyötä riittävästi eikä sen kehittämistä, vaan tarvetta on reaaliaikaisemmalle seurannalle. Olisi tarpeen saada tieto esimerkiksi siitä, kuinka moni henkilö vuoden aikana on asunnoton nykyisen vuoden lopussa kerättävän poikkileikkaustiedon lisäksi. Tilastojen lisäksi tarvitaan erillisiä laadullisia selvityksiä asunnottomuudesta. Tässä ovat keskeisessä asemassa valtion toimijoista rekisteriaineistoja ylläpitävä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ja Kela. Asunnottomuuden tilastoinnissa voidaan hyödyntää myös Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) sekä suurten asunnottomuus kuntien asiantuntemusta. Asunnottomuusilmiön seurannassa voitaisiin hyödyntää mm. paikkatietoja, joita käytetään segregaaion purkamista koskevassa toiminnassa. Paikkatietojen avulla voidaan tunnistaa eri tekijöiden avulla alueita, joiden asukkailla on suurempi asunnottomuusriski ja siten kohdentaa toimia näille alueille.
- **Asunnottomuuden ja asunnottomuusriskin puheeksi ottamista tulisi lisätä peruspalveluissa ja erilaisissa neuvontapisteissä. Lisäksi asunnottomille olisi hyödyllistä luoda pääkaupunkiseudulle yhden luukun periaatteella toimivia palvelupisteitä.** AUNE-ohjelman aikana asunnottomuutta ehkäisevää työtä on tehty esimerkiksi yleisissä asumisen neuvontapisteissä, kuten Ohjaamoissa ja Tampereen kaupungin Asuntotorin kaltaisissa paikoissa. Asunnottomuuteen ja siihen liittyvät palvelut, kuten talousneuvonta olisi hyödyllistä ottaa osaksi muita

vastaavia neuvontapisteitä, kuten yhteispalvelupisteitä. Pääkaupunkiseudulla, jossa on paljon asuntoja ja asumisen tukipalveluita tarjoavia tahoja, tarvetta olisi erilliselle ”Asumisen Ohjaamoille”, joiden kautta aikuiset asunnottomat saisivat tarvitsemaansa palveluohjausta. ”Asumisen Ohjaamoiden” tulisi olla nuorten Ohjaamoiden tavoin keskeisellä paikalla muiden palveluiden yhteydessä ja toimia matalan kynnyksen palveluna siten, että niiden kautta pyritäisiin tavoittamaan myös talousongelmien tai muiden syiden vuoksi asunnottomuusuhan alaisia.

Asuntojen hankinta ja rakennuttaminen

Kohtuuhintaisten asuntojen puute on vaikeuttanut pääkaupunkiseudulla ja muissa suurissa kasvukeskuksissa, kuten Tampereella, Turussa ja Kuopiossa, myös asunnottomien asuttamista. Pääkaupunkiseudun ja muiden suurten kaupunkien asuntojen hintakehitys on johtanut kohtuuhintaisten asuntojen alitarjontaan ja ylikysyntään. Näihin haasteisiin vastaamiseksi asunnottomuustyö olisi kannattavaa nostaa osaksi suurten kaupunkien ja valtion välisiä MAL-sopimuksia. Tulevaisuuden toimenpiteiden rahoittamisessa tulisi hyödyntää olemassa olevia avustusmuotoja ja olemassa olevaa asuntokantaa, kuten olemassa olevia tukiyksiköitä, tulevaa ARA-kantaa ja asuntorahoitusta. Erityisryhmien investointiavustusta tulisi käyttää ensisijaisesti asuntojen hankintaan tavallisesti asuntokannasta. Erityisryhmien investointiavustusta ei ole myöskään haettu asunnottomien asumisyksiköiden rakentamiseen, joten rahoituksen lisäämistä tulisi harkita vasta, jos kysyntä kasvaa. Kuntien ja ARA:n yhteistyö on tärkeää rahoituksen kohdentamisessa asunnottomien asumisen järjestämiseen.

- **Asuntojen rahoitukseen on saatavilla riittävästi valtion avustusta. Asuntojen rakennuttamisessa rahoitusta tulisi kohdentaa pääkaupunkiseudulle ja muille suurille kaupunkiseuduille, kuten Tampereen ja Turun seudulle, joissa on eniten asunnon puutteesta johtuvaa asunnottomuutta.**
 - Tässä ovat keinona MAL-sopimukset, joissa voidaan neuvotella kuntien ja valtion kesken paikallisiin tarpeisiin riittävä vuokra-asuntotuotannon määrä.
- **Asuntojen hankinnassa voidaan hyödyntää entistä tehokkaammin olemassa olevia rahoitusmalleja ja asuntokantaa.**
 - Asuntojen hankinnassa on tarpeen jatkaa yhteistyötä yksityisten vuokranantajien kanssa mm. välivuokrausta käyttämällä, jota pidetään hyvänä keinona asuntojen hankinnassa asunnottomille. Välivuokrausta voivat toteuttaa sekä kunnat että järjestöt.
 - Valtion tukemassa yleishyödyllisten asuntoyhteisöjen asuntokannan merkitys asunnottomien asuttamisessa on ollut vaihteleva: esimerkiksi kaupunkien vuokrataloyhtiöt ja Y-säätiöt ovat toimineet aktiivisesti, kun osalla asuntoyhteisöistä

- on hyvin pieni rooli asunnottomien asuttamisessa. Tähän tulisi pyrkiä vaikuttamaan jatkossa ja laajentamaan aktiivisten asuntoyhteisöjen määrää.
- Järjestöjen olisi tarpeen hyödyntää asuntojen hankinnassa STEA-avustuksen ja ARA-lainoituksen yhdistämistä, jotta asuntojen hankintaa voitaisiin tehdä niiden hinnannoususta huolimatta. Rahoitusmallia on käytetty mm. nuorten tukiasuntojen hankinnassa ja sen markkinointia olisi hyödyllistä markkinoida lisätä.
 - Asuntojen hankinnassa on tarpeen kartoittaa paikallinen muu erityisryhmille tarkoitettu rakennuskanta, jotta mahdollisesti tyhjillään olevia tiloja voitaisiin kunnostaa asunnoiksi asunnottomille.
- **ARAn perustehtävänä olevaa vuokra-asukkaiden asukasvalintaohjeistusta koskevaa tiedotusta on tarpeen lisätä.**
 - Kunnissa olisi tarpeen vuokratyöryhmiöiden lisätä tietoutta siitä, etteivät luottotiedoissa olevat vähäiset ja kertaluonteiset maksuhäiriöt ole esteenä asunnon osoittamiselle. Lisäksi kunnissa tulisi laatia yhdessä asunnottomien asunnonhakijoiden kanssa vuokrasaatan turvaavat maksusuunnitelmat.

Asumisen tuen kehittäminen

Asunnottomuusohjelmien aikana on kehitetty Asunto ensin -periaatteen mukaista mallia, jossa tavallinen vuokra-asuminen sekä asukkaalle joustavasti asumiseen annettava tuki ovat eriytyneitä. Asunto ensin -periaatteen myötä asunnottomat ovat saaneet aiempaa useammin pysyviä asumisratkaisuja, mikä tuottaa pidemmällä aikavälillä kustannussäästöjä. Periaatteen mukaisten asumisratkaisujen kehittämistä on vaikeuttanut etenkin hajautetussa asuntokannassa se, ettei sosiaalihuoltolain mukaista asumisen tukea ole ollut tarjolla riittävästi. Sosiaalihuoltolain mukaan viranomaisten on seurattava ja edistettävä erityistä tukea tarvitsevien hyvinvointia ja poistettava epäkohtia. Tässä ovat keinoina muun muassa sosiaalipalvelut (esimerkiksi sosiaaliohjaus), asumispalvelut (esimerkiksi tuettu asuminen ja siihen liittyvä ohjaus) sekä sosiaalisen kuntoutus, jolla annetaan tukea arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan. AUNE-ohjelman aikana on kehitetty asumissosiaalista työtä. Asumissosiaalisen työn kautta on voitu edistää Asunto ensin -periaatteen mukaista vuokra-asumista ja siihen tarjottavaa joustavaa tukea sekä kuntoutumisen mahdollistavaa ja asukasta osallistavaa toimintaa.

PAAVO- ja AUNE-ohjelmien aikana asunnottomuusilmiö muuttui siten, että asuntojen rakentamisen ja hankkimisen sijaan kyse on entistä enemmän asumisen pysyvyyden varmistamisesta sekä asunnon saaneilla asunnottomilla että asunnottomuusriskin alaisilla henkilöillä. Nykyistä asunnottomuutta voidaan poistaa arvioinnin perusteella erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön alaisilla toimilla. AUNE-ohjelman aikana ongelmana on ollut, ettei asumista tukevien sosiaalipalveluiden kehittämiseen ole ollut kohdennettua kansallista

avustusta. Kuntien sisällä samoista resursseista kilpailevat asumisneuvonnasta ja muusta asumisen tuesta vastaavat tahot. Myöskään kuntien kilpailutusten toteuttamistapa ei ole vastannut muuttuviin tarpeisiin, kuten joustavien palvelujen luomiseen yksilöllistä tukea tarvitseville moniongelmaisille asunnottomille. Hyviä toimintamalleja ovat mm. monialaiset tukitiimit, mutta niiden rahoittaminen eri sektoreilta on ollut haasteellista.

