



VERTAISARVIOINTI
SOSIAALISESTA
SUOJELUSTA
JA SOSIAALISESTA
OSALLISUUDESTA 2010

SUOMEN KANSALLINEN PITKÄAIKASASUNNOTTUUDEN VÄHENTÄMISOHJELMA

HELSINKI, 2.–3. JOULUKUUTA 2010

YHTEENVETOKATSAUS



Toimeksiantaja
Euroopan komissio
Työllisyys, sosiaaliasiat
ja osallisuus



VERTAISARVIOINTI
SOSIAALISESTA
SUOJELUSTA
JA SOSIAALISESTA
OSALLISUUDESTA 2010

SUOMEN KANSALLINEN PITKÄAIKAISASUNNOTTOMUUDEN VÄHENTÄMISOHJELMA

VOLKER BUSCH-GEERTSEMA
SOSIAALIALAN INNOVATIIVISEN TUTKIMUKSEN JA SUUNNITTELUN
YHDISTYS GISS

HELSINKI, 2.-3. JOULUKUUTA 2010

YHTEENVETOKATSAUS



Toimeksiantaja
Euroopan komissio
Työllisyys, sosiaaliasiat
osallisuus



Tämä julkaisu on toteutettu Euroopan unionin työllisyyttä ja sosiaalista yhteisvastuuta koskevan ohjelman tukemana (2007–2013). Ohjelmaa hallinnoi Euroopan komission työllisyydestä, sosiaaliasioista ja osallisuudesta vastaava pääosasto. Se perustamisen tarkoituksena oli tukea taloudellisesti Euroopan unionin tavoitteita työllisyys- ja sosiaaliasioiden alalla sosiaalisen toimintaohjelman mukaisesti ja näin vauhdittaa Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamista näillä alueilla.

Seitsenvuotisen ohjelman tähtäimessä ovat kaikki sidosryhmät, jotka voivat auttaa kehittämään asianmukaista ja tehokasta työllisyys- ja sosiaalipoliittista lainsäädäntöä ja toimintaohjelmia kaikissa EU-27- ja ETA-maissa sekä EU:n nykyisissä ja mahdollisissa ehdokasmaissa.

Progress-ohjelman päämääränä on vahvistaa EU:n panosta jäsenvaltioiden sitoumusten ja ponnisteluiden tukemiseksi uusien ja parempien työpaikkojen luonnissa sekä rakentaa entistä yhtenäisempi yhteiskunta. Progress-ohjelma on väline, jonka avulla

- laaditaan Progress-ohjelman soveltamisalueita koskevia analyyseja ja toimintaohjeita
- seurataan ja raportoidaan EU:n lainsäädännön ja toimintaperiaatteiden täytäntöönpanosta Progress-ohjelman soveltamisalueilla
- edistetään EU:n tavoitteita ja prioriteetteja koskevien toimintatapojen siirtämistä, oppimista ja tukemista jäsenvaltioiden välillä sekä
- välitetään edelleen sidosryhmien ja laajemman yhteiskunnan näkemyksiä.

Lisätietoja on osoitteessa

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=en>.

Lisätietoja vertaisarvioinneista ja politiikkoja koskevista arvioinneista sekä kaikki asiaankuuluvat asiakirjat ovat saatavilla osoitteessa <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Tämän julkaisun sisältö ei välttämättä vastaa EU-komission työllisyydestä, sosiaaliasioista ja osallisuudesta vastaavan pääosaston mielipidettä tai kantaa. Euroopan komissio tai kukaan komissiota edustava henkilö ei ole vastuussa tämän julkaisun sisältämien tietojen käyttötavoista.

2011

PRINTED IN BELGIUM



Sisällysluettelo

A. Poliittinen konteksti EU:n tasolla	5
B. Suomen kansallinen ohjelma pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi	14
C. Vertaismaiden toimintaohjelmia ja kokemuksia sekä sidosryhmien panoksia	22
D. Vertaisarviointikokouksen keskustelut	29
E. Päätelmät ja tärkeimmät opetukset	37
Lähteet	41





A. Poliittinen konteksti EU:n tasolla

Poliittinen viitekehys ja tärkeitä poliittisia kehityssuuntauksia

Sosiaalipolitiikan tärkein kehittämis- ja täytäntöönpanoväline EU:n tasolla on sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskeva avoin koordinoitimenettely (OMC). Sen jälkeen, kun koordinoitimenettely käynnistettiin vuonna 2000, asunnottomuus on tuonut esille tärkeitä ongelmia köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä torjuvissa toimintaohjelmissa. Vaikka "kunnollisen asunnon saaminen" ja "hyvien asuinolojen turvaaminen kaikille" sekä asunnottomuuden torjunta mainittiin tärkeinä tavoitteina komission ensimmäisissä sosiaalista osallisuusprosessia koskevissa julkaisuissa (katso Frazer et al., 2010, Frazer, 2009), kesti jonkin aikaa, että asunnottomuus ja asuntomarkkinoilta syrjäytyminen pääsivät esille sosiaalipoliittisessa keskustelussa EU:n tasolla ja määriteltiin keskeisinä tavoitteina sosiaalisessa OMC-menettelyssä (Spinnewijn, 2009 ja Calandrino, 2010).

5

Sosiaalisen koordinoitimenettelyn olennaisia piirteitä on Yhteinen kertomus sosiaalisesta suojelusta ja sosiaalisesta osallisuudesta, jonka komissio julkaisee vuosittain yhteistyössä Eurooppa-neuvoston sosiaalisen suojelun komitean kanssa. Kertomuksessa tarkastellaan sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen osallisuuden viimeaikaisia kehityssuuntauksia kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Vuonna 2009 yhteisessä kertomuksessa todettiin, että "tarvitaan jatkuvaa työtä kodittomuuden torjumiseksi" (Euroopan neuvosto, 2009: 2) ja vuonna 2010 asunnottomuus ja asuntomarkkinoilta syrjäytyminen valittiin yhteisen kertomuksen erityisiksi painopisteiksi sen pohjana olevien EU:n jäsenvaltioiden kansallisten katsausten tapaan. Vuoden 2010 yhteisessä kertomuksessa, jonka Euroopan komissio ja ministerineuvosto hyväksyivät maaliskuussa 2010, jäsenvaltioita kehoitettiin kehittämään "strategioita asuntomarkkinoilta syrjäytymisen ja asunnottomuuden torjumiseksi". Kertomuksessa mainittiin monia tehokkaille strategioille tärkeitä tekijöitä (Euroopan neuvosto, 2010: 8–9), kuten

- tehokas hallinto (mukana kaikki asiaan kuuluvat sidosryhmät)



- tiedoista ja arvioista koostuva näyttöperusta (mukaan lukien tarkat ja kattavat tiedot asunnottomuudesta)
- selkeästi muotoillut tavoitteet (kuten asunnottomuuden torjunta, sen keston lyhentäminen, asunnottomuuden räikeimpien ongelmatapausten ratkaiseminen, asunnottomille tarkoitettujen palveluiden laadun parantaminen tai kohtuuhintaisten asuntojen tarjonnan lisääminen)
- yhtenäistetyt toimintaohjelmat (yhdistetään yksittäisten henkilöiden taloudellinen tukeminen, tehokas säännöstö ja laadukkaat sosiaalipalvelut, jotka ovat helposti asunnottomien saatavilla)
- sosiaalisen ja julkisen asuntotarjonnan asema yhtenä keskeisenä ratkaisuna asunnottomuusongelmaan
- ja sopeutuminen uusiin riskiryhmiin (kuten siirtotyöläiset ja liikkuvat työntekijät).

Kesäkuussa 2010 Eurooppa-neuvosto hyväksyi uuden Eurooppa 2020 -strategian, jossa asetetaan tavoitteet seuraavalle vuosikymmenelle. EU:n uusi köyhyystavoite määrittää "sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi erityisesti köyhyyttä vähentämällä, pyrkien saamaan vähintään 20 miljoonaa ihmistä pois köyhyys- ja syrjäytymisriskin piiristä"¹. Asunnottomuuden vähentämiselle ei ole asetettu mitään täsmällistä tavoitetta, mutta komission ehdotukseen Eurooppa 2020 -strategiaksi sisältyy eurooppalainen foorumi köyhyiden torjunnalle. Se "muuntaa sosiaalisen syrjäytymisen ja sosiaalisen suojelun avoimen koordinaation menetelmän yhteistyön, vertaisarviointien ja käytäntöjenvaihdon foorumiksi sekä välineeksi, jolla edistetään julkisten ja yksityisten toimijoiden sitoutumista sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseen ja konkreettiseen toimintaan". Yksi tässä yhteydessä mainituista jäsenvaltioiden tehtävistä on "määrittää ja toteuttaa toimenpiteitä, joilla puututaan erityisten riskiryhmien olosuhteisiin", ja asunnottomat mainitaan erikseen yhtenä näistä ryhmistä.²

1 Eurooppa-neuvoston päätelmät <http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadDocument.aspx?id=339&lang=en&directory=en/ec/&fileName=115346.pdf>

2 Katso <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>, ss. 17-18.



Sosiaalisen osallistamisen riippumattomien asiantuntijoiden EU-verkosto tuotti katsauksen asunnottomuudesta ja asuntomarkkinoilta syrjäytymisestä EU:n jäsenvaltioissa vuoden 2009 lopulla. Se sisälsi 15 konkreettista ehdotusta suurimpien esteiden poistamiseksi asunnottomuuden ja asuntomarkkinoilta syrjäytymisen torjunnassa sekä kansallisella että EU:n tasolla: "riittämätön poliittinen sitoutuminen, ymmärryksen puute asunnottomuuden asuntomarkkinoilta syrjäytymisen syistä sekä sopimattomuus määritelmistä ja asianmukaisista tunnusluvuista, puuttuvat tai riittämättömät tietolähteet sekä riittämätön (tai kokonaan puuttuva) seuranta ja raportointi" (Frazer ja Marlier, 2009: 2).³ Yksi näistä ehdotuksista koskee yhtenäisten strategioiden kehittämistä asunnottomuuden ja asuntomarkkinoilta syrjäytymisen torjumiseksi ja vähentämiseksi.

Muita tärkeitä kehityssuuntauksia, jotka ovat viime vuosina vaikuttaneet poliittiseen kehukseen EU:n tasolla, ovat olleet seuraavat:

- Katuasunnottomuuden lopettamista koskeva kirjallinen julistus, jonka Euroopan parlamentti hyväksyi vuonna 2008. Julistuksessa kehoitetaan neuvostoa tekemään EU:n laajuinen sitoumus katuasunnottomuuden lopettamisesta vuoteen 2015 mennessä ja komissiota laatimaan vuosittain seurantaraportti tämän tavoitteen saavuttamiseksi tehdyistä toimista ja tilanteen kehittymisestä EU:n jäsenvaltioissa.⁴
- Euroopan parlamentti hyväksyi 16. joulukuuta 2010 toisen kirjallisen julistuksen, jossa toivotaan EU:lta kunnianhimoista asunnottomuusstrategiaa. Siinä pyydetään Euroopan komissiota tukemaan jäsenvaltioita tehokkaiden kansallisten strategioiden kehittämisessä ja mainitaan monia prioriteetteja toiminnalle, kuten että "kenenkään ei tarvitse nukkua taivasalla; kenenkään ei tarvitse asua hätämajoituksessa hätätilanteen kestoja kauemmin, väliaikaisessa majoituksessa asutaan vain niin kauan, että päästään onnistuneesti siirtymään elämässä eteenpäin, kenenkään ei tarvitse

3 Katso <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion>

4 Katso http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6_TA%282008%290163&language=EN.



lähteä laitoksesta ilman asumismahdollisuutta, nuorista ei tule asunnottomia heidän siirtyessään itsenäiseen elämään".⁵

- Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen eurooppalainen teemavuosi 2010 käsittelee asunnottomien tarpeita, jotka tunnustetaan politiikan prioriteettialueeksi.
- Alueiden komitea [2010] hyväksyi useita suosituksia asunnottomuuden torjumiseksi täysistunnossaan 5.–6.10.2010, esimerkiksi: "asunnottomuuden torjunnan on pysyttävä EU:n sosiaalista osallisuutta edistävien toimien prioriteettina", ja "ei voida riittävästi korostaa sitä, että asunnon puute itsessään on ongelma. Lisähuomiota tulee kiinnittää asunto ensin -periaatteeseen liittyvistä kokeiluista saatuihin myönteisiin tuloksiin, sillä asunnottomille tulee tarjota asunnon lisäksi tukipalveluita, jotta voidaan ratkaista myös muita asunnottomuuteen liittyviä ongelmia." Komitea suosittelee myös asunnottomuutta ja asuntomarkkinoilta syrjäytymistä koskevan eurooppalaisen luokittelun (ETHOS) käyttöä asunnottomuuden määrittelyssä. Sen on kehittänyt Asunnottomien kansallisten tukijärjestöjen liitto (FEANTSA)⁶, joka toivoo tiedonvaihdon lisäämistä asunnottomuuden torjunnan hyvistä käytännöistä Euroopan tasolla.⁷
- Puheenjohtajamaa Belgia ja Euroopan komissio isännöivät 9.–10.12.2010 asunnottomuutta koskevaa eurooppalaista konsensuskokousta, joka järjestettiin Ranskassa vuonna 2007 järjestetyn kansallisen konsensuskokouksen mallin mukaisesti (katso Loison-Leruste, 2008). Konsensuskokouksessa käsitellyistä kuudesta kysymyksestä kaksi oli erityisen kiinnostavia tässä vertaisarvioinnissa ("Onko asunnottomuuden lopettaminen realistinen päämäärä?" ja "Ovatko asunnottomuuteen perustuvat poliittiset lähestymistavat tehokkaimpia keinoja asunnottomuuden torjunnassa ja vähentämisessä?"). Monet puhujat pitivät Suomea myönteisenä esimerkkinä asunnottomuusongelman

5 Katso <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0499&language=EN>

6 Katso <http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?page=484> and Edgar (2009).

7 Katso http://coropinions.cor.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=\esppub1\esp_public\cdr\ecos-\dossiers\ecos-v-001\en\cdr18-2010_fin_ac_en.doc



ratkaisemisessa.⁸ Tuomariston helmikuun 2011 alussa julkaisemissa toimenpidesuosituksissa⁹ sanotaan, että "asunnottomuuden lopettaminen on realistinen tavoite" ja että "riittävän tuen tarjoaminen voi tuottaa kestäviä ratkaisuja kaikille asunnottomille, myös ihmisille, jotka ovat kokeneet pitkäaikaisasunnottomuutta ja joilla on monimutkaiset tukitarpeet" (eurooppalaisen konsensuskokouksen tuomaristo, 2011: 11). Lisäksi "tuomaristo toivoo siirtymistä hätä- ja tilapäismajoituksesta, joka on ollut pääasiallinen ratkaisu asunnottomuuteen, kohti "asuntolähtöisiä" ratkaisuja. Tämä tarkoittaa pysyvien asuntojen saatavuuden lisäämistä sekä ennaltaehkäisyä ja riittävän ja joustavan tuen lisäämistä ihmisille heidän kodeissaan heidän tarpeidensa perusteella" (sama kuin edellä: 2).