- **Asunto ensin -periaatetta tulee kehittää edelleen ja levittää. Asunto ensin -periaatteen toteuttamistapoja on tarpeen yhdenmukaistaa AUNE-ohjelmassa laadittujen laatusuositusten pohjalta. Tätä voidaan tehdä osana käynnissä olevaa Tampereen ja Helsingin yliopistojen muutoslaboratoriahanketta, mutta työ edellyttää myös vahvaa kuntien panostusta kehittämiseen.**
 - Valtion rahoitusta tulee osoittaa Asunto ensin -periaatteen mukaisen asunnottomien hajautetun asumisen ja asumisyksiköiden toteuttamiseen.
 - Jotta periaatetta voidaan toteuttaa käytännössä, kunnissa tulee olla tarjolla Asunto ensin -periaatteen laatusuositusten mukaisesti erilaisia asumisen vaihtoehtoja. Näitä ovat sekä hajautetussa asuntokannassa sijaitsevat vuokra-asunnot että asumisyksiköt, kuten myös päihdeidenkäytön sallivat ja sallimattomat asumisyksiköt.
 - Joustavaa tukea voitaisiin tarjota osana asuntoryhmiä ja asuinkortteleita, jollaista toteutetaan esimerkiksi Setlementtiliiton sukupolvikorttelissa tai kehitysvammaisten asumisryhmämallissa. Ratkaisun myötä asumisyksikön yhteyteen voisi rakentaa asukkaita laajemmin palvelevia asumisen tukipalveluita ja hajautetussa asumisessa osallisuutta lisääviä kohtaamispaikkoja.
 - Kuntien tulee huolehtia, että ne järjestävät itsenäiseen asumiseen ja tuettuun asumiseen sosiaaliohjausta ja muita sosiaalipalveluita. Asunnottomien asumista tukevien palveluiden rinnalla on tarpeen myös kehittää lastensuojelun ja päihdepalveluiden asumispalveluita, joilla on yhteys asunnottomuuden vähentämiseen ja etenkin ehkäisyyn.
 - Ensisuojat ovat päihdehuoltolain mukaisia erityispalveluja eikä niiden avulla ratkaista asunnottomuutta. Asunnottomuuteen tulisi vastata sosiaalihuoltolain mukaisella toimintamallilla, jossa palvelutarpeen arvioinnin myötä asunnottomat voidaan ohjata sopivaan asumismuotoon ja tarvittavien palvelujen piiriin.
 - Kuntien tulee kehittää ostopalveluiden hankintaa siten, että niissä huomioidaan entistä paremmin joustavien palvelupakettien laatiminen asunnottomille sekä palveluiden laatu ja seuranta. Asunnottomien asumisen tukipalveluissa hinta ei saisi olla ainoa kriteeri, vaan vaikuttavuus eli asumisratkaisun pysyvyys ja asiakkaan asuminen tuen tarpeen mukaisesti, ts. ei asumisen tukea yli- tai aliresursoidusti. Kuntaliitolla on tärkeä rooli kuntien ostopalveluosaamisen kehittämisessä sekä sosiaalihuoltolakia koskevan tiedon välittämisessä kunnille.

- **Osana asumissosiaalisen työn kehittämistä tulisi tarkentaa asumisen neuvontaan liittyvät käsitteet ja vastuut valtakunnallisesti sekä välittää tietoa käsitteistä paikallistasolle. Asumisneuvonta, joka sisältää asumis- ja talousneuvonnan tulisi vakiinnuttaa kunnissa vakituiseksi toiminnaksi.**
 - Ohjelmassa ei ole selkeää linjausta valtion tukemaan asuntokantaan kohdistuvan asumisneuvonnan, sosiaalihuoltolakiin perustuvan asumiseen liittyvän neuvonnan ja ohjauksen sekä muiden toimijoiden, kuten järjestöjen, toteuttaman asumiseen liittyvän neuvonnan ja ohjauksen välillä. Tähän tulisi panostaa vielä AUNE-ohjelman aikana, jotta kehitettyjä asumisneuvonnan ja ohjauksen malleja voitaisiin vakiinnuttaa.
 - Asumiseen liittyvän neuvonnan kehittämistä tulee jatkaa ympäristöministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa. Kehittämistyötä koordinoivat ARA ja THL. Asumisen neuvonnan kehittämisrahoitusta on tarpeen jatkaa niille organisaatioille, jotka käynnistävät asumisneuvontaa uutena toimintamuotona. Asumisneuvontaa jo toteuttaneiden organisaatioiden kehittämistyötä voidaan tukea siten, että kunnat saavat vakinaistuneista malleista tuloksiin perustuvaa rahoitusta esimerkiksi tulosperusteisten rahoitussopimusten avulla.
- **Valtion tulee osoittaa kunnille Asunto ensin -periaatteen mukaisen asumisen kehittämiseksi kansallista Kaste-ohjelman tapaista rahoitusta, joka perustui toteutuneisiin kustannuksiin. Kunnat ja järjestöt voivat täydentää kansallista rahoitusta Euroopan sosiaalirahaston rahoituksella, jossa sosiaaliseen osallisuuteen kohdennettavan rahoituksen osuus kasvaa tulevalla ohjelmakaudella.**
 - Valtion kunnille myöntämään rahoitukseen on tarpeen lisätä kannustavuutta esimerkiksi tarjoamalla bonuksia hyvistä tuloksista sekä käynnistämällä vaikuttavuusinvestointeihin perustuvia kokeiluja.
 - Valtion rahoituksen avulla on hyödyllistä kehittää kuntien ja järjestöjen yhteistyömalleja sekä yhteisesti julkisen sektorin ja järjestöjen kesken tuotettuja asumisen tuen palveluita.
 - STEAn vuoden 2020 strategisen linjauksena on erityisryhmien asumismahdollisuuksien ja -valmiuksien parantaminen sekä asunnottomuuden poistaminen. Järjestöjen on hyödyllistä tehdä yhteistyötä ja rakentaa paikallisia asunnottomien asumista tukevia kokonaisuuksia, joilla tuetaan heidän osallisuuttaan yhteiskunnassa. Järjestöt voivat tavoittaa julkisen sektorin palveluiden ulottumattomissa olevia kohderyhmiä sekä kehittää erityisryhmille asumisvalmiuksia, millä voidaan ennaltaehkäistä asunnottomuutta.

Asunnottomuustyön paikallinen jatko

Sekä sosiaalityö että asuntotarjonta ovat tärkeitä osia asunnottomuuden hoidossa ja ennaltaehkäisyssä. Koko kuntaorganisaation tulisi sitoutua asunnottomuuden ehkäisyyn muun muassa tarjoamalla erilaisia tuki- ja ohjauspalveluita. Vaikuttavassa asunnottomuustyössä on kuntatasolla keskeistä organisoituminen, asuntojen saatavuus sekä palveluiden kehittäminen ja integrointi. Osassa kuntia on hyvin toimivia, asunnottomuusasioita käsitteleviä yhteistyöryhmiä, kun taas osassa asunnottomuuden ehkäisy ja hoito on pirstaloitunut organisaatioiden sisällä.

Arvioinnin toteuttamisen aikana AUNE-ohjelma on vielä käynnissä. Ohjelmakaupungeissa ei ole tehty suunnitelmia kehitettyjen toimintamallien jatkamiseksi AUNE-ohjelman jälkeksi ajaksi, mihin on vaikuttanut pääosin ohjelman aikana pitkään suunnitteilla ollut maa- ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteen uudistus. Koska AUNE-ohjelman aikana on luotu hyviä toimintamalleja ja yhteistyön muotoja, paikallisella tasolla on tarpeen käyttää ohjelman loppuvaihe niiden vakiinnuttamiseen sekä siihen liittyvän työn ja resurssien jakamisen suunnitteluun.

Asunnottomuuden vähentäminen ja ehkäiseminen kuntien vakiintuneeksi toiminnaksi vaatii roolien ja vastuiden selkeyttämistä, yhtenäisten käytäntöjen luomista, kokonaisuuk-sien hallintaa, asiakasnäkökulman korostamista sekä asunnottomuuden ehkäisyyn panos-tamista. Asunnottomuuden hoitoon ja ehkäisyyn on poliittista tahtoa, mutta näkemykset keinoista ovat erilaisia. Kuntien asunnottomuustyön vakiintumiseen vaikuttavat mahdol-liset organisaatiomuutokset. Asunnottomuuden ehkäisyä ja hoitoa olisi tarpeen miettiä kuntanäkökulmaa laajempänä, seudullisena kysymyksenä. Kuntien välistä yhteistyötä tulisi syventää erityisesti kohtuuhintaisen vuokra-asuntokannan lisäämisessä. Jatkossa asunnottomuustyössä tulee panostaa paikallisesti asunnottomuuden ehkäisyyn, yhteis-työhön, palveluiden ja asuntojen kohdentamiseen sekä Asunto ensin -periaatteen noudat-tamiseen.

- **Asunnottomuusohjelmien aikana kehittyneet suurten kaupunkien asunnottomuus-työhön liittyvät yhteistyörakenteet ja toimintasuunnitelmat tulee vakinaistaa. Samalla tulee varmistaa, että asunnottomuuden poistaminen ja ehkäisy on otettu mukaan suurimpien kaupunkien toimintasuunnitelmiin ja strategioihin.**
 - Yhteistyötä paikallisten toimijoiden, kuten kuntien, vuokratyöryhtiöiden, kolmannen sektorin ja palveluntuottajien kanssa tulisi vahvistaa. Suurimpiin kaupunkeihin tulisi perustaa asunnottomuusasioita käsittelevä yhteistyöryhmä tai varmistaa, että olemassa olevat yhteistyöryhmät säilyvät AUNE-ohjelman päättymisen jälkeen. Yhteistyöryhmissä voidaan seurata asunnottomuuden kehittymistä, kehittää tapoja tunnistaa asunnottomuusriskissä olevat ihmiset sekä suunnitella paikallisiin tarpeisiin vastaavaa palvelutarjontaa. Paikallisilla yhteistyöryhmillä voidaan varmistaa asunnottomuustyön jatkuvuus henkilö- ja organisaatiotason muutoksista huolimatta.

- Kuntien välillä on eroja asunnottomuuden ehkäisyn organisoimisessa, minkä vuoksi parhaiden käytäntöjen jakamiseen on tarvetta. Asunnottomuustyön hyviä toimintatapojen jakamista tulee edistää kaupunkien välillä.
- Asunnottomuustyön juurruttamisessa kuntiin lisätään kuntien välistä yhteistyötä ja osaamista. Verkostokehittäjä-hankkeessa tehtyä valtakunnallista työtä, jossa on koulutettu valtakunnallisesti eri sektoreiden ammattilaisia, on tarpeen jatkaa pysyväisluonteisesti STEAn Ak-rahoituksella.