Kansainväliset tutkimusverkostot, vaihtohankkeet ja kohdistetut tutkimukset

9 Euroopan komissio on rahoittanut lukuisia kansainvälisiä tutkimusverkostoja ja vaihtohankkeita, jotka keskittyvät asunnottomuuden eri ulottuvuuksiin. Ensimmäinen näistä oli Eurohome-hanke,¹⁰ jota seurasi Eurohome-Impact (hyvinvointiuudistusten asumisulottuvuus).¹¹ CUPH-hankkeessa (parempi ymmärrys asunnottomasta väestöstä) seitsemää maata edustaneet tutkimusryhmät keskustelivat erilaisista teoreettisista ja metodologisista lähestymistavoista asunnottomuuden analysointiin.¹² COOP-hankkeen painopisteenä olivat "asuntokantaa koskevan politiikan yhtenäiset yhteistyömuodot – asuntojen tarjoaminen riskiryhmille".¹³ Tuoreessa tutkimuksessa aiheesta "*Asuntomarkkinoilta syrjäytyminen*:"

8 Katso lisätietoja <http://www.mi-is.be/be-nl/europa/consensusconferentie-dakloosheid> ja <http://feantsa.horus.be/code/EN/pg.asp?Page=1301>. Asiantuntijoille

9 Katso Euroopan konsensuskokouksen tuomaristo (2011), http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Outcomes/2011_02_16_FINAL_Consensus_Conference_Jury_Recommendations_EN.pdf

10 Tulokset, katso Avramov (1999); tässä painoksessa on myös yksityiskohtainen analyysi asunnottomuutta koskevasta vuosiselvityksestä Suomessa (Kärkkäinen, 1999a) ja Suomen asunnottomuuspolitiikasta siihen mennessä (Kärkkäinen, 1999b).

11 Tulokset osoitteessa <http://www.iccr-international.org/impact/downloads.html>

12 Katso <http://www.cuhp.org/>

13 Katso <http://www.srz-gmbh.com/coop/project/index.html>



hyvinvointipolitiikat, asuntotarjonta ja työmarkkinat”, joka sai rahoitusta Progress-ohjelmasta (EU:n työllisyyttä ja sosiaalista yhteisvastuuta koskeva ohjelma), analysoitiin hyvinvointijärjestelmien ja asuntojärjestelmien vuorovaikutusta kuudessa Euroopan maassa, varsinkin asuntomarkkinoilta syrjäytymisilmiönsyynyn ja torjumisen kannalta.¹⁴ Toinen uusi tutkimushanke keskittyy asunnottomiin nuoriin neljässä EU-maassa.¹⁵

Tärkein eurooppalainen tutkimusverkosto asunnottomuuden saralla on Euroopan asunnottomuuden seurantakeskus (EOH), joka on vuodesta 1990 alkaen julkaissut ja levittänyt kansainvälisiä tutkimuksia asunnottomuuden monista eri näkökohdista. EOH:n ylläpitäjä on FEANTSA ja sen rahoitus on peräisin Progress-ohjelmasta. Se on julkaissut monenlaisia kansainvälisiä katsauksia ja tutkimuksia, joista useimmat ovat saatavana osoitteessa <http://www.feantsaresearch.org>.¹⁶ Vuodesta 2007 lähtien EOH on julkaissut joka vuosi European Journal of Homelessness -lehteä (vuodesta 2011 lähtien siitä ilmestyy kaksi numeroa vuodessa). Jo alusta alkaen kansalliset asunnottomuusstrategiat ovat olleet tärkeänä aiheena lehden artikkeleissa ja toimintaohjelmien arvioinneissa. Esimerkiksi vuoden 2009 numerossa on analyysi Suomen asunnottomuusstrategiasta (Tainio ja Fredriksson, 2009).

Asunnottomuuden ja asuntomarkkinoilta syrjäytymisen määrittely ja mittaus – EU-tason lähestymistapoja

EU:n tasolla on edistytty merkittävästi asunnottomuuden määrittelyssä. ETHOS kehitettiin osana EOH:n työtä, tiiviissä yhteistyössä FEANTSAN jäsenten kanssa. Nykyään tämä *käsitteellinen viitekehys* hyväksytään laajalti lähes kaikissa Euroopan maissa ja se on valittu jopa viitekehyykseksi

14 Katso <http://www.york.ac.uk/inst/chp/Projects/euexclusion.htm> ja Stephens et al (2010)

15 "Combating social exclusion among young homeless populations (CSEYHP)" (Asunnottomien nuorten sosiaalisen syrjäytymisen torjunta), katso www.movisie.nl/homelessyouth

16 Seurantakeskuksen tuoreessa julkaisussa on kattava katsaus tuloksiin, jotka on saatu asunnottomuuden eri näkökohtia viimeisten 20 vuoden aikana käsitelleestä tutkimuksesta sekä tutkimustyössä yhä olevista aukoista (katso O'Sullivan et al, 2010). Seurantakeskuksen jäsenet ovat tuottaneet myös tausta-asiakirjan konsensuskokoukselle asunnottomuutta ja asunnottomia koskevan "tutkimustyön opetuksista" Euroopassa (Busch-Geertsema et al, 2010).



asunnottomuuden uudelle määritelmälle Uudessa-Seelannissa (Statistics New Zealand, 2009).

Kaikki Euroopan valtiot eivät ole samaa mieltä kaikista ETHOS-luokista tai hyväksy sitä, että kaikki ETHOSissa mainitut eri ryhmät tulisi laskea "asunnottomaan" väestöön. Useimmissa EU-maissa käydään silti parhaillaan keskustelua ETHOSiin liittyvistä kansallisista määritelmistä. Onkin helppo havaita, mitkä ETHOSin alaryhmistä sisällytetään asunnottomuuden määritelmiin kansallisella tasolla ja mitkä ei.¹⁷ Tuoreimmassa versiossaan ETHOS määrittelee 13 toimintaluokkaa ja 24 elämäntilannetta, jotka liittyvät johonkin neljästä laajemmasta luokasta: "ulkona asuminen", "asunnon puuttuminen", "epävarma asuminen" ja "puutteellinen asuminen" (katso Edgar, 2009 ja liitteessä oleva taulukko A.1).

Työllisyyden, sosiaaliasioiden ja osallisuuden pääosaston tilaamassa tutkimuksessa "*Asunnottomuuden mittaaminen Euroopan unionin tasolla*" (Edgar et al, 2007) tarkasteltiin Euroopan asunnottomuutta koskevan tiedon keruumenettelyitä. Katsauksessa ehdotettiin asunnottomuuden määritelmän yhtenäistämistä, pääasiassa tiedonkeruutarkoituksiin. Tätä versiota kutsutaan toisinaan "Kevennetyksi ETHOSiksi", koska siinä on vähemmän luokkia ja siitä puuttuvat tietyt asuntomarkkinoilta syrjäytymisen tilanteet, jotka ETHOSissa luokitellaan epävarmaksi ja puutteelliseksi asumiseksi (katso liitteessä oleva taulukko A.2).

Katsauksessa määritellään (osana asunnottomuusstrategioita) menetelmä asunnottomuuden seurantajärjestelmien kehittämiseksi sekä annetaan EU:n tason ja kansallisen tason suosituksia siitä, miten asunnottomuuden mittaamista voitaisiin parantaa. Useimmat "Kevennetyssä ETHOSissa" luetteloidut luokat sisältyvät Suomen asunnottomuusmääritelmään, lukuun ottamatta tilapäisissä tuetuissa asunnoissa asuvia ja asuntopulan vuoksi epätavallisissa asumuksissa eläviä.¹⁸ Joidenkin muiden Pohjoismaiden

¹⁷ Laaja-alainen keskustelu muista lähestymistavoista asunnottomuuden määrittelyyn Euroopan tasolla, mukaan lukien Eurostatille tehty INSEE-tutkimus (Brousse, 2004) sekä UNECE:n / Euroopan tilastotieteilijöiden kongressin suositukset, jotka koskevat Euroopan laajuisista väestönlaskentaa 2010 (UNECE/EUROSTAT, 2006), katso Edgar et al (2007), luku 3.

¹⁸ Saatavilla olevista asiakirjoista ei käy selvästi ilmi, missä määrin naisten asuntoloissa tai turvakodeissa asuvat naiset lasketaan asunnottomiksi Suomessa.



tapaan ystävien tai sukulaisten luona asuvat ihmiset muodostavat suuren osan asunnottomista Suomessa.

MPHISIS-hanke (vastavuoroinen edistyminen asunnottomuusasioissa tietojärjestelmiä kehittämällä ja vahvistamalla) oli Progress-ohjelman rahoittama aloite vuosina 2007–2009. MPHISIS-hankkeen tärkein tavoite oli parantaa asunnottomuutta ja asunnottomia koskevia politiikkoja 20:ssä Euroopan maassa yhtenäisellä tavalla, joka perustuu aikaisempaan tutkimukseen ”*Asunnottomuuden mittaaminen Euroopan unionin tasolla*” (katso edellä). Suomi oli yksi osallistujamaista. Kansallisessa tapaamisessa Helsingissä jaetut asiakirjat, yleiset päätelmät ja hankkeesta opitut asiat ovat luettavissa MPHISIS-hankkeen kotisivuilla.¹⁹

Aiemmat vertaisarvioinnit

Asunnottomuus on ollut viiden aiemman vertaisarvioinnin aiheena vuosina 2004–2010:

- 2004: Yhdistynyt kuningaskunta – The Rough Sleepers Unit (Kadullanukkujen yksikkö), Englanti²⁰
- 2005: Tanska – Preventing and Tackling Homelessness (Asunnottomuuden ennaltaehkäisy ja torjunta)²¹
- 2006: Norja – National Strategy – Pathway to a Permanent Home (Kansallinen strategia – tie pysyvään asuntoon)²²
- 2009: Itävalta – Counting the Homeless – Improving the Basis for Planning Assistance (Asunnottomien laskeminen – tuen suunnitteluperusteiden parantaminen)²³
- 2010: Portugali – Building a Comprehensive and Participative Strategy on Homelessness (Asunnottomuutta koskevan laajan ja osallistavan strategian laatiminen)²⁴

19 Katso <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/>

20 Katso Vranken (2004)

21 Katso Meert (2005)

22 Katso Edgar (2006)

23 Katso Edgar (2010)

24 Katso Fitzpatrick (2010)



Tämän vertaisarvioinnin kannalta oleellisimpia vertaisarviointeja ovat ne, jotka keskittyvät kansallisiin strategioihin asunnottomuuden ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Tällaisia ovat Tanskan, Norjan ja Portugalin vertaisarviointit, vaikka Tanska on myös kehittänyt ja julkaissut uuden asunnottomuutta koskevan strategian vuonna 2009.²⁵

Norjan strategia on erityisen mielenkiintoinen, koska se on ensimmäisiä kansallisia asunnottomuusstrategioita, joilla on tarkat tulostavoitteet. Siinä määritellään seuraavat tavoitteet: 1) häätötapauksia vähennetään 50 prosentilla ja varsinaisia häätöjä 30 prosentilla, 2) kenenkään ei tarvitse etsiä tilapäistä asuntoa päästyään vankilasta tai hoitolaitoksesta ja 3) tilapäismajoituksessa asumiselle asetetaan kolmen kuukauden raja. Norjan strategian toinen tärkeä näkökulma koskee hallinnollisia kysymyksiä. Norjan kunnilla on – samaan tapaan kuin Suomessa – velvoite torjua asunnottomuutta ja tässä suhteessa myös merkittävästi toimivaltaa. Siksi strategian toteutus sekä keskushallinnon ja kuntien välinen yhteistyö Norjassa ovat tärkeitä käytännön leviämislle muihin Euroopan maihin.

Portugalin asunnottomuusstrategian kehittäminen erottuu myös muista, koska useimmat asunnottomuusstrategiat on tähän mennessä laadittu Pohjois-Euroopassa. Portugali on ensimmäinen EU:n eteläinen jäsenvaltio, joka on kehittänyt asunnottomuusstrategian. Portugalin asunnottomuusstrategia, joka käynnistettiin maaliskuussa 2009, ei ole pelkästään monien julkisten ja yksityisten sidosryhmien kehittämä, vaan nämä osallistuvat myös sen toteutus-, seuranta- ja arviointivaiheisiin. Vaikka se perustuukin asunnottomuuden tiukkaan määritelmään, paikallisia verkostoja kannustettiin etsimään syitä asunnottomuuteen ja laatimaan toimintasuunnitelmansa laajassa viitekehyksessä, johon kuuluu ehkäisy-, tuki- ja seurantatoimia. Vertailuarvion keskeinen päätelmä oli, että "Portugalin strategian kehittämisestä saadut kokemukset toimivat hyödyllisenä mallina muille jäsenvaltioille, varsinkin niille, joilta vielä puuttuu kansallinen asunnottomuusstrategia" (Fitzpatrick 2010: 32).

25 Katso Hansen (2010). Englanninkielinen versio Tanskan asunnottomuusstrategiasta on luettavissa osoitteessa http://www.feantsa.org/files/freshstart/National_Strategies/Danish_strategy_Pjece%20om%20hjempl%C3%B8sestrategien_EN.pdf



B. Suomen kansallinen ohjelma pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi

Taustaa

Niin sanottu viisaiden ryhmä (jäseninä Helsingin sosiaalijohtaja, Y-säätiön toimitusjohtaja, eräs kansanedustaja ja Helsingin piispa) esitti vuonna 2007 ympäristöministeriön puolesta raportin, jossa määritellään ohjelma pitkäaikaisasunnottomuuden puolittamiseksi vuoteen 2011 ja poistamiseksi kokonaan vuoteen 2015 mennessä sekä sarja muita asunto-ensin-periaatteen mukaisia toimenpiteitä. Toinen työryhmä kehitteli edelleen tämän suunnitelman yksityiskohtia. Suomen hallitus päätti helmikuussa 2008 nykyisen asunnottomuuden vähentämishjelman pääperiaatteista ja toimenpiteistä.

Huolimatta EU-jäsenvaltioiden yleisestä suuntauksesta kehittävi viime vuosina kansallisia asunnottomuusstrategioita (ainakin pohjoisissa ja läntisissä jäsenmaissa, ensimmäiset hankkeet on toteutettu jo etelässä – Portugalissa – sekä itäisissä jäsenvaltioissa – Unkarissa ja Sloveniassa),²⁶ Suomen ohjelma erottuu hyvin kunnianhimoisena ohjelmana, koska sillä pyritään kitkemään pitkäaikaisasunnottomuus kokonaan vuoteen 2015 mennessä. Suomen strategia on kuitenkin esimerkki yleisestä "kaavamutoksesta" Euroopassa laajalti näkyväksi muuttuneen asunnottomuuden torjunnassa. Kaiken kaikkiaan yhä enemmän korostetaan asunnottomuuden ehkäisyä ja vähentämistä kuin hätä- ja tilapäismajoituksen kaltaisten tukirakenteiden kehittämistä tavanomaisten asuntomarkkinoiden ulkopuolelle.²⁷ Suomen ohjelmassa perinteinen hätmajoitus muunnetaan pieniksi huoneistoiksi, joita voidaan vuokrata tavanomaisilla sopimuksilla pysyville vuokralaisille.

Suomella on kokemusta uusista strategioista asunnottomuuden mittaamisesta ja vähentämisestä. Jo vuonna 1987 esiteltiin asunnottomuutta

²⁶ Katso yleiskatsaus: Edgar (2009). Liberaalien ja sosiaalidemokraattisten hyvinvointijärjestelmien asunnottomuusstrategioiden syvällisempi vertailu teoksessa Benjaminsen et al (2009).

²⁷ Perinteistä portaittaista lähestymistapaa koskeva arvostelu teoksissa Sahlin (1998 and 2005) sekä Busch-Geertsema ja Sahlin (2008).



koskeva vuosikatsaus osana asuntomarkkinakyselyä (Kärkkäinen, 1999a), ja samaa kyselyä käytetään yhä asunnottomuuden suuntausten indikaattorina. Vaikka kysely perustuukin osittain kunnallisiin arvioihin ja kuntien arviointimenetelmissä näyttää olevan vaihtelua, se on ensimmäisiä todisteita siitä, että asunnottomuutta koskevan kansallisen vuositiedon tuottaminen on paitsi mahdollista, myös välttämätöntä kohdennettujen politiikkojen vaikutusten arvioinnissa.

Nykyistä suomalaisen asunnottomuuden vähentämishjelmaa edelsi muita ohjelmia, joilla oli sama päämäärä. Ohjelmilla onnistuttiin vähentämään (yksin elävien asunnottomien) asunnottomuutta 1990-luvulla ja jälleen vuosina 2001–2005 lähes 20 000:sta (vuonna 1987) alle 10 000:een (1990-luvun puolivälissä) ja vielä – pienen kasvukauden jälkeen – edelleen alle 7 500:een vuonna 2005 (Kärkkäinen, 1999b ja Luomanen, 2010, katso taulukko 1).

Aikaisemmat toimet keskittyivät kuitenkin asuntotarjonnan lisäämiseen suurimmassa tarpeessa oleville. Niiden ei uskota auttaneen pitkäaikaisasunnottomia, joiden katsotaan edustavan asunnottomuuden ydinongelmaa, koska monet heistä kärsivät mielenterveys- tai riippuvuusongelmista (Tainio ja Fredriksson, 2009).

Vuonna 1985 perustettu Y-säätiö pyrkii lisäämään asuntojen tarjontaa yksin eläville asunnottomille Suomessa, jonka asuntokannasta suuri osa on asukkaidensa omistusasuntoja²⁸. Tämä järjestö toimii maanlaajuisesti ostamalla pieniä asuntoja sieltä täältä omistusasuntokannasta ja vuokraamalla niitä kuntiensosiaalipalveluille, jamaillleyhteistyökumppaneille, jotka puolestaan vuokraavat ne edelleen asuntoja tarvitseville, yleensä yksin eläville asunnottomille. Y-säätiö on viime aikoina ollut mukana myös suurten ja paljon huoneistoja käsittävien vuokrakiinteistöjen hallinnoinnissa ja rakentamisessa. Y-säätiö omistaa nykyään noin 6 000 asuntoa ympäri maata. Yli 4 500 niistä kuuluu yksityisrahoitteiseen asuntokantaan ja 1 500 tarjoaa palvelutalotyypistä asumista Y-säätiön kokonaan omistamissa rakennuksissa. Näissä taloissa on yleensä 20–25 huoneistoa, mutta suurimmassa, vastikään rakennetussa kerrostalossa on 100 huoneistoa, ja

²⁸ Suomen asuntokannasta 60 prosentissa asuu omistaja itse ja noin 15 prosenttia on sosiaalisia vuokra-asuntoja (Luomanen, 2010: 5).



Taulukko 1: Asunnottomuus Suomessa vuosina 1987–2009

Vuosi	Ulkotilat/ Hätämaajoitus	Laitokset	Sukulaisten/ ystävien luona	Yksineläjä	Perheet
1987	4 700	4 760	7 650	17 110	1 370
1988	4 400	4 000	7 600	16 000	1 200
1989	4 170	4 400	7 620	16 190	870
1990	3 610	3 690	7 950	15 250	800
1991	3 370	3 340	7 390	14 100	700
1992	3 030	3 030	6 820	12 880	570
1993	2 560	2 410	6 700	11 670	250
1994	1 760	2 170	6 630	10 560	380
1995	1 710	2 110	6 610	10 430	560
1996	1 720	2 110	5 780	9 610	360
1997	1 720	2 450	5 650	9 820	600
1998	1 770	2 350	5 870	9 990	820
1999	1 750	2 390	5 850	9 990	780
2000	1 790	2 420	5 790	10 000	780
2001	2 160	2 080	5 720	10 000	780
2002	2 060	2 080	5 420	9 560	770
2003	1 990	1 640	4 560	8 190	420
2004	1 910	1 550	4 190	7 650	360
2005	1 620	1 560	4 250	7 430	360
2006	1 650	1 570	4 180	7 400	300
2007	1 480	1 590	4 460	7 530	300
2008	1 520	1 640	4 800	7 960	300
2009	1 460	1 490	5 200	8 150	320

Lähde: ARA, kuntien asuntomarkkinatutkimukset, katso Luomanen (2010: 45).

sitä hallinnoi Pelastusarmeija. Y-säätiön johtaja kommentoi vertaisarvioinnin aikana, että säätiön lähestymistapa oli oikeastaan varhainen asunto ensin -malli, tosin ilman tätä nimitystä. Jäljempänä todetaan, että vaikka tässä tarkasteltava ohjelma kattaa lukuisia suuria rakennushankkeita, joiden kohteina ovat isot, palveluasuntotyypiset asumisyksiköt ja niissä tarjottava tuki entisille pitkäaikaisasunnottomille, Y-säätiön alkuperäinen lähestymistapa eli kohtuuhintaisten pitkäaikaisten asuntojen tarjoaminen asunnottomille hajautetusti tavanomaisessa asuntokannassa (yleensä tavanomaisissa keskustaa lähellä sijaitsevilla kaupunginosilla yhdistettynä tarvittaessa muulla tarjottavaan tukeen) on ollut erittäin onnistunut. Viimeisten 25 vuoden aikana alle 5 prosenttia Y-säätiön vuokralaisista on jouduttu häättämään asunnostaan.



Ohjelman tavoitteet, kohderyhmät ja toimenpiteet

Ohjelmassa mainitaan kaksi laajaa tavoitetta:

- pitkäaikaisasunnottomuuden puolittaminen vuoteen 2011 mennessä
- entistä tehokkaampien asunnottomuuden torjumiskeinojen keksiminen.

Ohjelmassa asetettiin määrällinen tavoite tarjota 1 250 "uutta asuntoa, tuettua asuntoa tai hoitopaikkaa" pitkäaikaisasunnottomille vuosina 2008–2011. Näistä 750 yksikköä olisi Helsingissä, 125 sekä Vantaalla että Espoossa ja yhteensä 250 Tampereella, Turussa, Lahdessa, Kuopiossa, Joensuussa, Oulussa ja Jyväskylässä.

Ohjelmassa ennakoitiin, että pitkäaikaisasunnottomien hätämajoituksesta ja asuntoloista vähitellen "luovuttaisiin itsenäistä, tuettua ja valvottua asumista suosivien asuntojen hyväksi". Tarjolla on määrärahoja "hakukelpoisille yhdistyksille, järjestöille tai säätiöille, jotka vastaavat asuntoloista, niiden peruskorjauksesta ja muuntamisesta tukiasunnoiksi".

17

Pitkäaikaisasunnottoman määrittelyssä on ollut ajan mittaan eroja. Viisaiden ryhmä määritteli pitkäaikaisasunnottomat "ryhmäksi asunnottomia, joiden asunnottomuus luokitellaan pitkittyneeksi tai pysyväksi tai on vaarassa jäädä sellaiseksi, koska perinteiset asumisratkaisut eivät sovellu tälle ryhmälle ja tarjolla on riittämättömiä ratkaisuja, jotka eivät vastaa ryhmään kuuluvien henkilökohtaisia tarpeita". Aiemmin toiminnallisena määritelmänä tilastoinnissa käytettiin seuraavaa: "Henkilö, jonka asunnottomuus on pitkittynyt tai muuttunut krooniseksi tai on vaarassa jäädä pysyväksi (yli vuoden asunnottomuus tai toistuva asunnottomuus viimeisten kolmen vuoden aikana) sosiaalisten ja terveysongelmien vuoksi". (Näiden määritelmien ero jätti ilmeisesti liikaa tulkinnan varaa – tätä tarkastellaan jäljempänä.)

Ohjelman kehittämisestä vastaavat henkilöt ymmärsivät, että kestävätkä ponnistelut pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi eivät voi tähdätä ainoastaan pysyvien asuntojen ja riittävän tuen tarjoamiseen pitkäaikaisasunnottomille, vaan niillä on aktiivisesti estettävä uusia



ryhmiä jäämästä pitkäaikaisasunnottomiksi. Siksi hankkeen kohderyhmiin kuuluvat pitkäaikaisasunnottomien lisäksi nuoret, vankilasta vapautuneet ja välittömän häätöuhan alaisena olevat henkilöt. Näihin ryhmiin kohdistettiin muun muassa tuetun asumisen hankkeita nuorille, tuettujen asuntojen tarjoamista vasta vankilasta vapautuneille sekä palveluiden parantamista asunnottomuuden torjumiseksi vankilasta vapautumisen jälkeen, samoin kuin uusia kansallisia suuntaviivoja ja paikallisia palveluita häätöjen estämiseksi.

Rahassa mitattuna hallitus varasi 80 miljoonaa euroa vuosina 2008–2011 investointeihin ja lisäksi 10,3 miljoonaa euroa, joilla katettiin puolet uusien hankkeiden puitteissa suorassa asiakaskontaktissa pitkäaikaisasunnottomien kanssa olevan ylimääräisen tukihenkilöstön palkkakuluista. Ohjelmaan osallistuvat kunnat rahoittavat samalla summalla ohjelman jäljelle jäävän puoliskon. Raha-automaattiyhdistys (RAY) varasi lisäksi 18 miljoonaa euroa taloudelliseen tukeen ja korvamerkitsi vielä 2,5 miljoonaa euroa tukiasuntojen hankintaan vasta vankilasta vapautuneille. Kaudella 2008–2011 ohjelman kokonaisbudjetti, mukaan lukien 80 miljoonaa euroa valtiolta korkotukilainoihin, nousee 201,1 miljoonaan euroon.

18

Ohjelma pantiin täytäntöön valtion edustajien ja Suomen kymmenen suurimman kaupungin viranomaisten välisillä esisopimuksilla, joissa sovittiin yksityiskohtaisesti kunkin kaupungin suunnittelemista ja rahoittamista konkreettisista hankkeista. Siinä määriteltiin selvät vastuut keskushallinnon tasolla (mukana ympäristöministeriö, joka vastaa asuntopolitiikasta ja on ohjelman pääkoordinoija, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö ja lukuisia kansallisia viranomaisia, jotka vastaavat asuntopalveluiden ja muiden palveluiden rahoituksesta ja rikosseuraamusjärjestelmästä) ja kuntien tasolla.

Ensimmäiset tulokset

Ympäristöministeriön mukaan ohjelma on osoittautunut onnistuneeksi monistakin syistä.



Rahoituksellisesti ohjelman kokonaisrahoitus oli riittävä ja rahoitusmalli tehokas. Erilaisten asumismuotojen tuotantoa koskevat määrälliset tavoitteet on saavutettu tai jopa ylitetty tietyillä alueilla (vuoden 2011 loppuun mennessä pitäisi olla käytössä yhteensä 1 650 uutta asuntoa tai tuettua asuntoa). Joissakin kunnissa lisäasuntokapasiteetti (ja tavoitteen nosto) näytti välttämättömältä pitkäaikaisasunnottomuuden puolittamistavoitteen saavuttamiseksi.

Asuntoloidenmuutostyösaatiinkäyntiin Helsingissä ja Espoossa. Helsingissä, jossa elää puolet maan asunnottomista, kesti jonkin aikaa suostutella jotkut palveluita tuottavat kansalaisjärjestöt, varsinkin Pelastusarmeijan kaltaiset ulkomailta johdetut järjestöt, lähtemään hankkeeseen mukaan, mutta lopulta ne lähtivät. Kun ohjelma on valmis vuonna 2012, "ei pääkaupunkiseudulla ole enää asunnottomien tilapäiskäyttöön tarkoitettuja hätämajoitustiloja ja asuntoloita. Ne on korvattu tuetuilla asumisyksiköillä, jotka pohjautuvat vuokrasopimukseen" (Kaakinen, esitys vertaisarviointikokouksessa). Muissa ohjelmaan osallistuvissa kunnissa hätämajoituksen muuntaminen ei ollut yhtä pitkällä kuin Helsingissä, ja samanlaisia muuntamishojoelmia on vielä kehitettävä. Helsingissä on yhä tarjolla tilapäismajoitusta. Pääkaupunkiin on perustettu uusi palvelukeskus, ja puolet sen 104 paikasta tarjoaa hätämajoitusta enintään kuudeksi viikoksi ennen pysyvän ratkaisun löytämistä. Kiireisimpänä päivänä tiloihin majoitettiin väliaikaisesti 175 henkilöä, mikä johti toisten tilojen avaamiseen talvikuukausiksi.

Asunto ensin -periaatteen vaikutusta moniongelmaisiin pitkäaikaisasunnottomiin pidettiin raportin mukaan myönteisenä. Pysyvän asunnon järjestämisen katsottiin herättäneen mielenkiintoa kuntoutusta kohtaan, mikä johti "alkoholinkulutuksen huomattavaan vähenemiseen" (Luomanen, 2010: 37). Häätöjä on raportin mukaan vähän, ja ne johtuvat yksinomaan asukkaiden väkivaltaisuudesta. Kun otetaan huomioon kansainvälinen keskustelu näistä vaikutuksista, olisi tietysti hyödyllistä kerätä niistä enemmän perustietoa.

Myös ennaltaehkäisevillä toimilla kerrottiin olevan myönteisiä vaikutuksia: asumisneuvontapalveluita on laajennettu ja tehostettu, häätöjen ehkäisemiseen liittyviä ohjeita on laadittu kaikissa kaupungeissa ja vasta vapautuneiden vankien asuntotarjontaa on onnistuttu parantamaan.



Tavoitteita on kuitenkin vielä selvennettävä sekä häätöjen ja vankilasta vapautumisen aiheuttavan asunnottomuuden mittaamista parannettava.

Nuorisoasuntosäätiö on luonut uudenlaisen "monialaisen palveluketjun, joka käsittää työpajatoimintaa ja asuntoja nuorille". Tämä toteutettiin useimmissa ohjelmaan osallistuvissa kunnissa.

Ohjelman ensimmäisen vaiheen päätavoitteen (pitkäaikaisasunnottomuuden puolittaminen) edistyminen jäi rajalliseksi, ja vertaisarviointia varten tuotetun tausta-asiakirjan mukaan sitä ei saavuteta vuoden 2011 loppuun mennessä. Todellisuudessa asunnottomien kokonaismäärä kasvoi Suomessa hieman vuosina 2008–2009 (7 960:sta 8 150:een asunnottomaan yksineläjään sekä 300:sta 320:een asunnottomaan perheeseen). Yli puolessa ohjelman kaupungeista (Vantaa, Lahti, Kuopio, Joensuu, Jyväskylä ja Espoo) pitkäaikaisasunnottomiksi määriteltyjen henkilöiden määrä lisääntyi vähentämisyrytyksistä huolimatta. Muissa neljässä kaupungissa pitkäaikaisasunnottomien määrä laski vuodesta 2008 vuoteen 2009. Näin tapahtui myös Helsingissä, vaikka asunnottomien kokonaismäärä oli siellä huomattavasti kasvanut. Vasta rakennettujen asuntoyksiköiden vaikutuksen odotetaan näkyvän paremmin asunnottomuustilastoissa vuosina 2010 ja 2011, koska vuoden 2009 loppuun mennessä vain 22 prosenttia alkuperäisestä tavoitteesta (1 250 yksikköä) oli saatu valmiiksi.