Asunnottomuustyön valtakunnallinen jatko

Asunnottomuustyö on monimutkainen ilmiö, mikä edellyttää hyvin monenlaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Tämä haastaa asunnottomuustyön hallintaa ja rahoitusta sekä eri toimijoiden vastuita. Ilmiön monisyisyys haastaa myös ehkäisyä: on yhä vaikeampaa arvioida, mitkä tekijät tulevaisuudessa voivat sysätä ihmisiä asunnottomuusriskin alaisiksi. Asunnottomuuden hallitsemiseksi ja ennakoidmiseksi tulisi tehdä entistä vahvemmin moni-sektorista ja moniammatillista yhteistyötä.

Tulevaisuudessa asunnottomuustyön valtakunnallisena painopisteenä tulee olla Asunto ensin -periaatteen vahvistaminen asunto- ja sosiaalipolitiikan keinoilla. Asunnottomuustyön valtakunnallisen kehittämisen kannalta on tärkeää selkeyttää eri politiikkalohkojen ja organisaatioiden rooleja niiden lakisäateisten tehtävien mukaisesti. Asunnottomuuden vähentäminen ja ehkäiseminen tulee huomioida aihepiiriin liittyvissä keskeisissä valtakunnallisissa toimenpideohjelmissa ja suunnitelmissa. Asunnottomuustyö on tarpeen kytkeä hyvinvoinnin edistämistyöhön sekä huomioida Asunto ensin -periaatteen ja sosiaalihuoltolain mukainen asunnottomien osallisuus. Asiakkaiden osallisuuden lisääminen ja yksilöllisyys ovat tekijöitä, joiden avulla on pystytty löytämään asumisen ratkaisuja myös vaikeimmin asutettaville henkilöille ja lisäämään siten asunnottomuustyön vaikuttavuutta.

- **Kolmen asunnottomuusohjelman arvioinnin perusteella asunnottomuustyö ei ole vakiintunut kuntien perustoimintaan. Arviointi suosittelee, että tulevalla hallituskaudella vuosina 2019–2023 toteutetaan valtakunnallinen asunnottomuustyön kuntiin vakiinnuttamisen hanke. Asunnottomuushanketta hallinnoisivat THL ja ARA yhteistyössä, millä varmistetaan sekä asuntopolitiikan että sosiaalipolitiikan huomiointi hankkeessa. Valtakunnallisen asunnottomuushankkeen myötä varmistetaan valtioneuvostotasoisesti, että keskeiset ministeriöt ja yhteistyötahot, kuten Kela, ovat mukana asunnottomuusasioiden käsittelyssä. Hankkeessa ohjataan kuntia tulospohjaisesti asunnottomuustyön juurruttamiseen.**
 - Asunnottomuusilmiö ja siihen vaikuttavat tekijät muuttuvat nopeasti, joten tarvitaan sisällöltään ja toimenpiteiltään joustava hanke. Asunnottomuushankkeen toimenpiteet suunnitellaan vuosien 2019–2023 hallituskaudelle, jolloin toteutetaan

hankkeen tulosten ja vaikutusten väliarviointi. Hankkeen linjauksia ja toimenpiteitä täsmennetään tarvittaessa arvioinnin perusteella.

- Hankkeen keskeinen tavoite on asunnottomuuden poistaminen sosiaalihuollon palveluiden käyttämisen ja kehittämisen keinoin. Hankkeen tavoitteena on myös edistää kohtuuhintaista asuntotarjontaa asunnottomuusriskissä oleville pääkaupunkiseudulla ja muissa kasvukeskuksissa. Tässä ovat hyvänä välineenä MAL-sopimukset.
- Asunnottomuushanke sisältää myös taloudellisen asunnottomuusriskin tunnistamisen ja asunnottomuuden ehkäisyn toimenpiteiden toteuttamisen. Taloudellisista syistä johtuva asunnottomuusriski on kasvanut. Tukipalveluiden puolella tulisi korostaa varhaiseen tukeen investoimista, joka maksaa itsensä takaisin pitkällä tähtäimellä.
- Vuokranantajien riskiä antaa asunto vaikeasti asutettaville henkilöille voitaisiin lieventää talous- ja velkaneuvontaa lisäämällä. Vuodesta 2019 lähtien oikeusaputoimistot vastaavat talous- ja velkaneuvonnasta, jota tarjotaan neuvontapuhelimen, käyntiasioinnin, etäpalvelun ja sähköpostin avulla. Asunnottomuus on tärkeä ottaa teemaksi käynnistytvässä oikeusministeriön ja valtakunnan voudin yhteistyöhankkeessa, jossa on tavoitteena kehittää kansalaisten neuvontaa talouden hallinnassa ja ehkäistä velkaongelmia. Jatkossa on hyödyllistä arvioida vuonna 2020 päättyvän Asumistalousneuvonta ASTA -hankkeen tuloksia ja selvittää, mitkä ovat kuntien ja kuntayhtymien ja/tai niissä toimivien yleishyödyllisten vuokratilayhteisöjen kannalta parhaita keinoja talousongelmaisten vuokralaisten auttamisessa.
- Asunnottomuushankkeeseen otetaan mukaan suurimpia asunnottomuuskuntia (ydinkehä) sekä asunnottomuuden poistamisesta kiinnostuneita kuntia, jotka haluavat kehittää toimintaansa Asunto ensin -periaatteen mukaiseksi ja parantaa kunnan asunottomien huonoja asumisololoja.
- Hankkeeseen rakennetaan tulosten saavuttamiseen kannustavia mekanismeja. Näitä ovat PAAVO-ohjelmassa käytetyt paikallisen tason toimintasuunnitelmat sekä seurantatiedot, jollaisia ovat AUNE-ohjelmassa käytetyt asumisen pysyvyydestä kertovat tiedot ja muut tuloksista kertovat tiedot sekä taloudellisista tuloksista palkitsevat kannustimet. Hankkeeseen rakennetaan tulosten arviointi, joka perustuu Asunto ensin -periaatteen laatusuosituksille. Periaatteen toteuttamista seurataan säännöllisesti vuosittain sekä tuetaan taloudellisesti hyvin edenneitä kuntia bonusmallilla tai muilla kannustimilla, jotka rahoitetaan kansallisella Asunto ensin -kehittämisrahoituksella (ks. kohta asumisen tuen kehittäminen).

- **Arviointi suosittelee, että valtakunnallisen asunnottomuustyön kuntiin juurruttamisen hankkeen lisäksi käynnistetään ympäristöministeriön hallinnoima ja asiantuntijaorganisaation toimeenpanema asuntopoliittinen ohjelma. Asuntopoliittisessa ohjelmassa huomioidaan asunnottomuuden ehkäiseminen sekä varmistetaan, että asuntotuotanto, tonttipolitiikka ja maankäytön suunnittelu tukevat tätä tavoitetta. Asunnottomuuden ehkäisy kirjataan myös muihin sopiviin valtakunnallisiin ohjelmiin ja hankkeisiin, kuten syrjäytymisen ehkäisyyn hankkeeseen.**

Yhteiskuntapoliittinen vaikuttaminen

- **Asunnottomuuden vähentäminen ja ehkäiseminen tulee huomioida osana yhteiskunnallisten päätösten sosiaalisten vaikutusten arviointia.**

Tämän päivän laaja-alaisuutta asunnottomuusilmiötä voidaan tarkastella yleisemmin suhteessa harjoitettuun yhteiskuntapolitiikkaan. Asunnottomuusilmiö koskettaa aiempaa laajempia ihmisryhmiä ja taloudelliset vaikeudet ovat yleistyneet asunnottomuuteen joltaneina syinä. Suomi on sitoutunut toteuttamaan Eurooppa 2020 -strategiassa tunnistettuja haasteita, joista yksi on köyhyyden torjunta. Tilastollisesti tarkasteltuna suhteellinen köyhyys sekä köyhyys- ja syrjäytymisriskissä elävien osuus on maassamme hieman vähentynyt. Toisaalta yhä useampi elää kokonaan perusturvan varassa ja tulottomien kotitalouksien eli niiden, joilla ei ole muita tuloja kuin perustoimeentulo ja sen lisäksi mahdollisesti asumistuki, lapsilisä- tai elatusapu- tai tuki, on kasvanut. Myös köyhyyskokemukset ovat lisääntyneet ja köyhyys on lisääntynyt etenkin kaupunkiseuduilla, joilla eläminen on kallista. Arvioinnissa esiin tulleet sosiaaliturvajärjestelmän puutteet ja asunnottomuusriskiä lisäävät käytännöt puolestaan kertovat sosiaalietuusjärjestelmän kokonaisuudistustarpeesta. Erityisesti tulisi tarkastella ensisijaisten etuuksien tason ja nousevien asumiskustannusten keskinäistä suhdetta.

Ylivelkaantumisen vaikutus asunnottomuusriskin lisääntymiseen on arvioinnissa esitettyjen näkemysten mukaan ilmeinen. Tähän on ollut vaikutusta muun muassa pikavipit sallivalla lainsäädännöllä ja väljällä korkokattosäätelyllä. Vuonna 2019 voimaan tulevaksi suunnitellun hallituksen esityksen mukaan korkokattoa madalletaan, mitä voidaan pitää positiivisena askeleena ylivelkaantumisen ehkäisemisessä.

Uuden asunnottomien ryhmän, laittomasti maassa oleskelevien, osalta asunnottomuus on yhteydessä myös harjoitettuun maahanmuuttopolitiikkaan ja turvapaikkaprosessiin, jotka mahdollistavat tämän ryhmän olemassaolon sekä siihen kuuluvien henkilöiden ja perheiden asumistilanteen. Ikääntyneiden nouseminen yhdeksi asunnottomuusriskissä olevaksi ryhmäksi saattaa puolestaan olla yhteydessä pienituloisuuteen ja päihteiden liikakäyttöön. Se voi olla yhteydessä yleisemmin myös yhteiskunnassa lisääntyneeseen

digitalisaatioon ja palvelujärjestelmien monimutkaistumiseen, jotka hankaloittavat monien iäkkäiden ihmisten omien asioiden hoitoa.