Lisäksi ongelmana oli pitkäaikaisasunnottomuuden määrittely (sitä on tarkoitus muokata). Koska pitkäaikaisasunnottomuuden määritelmä jätti liikaa tulkinnanvaraa, pitkäaikaisasunnottomien osuus eri kunnissa asunnottomiksi arvioituista ihmisistä vaihtelee merkittävästi: "Esimerkiksi Joensuussa kaikista asunnottomista (118) 95 prosenttia oli tilastojen mukaan pitkäaikaisasunnottomia, kun taas Tampereella heidän osuutensa on 25 prosenttia (Luomanen, 2010: 32). Yleisesti asunnottomien kokonaisosuus muodostui keskimäärin 42 prosentiksi, joka on paljon suurempi kuin ennen ohjelman toteutusta arveltiin (jolloin heidän osuutensa arvioitiin kolmanneksi kaikista asunnottomista).

Ympäristöministeriö on sitoutunut poistamaan pitkäaikaisasunnottomuuden vuoteen 2015 mennessä ja ilmoittaa: "Huolimatta siitä, että tavoite on kunnianhimoinen, ohjelman toisen vaiheen pysyvänä tavoitteena on



pitkäaikaistyöttömyyden merkittävä vähentäminen ja sen poistaminen lopullisesti." (Luomanen, 2010: 39).

Vähennysohjelman toisen vaiheen suunnittelu saatiin käyntiin joulukuussa 2010. Vertaisarvioinnilla on tärkeä tehtävä selkeyttää kuvaa tarvittavista muutoksista ja seuraavan ohjelman uusista tekijöistä. Esimerkiksi melko mittavien (ja kalliiden) rakennushankkeiden jälkeen, joissa luotiin suuria ja paljon henkilöstöä vaativia asumisyksiköitä, oli selvää, että seuraavassa vaiheessa tulee ottaa paremmin huomioon olemassa oleva asuntokanta. Enemmän huomiota tulee kiinnittää myös yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen sekä työllisyysasioihin ja yleisesti kohderyhmän sopeuttamiseen. Käsitys, että asunnottomien ydinjoukko (moniongelmaiset) tarvitsisi jatkuvaa tukea, ei osoittautunut käytännössä todeksi. Tuen joustavuutta tulee kuitenkin lisätä, ja tietyt ryhmät vaativat lisähuomiota seuraavassa vaiheessa. Näitä ovat vankilasta vapautuneet asunnottomat, jotka ovat haluttomia käyttämään heille tarjottuja palveluita, vakavista terveys- ja huumeongelmista kärsivät nuoret ja maahanmuuttajat. Lisäksi velkaantuneilla kodittomilla voi olla aiemmin kertyneitä maksamattomia vuokria ja siksi vaikeuksia saada kunnallinen vuokra-asunto.



C. Vertaismaiden toimintaohjelmia ja kokemuksia sekä sidosryhmien panoksia

Suomen vertaisarviointiin osallistuivat Bulgarian, Ranskan, Unkarin, Latvian, Norjan, Portugalin, Slovenian, Ruotsin ja Alankomaiden edustajat. Sidoryhmien kommentteja välittivät FEANTSA ja Eurocities-järjestö (suurten eurooppalaisten kaupunkien verkosto).

Vertaismaat

Kansallisissa kommentteissa oli joukko kysymyksiä, joihin järjestäjät vastasivat mielellään vertaisarvioinnin aikana (katso jäljempänä).

Vertaiskommentit Keski- ja Itä-Euroopassa sijaitsevista jäsenvaltioista (Bulgaria, Unkari, Latvia ja Slovenia) olivat kriittisiä, koska näistä maista puuttui kattava kansallinen strategia asunnottomuuden vähentämiseksi. Sloveniassa ja Unkarissa kansalaisjärjestöt ovat kuitenkin pyrkineet käynnistämään strategian ja asunnottomuuden määritelmästä on pyritty sopimaan kansallisella tasolla. Ehdotettu määritelmä keskittyy joihinkin ETHOS-luokittelun alaryhmiin, mutta on usein vain valikoima asuntomarkkinoilta syrjäytymisen vaikeimpia tapauksia, kuten kadulla ja yömajoissa asuvat. Kaikissa näissä maissa tietoisuus asunnottomuudesta on lisääntynyt viime vuosina, ja yhä useampien kansalaisjärjestöjen paneutuminen tämän ongelman ratkaisemiseen on merkittävä edistysaskel. Kohtuuhintaisten asuntojen puute mainittiin kaikkien neljän maan kommenttiasiakirjoissa. Sitä pidetään valtavana esteenä, jota on madallettava asunnottomuuden torjumiseksi, koska asunnottomien perheiden mahdollisuudet päästä pysyviin asuntoihin oli hyvin rajallista. Näissä maissa palvelut keskittyvät hätä- ja tilapäismajoituksen tarjoamiseen. Asunto ensin -mallia asunnottomuuden vähentämisessä pidettiin epärealistisena useissa Itä-Euroopan maissa (ainakin lähitulevaisuudessa). Slovenian pääkaupungissa Ljubljanassa on silti otettu edistysaskelia kohti hätämajoitusta pysyvämpiä asumisratkaisuja, samoin joissakin Unkarin pilottihankkeissa.



Kaikki muut vertaisarviointiin osallistuneet maat olivat jo panemassa täytäntöön kansallista asunnottomuusstrategiaansa (Alankomaissa toimintasuunnitelma on laadittu neljää suurinta kaupunkia varten) tai olivat vertaisarvioinnin ajankohtana jo käyneet läpi tämän prosessin (Norja ja Ruotsi). Kaikki niistä viittasivat asunto ensin -lähestymistapaan ja korostivat ennaltaehkäisyä sekä asunnottomuuden yleistä vähentämistavoitetta. Niin Ranskassa kuin Portugalissa, Ruotsissa ja Alankomaissa (Amsterdam) asunto ensin -lähestymistapaa pidettiin innovatiivisena keinona, jota kokeiltaisiin ja testattaisiin valikoiduissa suhteellisen pienissä hankkeissa, joiden kohderyhmänä ovat vakavista ongelmista (mielenterveysongelmia ja riippuvuuksia) kärsivät pitkäaikaisasunnottomat ja joissa noudatetaan enemmän tai vähemmän New Yorkin Pathways to Housing (reittejä asumiseen) -mallia.²⁹ Lissabonista ja Amsterdamista voitiin raportoida ensimmäisistä myönteisistä tuloksista. Amsterdamista kerrottiin, että "asunto ensin -ajattelun merkitys on kaupungissa ensivaikutelman perusteella odotettua suurempi. Vaikka kyseessä on edelleen pieni kokeiluhanke, se on jo muuttanut käsitystämme siitä, millaisia tehokkaat ja oikeanlaiset asunnottomien ja mielenterveyspotilaiden auttamiseksi laaditut ohjelmat ovat. Olemme jo päättäneet nostaa asunto ensin -lähestymistavan keskeiseen asemaan asuntojen tarjoamisessa heikossa asemassa oleville ryhmille lähitulevaisuudessa" (Kamp ja Jurgens, 2010: 4).

Alankomaiden asiakirja, jonka on laatinut Amsterdamin kunnallishallinnon henkilöstö, sisälsi seuraavan pohdiskelun New Yorkiin ja Helsinkiin suuntautuneilta hankevierailuilta saaduista kokemuksista: "Tullessamme Suomeen odotimme näkevämmä satoja tai tuhansia entisiä asunnottomia asumassa huoneistoissa ympäri kaupunkia, kuten olimme nähneet New Yorkissa. Aluksi olimme pettyneitä näkemästämmä. Laitokset olivat yhä olemassa, mutta niitä kunnostettiin. Asuntoloiden sijaan rakennettiin yksityisiä asuntoja vanhoihin laitoksiin. Ensisilmäyksellä nämä eivät poikenneet paljontaan asunnottomien laitoksista omassa kaupungissamme.

29 Lisätietoja Asunto ensin -mallista Yhdysvalloissa ja sen merkityksestä Euroopalle on tämän vertaisarvioinnin keskusteluasiakirjassa (Busch-Geertsema, 2010a) sekä asiakirjoissa, joiden laatijat ovat Atherton ja McNaughton Nichols (2008), Pleace (2008 ja 2010) sekä Johnsen ja Teixeira (2010). Kirjassa julkaistu artikkeli ja Asunto ensin -käsikirja, joiden molempien tekijä on Pathways to Housing -hankkeen käynnistäjä Sam Tsemberis (2010a ja b), antavat tuoreinta ensi käden tietoa tästä mallista.



Sitten tajusimme, että Suomi oli keksinyt uudelleen asunto ensin -ajattelun (sama lähde: 3).³⁰ Tekijät katsovat, että Suomessa toteutetun asunto ensin -periaatteen tärkein innovaatio lähtee ajattelutavan muutoksesta: asunnottomia kohdellaan tavallisina ihmisinä, ei asiakkaina tai potilaina, ja he hallitsevat omaa asuntoaan ja arkipäivän elämäänsä. Tekijät korostavat myös Suomen asunto ensin -ajattelun mullistavaa tekijää: "Se ole malli, jota seurataan muiden rinnalla, vaan ainoa malli. Kaikki yömajat ja asuntolat poistetaan" (sama lähde: 4).³¹

Asunto ensin -ajattelua voidaan pitää erillisenä lähestymistapana monitarpeisten asunnottomien erityisryhmää kohtaan, mutta myös laajana poliittisena lähestymistapana tavanomaisten asuntojen tarjoamiseksi kaikille asunnottomille mahdollisen nopeasti (tarvittaessa lisätukeen yhdistettynä). Jälkimmäistä on syytä ehkä kutsua "asuntolähtöiseksi" politiikaksi. Se on ollut vallitsevana politiikkana asunnottomien enemmistön majoittamisessa Suomessa jo vuosien ajan, ja viime vuosina se kasvattanut merkitystään myös useissa muissa EU-maissa. Erityisesti tähän kehityssuuntaukseen viitataan Norjan, Ranskan, Ruotsin ja Alankomaiden kommenttiasiakirjoissa (tietyin varauksin). Ruotsin kommentteissa korostettiin "oman vuokrasopimuksen" merkitystä asunto ensin -lähestymistavan kriteerinä. Niissä todettiin: "Ruotsissa käytetään edelleen tilapäismajoitusta. Tavoitteena on oltava, että siellä asuisi mahdollisimman harva mahdollisimman lyhyen ajan. Suomen lähestymistapa innoittaa tavoitteen nostoon." (Remaeus ja Knutagård, 2010).

Muita kommentteissa esille tuotuja tärkeitä asioita olivat seuraavat:

- Rahoitus: useissa kommentteissa todettiin, että Suomessa (hallituksen ansiosta) ohjelmalle tarjottavat resurssit olivat merkittävät ja että tietty rahamäärä tulee varata suhteellisen pienen asunnottomien

30 Tässä yhteydessä on syytä todeta, että vaikka Suomen nykyisessä ohjelmassa käytetään pitkäaikaisasunnottomien uudelleen asuttamiseen enemmän keskitettyä asumista osittain muutetuissa asuntoloissa, tekijöillä olisi ollut mahdollisuus nähdä odotetut "sadat tai tuhannet aikaisemmat asunnottomat elämässä huoneistoissa ympäri kaupunkia", koska näin on toimittu Suomessa muiden asunnottomien ryhmien kanssa jo useita vuosia, eli Y-säätiön asuntokannan avulla (katso edellä).

31 Vertaisarvioinnissa selvisi kuitenkin, että jotkut tilapäiset majoituspaikat (etupäässä selvitystoimia varten) jäivät käyttöön ja että asunto ensin -hankkeet kulkevat käytännössä yhä rinnakkain perinteisten lähestymistapojen kanssa, jotka noudattavat asteittaista sopeutumista edistävää portaittaista mallia.



ryhmän eli paljon ja monimutkaista tukea tarvitsevien uudelleen asuttamiseen. Toisaalta tämä ryhmä on yleensä hyvin riippuvainen perinteisen järjestelmän resursseista, kuten tehohoidosta, mielisairaaloista, poliisi- ja vankilajärjestelmistä. Kunnollisten asuntojen ja tuen järjestämiseen käytetyt rahat saadaan ehkä säästymään muualla, mutta ensi vaiheessa se edellyttää merkittäviä taloudellisia sitoumuksia.

- Asianmukaiset asuntotyypit ja tuki pitkäaikaisasunnottomille: kohtuuhintaisten asuntojen saatavuutta pidettiin useimmissa kommenttiasiakirjoissa olennaisena asiana. Useissa kommentteissa viitattiin hajautettujen asuntojen ja valinnaisen henkilökohtaisen tuen etuihin sekä vaaraan, että tietyille ryhmille tarkoitetut suuret asuntohankkeet luovat enemmän ongelmia kuin ratkaisevat. Joissakin kannanotoissa tuotiin myös esille se, että "joidenkin asunnottomien" tarpeet voitaisiin tyydyttää pitkäaikaisella tuetulla asumisella (palveluasumisen tyyppisenä, yhdistettynä paikan päällä tarjottavaan tukeen) ja että vielä ei ole riittävästi vankkaa tieteellistä todistusaineistoa erilaisista tuki- ja asumismuodoista. Kunkin erityistapauksen hallintaa ja yksilöllisten tukisuunnitelmien kehittämistä pidettiin tuen tehokkuuden kannalta tärkeänä. Yhteistyö erilaisten asiantuntevien palveluntuottajien, kansalaisjärjestöjen ja kunnallisten palveluiden välillä voi olla jopa tärkeämpää maissa, joissa kansalaisjärjestöillä on keskeisempi asema ja palvelut ovat pidemmälle erikoistuneita kuin Suomessa.
- Ohjelman painopiste ja päämäärä: yleisesti pidettiin asianmukaisena keskittyä pitkäaikaisasunnottomiin, ennaltaehkäisyyn ja nuoriin. Pitkäaikaisasunnottomuuden puolittamista ja lopulta sen poistamista pidettiin hyvin kunnianhimoisena tavoitteena. Lukuisissa muissa EU-maissa asunnottomuusstrategioiden päämääriin kuului muitakin tavoitteita, kuten "lapsia ei häädetä" (Ruotsi), häätöjen ja laitoksista kotiuttamisten aiheuttaman asunnottomuuden vähentäminen (Norja, Portugali ja Alankomaat) tai oleskeluajan lyhentäminen tilapäismajoituksessa (Norja).



- Hallinnolliset kysymykset: kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden osallistaminen ja tiivis yhteistyö kansallisten ja paikallisten viranomaisten välillä katsottiin yleisesti keskeiseksi ja pitkälle kehitetyksi piirteeksi Suomen ohjelmassa. Useissa kommenttiasiakirjoissa painotettiin, miten tärkeää on ottaa palveluiden käyttäjät mukaan kansallisten asunnottomuusstrategioiden suunnitteluun ja toteutukseen. Keskittymistä kymmeneen suurimpaan kaupunkiin, joissa asunnottomia on eniten, pidettiin asianmukaisena. Suomen hallituksen ja asianomaisten kuntien hyväksymiä esisopimuksia pidettiin vaihtoehtoisena välineenä prosessin ohjauksessa. Vertaismaista voimme löytää monenlaisia lähestymistapoja asunnottomuusstrategioiden suunnitteluun ja toteutukseen. Ne vaihtelevat lainsäädännöstä (oikeus asuntoon, Ranska) hankkeen rahoittamiseen perinteisen tarjousprosessin kautta (Ruotsi) sekä tärkeimpien vastuiden säilyttämiseen kansallisella tasolla jollekin ministeriölle tai suurille työryhmille, kansallisen sosiaalihuollon virastoille tai suurelle kansalliselle rahoitusorganisaatiolle (Husbanden, Norja). Lopuksi voidaan todeta, että kansallisten asunnottomuusstrategioiden suunnittelu ja niiden vaikutusten arviointi edellyttävät asunnottomuuden jatkuvaa seurantaa.
- Jotkut vertaisarvioinnin osallistajat pitivät tärkeänä analysoida tarkemmin sukupuoleen liittyviä tarpeita ja ottaa huomioon asunnottomien naisten tarpeet.

Sidosryhmät

Suomen vertaisarviointiin osallistuneet kaksi eurooppalaista sidosryhmää pitivät kommenttiasiakirjoissaan keskustelun kohteena olevaa ohjelmaa pääasiassa myönteisenä. Eurocities-järjestö toi Suomen ohjelmasta esille tekijät, jotka olivat olennaisia useimmissa Euroopan maissa: toimiva rakenne, kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien osallistuminen, tarkasti määritellyt vastuut, riittävä rahoitus, järkevä yhteinen ajattelutapa, mitattavien tavoitteiden käyttö sekä keskittyminen kymmeneen suurimpaan kaupunkiin ja tiettyihin kohderyhmiin (pitkäaikaisasunnottomat ja nuoret).



Ohjelmasta mainittiin yksi heikkous: "Ohjelmasta puuttuvat asunnottomia naisia koskevat erityisjärjestelyt tai -ominaisuudet. Asunnottomien naisten tilanne – kuten äitiys, alttius välivallalle ja hyväksikäytölle – edellyttää kuitenkin erityistä huomiota ja ehkä myös erityisjärjestelyitä." (Nilson, 2010: 2).

FEANTSA:n johtaja Freek Spinnewijn korosti, että "Suomen asunnottomuuspolitiikka on Euroopan edistyneimpiä. Suomi kuuluu niihin harvoihin maihin, jotka ovat kahtena viime vuosikymmenenä onnistuneet jatkuvasti vähentämään asunnottomien määrää. Se on myös yksi harvoista maista, jotka pitävät kiinni asunnottomuuteen liittyvistä kunnianhimoisista poliittisista tavoitteistaan nykyisestä talouskriisistä huolimatta" (Spinnewijn, 2010: 1). FEANTSA:n kommentit asunnottomuusohjelmasta pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi perustuivat järjestön tehokkaita asunnottomuusstrategioita koskevaan ohjeistoon.³² Siinä suositellaan asunnottomuusstrategioiden perustamista todisteisiin, kattavaan ja moniulotteiseen lähestymistapaan sekä oikeuksiin. Lisäksi strategioiden suunnitteluun ja toteutukseen tulee ottaa mukaan kaikki sidosryhmät, ne tulee suojata lainsäädännöllä ja niissä tulee käyttää kestävä, tarvepohjaista, käytännönläheistä ja alhaalta ylös suuntautuvaa lähestymistapaa. Suomen strategia täyttää FEANTSA:n mukaan suurimman osan näistä vaatimuksista.

Johtaja Spinnewijn pohti, miten hyvin muualla olisi toteutettavissa Suomen päätös muuntaa kaikki perinteiset yömajat tuetuiksi asunnoiksi ja vähentää hätämajoituksen käyttöä niin pitkälle kuin mahdollista: "On syytä huomata, että tällainen lähestymistapa ei tällä hetkellä olisi mahdollinen tai hyödyllinen kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Joissakin maissa kiireellisintä on tarve varmistaa, että hätämajoituksessa on riittävästi paikkoja, jotta ihmisten ei olisi pakko nukkua kadulla tai asumiskelvottomissa paikoissa" (sama lähde: 1). Hän kiinnitti huomiota myös siihen, että joissakin maissa monet laittomat maahanmuuttajat tai kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat käyttävät asunnottomille tarkoitettua hätämajoitusta ja palveluita, ja että tällainen majoitus voi toistaiseksi olla ainoa realistinen vaihtoehto näille ryhmille.

³² Katso <http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=797>



Ohjelmalle annetusta huomattavasta rahoituksesta (joka oli tärkeää, kun palveluita tuottavia kansalaisjärjestöjä suostuteltiin omaksumaan uusi ajattelutapa) puhuttaessa johtaja Spinnewijn pohti, saisiko ohjelma tulevaisuudessakin yhtä paljon rahoitusta talouskriisin vaikutusten vuoksi. Hän korosti, että Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR) koskevien uusien sääntöjen mukaan kolme prosenttia rahoituksesta voidaan käyttää syrjäytyneiden ryhmien asumiseen. FEANTSA:n johtaja viittasi päätelmissään EU:n kaikille jäsenmailleen antamiin suosituksiin kehittää yhtenäisiä strategioita asunnottomuuden torjumiseksi ja pysyi Euroopan komissiota laatimaan kehyksen Euroopan julkishallintojen yhteistyölle vaihtojen ja keskinäisen oppimisen edistämiseksi. Komission tulee edistää asunto ensi-ajattelua kaikkialla Euroopassa sekä hyödyntää sen täytäntöönpanossa Suomen ja joidenkin muiden EU-maiden asiantuntemusta. Lopuksi hän toivoi EU:lta aloitetta asunnottomien palveluiden laadun parantamiseksi ja nykyisten henkilöstökoulutusohjelmien käyttöä EU:n tasolla myös tällä alalla.



D. Vertaisarviointikokouksen keskustelut

Vertaisarvioinnin järjestäjät antoivat paljon lisätietoa vastaamalla osallistujien esittämään pitkään kysymyslistaan. Kysymykset osoittivat, että kaikki arvioinnin osallistajat olivat hyvin kiinnostuneita ohjelman yksityiskohdista. Tässä on yhteenveto keskusteluista.

Järjestäjät kertoivat, että Suomen ohjelmaa laadittaessa sen alullepanijat eivät tienneet asunto ensin -hankkeiden menestyksestä Yhdysvalloissa. He lukivat termin "asunto ensin" ensimmäistä kertaa ruotsalaisesta asiakirjasta, joka käsitteli vaihtoehtoja porrasmallille. He tulkitsivat termiä sitten omien tarkoitustensa mukaisesti. He halusivat romuttaa käyttämänsä (porras)järjestelmän, joka oli tehoton ja pakotti asunnottomat elämään tilapäismajoituksessa sekä tuetuissa ryhmäasunnoissa ennen muuttoa pysyvään asuntoon vasta, kun olivat osoittaneet olevansa "valmiita omaan asuntoon". Nykyään heillä ei ole enää tarvetta edetä porras portaalta asumismuodosta toiseen ennen kuin saavat pysyvän sopimuksen itsenäisestä asunnosta. Hätmajoituksen muuttaminen tuetuiksi asunnoiksi vähentää osaltaan asunnottomuutta.³³ Tärkeänä pidettiin sitä, että entisillä asunnottomilla oli oma vuokrasopimus ja että he saavat asuntonsa oveen oman nimensä.

Asunto ensin -hankkeiden taloudelliset vaikutukset, joista kerrottiin Tampereella arvioinnin tehneen tutkimusryhmän selvityksessä, osoittivat, että tuettuun asumiseen kohdistettu lisärahoitus tuottaa huomattavia säästöjä, koska muiden kalliiden palveluiden käyttö vähenee. Tampereen hankkeessa ihmiset käyttivät sosiaali- ja terveyspalveluita puolta vähemmän kuin ollessaan asunnottomina. Tämä säästää arviolta 14 000 euroa asukasta kohden. Kyseisen yksikön 15 asukkaalta vuosisäästöt olivat kaikkiaan noin 220 000 euroa. Suomen hallitus raportoi myös myönteisistä

³³ Tässä on tärkeää huomata, että tuetussa asumisessa eläviä ihmisiä ei lasketa enää Suomessa asunnottomiksi. Tämä ei välttämättä koske kaikkia Euroopan maita, sillä vaikka tavanomaisia vuokrasopimuksia tarjotaan (joskus muutamin lisäehdoin) rajoittamatta vuokrausaikaa, se on tärkeä peruste olla määrittelemättä kyseisiä vuokralaisia asunnottomiksi. Useimmat uudet huoneistot ovat lisäksi itsenäisiä, eikä asukkaiden tarvitse jakaa keittiö- tai saniteettitiloja muiden kanssa. Joitakin poikkeuksia tehdään ihmisten osalta, joiden arvioidaan tarvitsevan hyvin voimakasta tukea ja "tuettua asumista" vakavien terveysongelmien tai vammaisuuden vuoksi.



vaikutuksista hyvinvoinnin kasvuun ja päihteiden käytön vähenemiseen. Uusien vuokralaisten onnistumisastetta kuvailtiin "varsin merkittäväksi". Asunnottomille tarkoitetut uudet palvelut ovat vaikuttaneet myös muihin sosiaali- ja terveyspalveluihin, varsinkin päihdehuoltoon.

Saadut todisteet ovat hyvin tärkeitä kansainvälisessä keskustelussa asunto ensin -lähestymistavoista. Arvostelijat ovat kyseenalaistaneet käsityksen, että asunto ensin -ajattelu aiheuttaisi Euroopassa vähemmän kustannuksia kuin nykyiset järjestelyt (Pleace, 2008)³⁴, ja tähän mennessä huumeiden ja alkoholin käytön vähenemisestä asunto ensin -hankkeissa on saatu vähän todisteita kansainvälisellä tasolla. Jotkut asiantuntijat väittävät, että asunto ensin ei ehkä olisi päihderiippuvaisten osalta kaikkein tehokkain lähestymistapa³⁵ ja että vertailuja rajoittaa alkoholinkäytön mahdollisesti suurempi yleisyys suomalaisten asunnottomien joukossa kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa. Ohjelman arvioinnissa Suomessa jotkut sosiaalityöntekijät arvostelivat asunto ensin -lähestymistapaa ja nimittivät sitä pullo ensin -ajatteluksi,

34 Viimeaikaiset todisteet Yhdysvalloista ovat vahvistaneet, että Asunto ensin -mallin soveltaminen vakavista mielenterveyshäiriöistä kärsiviin vähentää huomattavasti kustannuksia. "Koska päihteidenkäytöstä kärsivät ihmiset, jotka eivät ole viime aikoina saaneet hoitoa mielenterveysongelmiinsa, käyttivät suhteellisesti vähemmän ja edullisempia palveluita, näiden henkilöiden osalta kustannusten karsiminen voi edellyttää vähemmän palveluihin keskittyviä ohjelmia ja pienempiä tukia" (Poulin et al, 2010: 1093). Kuten Rosenheck (2000: 156) on aivan oikein osoittanut, että vaikka asunnottomien tehokkaat palvelut maksavat vähemmän kuin tehottomammat palvelut joissakin tapauksessa, "niiden arvo riippuu lopulta moraalista ja poliittisista arvoista, jotka koskevat yhteiskunnan suhtautumista heikommin toimeen tulevista jäsenistään huolehtimiseen."

35 Yhdysvaltain tilanteesta teoksessa Kertesz et al (2009). On kuitenkin vahvoja todisteita siitä, että riippuvuus ei heikennä Asunto ensin -hankkeita, ja Yhdysvalloista saadut tuoreet todisteet osoittavat, että ajan mittaan saavutetaan myönteisiä muutoksia yksinkertaisesti tarjoamalla vahvasti päihderiippuvaisille tavanomaisia asuntoja. Äskettäisen 24 kuukauden seuranta tutkimuksen tekijät kertovat vastaavasta onnistumisesta kahden vuoden jaksolla molempien ryhmien asumisessa sekä vahvasti päihderiippuvaisten päihteidenkäytön pienestä vähenemisestä. Itse tutkimus koski pysyvästi ja väliaikaisesti huumeita ja alkoholia käyttävien pysymisestä asunnoissa sekä näiden päihteiden käytön tasoa: "Tämä havainto voi tukea olettamusta, että pelkkä asunto voi motivoida vähentämään päihteiden käyttöä. Tähän on silti suhtauduttava varauksella, koska huumeidenkäyttö ja päihteiden alaisena vietettyjen päivien määrä edellisten 30 päivän aikana oli merkittävää koko seurantajaksolla. Tarkkaan ottaen: pysyvä asunto ei ole päihdevieroitusta" (Edens et al, 2011: 177). Glasgowissa toteutetun suuren uudelleen asuttamishankkeen tuore arviointi tarjoaa myös vahvahoja todisteita siitä, että huume- tai alkoholiongelmat vähenevät (mutta eivät katoa), kun ihmiset muuttavat keskitetyistä tai asuntola-asumisesta tavanomaisiin asuntoihin. Liiallinen alkoholin- tai päihteidenkäyttö auttoi heitä jossakin määrin selviytymään asuntolaelämässä, ja päästessään tavanomaisiin yhteisöihin he eivät "tarvitse" niitä yhtä paljon. (Fitzpatrick et al, 2010)»



koska haittojen vähentämiseen perustuvan ajattelutavan vuoksi se edisti "tuetta ryypäämistä", ei tuettua asumista. Ohjelmaa syytettiin toistuvasti siitä, että se horjutti keskeisiä ponnisteluita päihdekuntoutushoidossa, jossa ihmisiä palkitaan onnistuneista hoitjaksoista ja raitistumisesta pysyvällä asunnolla. Tämän keskustelun valossa on erittäin tärkeää tuottaa pitäviä todisteita Suomen ohjelman vaikutuksista, eikä pelkästään kansalliseen käyttöön, vaan politiikasta ja käytännöstä vastaaville henkilöille muissa Euroopan maissa ja kansainvälisesti sitäkin laajemmin.

Vertaisarvioinnin kenttäkäynnit auttoivat selkeyttämään kuvaa joistakin tuetun asumisen hankkeista, joita nykyisessä ohjelmassa on käynnistetty. Vaikka Y-säätiön kaltaiset järjestöt ovat tarjonneet Suomessa asunnottomien uudelleenasettamiseen lukuisia hajautettuja asuntoja, kenttäkäynnit kohdistettiin kolmeen hankkeeseen, jotka sijaitsevat laitusrakennusten hallitseman alueen samalla tontilla vierekkäin (Helsingin diakonissalaitos, Helsingin diakoniaopisto, diakonissalaitoksen museo ja kirkko; useat "tuetut lisäasunnot" tarjoavat majoitusta pitkäaikaisesta päihteiden käytöstä kärsineille ikääntyneille ihmisille, hiv-positiivisille ja aidsiin sairastuneille, ja samalla tontilla on muita asuntoja asunnottomille miehille ja naisille). Vertaisarviointihankkeessa tarkasteltiin majoitusyksikköä, jossa on 28 asuntoa entisille pitkäaikaisasunnottomille naisille ja toista, oma-apujärjestön (Vailla vakinaista asuntoa ry.) hallinnoimaa hanketta 25 pitkäaikaisasunnottomalle miehelle. Järjestö on vuokrannut ja jälleenvuokrannut asunnot samasta korttelista, jossa naisten asunnot ovat (eri kerroksista ja varustettuina eri sisäänkäynnillä). Tämän korttelin vieressä oleva uusi (remontoitu) rakennus, Aurora-talo, oli juuri valmistunut vastaanottamaan asukkaita ja tarjoaa 125 huoneistoa pitkäaikaisasunnottomille. Useimmissa huoneistoissa on suihku ja keittosyvenys, mutta rakennuksen kaksi kerrosta (entinen hotelli) on omistettu "tuetulle asumiselle", jossa on tarjolla vain yhteiskeittiöitä. Vaikka kaikki asunnot vuokrataan pitkäaikaisilla vuokrasopimuksilla, huoneistoissa vieraileville on asetettu erityisehtoja ja vahtimestarit valvovat eri yksikköjen sisäänkäyntejä. Paikan päällä on tarjolla tukea, ja tukihenkilöstö palvelee vain tiettyä huoneistoa/korttelia, eivätkä anna satunnaista tukea alueen ulkopuolisissa hajautetuissa asunnoissa eläville. Asukkaat voivat hyödyntää tukea silloin, kuin he sitä tarvitsevat. Alkoholin käyttö on sallittua



huoneistoissa, mutta ei yhteistiloissa. Vieraita ja muita asioita koskevista säännöistä päätetään kunkin talon säännöllisissä kokouksissa.