Arvioinnissa saatiin runsaasti viitteitä siitä, että viime vuosina asunnottomuus on ainakin osittain seurausta laajemmista yhteiskuntapoliittisista linjauksista ja toimenpiteistä. Näyttäisi siltä, että monien päätösten tueksi olisi pitänyt tehdä huolellisia sosiaalisten vaikutusten arviointeja eriarvoistumisen ehkäisemiseksi. Asunnottomuusilmiön monimuotoistuesssa ja laajentuessa asunnottomuuden ehkäisy ei ole ratkaistavissa pelkästään asuntopoliittisin keinoin eikä asunnottomiin kohdistuvien korjaavien toimien avulla. syrjäytymisen ja segregaaation pysäyttämiseksi tarvitaan laajempia, eri sektoreita koskevia yhteiskuntapoliittisia uudistuksia sekä niiden sosiaalisten vaikutusten arviointia. Tarvitaan myös useiden hallinnon sektoreiden yhteistä vastuunottoa asunnottomuusilmiöstä.

Liitteet

Liite 1. Lista haastateltujen asiantuntijoiden organisaatioista

Valtakunnalliset toimijat

ARA (2)
Kela (2)
Kuntaliitto (1)
Ohjelmajohtajat (3)
Oikeusministeriö (1)
Sosiaali- ja terveysministeriö (1)
Ympäristöministeriö (2)

Kaupungit

Helsinki (4)
Espoo (3)
Jyväskylä (2)
Kuopio (3)
Lahti (2)
Oulu (1)
Pori (1)
Tampere (3)
Vantaa (4)
Turku (1)
Järvenpää (1)

Kiinteistöyhtiöt

Järvenpään Mestariasunnot (1)
VTS-kodit (1)
Helsingin kaupungin asunnot Oy (1)
Oulun Sivakka Oy (1)
Hyvinkään Vuokra-asunnot Oy (1)

Järjestöt

Helsingin Diakonissalaitos (2)
Jyväskylän Katulähetys ry (1)
Päijät-Hämeen sosiaalipsykiatrinen säätiö (1)

Rauman Seudun Katulähetys ry (1)
Silta-Valmennusyhdistys ry (1)
Sininauhasäätiö (1)
Työterapinen yhdistys ry (1)
Vailla vakinaista asuntoa ry (1)
Y-säätiö (2)

Kokemusasiantuntijat

Jyväskylä (2)

Haastatteluteemat

Asunnottomuusilmiö ja sen kehittyminen

- Millaista asunnottomuus oli asunnottomuusohjelmakausien alkaessa 2008, mitä ryhmiä se koski ja miten se ilmeni?
- Miten mielestäsi tuolloin asunnottomina olleiden asumisen ja asumisen tukipalvelujen tarpeisiin pystyttiin vastaamaan? Miten Asunto ensin -periaate ja silloiset asumisratkaisut toimivat heidän kohdallaan?
- Miten ilmiö muuttui tästä eteenpäin? Tuliko uusia asunnottomien ryhmiä/asunnottomuuden ilmenemismuotoja? Miten asumisen ja palvelujen tarpeet muuttuivat?
- Miten asunnottomuusilmiö on muuttunut eri ihmisryhmien kohdalla ja mitkä erityiset heitä koskevat tekijät ovat vaikuttaneet tähän?
- Millaista on tämän päivän asunnottomuus ja miten se poikkeaa aiempien ohjelmakausien aikaisesta asunnottomuudesta? Miten se ilmenee ja keitä se erityisesti koskee?
- Onko joitain ihmisryhmiä, joita asunnottomuusriski tulee erityisesti lähitulevaisuudessa koskemaan? Onko joitain tekijöitä, jotka lisäävät tiettyjen ihmisryhmien asunnottomuusriskiä?
- Millaisia erityispiirteitä/haasteita tämän päivän asunnottomuuteen ja sen vähentämiseen liittyy?
- Millainen ilmiö on piiloasunnottomuus? Miten laajaa se on ja mitä ihmisryhmiä se koskee? Miten piiloasunnottomuus tulee ilmi ja miten siitä saadaan luotettavaa tietoa?
- Miten tämän päivän asunnottomuutta voidaan ennaltaehkäistä ja minkä tahojen tulisi tässä asiassa toimia?

Asunnottomuustyön tilanne

Mikä on asunnottomuustyön tilanne kunnassasi? *Kysytään vain kuntien haastateltavilta*

- Miten asunnottomuustyö on organisoitu nykyisin kunnassa/järjestössä? (täsmennetyt kysymykset taustatietojen pohjalta)
- Miten asunnottomuus on muuttunut 2010-luvulla paikallistasolla/valtakunnallisesti?

- Miten asunnottomuutta pyritään vähentämään ja ehkäisemään? Ovatko käytettävät keinot olleet toimivia asunnottomuuden vähentämisen ja ehkäisyn kannalta?
- Mitä muutoksia asunnottomuutta vähentävässä ja ehkäisevässä asunnottomuustyössä on tapahtunut 2010-luvun aikana? Mitä toimia ja muutoksia on tapahtunut järjestön, kunnan ja valtion rooleissa asunnottomuusohjelman vaikutuksesta?

Asunto ensin -periaate

- Miten Asunto ensin -periaatetta on toteutettu käytännössä?
- Miten hyvin se on toiminut a) asumisyksiköiden ja b) hajautetussa asumisessa tavallisessa asuntokannassa asuvien kohdalla?
 - Miten asumisratkaisuihin on toteutunut asiakkaiden tarpeita vastaavien palvelujen ja tuen saatavuus (asumisen tuen lisäksi esim. aikuissosiaalityö ja kuntoutumisen tuki?)
 - Missä määrin asiakkaat ovat pystyneet tuen turvin pitämään asuntonsa?
 - Miten on toteutunut asiakkaan valinnan mahdollisuus ja asumisen pysyvyys (ovatko asunnot koteja, joista ei tarvitse muuttaa)?
- Mitkä ovat parhaita käytäntöjä asunnottomuustyössä a) kunnassasi, b) valtakunnallisesti?

Asunnottomuusohjelmien resurssit ja talous

- Miten kuvailisit asunnottomuusohjelmien taloudellisia resursseja?
- Miten hyvin asunnottomuusohjelmien taloudellisten resurssien jako on onnistunut?
- Miten kuvailisit ohjelmien taloudellisia resursseja suhteessa ohjelmien lopputuloksiin?
- Mihin osa-alueisiin olisi mielestäsi pitänyt käyttää enemmän taloudellisia resursseja? Entä vastaavasti, mihin osa-alueeseen olisi riittänyt vähempi resursointi?

Kolmen asunnottomuusohjelman vaikutuksista

- Mikä merkitys asunnottomuusohjelmalla on ollut kunnassa/järjestössä tehtävään asunnottomuustyöhön?
- Ovatko ohjelmien tavoitteet ja keinot sekä tehdyt painopisteiden muutokset (pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisestä asunnottomuuden ehkäisyyn) vastanneet asunnottomuudessa tapahtuneisiin muutoksiin a) paikallistasolla, b) valtakunnallisesti
- Mikä on asunnottomuusohjelmien yleisempi merkitys asunnottomuustyöhön? Mitä vaikutuksia niiden avulla on saatu aikaan?
- Onko asunnottomuusohjelman tavoitteita saavutettu a) paikallistasolla, b) valtakunnallisesti c) taloudellisesti

**Asunnottomuustyön toteuttamisesta kunnissa ja maakunnissa Asunnottomuustyön
jatkotoimenpiteiden tarpeista ja suuntaamisesta tulevaisuudessa**

- Kuinka maakunta- ja soteuudistus tulee toteutuessaan vaikuttamaan asunnottomuustyön organisointiin a) kunnassasi, b) sidosryhmissä?

Miten asunnottomuustyö olisi vaikuttavin ja tehokkain järjestää?

- Mikä olisi kuntien/maakuntien/valtion rooli asunnottomuustyössä?
 - Millä keinoin asunnottomuuden vähentäminen ja ehkäiseminen saataisiin kuntien /maakuntien vakiintuneeksi toiminnaksi?
- Mitä painopisteitä ja toimenpiteitä tarvitaan asunnottomuuden vähentämiseksi ja ehkäisemiseksi vuoden 2019 jälkeen?

Liite 2 a. Kyselyn vastaanottaneet kunnat

Kunta	Asunnottomien määrä vuonna 2017	Kunta	Asunnottomien määrä vuonna 2017
Helsinki	3760	Kokkola	14
Espoo	653	Savonlinna	13
Turku	452	Karkkila	12
Vantaa	256	Inari	12
Tampere	223	Loviisa	11
Jyväskylä	131	Kirkkonummi	11
Kuopio	128	Raahe	10
Nurmijärvi	98	Kempele	10
Oulu	97	Rovaniemi	9
Pori	90	Sastamala	8
Kerava	60	Muurame	8
Joensuu	58	Siilinjärvi	8
Järvenpää	55	Ii	8
Vihti	53	Kouvola	8
Lahti	53	Lohja	7
Hyvinkää	50	Mäntsälä	7
Mikkeli	49	Akaa	7
Kauniainen	48	Liperi	7
Porvoo	47	Kemi	7
Raisio	44	Hamina	7
Riihimäki	43	Kurikka	7
Kangasala	35	Naantali	6
Vaasa	30	Saarijärvi	6
Kotka	26	Laukaa	6
Salo	25	Heinola	6
Lappeenranta	25	Uusikaupunki	5
Forssa	24	Äänekoski	5
Tornio	24	Keuruu	5
Seinäjoki	23	Suonenjoki	5
Raasepori	21	Kontiolahti	5
Kaarina	19	Ilmajoki	5
Iisalmi	18		
Rauma	18		
Ylöjärvi	17		
Tuusula	16		
Nokia	16		

Liite 2 b. Kyselylomake

Kysely asunnottomuusohjelmien (PAAVO I, PAAVO II, AUNE) toteutuksesta ja vaikutuksesta paikallistasolla

Asunnottomuustyön organisointi ja oma asema

1. Edustan
 - ☐ Vuokrataloyhtiötä
 - ☐ Sote-kuntayhtymää
 - ☐ Kunnan asuntotoimea
 - ☐ Kunnan sosiaalitoimea
 - ☐ Kunnan muuta hallinnonala
 - ☐ Järjestöä tai säätiötä
 - ☐ Muuta, mitä tahoa?
2. Kuka hoitaa edustamassasi organisaatiossa asunnottomuusasioita?
 - ☐ Erillinen yksikkö/osasto
 - ☐ Asunnottomuusasioita hoitaa päätoiminen henkilö/asiantuntija Asunnottomuus asiat hoidetaan osana muuta työnkuvaa, mitä
 - ☐ Jokin muu järjestely, mikä?
3. Onko edustamassasi organisaatiossa tehty vuosina 2008–2018 organisatorisia muutoksia asunnottomuusasioiden suhteen?
 - ☐ Yhteistyöryhmiä (esim. asiakasohjaus, eri toimialojen edustajista koostuva ryhmä), millaisia
 - ☐ Sopimuksia, joissa määritellään eri toimijoiden vastuita ja panostuksia asunnottomuustyössä, millaisia?
 - ☐ Strategioita/suunnitelmia, joissa huomioidaan asunnottomuustyö, millaisia?

Asunnottomuustyön tilanne

4. Millaisia muutoksia asunnottomuustyössä on tapahtunut vuosina 2008–2018
 - a. paikallisella tasolla yhteistyössä seuraavien toimijoiden kanssa (valtion toimijat, kuten ARA, järjestöt, kunta, kuntayhtymä, asuntotoimi, vuokranantajat, asumisen tukipalveluita tuottavat yritykset)

b. Keinoissa, joilla pyritään ennalta ehkäisemään tai vähentämään asunnottomuutta?

ARAn asunnottomuustilastoinnissa asunnottomiksi määritellään ihmiset, joilla ei ole omaa asuntoa (vuokra-tai omistus) ja jotka elävät: 1.ulkona, porrashuoneissa, ns. ensisuojoissa 2.asuntoloissa tai majoitusliikkeissä3.huoltokotityyppisissä asumispalveluyksiköissä, kuntouttavissa yksiköissä, sairaaloissa tai muissa laitoksissa ja 4.tilapäisesti tuttavien ja sukulaisen luona asunnon puutteen vuoksi

AUNE-ohjelman periaatepäätöksessä on kuvattu asunnottomuuden riskiryhminä 1. äskettäin asunnottomaksi ajautuneet, 2. pitempään asunnottomana olleet sekä 3. asunnottomuuden uhkaamat ihmiset, kuten ylivelkaantuneet ja hädän uhkaamat nuoret tai perheet, osa lapsuudenkodista itsenäistyvistä nuorista, laitoksista itsenäiseen asumiseen siirtyvät mielenterveys- ja päihdekuntoutujat, lastensuojelun jälkihuollon asiakkaat sekä osa 21 -vuotta täyttävistä jälkihuollon päättävistä nuorista, kotoutumisessa epäonnistuneet oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat sekä vankilasta asunnottomina vapautuvat tai koevapauteen siirtyvät vangit.

5a. Onko asunnottomuus mielestäsi muuttunut vuosina 2008–2018?

	Ei lainkaan	Vähän	Jonkin verran	Paljon
Tyypilliset asunnottomien ryhmät				
Asunnottomuuden riskiryhmät				
Asunnottomuuden syyt				

b. Jos mielestäsi on, miten se on muuttunut?

Asunnottomuusohjelmien tuntemus ja toteutus

6. Arvioi kuinka hyvin tunnet asunnottomuusohjelmat.

	Erittäin huonosti	Huonosti	Keskin-kertaisesti	Hyvin	Erittäin hyvin
PAAVO I (2008–2011)					
PAAVO II (2012–2015)					
AUNE (2016–2019)					

7a. Kuinka hyvin tunnet ohjelmien taloudelliset resurssit?

Taloudellisilla resursseilla tarkoitamme kuntien ja valtion asuntojen hankintaan ja rakennuttamiseen, asumista tukeviin palveluihin ja kehittämishankkeisiin asetettuja panoksia.

	Erittäin huonosti	Huonosti	Keskin-kertaisesti	Hyvin	Erittäin hyvin
PAAVO I (2008–2011)					
PAAVO II (2012–2015)					
AUNE (2016–2019)					

Arvioi seuraavia väitteitä.

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Ohjelmien taloudelliset resurssit ovat yleisesti ottaen olleet riittäviä					
Taloudelliset resurssit on sovitettu hyvin yhteen ohjelmien tavoitteiden kanssa					
Ohjelmien rahoitus on kohdennettu onnistuneesti olemassa oleviin tarpeisiin					
Ohjelmien taloudellisia resursseja on kohdennettu riittävästi henkilöstön palkkaamiseen					
Ohjelmien taloudellisia resursseja on hyödynnetty ylipäättään tehokkaasti					
Ohjelman tulokset ovat riittäviä suhteessa käytettyihin taloudellisiin resursseihin					

- b. Halutessasi voit kommentoida edellä mainittuja väitteitä

- c. Perustele vastauksesi ja kerro myös, kuinka paljon resursseja (taloudellisia ja henkilöresursseja) tulisi vuositasolla suunnata asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn ja hoitoon?

- d. Mihin asunnottomuustyön resursseja tulisi kohdistaa jatkossa?

Ei lainkaan	Vähän	Melko vähän	Melko paljon	Erittäin paljon
----------------	-------	----------------	-----------------	--------------------

Asunnottomuutta ennaltaehkäiseviin palveluihin

Asuntojen hankintaan ja rakennuttamiseen

Asumista tukeviin palveluihin

Kuntien väliseen yhteistyöhön asunnottomuustyössä

Muuhun, mihin?

Kaikissa asunnottomuusohjelmissa on edistetty Asunto ensin- periaatetta. Asunto nähdään siinä perustana, jonka turvaaminen mahdollistaa muiden ongelmien ratkaisemisen. Asunto ensin - periaatteen lähtökohtia ovat mm. huoneenvuokralain mukainen pysyvä asuminen asumisyksiköissä tai tavallisessa vuokra- asunnossa (hajautetussa asumisessa) siten, että asuminen ja sen jatkuminen ei ole sidottu palveluiden vastaanottamiseen, ja asumisen tukipalvelut joustavat asiakkaan tarpeen mukaan. (lisätietoa <https://asuntoensin.fi/assets/files/2017/10/Laatusuosituksset.pdf>)

Kuinka hyvin tunnet Asunto ensin -periaatteen?

- ☐ En lainkaan
- ☐ Huonosti
- ☐ Keskinkertaisesti
- ☐ Hyvin
- ☐ Erittäin hyvin

8a. Arvioi seuraavia Asunto ensin -periaatteen toimivuudesta ja tuloksellisuudesta kertovia väittämiä.

Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
----------------------	--------------------------	-----------------------------	----------------------------	------------------------

Asunto ensin -periaate on toiminut
asumisyksiköissä hyvin

Asunto ensin -periaate on toiminut
tavallisessa vuokra-asumisessa
hyvin

Asunto ensin -periaatteen
toteuttamiseksi on ollut saatavilla
riittävästi vuokra-asuntoja

Asunto ensin -periaatteen
toteuttamiseksi on ollut saatavilla
riittävästi asumista tukevia
sosiaali- ja muita palveluita (ml.
kuntoutuspalvelut)

Asunto ensin -periaate on
tuonut yksilölliseen tarpeeseen
vastaavampia ja pysyvämpiä
ratkaisun asunottomille

b. Miten Asunto ensin -periaate on näkynyt omassa työssäsi/alueellasi? Kerro esimerkiksi siitä, millaisia asumisen ja tuen palvelumalleja on käytössä?

c. Miten Asunto ensin -periaatteen käytännön toteuttamista asumisessa ja tukipalveluissa tulisi kehittää?

Asunnottomuusohjelmien vaikutukset

Asunnottomuustyö on asunnottomuutta vähentävää ja ennalta ehkäisevää toimintaa, jota tehdään valtion, kunnan ja järjestöjen toimintana. Asunnottomuustyötä ovat mm. asuntojen hankinta tai rakennuttaminen, asumisneuvonta ja muut asumista tukevat palvelut sekä ammattilaisten osaamisen kehittäminen

9a. Arvioi, miten paljon vaikutusta asunnottomuusohjelmilla on ollut asunnottomuustyöhön paikallisella tasolla?

- ☐ Ei lainkaan
- ☐ Vähän
- ☐ Keskinkertaisesti
- ☐ Paljon
- ☐ Erittäin paljon

b. Mitä vaikutusta asunnottomuusohjelmilla on ollut paikallistasolla tehtävään asunnottomuustyöhön?

c. Mikä ohjelman toimenpide on ollut paikallistasolla toimivin ja tehokkain? Mikä on ollut mielestäsi paras tapa ennalta ehkäistä ja/tai vähentää asunnottomuutta?

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus kokoaa asuntomarkkinaselvityksessä tilastotietoa asunnottomien määrästä käyttämällä seuraavassa taulukossa esitettävää luokittelua.

Asunnottomuuden uhkaamia riskiryhmiä ovat AUNE- ohjelman periaatepäätöksessä esitetyt ryhmät, jotka on mainittu kyselyn sivulla 1.

- 10a. Missä määrin asunnottomuutta on mielestäsi vähennetty tai ennaltaehkäisty vuosina 2008–2018 asunnottomuusohjelmien (PAAVO I, PAAVO II sekä AUNE)? toimenpiteillä seuraavien ryhmien kohdalla?

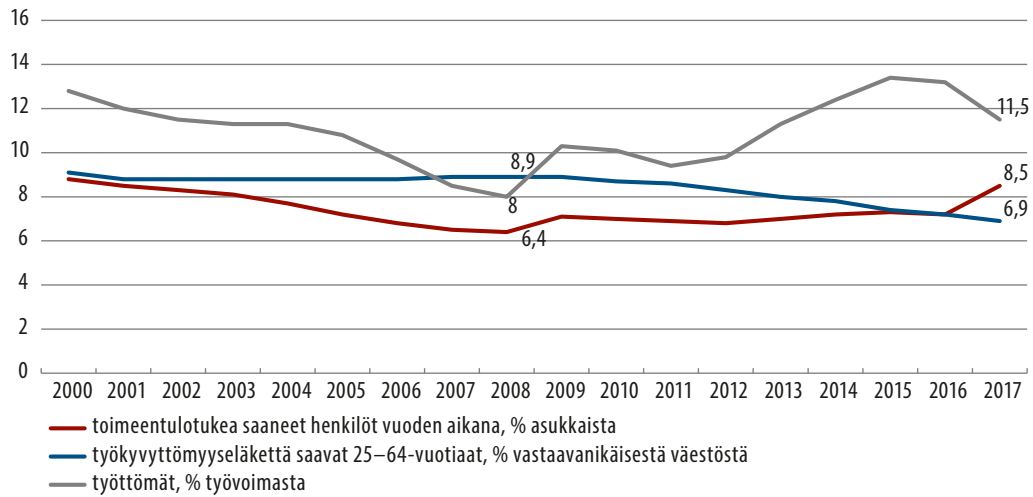
	Ei lainkaan	Jonkin verran	Paljon	Erittäin paljon
Ulkona, porrashuoneissa, ns. ensisuojoissa asuvat				
Asuntoloissa tai majoitusliikkeissä asuvat				
Huoltokotityyppisissä asumispalveluyksiköissä, kuntouttavissa yksiköissä, sairaaloissa tai muissa laitoksissa asuvat				
Tilapäisesti tuttavien ja sukulaisten luona asunnon puutteen vuoksi asuvat				
Pitkäaikaisasunnottomat (sosiaalisista tai terveydellisistä syistä yli vuoden tai toistuvasti kolmen vuoden aikana asunnottomana olleet)				
Akuutin asunnottomuusuhkan alaiset henkilöt				

- b. Onko mielestäsi asunnottomuuden vähentämiseen tai ehkäisyyn liittyviä katve-alueita, joihin ei ole pystytty vaikuttamaan riittävästi? Kerro tarkemmin missä?

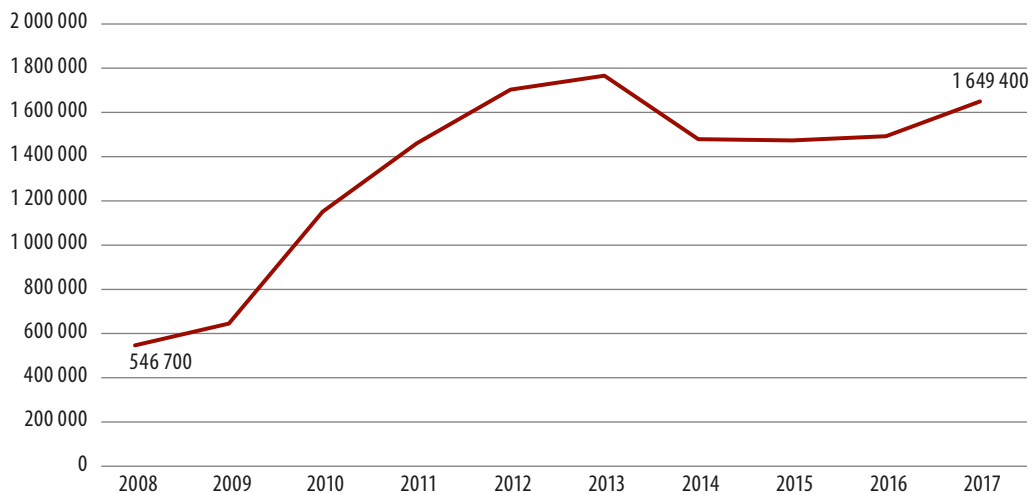
- 12 a. Mitä asunnottomuustyössä tulisi mielestäsi tehdä jatkossa paikallistasolla? Mitkä painopisteet, toimenpiteet ja vastuutahot ovat keskeisimpiä tulevaisuuden asunnottomuustyössä, mahdolliset maakunta- ja sote-uudistukset huomioiden?

- b. Mitä asunnottomuustyössä tulisi mielestäsi tehdä jatkossa kansallisella tasolla? Mitkä painopisteet, toimenpiteet ja vastuutahot ovat keskeisimpiä tulevaisuuden asunnottomuustyössä, mahdolliset maakunta- ja sote-uudistukset huomioiden?

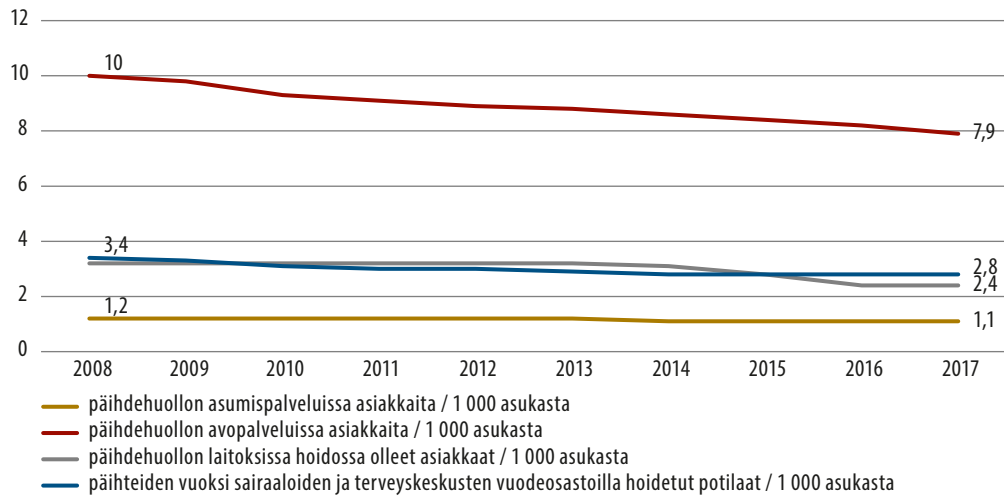
Liite 3. Asunnottomuusilmiöön liittyvät tilastot



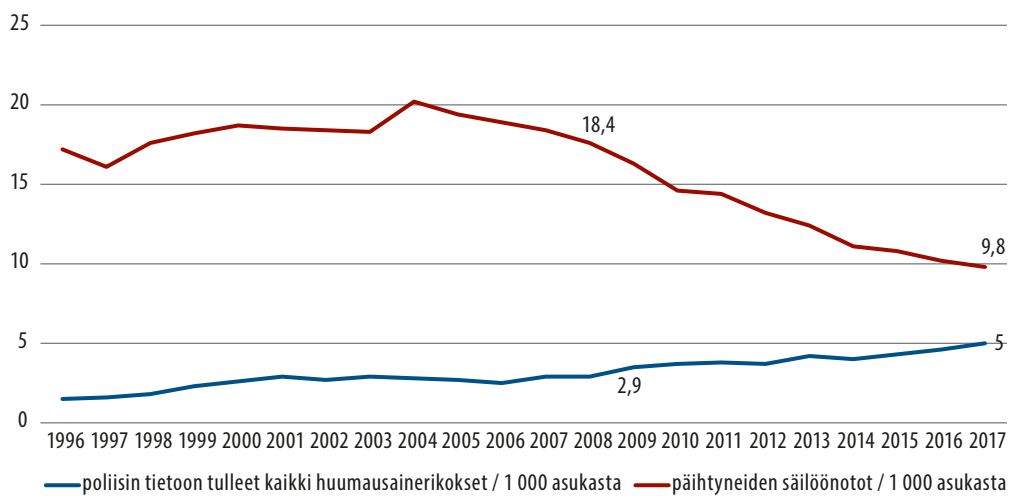
Kuvio 1. Tilastoja työllisyyteen liittyen vuosilta 2000–2017.



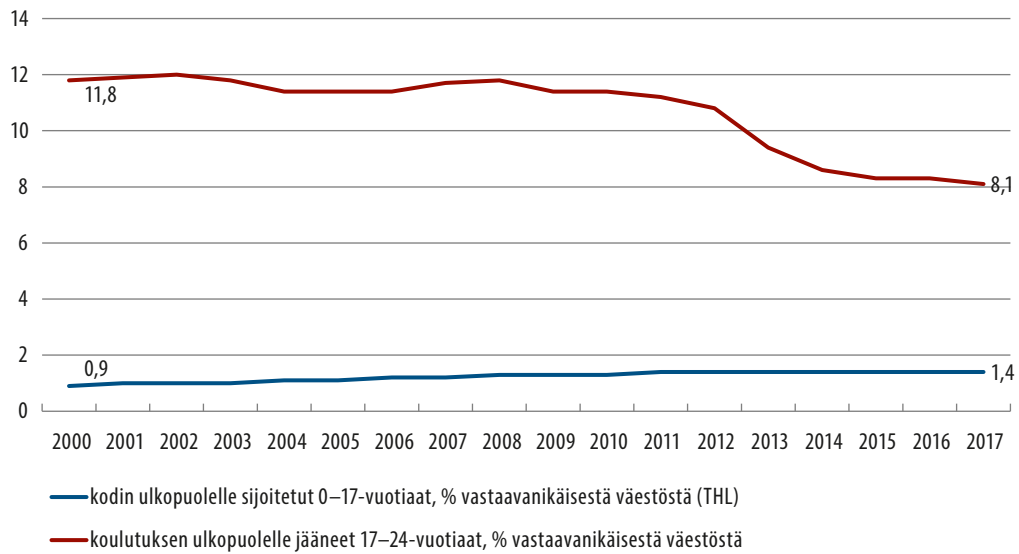
Kuvio 2. Uusien maksuhäiriömerkintöjen määrä vuosina 2008–2017.



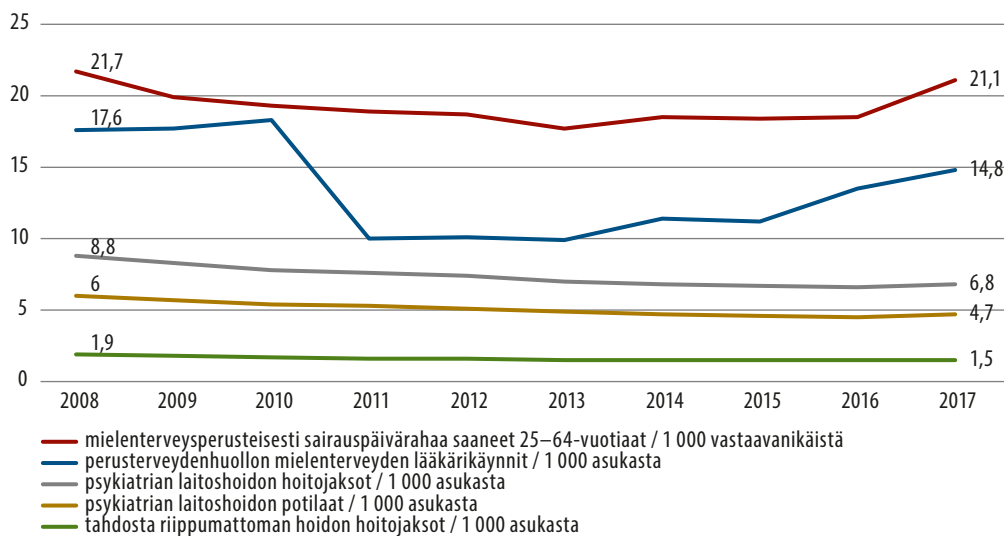
Kuvio 3. Tilastoja päihdehuoltoon liittyen vuosilta 2008–2017.



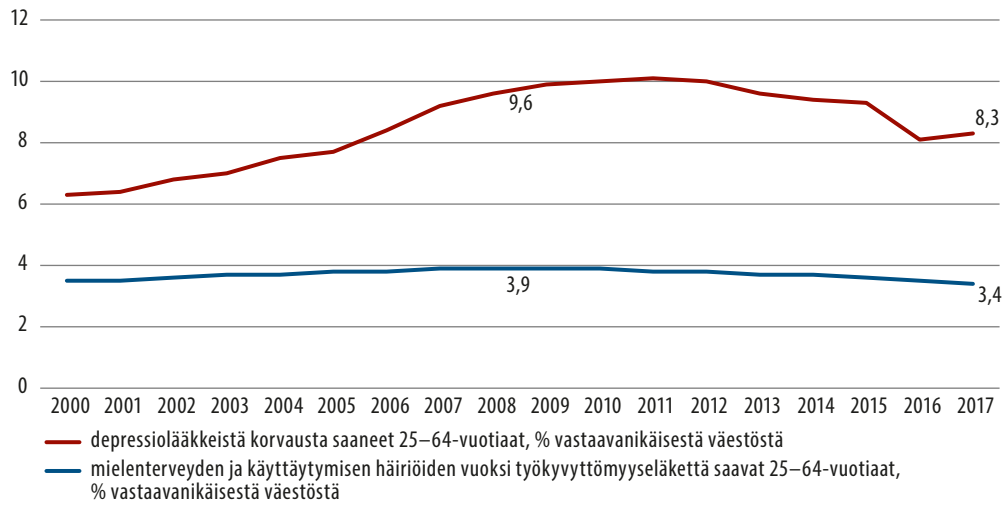
Kuvio 4. Poliisien tilastoja vuosilta 1996–2017.



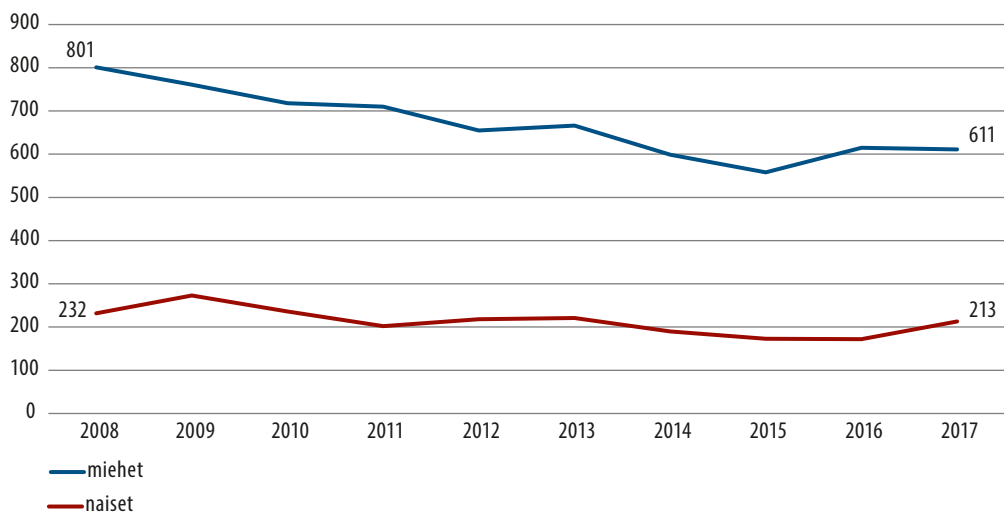
Kuvio 5. Huostaanotot sekä koulutuksen ulkopuolelle jääneet vuosina 2000–2017.



Kuvio 6. Tilastoja mielenterveyteen liittyen vuosilta 2008–2017.



Kuvio 7. Depressiolääkkeistä korvausta saaneet ja mielenterveyssyistä työkyvyttömyyseläkkeellä olevien määrä vuosilta 2000–2017



Kuvio 8. Itsemurhan tehneiden määrät vuosina 2008–2017.

Lähteet

- Alppivuori Kristiina (2018). Koontia asunnottomuutta käsittelevistä tutkimuksista, artikkeleista ja toimenpideohjelmista – julkaisujen sisältöä ja tuloksia. Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn kuntastrategiat – Varhainen välittäminen, osallisuus ja asumisen tuki -hankkeen julkaisu.
- ARAn tuet erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (2019). Hakuohje. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA.
- Asukasvalintaopas arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin (2018). Voimassa 1.7.2018 alkaen. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA.
- Asumisneuvonnan opas. Vinkkejä ja työkaluja asumisneuvojan työhön. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA.
- Asumissosiaalisen työn malli maakunnille ja kumppaneille. Asunto ensin (2018). Luonnos 7.12.2018.
- Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma 2016–2019 (2016). Valtioneuvoston periaatepäätös 9.6.2016.
- Asunnottomuuden vähentäminen raportti 2017. Helsingin kaupungin tarkastusvirasto.
- Asunto ensin laatusuosituksien 6.10.2017. AUNE-ohjelma. <https://asuntoensin.fi/assets/files/2017/10/Laatusuosituksien.pdf>
- Auri Elina, Harkko Jarkko, Heikkinen Benjamin, Hirvonen Timo, Jolkkonen Arja, Kahila Petri, Kurvinen Arja, Makkonen Tommi, Mayer Minna, Nyman Juho, Pitkänen Sari, Ranta Tommi, Sillanpää Keimo & Ålander Tommi (2018). Vaikutusten jäljillä. Kestävää kasvua ja työtä rakennerrahasto-ohjelman vaikuttavuuden arviointi. Rakennerrahasto-ohjelman arvioinnin väliraportti 3. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti (2018). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. Valtioneuvoston kanslia.
- Fredrikssonin Peter (toim) (2018). Yömajasta omaan asuntoon. Suomalaisen asunnottomuuspolitiikan murros. Into-Kustannus Oy.
- Granfelt Riitta (1998). Kertomuksia naisten kodittomuudesta. Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Helsingin seudun MAL-sopimuksen seuranta. (2018). MAL-seurantakokous 28.5.2018.
- Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden tiedot esiteltä uutisessa: <https://www.helsinginuutiset.fi/artikkeli/137159-yhden-asunnottoman-majoitus-3800-euroa-kuussa>
- Hilli Petri, Ståhl Timo, Merikukka Marko & Ristikari Tiina (2017). Syrjäytymisen hinta – case investoinnin kannattavuuslaskemasta. Yhteiskuntapolitiikka, 82, (2017):6.
- Huotari Kari, Törmä Sinikka, Pitkänen Sari & Hatsala Antti (2018). Selvitys mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asutuskannan tilasta ja asumista tukevista palveluista. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA.
- Hynynen Raija (2017). Erityisryhmien asuminen valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2018. Kirjallinen muistio Eduskunnan valtiokunnan asunto- ja ympäristöjaostolle 28.9.2017. Rakennetun ympäristön osasto, ympäristöministeriö.
- Jyväskylän yliopisto, Tampereen teknillinen yliopisto & Kaupunkitutkimus TA Oy (2011). Asunnottomuuden taloudelliset vaikutukset raportti, Asunnottomuuden vähentämisen taloudelliset vaikutukset -raportti (2011). Ympäristöministeriön raportteja 7/2011.
- Kaakinen Juha (2012). Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2008–2011 Loppuraportti 3.10.2012. PAAVO-ohjelma.
- Kajanoja Jouko (2000). Syrjäytymisen hinta. Teoksessa Heikkilä, Matti & Karjalainen, Jouko (toim.) Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros. s. 233–249. Gaudeamus.
- Kansantalouden tilinpitotilasto, Findikaattori, <https://findikaattori.fi/fi/28?show=teema%20tai%20Tilastokeskus%20http://www.stat.fi/til/rtp/index.html>
- Karppinen Jari & Fredriksson Peter (2016). Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2012–2015 PAAVO 2, Ympäristöministeriö.
- Karppinen Jari (2018). AUNE väliraportti. AUNE-ohjelma. <https://asuntoensin.fi/assets/files/2018/06/AUNE-v%C3%A4liraportti-29.5.2018.pdf>.
- Karppinen Jari (2018). VARMISTA ASUMISEN TURVA! Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelman (AUNE) väliraportti. Avainväki osk 25.5.2018. AUNE-ohjelma.
- Karppinen Jari (2019). AUNE-ohjelman tilanneraportti vuodet 2016–2018. AUNE-ohjelma.
- Kenway Peter & Palmer Guy (2003). How Many, How Much? Single Homelessness and the Question of Numbers and Cost. Crisis, UK. New Policy Institute and Fighting for hope for homeless people.
- Kettunen Marko (2013). Asunto ensin – malli Yhdysvalloista ja soveltaminen Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 78 (2013):5.

- Kostiainen Eeva & Laakso Seppo (2013). Vailla vakinaista asuntoa olevat Helsingissä teoksessa Susanna Hyväri ja Sakari Kainulainen (toim.) Paikka asua ja elää? Näkökulmia asunnottomuuteen ja asumispalveluihin Diakonia-ammattikorkeakoulu A Tutkimuksia 39. Diakonia-ammattikorkeakoulu.
- Kostiainen Eeva & Laakso Seppo (2015). Helsingiläisten asunnottomuuspolut, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 1 /2015. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA.
- Kotitalouksien kulutusmenot, Findikaattori, <https://findikaattori.fi/fi/23>.
- Kuntasektorin kuukausipalkat ammateittain vuonna 2017. https://www.kvtes.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=226
- Laakso Seppo ja Kostiainen Eeva (2010). The Baltic Sea Cities in the Network of European Metropolises. City of Helsinki, Urban Facts. Statistics 2010:6. Helsingin kaupunki.
- Linden Jarmo (2009). Husbanken ja asuntososiaalinen työ Norjassa. Asumisneuvontafoorumi 8.6.2009.
- Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimusten 2016–2019 toteutuminen ja MAL-menettelyn vaikutavuus Helsingin, Turun ja Oulun kaupunkiseuduilla. Yhteenvedo (2018). Ympäristöministeriö.
- Matilainen Pekka & Fredriksson Peter (2018). Huoneistoturvavakuutusta koskevan pilottihanke 1.11.2016–31.12.2017. Loppuraportti. AUNE-ohjelma.
- Murto Lasse (1978). Asunnottomien alkoholistien elinolosuhteet ja elämäntapa sekä yhteiskunnan toimenpiteet. Tampereella vuosina 1970 – 1975 suoritettu tutkimus. Alkoholitutkimussäätiön julkaisuja nro 30/1978. (Väitöskirja)
- Myrskylä Pekka (2012). HUKASSA, Keitä ovat syrjäytyneet nuoret? EVAn raportteja 19, 1.2.2012. <https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2012/02/Syrjautyminen.pdf>.
- ”Nimi ovela” (2007). Ympäristöministeriön 21.5.2007 pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisen toimenpiteohjelman laatimista valmistelemaan asettaman ”Neljän viisaan” työryhmän raportti.
- Olisinpä kotona, nuorten asunnottomuuden ennaltaehkäisyhankkeen (2012–2015) tuotokset ja opit.
- Oosi Olli, Kortelainen Jeremias, Karinen Risto & Jauhola Laura (2019). Asumisneuvonta Suomessa. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 2/2019. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA.
- PAAVO I, loppuraportti https://asuntoensin.fi/assets/files/2016/08/PAAVO_I_loppuraportti_J_Kaainen_2012.pdf
- PAAVO II loppuraportti. https://asuntoensin.fi/assets/files/2016/09/Paavo_2_loppuraportti.pdf
- Pelto-Huikko Antti (2019). AUNE Verkostokehittäjät -hankkeen ulkoinen arviointi, tammikuu 2019. Tutkimus ja Kehitys Ajatustalo Oy.
- Perälä Riikka (2018). ASUNTO ENSIN? ASUNTO VAIN? Päihde- ja mielenterveysongelmista kärsivien asukkaiden palvelutarpeet tuetun asumisen asumisyksiköissä. Ehyt ry.
- Pinkney Sarah & Ewing Scott (2005). How Does this Help Again? Economic Evaluation and Homelessness Policy. Proceedings of 'Looking back, looking forward: a quarter-century of social change', the Australian Social Policy Conference, Sydney, New South Wales, Australia, 20–22 July 2005.
- Pitkänen Sari (2010). Selvitys pitkäaikaisasunnottomuuden määrittelystä ja tilastoinnista. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 2/2010. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA.
- Pleace Nicholas (2016). Housing First Guide Europe. FEANTSA.
- Pleace Nicholas, Culhane Dennis, Granfelt Riitta & Knutagård Marcus (2015). The Finnish Homelessness Strategy. An International Review. Reports of the Ministry of the Environment. Ympäristöministeriö.
- Sininauhaäätiön vuosikertomus 2017, https://issuu.com/sininauhaasaatio/docs/sininauhaasaatio_vuosikertomus_verkk
- Sosiaalihuoltolain soveltamisopas. Julkaisuja 2017:5. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sotkanet – mielenterveys <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/haku?g=199>
- Sunikka Sanna (2016). Hietaniemenkadun palvelukeskuksessa 15.11.2009 yöpyneiden 107 asunnottoman siirtymä asunnottomuudesta asuntoväestöön. sosiaalityön lisensiaattitutkimus, Helsingin yliopiston valtiotieteellinen tiedekunta, sosiaalityöiden laitos.
- Tainio Hannele (2007). Päivästä päivään elämistä Pääkaupunkiseudun asunnottomien asumispalvelut ja muuttuvat palvelutarpeet – Pääkaupunkiseudun asunnottomien palvelujen kehittämisprojekti -hanke. Työpapereita 2:2007. Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus SOCCA ja Heikki Waris -instituutti.
- Tempo Economics (2013) ARA:n kehittämisrahan vaikuttavuuden arviointiselvitys 2.12.2013.
- THL tilastot <https://www.mesaatio.fi/ajankohtaista/uutiset/suomessa-on-60-191-syrjautynyttä-nuorta/>
- Tilastokeskus https://www.stat.fi/meta/kas/kotital_velkast.html Kotitalouksien velkaantumistasesta suhteuttamalla kotitalouksien lainavelat neljänneksen lopussa edeltävien neljän vuosineljänneksen yhteenlaskettuun käytettävissä olevaan tuloon.
- Tilastokeskus. Osakeasuntojen hinnat, 2019.
- Toimeentulotuki -aineistot, Findikaattori https://findikaattori.fi/fi/67https://www.asiakastieto.fi/media/press_room/1/releases/maksuhairiotilastot-q1-q4-2017-kuluttajat.pdf
- Törmä Sinikka & Huotari Kari (2018) Romanien asumisen yhdenvertaisuuden seurantaselvitys. Ympäristöministeriö.
- Vanhala, Anni (2005). Paikka ja asiakkuus. Etnografia naisten asuntolasta. Acta Universitatis Tamperensis 1075, Tampere University Press.

Ympäristöministeriön teettämässä kolmen asunnottomuusohjelman (PAAVO I, PAAVO II ja AUNE) arvioinnissa selvitettiin, miten ohjelmien tavoitteet on saavutettu, mitä panostuksia ja toimia valtio, kunnat ja järjestöt ovat tehneet sekä miten toimivia ja vaikuttavia käytetyt keinot olleet asunnottomuuden vähentämisessä ja ehkäisemisessä. Aineistona käytettiin kirjallisia aineistoja, kyselyä, haastatteluja ja työpajatyöskentelyä.

Asunnottomuusilmiö on muuttunut ohjelmien aikana niin, että asunnottomuusriski koskee aiempaa laajempia ihmisryhmiä ja liittyy yhä enemmän taloudellisiin ongelmiin, kuten ylivelkaantumiseen ja kohdistuu erityisesti syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin. Siksi sosiaali- ja terveyssektorin panos asunnottomuuden ennaltaehkäisyssä on erityisen tärkeä. Arvioinnin mukaan kuntien tulee lisätä asunnottomien ja asunnottomuusriskissä olevien neuvontaa peruspalveluissa ja erilaisissa neuvontapisteissä. Asunto ensin -periaatetta tulee kehittää edelleen ja levittää koko maahan, etenkin sosiaalipalvelujen ja tuen osalta. Asunnottomuusohjelmien aikana kehittyneet suurimpien kaupunkien asunnottomuustyön yhteistyömuodot ja suunnitelmallinen toiminta tulee ottaa pysyväksi toiminnaksi.

Arvioinnin perusteella näyttää siltä, että asunnottomuuden ehkäisy ja poistaminen eivät ole vakiintuneet riittävästi kuntien toimintaan. Sen vuoksi alkavalla hallituskaudella ehdotetaan toteutettavaksi valtakunnallinen kuntien asunnottomuustyön vakiinnuttamishanke, jota hallinnoisivat THL ja ARA yhteistyössä, ja johon osallistuisivat keskeiset ministeriöt ja muut yhteistyötohot. Hankkeessa ohjattaisiin kuntia tulosperusteisesti asunnottomuustyön juurruttamiseen. Lisäksi mahdollisesti käynnistettävässä asuntopoliittisessa ohjelmassa tulee huomioida myös asunnottomuuden ehkäisyn edellyttämä asuntotuotanto sekä ottaa asunnottomuuden ehkäisy osaksi syrjäytymisen tai vastaavia valtakunnallisia ohjelmia. Asunnottomuuden ennaltaehkäisy tulee huomioida myös osana yhteiskunnallisten päätösten sosiaalisten vaikutusten arviointia.