Vertaisarviointiin osallistujat havaitsivat, että rakennukset muistuttavat perinteisiä asuntoloita, mutta saivat myös käsityksen, että niiden sijainti ja keskittyminen muistuttivat ghettoutumista, kun asunnot eristetään muista ja keskitetään tietyille alueille. Tunnettu NIMBY-asetus ("ei minun takapihalleni") on johtanut siihen, että asuntojen rakentaminen on ollut helpompaa Diakonissalaitoksen tiloihin. Aurora-talon kaltaiset uudet rakennukset vaativat majoituskapasiteettia ja henkilöstöresursseja, jotka merkitsevät estettä pitkäaikaisasunnottomien asumistilanteen "normalisoitumiselle".

Vaikka vuonna 2009 Helsingissä oli asunnottomille tarjolla 2 280 itsenäistä huoneistoa, vain 223 palveluasuntoa ja 180 tuettua ryhmäasuntoa³⁶, esitellystä hankkeesta ja suunnitelmista ilmenee, että ohjelma lisää merkittävästi suurissa rakennuksissa sijaitsevia keskitettyjä palvelutalotyyppejä asuntoja. Yksi syy tähän oli se, että pilottihankkeen kielteisten tulosten vuoksi jäi epäilyksiä siitä, kykeneekö kohderyhmä (vakavista mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät pitkäaikaistyöttömät) tulemaan toimeen hajautetussa asumismuodossa. Yhteen rakennukseen keskitetyt palveluasunnot helpottavat valvontaa ja vaikeuksiin mahdollisesti joutuvien henkilöiden tietynasteista kontrollointia, ja näitä pidettiin tälle kohderyhmälle sopivampina. Niiden toivottiin myös tarjoavan mahdollisuuden torjua uudelleenasettamisen jälkeisiä laajalle levinneitä ongelmia, kuten sosiaalista syrjäytymistä ja ikävystymistä (samalla yhteiset toiminnot kuitenkin kaventuvat entisten asunnottomien erityiseen elämäntilanteeseen). Samalle tai vielä vakavammista ongelmista kärsivälle kohderyhmälle tarkoitettujen yhdysvaltalaisen asunto ensin -lähestymistavan käytännön esimerkit

36 Sen sijaan Helsingissä oli yhä 518 hätämajoituspaikkaa vuonna 2009. Luku oli laskenut 2 351:stä (1980) 1 403:een (1990) ja 906:een (2000). Se laskee rajusti nykyisen ohjelman aikana. Kriitikot Suomessa valittivat, että muuttamalla yömajoja vähennetään asunnottomien majoituspaikkojen määrää enemmän kuin lisävuoteita saadaan. Huomattavaa on se, että ohjelmassa rakennetaan paljon uusia asuntoja aiemmissa hätämajoitustiloissa olevien lisäksi.



ovat tarjonneet vankkoja todisteita siitä, että tämä ryhmä on tosiasias-
mahdollista asuttaa uudelleen hajautettuihin palveluasuntoihin.³⁷

Toinen perustelu lukuisammista yksiköistä koostuville rakennushankkeille liittyy Suomen ohjelmassa tarjottavien uusien asuntojen suureen määrään. Noin 2 500–3 000 pitkäaikaisasunnontonta asutetaan uudelleen melko lyhyessä ajassa eli kahdeksassa vuodessa (mukaan lukien ohjelman toinen vaihe, jonka on tarkoitus kestää vuoteen 2015). Varsinkin Helsingissä, jossa asuntomarkkinat ovat hyvin tiukat, on erittäin vaikeaa rakentaa useita satoja uusia asuntoja tai jopa kahtatuhatta asuntoa hajautetusti eri puolille kaupunkia. Verrattuna New Yorkin reittejä asumiseen -hankkeeseen (asunto ensin -ajattelun edelläkävijä Yhdysvalloissa)³⁸, niiden pitkäaikaisasunnottomien määrä, joille tulisi tarjota pysyvä asunto ja tukea, on Helsingissä paljon suurempi, ja heille riittävän asuntokannan rakentamiseen on vähemmän aikaa.

Toisaalta tosiasia on edelleen se, että vasta rakennetuissa suurissa kortteleissa, joissa asuu vain aikaisemmin asunnottomia olleita, on yleensä lukuisia haittoja, muiden muassa seuraavat: eristäytyminen muusta naapurustosta, asuinpaikan leimautuminen, vaikeista ongelmista kärsivien kotitalouksien voimakas keskittyminen, tästä keskittymisestä johtuvien ristiriitojen todennäköisyys, kalliiksi tulevat erityisturvajärjestelyt sekä vuokralaisen vapautta ja itsenäisyyttä rajoittavat määräykset. Tilannetta voitaisiin kuvata sanomalla, että tämä lähestymistapa ei lopeta oikeastaan asunnottomuutta, vaan nykyaikaistaa asunnottomille tarjottava palvelut luomalla rakenteita, jotka vaikuttavat asunnottomien palveluihin (tai jopa hallitsevat niitä) Suomessa vielä pitkälle tulevaisuuteen ja joita hallitsevat rakenteiden omat sisäsyntyiset peruspiirteet. Ruotsissa on arvosteltu lähestymistapaa, jossa aikaisempia tilapäisasuntoja muutettiin pysyviksi asunnoiksi tietyille asunnottomien ryhmille: "Muunnettaessa

37 Katso tämän arvioinnin keskusteluasiakirjassa mainitut todisteet ja vastikään julkistetut todisteet esimerkiksi teoksessa Edens et al (2011). Tietoja Euroopasta katso myös Busch-Geertsema (2002 ja 2005) ja Dane (1998).

38 Kaikki New Yorkin Pathways to Housing -hankkeet palvelevat noin 450 asiakasta kerrallaan (katso Pearson et al, 2007), joita varten järjestön vuokraama ja edelleen asiakkailleen alivuokraama asuntokanta on rakennettu useiden vuosien aikana, kun taas Suomen ohjelman ensimmäisessä vaiheessa Helsinkiin oli suunnitteilla 900 uutta asuntoa vuoteen 2012 mennessä (Luomanen, 2010: 26).



Pieni huomautus tilastotiedoista

Pitkäaikaisasunnottomuuden poistamiseen tarvittavien asuntojen määrää vuositilastoista vähennettäessä voi esiintyä epätarkkuuksia, koska myös vuositilastoissa saattaa esiintyä virheitä. Nämä Suomen asuntotutkimuksesta saadut tilastot kertovat asunnottomien määrän tietyinä ajankohtana tilannekatsauksenomaisesti (vuosittain 15. marraskuuta). Pitkittäistutkimuksissa on saatu selville, että asunnottomien virta sekä hätämajoitukseen ja asuntoloihin että niistä pois on vuoden mittaan suurta, joten vuositiedot tietyinä hetkenä asunnottomina olleista ihmisistä voivat olla tilannekatsaukseen verrattuna moninkertaiset.¹ Vaikka suurin osa niistä, jotka eivät ole mukana 15. marraskuuta tehdyssä laskennassa, ovat luultavasti lyhytaikaisesti tai jaksoittain asunnottomina, myös jotkut pitkäaikaisasunnottomat voivat jäädä laskematta. Joka tapauksessa kaikille, myös jaksoittain asunnottomille, on oltava asuntoja tarjolla. Siksi etuuskohtelua tarvitsevien asunnottomien kokonaismäärä tietyn vuoden aikana on huomattavasti suurempi kuin tietyinä päivinä laskettujen.²

- 1 Lisätietoja lähteissä Kuhn ja Culhane (1998), Culhane ja Mertraux (2008), Busch-Geertsema et al (2010) ja Busch-Geertsema (2010a).
- 2 Tämä voi olla myös yhtenä syynä siihen, että isäntämaan katsauksen mukaan vuonna 2009 asunnottomuus kasvoi Helsingissä 300 henkilöllä, vaikka yhteensä 887 asunnottomia sai vuoden aikana asunnon (Luomanen, 2010: 27).

erityisasumisyksiköitä pysyviksi asumisjärjestelyiksi uusi malli ei kykene tarjoamaan mekanismeja, jolla asunnottomat asiakkaat voisivat asettua yleisille asuntomarkkinoille, eli malli ei merkitse todellista tietä pois asunnottomuudesta." (Hansen Löfstrand, 2010: 29).

Koska tärkeänä vaatimuksena uudelleen-asutusstrategian onnistumiselle korostetaan jatkuvasti tuen joustavuutta, yksi parannus nykyjärjestelmään olisi antaa paikan päällä isoissa kortteleissa pääasiassa työskentelevälle tukihenkilöstölle vastuuta myös joistakin hajautetuista asunnoista.

Tutkija, joka vastaa Suomen ohjelman tieteellisestä arvioinnista kansallisella tasolla (Marko Kettunen), luokitteli joitakin Suomessa toteutettuja hankkeita New Yorkin reittejä asumiseen -hankkeen kehittämän asunto ensin -ajattelun neljän peruseriaatteen pohjalta:



- asiakkaan valinnanmahdollisuus (ilman arviointia asumisvalmiudesta)
- asumisen ja palveluiden erottaminen toisistaan
- kuntoutuslähtöiset palvelut
- yhteisöön sopeutuminen.

Neljän arviointiperusteen arvot vaihtelivat huomattavasti esitettyjen suomalaisten hankkeiden kesken, ja yksi tutkimustavoitteista on näiden periaatteiden merkitys eri hankkeille, palveluille asiakkaille ja hankkeen onnistumiselle.

Useimmat vertaisarvioinnin osallistujat kannattivat asunto ensin -ajattelun toteuttamista hajautetun asumisen periaatteella. Myös pitkäaikaisia vuokrasopimuksia, omaa kotiavainta, yksityisyyttä, tavallista naapurustoa ja henkilökohtaisen tuentarjoamista painotettiin asunto ensin -lähestymistavan olennaisina tekijöinä.

Tarpeiden ja henkilökohtaisten resurssien arviointi on erittäin tärkeää haluttaessa sopeuttaa joustavat tukitoimet ihmisten tarpeisiin (jotka voivat vaihdella ajan myötä melkoisesti), ja jos tuen tarjoaminen käy liialliseksi tai liian kalliiksi, palveluita ei toteuteta. Amsterdamin edustajat esittelivät itsenäiseen asumiseen liittyvän matriisin, jonka avulla he päättelivät, ketkä hyötyisivät asunto ensin -hankkeista ja ketkä eivät. He havaitsivat, että tällaiset hankkeet tulee varata ensisijaisille ryhmille, kuten vakavista ongelmista kärsiville pitkäaikaisasunnottomille, ja että tukea ei tule antaa ihmisille, joilla on jo riittävät voimavarat (ystäviä ja sukulaisia, työkykyä jne.).

Muita vertaisarvioinnissa käsiteltyjä aiheita olivat henkilökohtainen vastuu, kohderyhmää aktivoivat ja voimaannuttavat aloitteet sekä entisten asunnottomien kannustaminen yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen ja työelämään. Ikävystymisen ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta on toinen laajalle levinnyt haaste sopeuttamisprosessissa. Hallituksen edustaja Peter Fredriksson vakuutti, että nämä olisivat tärkeitä aiheita ohjelman toisen vaiheen (2012–2015) kehittämisessä.

Sosiaalisen asumisen ja yksityisten vuokramarkkinoiden asema asunnottomien uudelleen asuttamisessa oli toinen tärkeä keskustelunaihe.



Suomessa perinteiset voittoa tavoittelemattomat sosiaalisen asumisen tarjoajat, samoin kuin yksityiset vuokranantajat, ovat haluttomasti vuokraamaan asuntoja asunnottomille. Tämä on yksi syy Y-säätiön perustamiseen ja sen saamaan tärkeään asemaan. Muissa EU-maissa molemmat sektorit ovat potentiaalisia asuntojen tarjoajia asunnottomille, jos käytetään kannustimia ja takuita ja jos sosiaalista tukea tarjotaan sitä tarvitseville. Julkishallinnon tulisi painostaa enemmän julkista tukea saavia asuntojen tarjoajia, jotta ne asettaisivat asukasvalinnassaan etusijalle suurimmassa asunnontarpeessa olevat ryhmät.

Suomessa keskittyminen kymmeneen suurimpaan kaupunkiin näyttää olevan asianmukainen lähestymistapa. Tämä lähestymistapa lisää kuitenkin asunnottomien liikkumista maaseudulta palveluita tarjoaviin kaupunkeihin. Asunnottomuus maaseudulla on merkittävämpää joissakin vertaisarviointien maissa, mikä on otettava riittävän hyvin huomioon asunnottomuusstrategioissa.

Tehokas ennaltaehkäisy on olennaista asunnottomuuden vähentämiseksi pysyvästi. Suomen ohjelmaan sisältyy joitakin ehkäisytoimia, ja siinä on edistytty, mutta parannuksille on yhä tilaa. Hyviä lähtökohtia olisivat esimerkiksi tietyt lainsäädännölliset ehdot, joissa määritellään hyvä tiedotus hädän uhkaamille kotitalouksille, sekä integroitu järjestelmä vuokratien aiheuttamien häätöjen torjunnalle (nämä ovat kasvaneet Suomessa viime vuosina). Ennaltaehkäisyä koskevat konkreettiset tavoitteet voisivat tukea tulevia asunnottomuusstrategioita, myös Suomen strategiaa.

Lopuksi muistutettiin siitä merkittävästä seikasta, että on tärkeää ottaa asunnottomat mukaan asunnottomuusstrategioiden suunnitteluun ja toteutukseen. Paitsi kansallisella tasolla, heidän osallistumisensa on välttämätöntä myös paikallistasolla ja ohjelmaa täytäntöön panevien erityishankkeiden tasolla.



E. Päätelmät ja tärkeimmät opetukset

Asunnottomuuden torjumisessa tehokkaiden strategioiden tulee perustua todisteisiin, olla kattavia, moniulotteisia, osallistavia, kestäviä, keinoiltaan testattuja, käytännönläheisiä, ja niihin otettava mukaan kaikki sidosryhmät. Ne edellyttävät poliittista tahtoa sekä keskus- ja paikallishallinnon välistä mekanismeja. On asetettava mitattavat tavoitteet ja kehitettävä mekanismeja tarvittavien tietojen keräykseen. Tässä EU on pyrkinyt parantamaan kansallista kykyä kehittää tällaisia mittausmekanismeja, mutta parantamisen varaa on edelleen.

Suomen esimerkki täyttää useimmat EU:n vaatimukset, joista esitetään tässä vain muutama esimerkki:

- Perustana on selvä poliittinen tahto, parlamentaariset päätökset kansallisella tasolla ja mukana kaikki asiaankuuluvat ministeriöt (vaikka Suomessa muiden sidosryhmien, varsinkin palveluita tuottavien kansalaisjärjestöjen, osallistuminen ei ehkä ole ollut yhtä tärkeää kuin monissa muissa Euroopan maissa, missä niiden panos palveluiden tuottajina asunnottomille on paljon suurempi).
- Kansallisen tason vastuita ja koordinoijan tehtävää on tarkennettu: Suomessa ympäristöministeriö vastaa asuntopolitiikasta.
- Poliitiikan paikallistason toteutusmekanismit on määritelty. Suomessa ne ovat valtion antamia taloudellisia kannustimia ja konkreettisia esisopimuksia, joissa sovitaan kansallisen ja paikallisen hallinnon tehtävistä ja velvoitteista kymmenessä suurimmassa kaupungissa.
- Tavoitteet ja selvät määrälliset tavoitteet on määritelty, ja tarjolla on mekanismeja sen mittaamiseksi, saavutetaanko tavoite (Suomessa ainoa määrällinen tavoite koskee pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämistä ja tämän tavoitteen saavuttamiseen tarvittavien lisäasuntojen määrää, ja mittausmekanismeja on parannettava).



- Ohjelman rahoittamiseen on varattu riittävästi varoja, vaikka lisäasuntoja voidaankin tarvita alkuperäisen tavoitteen saavuttamiseksi.
- Todistepohja on Suomessa hyvin kehittynyt. Suomessa "Viisaiden ryhmä" on vastannut todisteiden testauksesta innovatiivisten ideoiden kehittämisestä niiden pohjalta kunkin ryhmän jäsenen omaan alan kokemukseen perustuvista lähtökohdista. Euroopan ja kansainvälisen tason tutkimus on selvä peruste joillekin strategian osatekijöille, vaikka konkreettisten toimien ja niiden vaikutusten arvioimiseksi saatetaan tarvita vielä perusteellisempia tutkimuksia.

Näyttää selvältä, että pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi on tälle kohderyhmälle tarjottava asianmukaisia asuntoja, joiden saannissa ryhmä on etusijalla. Suomi on johtavia maita asunnottomien asuttamiseen tähtäävien ohjelmien laatimisessa. Uudemmissa strategioissa korostetaan sitä, miten tärkeää on tarjota riittävää tukea kohderyhmän tarpeisiin ja torjuntakeinojen lisäämiseen. Tämä ei tietenkään merkitse, että parannuksia ei edelleen tarvittaisi.

38

Suomen kunnianhimoinen tavoite poistaa pitkäaikaisasunnottomuus vuoteen 2015 mennessä ja muuttaa hätämajoitustilat pysyviksi asunnoiksi on olennainen muille EU-maille, jotka ovat myös päättäneet noudattaa asunto ensin -ajattelua. Kysymys kuuluu, missä määrin hätä- ja tilapäismajoituksen tarjontaa voidaan vähentää aiheuttamatta vaaraa, että ihmiset joutuvat kadulle ilman mitään suojaa. Niille maille, jotka vielä kehittävät uusia (tai laajentavat vanhoja) portaittaisia järjestelmiä, Suomen malli on hyvä vaihtoehto. Nyt ne voisivat harkita portaittaisista järjestelmistä luopumista ja ponnisteluidensa ohjaamista pysyvän asunnon ja riittävien sosiaaliturvan tarjoamiseen mahdollisesti asunnottomiksi joutuville.

Vertaisarvioinnin keskustelusta voidaan tehdä seuraava yhteenveto:

- Yksimielisyys asunnottomuusstrategioiden tavoitteesta vähentää asunnottomuutta sekä ratkaista ja torjua ongelmaa sen hallinnoinnin sijaan on lisääntymässä. Asunnottomuuden pitäminen



mahdollisimman vähäisenä ja lyhytaikaisena on aina edullisempaa ja järkevämpää, myös muissa kuin erityisen vauraissa maissa.

- Asunto ensin -ajattelu, riippumatta sen tulkintatavoista ja sen keskeisiä tekijöitä koskevista eriävistä mielipiteistä, on mielenkiintoinen toimintamalli. Sitä tulee testata ja toteuttaa entistä yleisemmin eri maissa. Euroopan komission tehtävä on tarkastella eri hankkeita, jakaa kokemuksia sekä perehtyä riskeihin ja eri strategioihin asunnottomuuteen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi.
- Asunto ensin -ajattelu ei koske vain asumista, vaan asunnon saannin yhdistämistä tarvitseville annettavaan erilaiseen tukeen. Vaikka kannattaa muistaa, että kaikki uudelleen asutettavat asunnottomat eivät tarvitse tukea, asunto on oletettavasti kaikille asunnottomille yhteinen perustarve. On tärkeä arvioida, ketkä tarvitsevat lisätukea. Mittasuhteet vaihtelevat. Vauraissa maissa, joilla on hyvin kehittyneet palvelut, asunnottomien määrä on pienempi mutta tukea tarvitsevien osuus suurempi kuin vähemmän kehittyneissä tai vähemmän anteliaissa hyvinvointivaltioissa (Stephens et al, 2010). Asunnottomuus ei kosketa vain huumeriippuvaisia tai erityisen moniongelmaisia ihmisiä.
- Asunto ensin -malliin kuuluu tiettyjä yleisiä tekijöitä. Niitä ovat pysyvä vuokrasuhde, yksityisyys, oma kotiavain, hätämajoituksen vähentäminen sekä yksilöllisesti suunniteltu tuki sitä tarvitseville. Tilaa on niin intensiiviselle kuin vähäisellekin tuelle. Intensiivistä tukea voidaan antaa monissa eri yhteyksissä, mutta keskustelua käydään yhä siitä, miten sitä tarjotaan parhaiten erilaisille asunnottomien ryhmille ja mitkä ovat asuinpaikan ulkopuolella ja asuinpaikassa annettavan tuen edut. Lisäkeskustelua tarvitaan valinnanvapaudesta ja henkilökohtaisten resurssien parhaista kehittämistavoista.
- Ratkaistavia kysymyksiä ovat erityisryhmien tehokkaimmat asumismuodot (hajautettu asuminen, pysyvä tuettu asuminen jne.) sekä erilaisten tukien (kuten työryhmäperusteinen tehostettu avohoito, yksilökohtainen palveluohjaus, oikea-aikainen puuttuminen,



kevyemmät ja joustavammat paikkaan sitoutumattomat tukimuodot, vertaistuki jne.) tehokkuus. Monimuotoista tukea tarvitsevien asunnottomien hajautetun asumisen ja asuinpaikan ulkopuolella tarjottavan tuen testaamista tarvitaan myös Suomessa Yhdysvaltain ja joidenkin eurooppalaisten kaupunkien mallin mukaisesti.

Yhä useammat EU:n jäsenvaltiot kehittävät strategioita asunnottomuuden torjuntaan. Vaikka useammat näistä valtioista sijaitsevat vauraassa Pohjois-Euroopassa, Etelä- ja Itä-Euroopan saavutukset ja hankkeet ovat lupaavia.

Suomen kokemukset asunnottomuuden hoidosta vahvistavat kolmeksi tärkeimmäksi tekijäksi seuraavat: asunnon saatavuus, sosiaaliset tukijärjestelmät ja riittävät taloudelliset resurssit joko työllistymisen kautta tai sosiaaliturvajärjestelmästä asunto- ja elinkustannusten maksamiseksi.

Vertaisarviointi osoitti, että asunnottomuusstrategioita koskevalle tiedonvaihdolle on tarvetta. Euroopan komissio voisi kannustaa kokemusten vaihtoon monista asioista, kuten henkilöstökoulutus, asunto ensin -ajattelun hyödyntäminen eri maissa, kustannus-hyötyvertailut ja julkishallintojen välisten vaihtojen edistäminen.

Vaikka Suomen ohjelma onkin Euroopan mittakaavassa hyvin kehittynyt, vertaisarviointiprosessi oli Suomelle hyödyllinen tilaisuus saada palautetta strategiastaan sekä vertaisarvioinnin osallistujille saada oppia Suomen lähestymistavasta.



Lähteet

Atherton, I. and McNaughton-Nicholls, C. (2008) Housing First as a Means of Addressing Multiple Needs and Homelessness (Asunto ensin -ajattelu keinona käsitellä moniongelmaisuutta ja asunnottomuutta). *European Journal of Homelessness*, 2, s. 289–303.

Avramov, D. (ed., 1999) *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe* (Asunnottomuuden hoito: ratkaistavat ongelmat ja parhaat käytännöt Euroopassa) (Aldershot: Ashgate Publishing).

Benjaminsen, L., Dyb, E. ja O'Sullivan, E. (2009) The Governance of Homelessness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes: National Strategies and Models of Intervention (Asunnottomuuden hallinnointi liberaaleissa ja sosiaalidemokraattisissa hyvinvointijärjestelmissä: kansallisia strategioita ja toimintamalleja, *European Journal of Homelessness*, 3, ss. 27–55.

Brousse, C. (2004) *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposal* (Tiedon tuottaminen asunnottomuudesta ja asuntomarkkinoilta syrjäytymisestä Euroopan unionissa: selvitys ja ehdotus) (Bryssel: Euroopan komissio – EUROSTAT) ladattavissa osoitteessa http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CC-04-008/EN/KS-CC-04-008-EN.PDF.

Busch-Geertsema, V. (2002) When homeless people are allowed to decide by themselves. Rehousing homeless people in Germany (Kun asunnottomat saavat päättää itse: asunnottomien uudelleenasettaminen Saksassa), *European Journal of Social Work* 5 (1) ss. 5–19.

Busch-Geertsema, V. (2005) Does Re-Housing Lead to Reintegration? Follow-Up Studies of Re-Housed Homeless People (Johtaako uudelleenasettaminen uudelleensopeutumiseen? Uudelleenasetettuja asunnottomia koskeva seuranta tutkimus), *INNOVATION — The European Journal of Social Science Research*, 18(2) ss. 205–226.

Busch-Geertsema, V. and Sahlin, I. (2007) The Role of Hostels and Temporary Accommodation (Asuntoloiden ja tilapäismajoituksen tehtävä) julkaisussa *European Journal of Homelessness*, Volume 1, December 2007, ss. 67–93.

Busch-Geertsema, V. (2010a) *The Finnish National Programme to reduce long-term homelessness* (Suomen kansallinen ohjelma pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi), Discussion Paper, http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/discussion_paper_fi10/download.

Busch-Geertsema, V. (2010b) Defining and Measuring Homelessness (Asunnottomuuden määrittäminen ja mittaaminen), julkaisussa O'Sullivan, E., Busch-Geertsema, V., Quilgars, D. ja Pleace, N. (toim. 2010) *Homelessness Research in Europe. Festschrift for Bill Edgar and Joe Doherty* (Bryssel: FEANTSA), ss. 19–40.

Busch-Geertsema, V., Edgar, B., O'Sullivan, E. ja Pleace, N. (2010) *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research* (Asunnottomuus ja asunnottomuuspolitiikat Euroopassa: tutkimuksesta opittua). A Report prepared for the Consensus Conference (Bryssel: FEANTSA), http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Research/FEA%20020-10_EN_final.pdf.

Calandrino, M. (2010) Homelessness and Housing Exclusion in the EU Social Inclusion Process (Asunnottomuus ja asuntomarkkinoilta syrjäytyminen EU:n sosiaalisen osallisuuden prosessissa). *European Journal of Homelessness*, Vol. 4, ss. 127–137.



Committee of the Regions (2010) *OPINION of the Committee of the Regions on COMBATING HOMELESSNESS (Alueiden komitea (2010) Alueiden komitean kannanotto asunnottomuuden torjuntaan)*, hyväksytty 5.–6.10.2010 pidetyssä 86. täysistunnossa Brysselissä: http://coropinions.cor.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=\\esppub1\esp_public\cdr\ecos-v\dossiers\ecos-v-001\en\cdr18-2010_fin_ac_en.doc.

Culhane, D.P. ja Metraux, S. (2008) Rearranging the deck chairs or reallocating the lifeboats (Kansituolien järjestäminen vai pelastusveneiden uusjako). *Journal of the American Planning Association*, 74, 1, ss. 111–121.

Dane, K. (1998) Making it last: Report into tenancy outcomes for rough sleepers (Lontoo: Housing Services Agency).

Edens, E. L., Mares, A. S., Tsai, J. ja Rosenheck, R. A. (2011) Does active substance use at housing entry impair outcomes in supported housing for chronically homeless persons? (Vaarantaako aktiivinen päihteiden käyttö asumisen alussa pysyvästi asunnottomien tuetun asumisen onnistumisen?) *Psychiatric Services*, Vol. 62, No. 2, ss. 171–178.

Edgar, W. (2006), *Norwegian Homelessness Strategy: Pathways to a permanent home, Social Inclusion Peer Review (Norjan asunnottomuusstrategia: reittejä pysyvään asuntoon)* (Wien: ÖSB): <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/national-strategy-to-prevent-and-tackle-homelessness>.

Edgar, B. (2009) *European Review of Statistics on Homelessness* (Bryssel: FEANTSA).

Edgar, W. (2010) *Counting the homeless — improving the basis for planning assistance, Social Inclusion Peer Review (Asunnottomien laskeminen – tuen suunnitteluperustan parantaminen, sosiaalisen osallisuuden vertaisarviointi)* (Wien: ÖSB): <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/counting-the-homeless>.

Edgar, B., Harrison, M., Watson, P. ja Busch-Geertsema, V. (2007) *Measurement of Homelessness at European Union Level (Asunnottomuuden mittaaminen Euroopan unionin tasolla)* (Bryssel: Euroopan komissio): http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf.

Euroopan konsensuskokouksen tuomaristo (2011) *European Consensus Conference on Homelessness: Policy Recommendations of the Jury (asunnottomuutta koskeva konsensuskokous: tuomariston poliittisia suosituksia)* (Bryssel: FEANTSA): http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Outcomes/2011_02_16_FINAL_Consensus_Conference_Jury_Recommendations_EN.pdf.

Euroopan unionin neuvosto (2009) *Yhteisraportti sosiaalisesta suojelusta ja sosiaalisesta osallisuudesta 2009*, Bryssel, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>.

Euroopan unionin neuvosto (2010) *Yhteisraportti sosiaalisesta suojelusta ja sosiaalisesta osallisuudesta 2010*, Bryssel, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>.

Fitzpatrick, S. (2010) *Portugal 2010. Building a Comprehensive and Participative Strategy on Homelessness (Portugali 2010. Kattavan ja osallistavan asunnottomuusstrategian luominen)* (yhteenvetoasiakirja eurooppalaista vertaisarviointia varten; Wien: OESB), <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/building-a-comprehensive-and-participative-strategy-on-homelessness/short-report-peer-review-portugal-building-a-comprehensive-and-participative-strategy-on-homelessness/download>.



Fitzpatrick, S., Bretherton, J., Jones, A., Pleave, N. ja Quilgars, D. (2010) *The Glasgow Hostel Closure and Re-provisioning Programme: Final Report on the Findings from a Longitudinal Evaluation* (Glasgow'n asuntolan sulkeminen ja uusi palveluohjelma: loppuraportti pitkittäissuuntaisen arvioinnin tuloksista) (York: Centre for Housing Policy), <http://www.york.ac.uk/inst/chp/Projects/glasgowhostels.htm>.

Frazer, H. (2009) Response to 'How to Use the Open Method of Coordination to Deliver Policy Progress at European Level: The Example of Homelessness' (Vastaus kysymykseen: "Miten käyttää avointa koordinaatiomenettelyä politiikan edistämiseksi Euroopan tasolla: esimerkkinä asunnottomuus"). *European Journal of Homelessness*, Vol. 3, ss. 317–327.

Frazer, H. ja Marlier, E. (2009) *Homelessness and housing exclusion across EU Member States, Analysis and recommendations of the EU Network of independent experts on social inclusion* (Asunnottomuus ja asuntomarkkinoilta syrjäytyminen EU:n jäsenvaltioissa, sosiaalisen osallisuuden riippumattoman asiantuntijaverkoston analyysi ja suositukset), <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009>.

Frazer, H., Marlier, E. ja Nicaise I. (2010) *A social inclusion roadmap for Europe 2020* (Sosiaalisen osallistumisen tiekartta Eurooppa 2020 -strategiassa) (Garant: Antwerpen).

Hansen, F.K. (2010) *The Homelessness Strategy in Denmark* (Tanskan asunnottomuusstrategia). *European Journal of Homelessness*, Vol. 4, ss. 113–145.

Hansen Löfstrand, C. (2010) Reforming the work to combat long-term homelessness in Sweden (Työn uudistaminen pitkäaikaisasunnottomuuden torjumiseksi Ruotsissa). *Acta Sociologica*, 53, ss. 19–34.

Johnsen, S. ja Teixeira, L. (2010) *Staircases, Elevators and Cycles of Change: Housing First and Other Housing Models for People with Complex Support Needs* (Portaikot, hissit ja muutossyklit: Asunto ensin ja muita asumismalleja ihmisille, joilla on monimuotoisia tukitarpeita) (Lontoo: Crisis).

Kaakinen, J. (2010) 'Ending Homelessness': A realistic goal? (Asunnottomuuden lopettaminen: Realistinen tavoite?) Asiantuntijalausunto asunnottomuutta käsittelevässä Euroopan konsensuskokouksessa. Bryssel: http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Jury/Experts%20Contributions%20Consensus%20Conference%20on%20Homelessness.pdf.

Kärkkäinen, S.-L. (1999a) Annual Survey on Homelessness in Finland: Definitions and Methodological Aspects (Suomen asunnottomuutta koskeva vuosiselvitys: määritelmiä ja metodologisia näkökohtia), julkaisussa: Avramov, D. (toim.) *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe* (Asunnottomuuden hoito: ratkaistavat ongelmat ja parhaat käytännöt Euroopassa) (Aldershot: Ashgate Publishing), ss. 165–189.

Kärkkäinen, S.-L. (1999b) Housing Policy and Homelessness in Finland (Asuntopolitiikka ja asunnottomuus Suomessa), julkaisussa: Avramov, D. (ed.) *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe* (Asunnottomuuden hoito: ratkaistavat ongelmat ja parhaat käytännöt Euroopassa) (Aldershot: Ashgate Publishing), ss. 368–396.

Kamp, W. ja Jurgens, K. (2010) *The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness* (Suomen kansallinen ohjelma pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi). Alankomaiden kommenttiasiakirja, http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/netherlands_fi10/download.



Kertesz, S.G., Crouch, K., Milby, J.B., Cusimano, R.E. ja Schumacher, J.E. (2009) Housing First for Homeless Persons with Active Addiction: Are we overreaching? (Asunto ensin jatkuvasti päihderiippuvaisille henkilöille: Ylitämmekö tavoitteen?) *The Milbank Quarterly* 87, 2, ss. 495–534.

Kuhn, R. ja Culhane, D.P. (1998) Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data (Klusterianalyysin soveltaminen asunnottomuuslajin testaamiseen hätämajoituksen käytön perusteella: tuloksia hallinnollisia tietoja koskevasta analyysistä). *American Journal of Community Psychology*, 26, 2, ss. 207–232.

Loison-Leruste, M. (2008) Building Consensus? The French Experience of a 'Consensus Conference' on Homelessness (Yksimielisyyden luominen? Ranskan kokemuksia asunnottomuutta koskevasta konsensuskokouksesta). *European Journal of Homelessness*, Vol. 2, ss. 139–155.

Luomanen, R. (2010) *Long term homelessness reduction programme 2008–2011*. Background report (Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2008–2011. Taustakatsaus (Helsinki: ympäristöministeriö): <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness> .

Meert, H. (2005) *Preventing and Tackling Homelessness*. Synthesis Report (Asunnottomuuden estäminen ja torjunta. Yhteenvetokatsaus) (Wien: OESB) <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2005/preventing-and-tackling-homelessness>.

Nilson, R. (2010) *Peer Review of The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness*. Comment paper, Eurocities, Working Group on Homelessness (Vertaisarvio Suomen kansallisesta pitkäaikaistyöttömyyden vähentämishjelmasta), <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/no-title-available/download> .

O'Sullivan, E., Busch-Geertsema, V., Quilgars, D. ja Pleace, N. (toim. 2010) *Homelessness Research in Europe*. *Festschrift for Joe Doherty and Bill Edgar* (Bryssel: FEANTSA).

Pearson, C. L., Locke, G., Montgomery, A. E. ja Buron, L. (2007) *The Applicability of Housing First Models to Homeless Persons with Serious Mental Illness (Asunto ensin -mallien soveltuvuus vaikeista mielenterveysongelmista kärsiville ihmisille)* (Washington DC: US Department of Housing and Urban Development).

Pleace, N. (2008) *Effective Services for Substance Misuse and Homelessness in Scotland: evidence from an international review (Tehokkaat palvelut päihteiden käyttöön ja asunnottomuuteen Skotlannissa: kansainvälisen tarkastelun tuottamia todisteita)*. Edinburgh: Scottish Government Social Research.

Pleace, N. (tulossa, 2011) *Exploring the potential of the 'Housing First' model (Asunto ensin -mallin mahdollisuuksien tutkiminen)* (Pariisi: hallituksen julkaisu), <http://www.york.ac.uk/inst/chp/publications/PDF/housingfirstenglish.pdf>

Poulin, S.R., Maguire, M., Metraux, S. ja Culhane, D.P. (2010) Service Use and Costs for Persons Experiencing Chronic Homelessness in Philadelphia: A Population-Based Study (Jatkuvasta asunnottomuudesta kärsivien ihmisten palveluiden käyttö ja kustannukset: väestöpohjainen tutkimus), *Psychiatr. Services* 61/11, ss. 1093–1098.

Rosenheck, R. (2000) Cost-Effectiveness of Services for Mentally Ill Homeless People: The Application of Research to Policy and Practice (Mielenterveyshäiriöistä kärsivien henkilöiden



kustannustehokkaat palvelut: tutkimustulosten soveltaminen politiikkaan ja käytäntöön). *Am J Psychiatry*, 157, ss.1563–1570.

Remaeus, A. ja Knutagård, M. (2010) *Suomen kansallinen ohjelma pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi*. kommentointiasiakirja, Ruotsi, http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/sweden_fi10/download.

Sahlin, I. (1998) *The Staircase of Transition*. National Report to the European Observatory on Homelessness (Siirtymisen portaikko. Kansallinen raportti Euroopan asunnottomuuden seurantakeskukselle) 1997. (Bryssel: Feantsa).

Sahlin, I. (2005) The Staircase of Transition: Survival through Failure, Innovation (Siirtymisen portaikko: onnistuminen ja erehtyminen, innovointi)— *The European Journal of Social Science Research* 18 (2) ss.115–135

Spinnewijn, F. (2009) How to Use the Open Method of Coordination to Deliver Policy Progress at European Level: The Example of Homelessness (Miten käyttää avointa koordinoitimenettelyä politiikan edistämiseksi Euroopan tasolla: esimerkkinä asunnottomuus). *European Journal of Homelessness*, Vol. 3, ss. 301–316.

Spinnewijn, F. (2010) *The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness*. Comment paper (Suomen kansallinen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma, kommentiasiakirja), FEANTSA, http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/sth_feantsa_fi10/download.

Statistics New Zealand (2009) *New Zealand Definition of Homelessness* (Wellington: Author).

Stephens, M., Fitzpatrick, S., Elsinga, M., van Steen, G. ja Chzhen, Y. (2010) *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets (asuntomarkkinoilta syrjäytymistä koskeva selvitys: hyvinvointipolitiikat, asuntojen tarjonta ja työmarkkinat* (Bryssel: Euroopan komissio, työllisyyden, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto).

Tainio, H. ja Fredriksson, P. (2009) The Finnish Homelessness Strategy: From a Staircase' Model to a 'Housing First' Approach to Tackling Long-Term Homelessness (Suomen asunnottomuusstrategia: porrasmallista Asuntoensin-ajatteluun pitkäaikaisasunnottomuuden torjunnassa). *European Journal of Homelessness*, Vol. 3, ss.181–200.

Tsemberis, S. (2010a) Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery and Reducing Costs (Asunto ensin: asunnottomuuden lopettaminen, kuntoutuksen edistäminen ja kustannusten alentaminen), teoksessa Gould Ellen, I. ja O'Flaherty, B. (toim.) *How to House the Homeless (Miten asuttaa asunnottomat)* (New York: Russell Sage Foundation).

Tsemberis, S. (2010b) *Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction (Asunto ensin. Reittimalli mielenterveysongelmista ja päihderiippuvuudesta kärsivien ihmisten asunnottomuuden lopettamisessa)* (Center City, Minnesota: Hazelden).

Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomissio ja Euroopan yhteisöjen tilastokeskus (Eurostat 2006) *Seminaari Euroopan tilastotieteilijöiden suosituksista vuoden 2010 väestö- ja kotitalouslaskentaan* (Geneve: Yhdistyneet Kansakunnat).

Vranken, J. (2004) *The English Rough Sleeping Initiative*, Social Inclusion Peer Review (Englannin kadulla asumista koskeva hanke, sosiaalisen osallisuuden vertaisarviointi) (Wien: ÖSB): <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2004/the-rough-sleepers-unit-england>.



Liitteet

Taulukko A.1 ETHOS — Asunnottomuutta ja asuntomarkkinoilta syrjäytymistä koskeva eurooppalainen luokittelu

Käsiteryhmä	Toiminnallinen ryhmä		Asumistilanne
KADULLA ASU- VAT	1 Kadulla asuvat	1.1	Julkiset tilat tai ulkotilat
	2 Yömajoissa asuvat	2.1	Yömaja
ILMAN ASUN- TOA OLEVAT	3 Asunnottomien majoit- uksessa asuvat	3.1	Asuntola
		3.2	Tilapäinen majoitus
		3.3	Tuettu tilapäisasuminen
	4 Naisten asuntoloissa asuvat	4.1	Naisten asuntolat
	5 Maahanmuuttajille järjestetyssä majoituk- sessa asuvat	5.1	Tilapäismajoitus/vastaanottokes- kukset
		5.2	Siirtotyöläisille järjestetty majoitus
	6 Laitoksista vapautuvat	6.1	Rangaistuslaitokset
6.2		Terveystieteiden laitokset	
6.3		Lasten laitokset / lastenkodit	
7 Asunnottomuuden ta- kia pitkäaikaista tukea saavat	7.1	Ikääntyneiden asunnottomien hoito- laitokset	
	7.2	Entisten asunnottomien tuettu asuminen	
EPÄVARMA ASUMINEN	8 Epävarmoissa oloissa asuvat	8.1	Tilapäisesti perheen/ystävien luona
		8.2	Ilman laillista(alii)vuokrasuhdetta
		8.3	Laiton maanvaltaus
9 Häätöuhka	9.1	Häädön toimeenpano (vuokra- asuminen)	
	9.2	Asunnon haltuunotto (omistusasu- minen)	
10 Väkivallan uhka	10.1	Poliisin kirjaamat tapaukset	
PUUTTEELLI- NEN ASUMI- NEN	11 Tilapäiset/epätavalli- set asumisjärjestelyt	11.1	Asuntoauto/-vaunu
		11.2	Epätavalliset rakennukset
		11.3	Tilapäisrakenteet
12 Puutteellisesti asuvat	12.1	Asumiskelvottomat vallatut asunnot	
13 Erittäin ahtaasti asuvat	13.1	Kansalliset normit ylittävä tilanah- taus	

Lähde: Edgar (2009), s. 73



Taulukko A.2 Kevennetty ETHOS – asunnottomuuden yhtenäinen määritelmä tutkimuksesta "Measurement of Homelessness at European Union Level" (Asunnottomuuden mittaaminen Euroopan unionin tasolla).

Toiminnallinen ryhmä	Asumistilanne	Määritelmä
1 Kadulla asuvat	1 Julkiset tilat tai ulkotilat	Kadulla tai julkisessa tilassa ilman asunnoksi määriteltävää suojaa elävät
2 Hätmajoituksessa asuvat	2 Yömajat	Ilman vakituista asuinpaikkaa olevat, jotka muuttavat usein eri majoitusmuodosta toiseen
3 Asunnottomien majoituksessa asuvat	3 Asunnottomien asuntolat	Asumisen kesto on alle vuoden ¹
	4 Tilapäinen majoitus	
	5 Tuettu siirtymävaiheen asuminen	
	6 Naisten asuntola tai turvakoti	
4 Laitoksissa asuvat	7 Terveystieteiden laitokset	Asunnon puutteen vuoksi laitoksessa tarpeettoman kauan asuvat Ei asuntoa ennen vapautumista
	8 Rangaistuslaitokset	
5 Asunnon puutteen takia epätavallisesti asuvat	9 Asuntoautot/-vaunut	Asuntoa käytetään asunnon puutteen takia, eikä se ole henkilön tavanomainen asuinpaikka
	10 Epätavalliset rakennukset	
	11 Tilapäiset järjestelyt	
6 Tavanomaisessa asunnossa tilapäisesti perheen ja ystävien luona asuvat (asunnon puutteen takia)	12 Tavanomainen asunto, mutta ei henkilön tavanomainen asuinpaikka	Majoitusta käytetään asunnon puutteen takia, eikä se ole henkilön tavanomainen asuinpaikka

1 Yhden vuoden jakso on valittu johdonmukaisuuden säilyttämiseksi UNECE/Eurostatin suosituksia vuoden 2010 väestönlaskennasta vastaavasti.

Lähde: Edgar et al, 2007, s. 66.







<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Suomen kansallinen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma

Järjestäjä: **Suomi**

Vertaismaat **Bulgaria, Ranska, Latvia, Alankomaat, Norja, Portugali, Ruotsi, Slovenia, Unkari**

Helmikuussa 2008 Suomen hallitus hyväksyi ohjelman pitkäaikaisasunnottomuuden puolittamiseksi vuoteen 2011 mennessä.

Asunto-ensin-peruseriaatteen mukaisesti asianmukainen asunto on edellytys muiden sosiaalisten ja terveysongelmien ratkaisemiseksi. Kunnianhimoisena tavoitteena on muuttaa kaikki perinteiset lyhytaikaiset majoitustilat tuetun asumisen yksiköiksi, jotka helpottavat itsenäistä asumista.

Suunnitteilla on yhteensä 1 250 lisäasuntoa, tuetun asumisen yksikköä tai hoivapaikkaa. Ohjelma sisältää lisäksi hankkeita, jotka on tarkoitettu tuetun asumisen järjestämiseen vapautetuille vangeille, nuorten asunnottomuuden vähentämiseen ja häättöjen torjuntaan muun muassa asuntoneuvontapalveluita tarjoamalla ja laajentamalla.

Ohjelma perustuu laajaan kumppanuusajatteluun valtionhallinnon (50 prosentin rahoitusosuus ohjelmasta) ja maan kymmenen suurimman asunnottomuusongelmasta kärsivän kaupungin (toinen puoli rahoituksesta) kesken. Myös Raha-automaattiyhdistys tukee hätämajoitustilojen peruskorjausta ja muuttamista tuetun asumisen yksiköiksi..

Vertaisarvioinnissa pyritään arvioimaan ohjelman onnistumista ja vaihtamaan kokemuksia maiden kanssa, jotka toteuttavat tai valmistelevat vastaavia kansallisia ohjelmia tai strategioita pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi.