



HELSINGIN KAUPUNKI
Tarkastusvirasto

ARVIOINTIMUISTIO

Asunnottomuuden vähentäminen

2017

kaupunkitarkastaja Katja Bosisio-Hillberg
kaupunkitarkastaja Kirsi-Marie Kaito

Sisällys

1. Arvioinnin taustatiedot	4
1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus	4
1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot	4
1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit.....	6
1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät	6
2. Havainnot	7
2.1. Säädöstausta ja asunnottomuus ilmiönä	7
2.1.1. Asunnottomuuden vähentämistavoitteen säädöstaustaa	7
2.1.2. Asunnottomuus ilmiönä	8
2.2. Sosiaali- ja terveystoimialan asunnottomien palvelut.....	23
2.2.1. Perhe- ja sosiaalipalvelut	24
2.2.2. Terveys- ja päihdepalvelut	28
2.2.3. Sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut.....	28
2.3. Asunnottomuuden jakautuminen eri ryhmiin	29
2.3.1. Pitkäaikaisasunnottomat	29
2.3.2. Nuoret asunnottomat.....	30
2.3.3. Maahanmuuttajat ja pakolaiset.....	32
2.3.4. Vanhukset	34
2.3.5. Lastensuojelun asiakkaat	36
2.3.6. Kehitys- ja vaikeavammaiset.....	38
2.3.7. Mielensterveys- ja päihdekuntoutajat	39
2.3.8. Ulkona asuvat asunnottomat henkilöt.....	40
2.3.9. Vapautuvat vangit.....	43
2.4. Strategiaohjelman 2013-2016 toimenpiteiden toteutuminen	44
2.5. Asunnottomuuden vähentämisen tuloksellisuus	45
2.5.1. Taloudellisuus	46
2.5.2. Palvelun laatu.....	49
2.5.3. Vaikuttavuus.....	50
2.6. Kokoavat havainnot	51
3. Johtopäätökset	55



4. Toimenpide-esitys ja lisätiedot	56
Lähteet	57
Liitteet.....	63

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

1. ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena oli arvioida, onko asunnottomuutta vähennetty valtakunnallisten pitkäaikaisasunnottomuusohjelmien ja kaupungin strategiaohjelman mukaisesti. Tässä arvioinnissa asunnottomuus ymmärrettiin laajasti siten, että mukana olivat kaikki asunnottomuusryhmät, joita ovat pitkäaikaisasunnottomat, nuoret, maahanmuuttajat ja pakolaiset, vanhukset, lastensuojelun asiakkaat, kehitys- ja vaikeavammaiset, mielenterveys- ja päihdekuntoutajat, ulkona asuvat asunnottomat henkilöt, vapautuvat vangit ja kriisimajoitus.

1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Suomen oloissa asunnottomuus koskettaa erityisesti pääkaupunkiseutua. Väkilukuun suhteutettuna eniten asunnottomia on Helsingissä.¹ Asunnottomuutta voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta, keskittyen joko yksilöön tai yhteiskuntaan.²

Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016

Helsingin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan asuntotuotannolla pyritään vastaamaan erilaisten kaupunkilaisten asumistarpeisiin siten, että asuntopolitiikka on sekä sosiaalisesti vastuullista että kaupungin kokonaistalouden kannalta hallittua. Asuntorakentamisen tarpeeseen vaikuttaa Helsingissä ennusteita nopeampana jatkunut väestönkasvu, joka perustuu erityisesti tulomuuttoon muualta maasta sekä ulkomailta. Asuntojen riittävyys lisäksi Helsingissä haasteena on asumisen kalleus.

Edelleen Helsingin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan kaupungin palvelujen käytöllä ja palveluista saadulla hyödyllä on yhteys sosioekonomisiin hyvinvointi- ja terveyseroihin. Avoimien ja hyvin toimivien peruspalvelujen saatavuus on kaikkien kuntalaisten perusoikeus. Kustannustehokkaat palvelut varmistetaan joustavilla palvelukokonaisuuksilla ja monituottajamallilla. Palvelurakennetta kevennetään laitoshuollosta avohuoltoon. Palveluissa otetaan huomioon vahvemmin ennaltaehkäisy ja terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä siirretään painopistettä raskaammista palveluista kevyempiin.

¹ Helsingiläisten asunnottomuuspolut. Kostiainen, Eeva & Laakso, Seppo. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 1/2015.

² Asunnottomuuden monet kasvot. Lehtonen, Leena & Salonen, Jari. Ympäristöministeriö 3/2008.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

- Helsingin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan tavoitteena on asunnottomuuden väheneminen. Strategiaohjelman toimenpiteinä ovat:
- Laaditaan yhteinen suunnitelma kaupungin eri virastojen yhteistyönä.
 - Vahvistetaan asumiskuntoutusohjelma psykiatria- ja päihdepalveluissa.
 - Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaa jatketaan. Kiinnitetään erityistä huomiota nuorten asunnottomuuden ehkäisemiseen.

Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021

Helsingin kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan kestävä kasvun turvaaminen on kaupungin keskeisin tehtävä. Toimivat asuntomarkkinat ovat tärkeässä roolissa kasvun haasteeseen vastaamisessa. Tavoitteena on rakentaa vuosittain 6 000 asuntoa valtuustokauden alussa (2017–2018) ja 7 000 asuntoa valtuustokauden jälkipuoliskolla (2019–2021). Helsinki panostaa kohtuuhintaiseen vuokra-asuntotuotantoon asumisen ja maankäytön toteutusohjelman (AM-ohjelma) mukaisesti ja selvittää aktiivisesti toimenpiteitä asumisen hinnan nousun hillitsemiseksi. Helsinki huolehtii asuntotuotannon edellytyksistä kaavoittamalla vuosittain 600 000–700 000 kerrosneliometriä asuinkerrosalaa ja luovuttamalla riittävän määrän tontteja. Helsinki myös torjuu aktiivisesti asunnottomuutta.

Edelleen Helsingin kaupunkistrategian 2017–2021 mukaan tavoitteena ovat uudistuvat palvelut sekä elävät, omaleimaiset ja turvalliset kaupunginosat. Osana tätä tavoitetta asukkaiden vaikutusmahdollisuuksista huolehditaan ja demokraattinen ohjaus varmistetaan kaupungin vuokra-asunnoissa. Asuntotarjonnassa pyritään monipuolisuuteen. Monipuolisuutta pyritään turvaamaan siten, että sekä uusille että täydennysrakennettaville asuinalueille rakennetaan kaikkia hallintamuotoja Helsingin kaupungin vuokra-asunnoista vapaarahoitteisiin omistusasuntoihin.

Helsingin kaupungin talousarvio 2017 ja taloussuunnitelma 2017–2019

Vuoden 2017 talousarviossa sosiaali- ja terveystoimialalla (1.6.2017 alkaen sosiaali- ja terveystoimialalla) on yhtenä strategisena tavoitteena palvelurakenteen keventäminen. Tavoitteena on niin ikään varmistaa riittävän aikaisin aloitetut kevyemmät palveluratkaisut ja ennaltaehkäistä raskaampien palvelujen tarve sekä edistää asiakkaan itsenäistä toimimista. Vuotta 2018 koskevassa talousarviossa on asetettu vastaavia tavoitteita sosiaali- ja terveystoimialalle.

Tarkastuslautakunnan arvioinnit

Tarkastuslautakunta on 2000-luvulla arvioinut asunnottomuutta vuosina 2001, 2007, 2010 ja 2016. Vuonna 2001 tarkastuslautakunta on arvioinut lastensuojelun tukiasumista ja psykiatristen potilaiden asumispalveluita. Vuonna 2007 arvioinnin kohteena

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

olivat erityisryhmien asumispalvelut ja vuonna 2010 erityistä tukea tarvitsevien asuminen. Vuonna 2016 aiheena oli aikuisten mielenterveys- ja päihdepalveluiden saatavuus ja riittävyys. Lisäksi vuonna 2016 on tehty pääkaupunkiseudun yhteisarviointi liittyen asumisen ja maankäytön hyvinvointitavoitteisiin. Nyt tehtävän arvioinnin yhteydessä ei ollut tarkoitus tehdä aikaisempien arviointien jälkiseurantaa, koska aikaisemmat arvioinnit ovat vuosilta 2001, 2007 ja 2010. Vuoden 2016 arvioinnin osalta jälkiseuranta tulee tehtäväksi vuonna 2018.

1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymyksenä oli, onko asunnottomuutta vähennetty valtakunnallisten pitkäaikaisasunnottomuusohjelmien ja kaupungin strategiaohjelman mukaisesti.

Arvioinnin tarkentavat osakysymykset olivat:

1. Minkälaisin keinoin asunnottomuutta on Helsingissä pyritty vähentämään?
2. Minkälaisia tuloksia niillä on saavutettu?
3. Onko laadittu yhteinen suunnitelma asunnottomuuden vähentämiseksi kaupungin eri virastojen yhteistyönä?
4. Onko asumiskuntoutusohjelma vahvistettu psykiatria- ja päihdepalveluissa?
5. Onko pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaa jatkettu ja kiinnitetty erityistä huomiota nuorten asunnottomuuden ehkäisyyn?

Arvioinnin pääkysymyksen sekä osakysymyksen viisi vastaamisen kriteereinä toimivat valtakunnallisten pitkäaikaisasunnottomuusohjelmien toimenpiteet ja niiden toteutuminen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi. Kriteereinä toimivat myös kaupungin strategiaohjelmaan pohjautuvat osakysymykset 1-4. Lisäksi arviointikriteerinä toimivat sosiaali- ja terveystoimialan, kaupunkiympäristön toimialan sekä keskushallinnon antamat vastaukset ja arvioijien tulkinnat niistä.

1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin aineistona käytettiin saatavilla olevaa kirjallista materiaalia; kotimaisia ja kansainvälisiä tutkimuksia, selvityksiä, tilastoja sekä ympäristöministeriön pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmia ja Helsingin kaupungin asunnottomuuteen liittyvien eri työryhmien raporteja. Lisäksi arvioinnissa tehtiin sähköpostitiedusteluita sosiaali- ja terveystoimialan, kaupunkiympäristön toimialan ja keskushallinnon henkilöstölle.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2. HAVAINNOT

2.1. Säädöstausta ja asunnottomuus ilmiönä

2.1.1. Asunnottomuuden vähentämistavoitteen säädöstaustaa

Perustuslain (731/1999) 19.1 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lisäksi julkisen vallan tulee lain 19.3 §:n mukaan turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Edelleen lain 19.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Kansalaisella ei lain sanamuodon mukaan ole subjektiivista oikeutta saada asuntoa kääntymällä julkisen vallan puoleen, vaan julkisen vallan velvoitteena on tukea ja edistää asunnon saantia. Poikkeuksen tästä muodostavat vaikeavammaisuus ja lastensuojelulliset syyt. Vaikeavammaisen oikeudesta palveluasumiseen säädetään laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987). Asunnon järjestämisestä lastensuojelullisen tarpeen käsillä ollessa säädetään lastensuojelulaissa (417/2007).

Asunto-olojen kehittämisestä (919/1985) säädetyn lain 5 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että toimenpiteet asunto-olojen kehittämiseksi suunnataan erityisesti asunnottomien ja puutteellisesti asuvien asumisolujen parantamiseen. Kunnan tulee kehittää asunto-oloja alueellaan siten, että sellaiselle asunnottomaksi joutuneelle kunnan jäsenelle, joka ei ilman kohtuuttomia vaikeuksia kykene asuntoa omatoimisesti hankkimaan, voidaan järjestää kohtuulliset asumisolot.

Avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004) säädetyn lain 2 §:n mukaisena tavoitteena on lisätä erityisryhmiin kuuluvien asumistarpeisiin soveltuvien ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisten vuokra-asuntojen tarjontaa heidän asunto-olonsa parantamiseksi. Lain mukaista avustusta voidaan 3 §:n mukaan myöntää asuntohankkeeseen sellaista erityistä tukea tarvitsevaa asukasryhmää (kuten asunnottomat) varten, jonka asunto-olot ovat huonot ja tulot poikkeuksellisen pienet, asuminen edellyttää tavanomaista enemmän tukipalveluita tai asunto-olojen järjestäminen edellyttää tukipalveluiden lisäksi merkittävästi tila- tai varusteratkaisuja asuinrakennukseen tai asuntoon.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisiin sosiaalipalveluihin kuuluvat myös asumispalvelut (21 §), joita kunta on velvollinen järjestämään henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua ja tukea asumisessaan tai asumisensa järjestämisessä.

Kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomi on useissa kansainvälisissä sopimuksissa sitoutunut toimenpiteisiin asunnottomuuden ehkäisemiseksi ja asunnottomuuden poistamiseksi. Tällaisia sopimuksia ovat Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

(artikla 25), Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (artikla 11) ja Euroopan sosiaalinen peruskirja (artikla 16).

2.1.2. Asunnottomuus ilmiönä

Asunnottomuus ei ole uusi ilmiö, vaan sitä on ollut kansainvälisesti ja kansallisesti olemassa vuosikymmenten ajan. Myös asunnottomuuden syyt ja taustat ovat mitä moninaisemmat. Vielä 1980-luvun puolivälissä asunnottomia arvioitiin Suomessa olevan noin 20 000 henkilöä. Vuonna 1987 vietetyn kansainvälisen asunnottomien vuoden jälkeen Suomessa onnistuttiin asunnottomuus puolittamaan kymmenessä vuodessa. Asunnottomuuden vähentymiseen on vaikuttanut toisaalta yleinen asuntomarkkinoiden kehitys ja toisaalta kohdennetut asunto- ja sosiaalipoliittiset toimenpiteet. Esimerkiksi Helsingissä on 1980-luvun puolivälin jälkeen rakennettu varsin kattava asunnottomien palvelujärjestelmä^{3,4} 1990-luvun puolivälin jälkeen asunnottomuuden vähentyminen on ollut hitaampaa ja vuosituhannen vaihteen jälkeen asunnottomien määrä on paikoin jopa lisääntynyt. ARA:n tilastojen mukaan vuosina 2004-2008 yksinäisten asunnottomien määrä on vaihdellut 7 400-7 960 henkilön välillä. Näistä 45 prosenttia on kuulunut pitkäaikaisasunnottomien ryhmään.⁵ Suomessa, kuten kansainvälisestikin, asunnottomuus liitetään erilaisiin erityisryhmiin ja heidän erityistarpeisiinsa. Asunnottomuus tai sen uhka koskettaa tämän päivän Suomessa erityisesti päihde- ja mielenterveysongelmista kärsiviä, itsenäistyviä nuoria ja vapautuvia vankeja. Lisäksi syrjäytymisvaarassa olevien maahanmuuttajien osuus asunnottomista saattaa tulevaisuudessa kasvaa.⁶

Asunnottomuus ei ole yksilön ominaisuus, vaan tila, johon asunnoton on syystä tai toisesta päätenyt. Asunnottomuus tarkoittaa henkilön syrjäytymistä asuntomarkkinoilta ja samalla asumiseen liittyvistä sosiaalisista suhteista ja yhteisöllisistä siteistä. Erityisesti pitkittyneessä asunnottomuudessa on kyse huono-osaisuuden kärjistyneestä kasautumisesta. Pitkäaikaisasunnottomuus tarkoittaa usein myös taloudellista huono-osaisuutta, suoranaista köyhyyttä sekä vakavia terveydellisiä ongelmia.⁷

³ Osana asunnottomien palvelujärjestelmää asumisneuvonta aloitti vakituksena työmuotona Helsingin sosiaalivirastossa vuonna 2006. Tällöin asumisneuvojia oli kiinteistöyhtiöissä yhteensä viisi. Vuonna 2015 Helsingissä työskenteli 17 asumisneuvojaa, joilla on yhteensä 5.350 asiakasta.

⁴ Nimi ovesa -raportti. Ympäristöministeriö. 2007; Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2008–2011. Loppuraportti. 2012; Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2012–2015. Loppuraportti. 2016; The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness? Pleace, Nicholas, University of York. European Journal of Homelessness. Volume 11/2017 Issue 2.

⁵ Nimi ovesa -raportti. Ympäristöministeriö. 2007; The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness? Pleace, Nicholas, University of York. European Journal of Homelessness. Volume 11/2017 Issue 2.

⁶ Asunnottomuuden vähentämisen taloudelliset vaikutukset. Ympäristöministeriö 7/2011; Kaupunginhallitus 15.5.2017 § 537.

⁷ Nimi ovesa -raportti. Ympäristöministeriö. 2007.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Väestönkasvu jatkuu

Helsingin väkiluku oli vuoden 2016 lopussa 635 181. Väestö kasvoi vuoden 2016 aikana 6 973 asukkaalla (vastaa 1,1 % vuotuista kasvua). Kasvusta 72 prosenttia tuli ulkomaalaistaustaisen väestön kasvusta. Helsinkiläisistä ulkomaalaistaustaisia on 94 888 (14,9 %). Ulkomaalaistaustaisten määrä kasvoi vuonna 2016 yhteensä 5 010 asukkaalla. Suhteellisesti kaikkein voimakkainta väestönkasvu oli 70–79-vuotiaiden (7 %), 7–15-vuotiaiden (2,4 %) ja 25–44-vuotiaiden (2,5 %) ikäluokissa.⁸

Vuoden 2016 aikana kasvoivat erityisesti esikoulu- ja alakouluikäisten sekä 70-vuotta täyttäneiden määrä ja osuus väestöstä. Lasten määrää on kasvattanut Helsingin nuori ikärakenne sekä muuttovoitto ulkomailta. Suurten ikäluokkien ikääntyminen selittää osittain 70-vuotta täyttäneiden määrän kasvua.⁹

Perusvaihtoehdon, oletuksena, että väestönkasvu jatkuu nykyisenkaltaisena, mukaisen väestöennusteen mukaan väestö kasvaa Helsingissä vuoteen 2026 mennessä 700 000 asukkaaseen ja vuoteen 2050 mennessä 774 000 asukkaaseen. Väestönkasvusta keskimäärin kaksi kolmasosaa on muuttovoittoa ja loput luonnollista väestönkasvua. Helsingin arvioidaan saavan muuttovoittoa lähes yhtä paljon ulkomaalaisista kuin työmarkkina-alueen ulkopuolelta kotimaasta tulevista muuttajista.¹⁰ Uusi yleiskaava hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 26.10.2016 (272 § ja 273 §). Yleiskaavan tarkoituksena oli ohjata kaupungin kehittämistä pitkäjänteisesti. Yleiskaavalla on haluttu varmistaa edellytykset muun muassa asuntotuotannolle. Yleiskaavan varaukset olisivat mahdollistaneet kasvun vähintään 860 000 asukkaaseen vuoteen 2050 mennessä.¹¹ Helsingin hallinto-oikeus on 5.2.2018 antamallaan kahdella päätöksellä kumonnut osittain Helsingin uudessa yleiskaavassa olevat asuinrakentamista koskevat merkinnät.¹²

Asumisen hinnat eriytyvät

Helsinki eroaa muusta seudusta (Espoo, Vantaa ja Kerava) asuntokannaltaan. Eriyisesti vuokra-asuminen on keskittynyt Helsinkiin. Seudun kaikista vuokra-asunnoista noin 60 prosenttia, ARA-vuokra-asunnoista yli 50 prosenttia ja vapaarahoitteisista vuokra-asunnoista lähes kaksi kolmasosaa sijaitsee Helsingissä. Helsingissä omistusasuntojen osuus on seudun pienin ja lähes puolet helsinkiläisistä asuu vuokralla.¹³

⁸ Kotikaupunkina Helsinki. Seurantaraportti 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia. 2017.

⁹ Helsingin väestö vuodenvaihteessa 2016/2017 ja väestömuutokset vuonna 2016. Mäki, Netta & Vuori, Pekka. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 2017:1.

¹⁰ Helsingin ja Helsingin seudun väestöennuste 2017-2050. Vuori, Pekka & Laakso, Seppo. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 2017:12.

¹¹ Kotikaupunkina Helsinki. Seurantaraportti 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia. 2017.

¹² Helsingin hallinto-oikeuden tiedote. Oikeus.fi. Julkaistu 5.2.2018. Päivitetty 9.2.2018. Luettu 15.2.2018.

¹³ Asunnottomuustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Helsingissä oli vuonna 2016 yhteensä 356 975 (100 %) asuinhuoneistoa. Näistä omistusasuntoja oli 149 497 (41,9 %) ja vuokra-asuntoja 165 878 (46,5 %). Vuokra-asunnoista 69 489 (19,5 %) oli ARA-vuokra-asuntoja ja muita vuokra-asuntoja 96 389 (27,0 %). Lisäksi asumisoikeusasuntoja oli 9 554 (2,7 %).¹⁴

Vaikka Helsingin asuntokanta on hallinta- ja rahoitusmuotojakaumaltaan suomalaisessa mittakaavassa monipuolinen, ovat asuntomarkkinat silti käytännössä jakautuneet kahtia vuokra- ja omistusasumisen välillä. Helsingissä ei ole muodostunut aitoja ja toimivia välimuodon asuntomarkkinoita, sillä asumisoikeusasuntojen osuus on noin 2 prosenttia ja osaomistusasuntojen osuus on alle 1 prosenttia. Vuokra-asumisessa määräaikaisuus, vuokrien korotukset ja mahdollisuus irtisanoa vuokralainen aiheuttavat omistusasumista useammin muuttopakotilanteita ja siten mahdollisesti väliaikaista asunnottomuutta.¹⁵

Osakeasuntojen hinnat ovat jatkaneet nousuaan vuonna 2016. Hintojen kehitys on ollut erilaista Helsingin eri alueilla. Hinnat ovat vuonna 2016 nousseet erityisesti Helsingin kantakaupungissa ja läntisessä Helsingissä. Tarkasteltaessa asuntojen hintakehitystä aina vuodesta 2010 lähtien, on huomattavissa eriytyminen kalliimpien alueiden ja kohtuuhintaisempien alueiden välillä.¹⁶ Helsingin hintatasolla omistusasunnon hankkimiseksi tarvitaan joko olemassa olevaa varallisuutta tai säännölliset tulot, jolloin vuokra-asuminen on monelle ainut vaihtoehto.¹⁷

Asuntojen vuokrat nousivat Helsingissä vuonna 2016 edelliseen vuoteen verrattuna 2,8 prosenttia, kun vuonna 2015 vuokrien nousu oli 3,7 prosenttia ja sitä edellisenä vuonna 4,0 prosenttia. Vuokrien nousuvauhti on siis hidastunut. Vapaarahoitteisten asuntojen vuokrat nousivat 3,3 prosenttia ja ARA-vuokra-asuntojen 1,9 prosenttia.¹⁸

Vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen tarjonta on Helsingissä siirtynyt yhä vahvemmin yksityisten omistajien omistamiin asuntoihin ja sijoitusasuntojen hankinta, erityisesti Helsingin kantakaupungista on yleistynyt. Asukkaan kannalta ei ole aivan samantekevää mikä taho omistaa vuokra-asunnot, sillä yksityisten vuokranantajien kriteerit vuokralaiselle ovat usein tiukat ja vuokrasopimuksen pysyvyys on epävarmaa.¹⁹

Helsingin kaupunki on omistajaohjauksessaan kehottanut asuntokiinteistöyhtiöitään vuokratason kohtuullisena pitämiseen. Helsingissä olevien vapaarahoitteisten

¹⁴ Helsingin tilastollinen vuosikirja 2017.

¹⁵ Asunnottomuustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

¹⁶ Kotikaupunkina Helsinki. Seurantaraportti 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia. 2017.

¹⁷ Asunnottomuustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

¹⁸ Kotikaupunkina Helsinki. Seurantaraportti 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia. 2017.

¹⁹ Asunnottomuustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

vuokra-asuntojen keskimääräinen kokonaisvuokra vuonna 2016 oli 18,98 euroa/neliö/kuukausi ja uusien vapaarahoitteisten 20,77 euroa/neliö/kuukausi. Helsingin kaupungin Asunnot Oy:n (Heka) ARA-vuokra-asuntojen keskimääräinen kokonaisvuokra vuonna 2016 oli 11,49 euroa/neliö/kuukausi ja muiden ARA-vuokra-asuntojen 12,38 euroa/neliö/kuukausi.²⁰

Yhä useampi kotitalous asumistuen varassa

Helsingissä yleistä asumistukea sai vuoden 2016 aikana 42 182 vuokra-asunnossa asuvaa ja 1 945 omistusasunnossa asuvaa kotitaloutta. Yleistä asumistukea saaneiden kotitalouksien määrä on vuodesta 2008 vuoteen 2016 kaksinkertaistunut. Kasvusta osa selittyy vuoden 2015 alussa voimaan astuneella lakimuutoksella, joka mahdollisti yleisen asumistuen saamisen aiempaa suuremmilla tuloilla, etenkin lapsiperheissä. Lisäksi voimaan tuli 300 euron ansiotulovähennys, mikä on lisännyt palkkatuloja saavien kotitalouksien määrää asumistuen saajina. Kasvun taustalta löytyy myös pitkäaikaistyöttömyyden lisääntyminen. Yhä useampi vuokra-asunto, josta maksetaan asumistukea, on vapaarahoitteinen. Vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen osuus kaikista asumistukea saaneista vuokra-asunnoista oli kymmenen vuotta sitten noin 40 prosenttia, vuoden 2016 lopussa osuus oli 53 prosenttia.²¹ Päätöksenteko perustoimeentulotuen maksamisesta on siirtynyt Kansaneläkelaitokselle (Kela) vuoden 2017 alusta. Kela on asettanut ylärajat tuettaville asumiskustannuksille. Helsingissä toimeentulotuen raja yhdenhengen taloudelle oli loppuvuodesta 2017 yhteensä 675 euroa. Helsingissä kohtuuhintaisia asuntoja on tarjolla vähän. Ylisuurten asumismenojen perusteella asuntoa hakevat ovat Helsingissä luokassa *kiireellinen*, kun lähes kaikki kaupungin asunnot menevät *erittäin kiireellisille* hakijoille, joita ovat muun muassa asunnottomat ja hakijat, joilla on määräaikainen vuokrasopimus.²² Helsingin kaupungin vuokra-asuntoja haki vuonna 2016 yhteensä 14 149 henkilöä ja heistä 2 660 sai asunnon²³.

Asuntotuotanto

Viimeisin Helsingin seudun kuntien ja valtion välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelma-sopimus (MAL-ohjelma) allekirjoitettiin 9.6.2016. Sopimuksen tavoitteena on yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän yhteensovittaminen niin, että luodaan edellytykset tonttitarjonnan ja asuntotuotannon merkittäväälle lisäämiselle. Sopimuksessa Helsingin osuus asunnoista vuosina 2016-2019 on 24 000 asuntoa. Vuositasoinen tavoite on 6 000 asuntoa. Vuonna 2016 valmistui 4 395

²⁰ Kotikaupunkina Helsinki. Seurantaraportti 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia. 2017.

²¹ Yleinen asumistuki Helsingissä vuonna 2016. Ahlgren-Leinvuo, Hanna. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 2017:3.

²² Kela asetti rajat vuokrille. Taloussanommat. Julkaistu 3.11.2017. Luettu 17.1.2018.

²³ Helsingin tilastollinen vuosikirja 2017.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

asuntoa (ks. kuvio 1), joista olemassa olevien rakennusten käyttötarkoituksen muutoksia oli 410^{24,25}. Valmistuneiden asuntojen kokonaismäärästä kaupungin omana tuotantona valmistui 482 asuntoa. Uustuotantona ja laajennuksina valmistuneista (3 985 asuntoa) 51 prosenttia oli omistusasuntoja, 38 prosenttia vuokra-asuntoja ja 11 prosenttia asumisoikeusasuntoja. Valmistuneiden asuntojen hallintaperusteja-kauma on viime vuodet ollut samankaltainen. Näistä yksiöiden ja kaksioiden osuus oli 55 prosenttia, kolmioiden 25 prosenttia ja suurempien asuntojen 20 prosenttia.²⁶

Vuoden 2017 loppuun mennessä uustuotantona ja laajennuksina valmistuneita asuntoja oli 4 890. Käyttötarkoituksen muutoksena valmistuneita asuntoja oli vastaavana aikana 370.²⁷ Valmistuneiden asuntojen kokonaismäärästä kaupungin omana tuotantona valmistui 838 asuntoa. Uustuotantona ja laajennuksina valmistuneista (4 520 asuntoa) 46 prosenttia oli omistusasuntoja (2 092 asuntoa), 45 prosenttia vuokra-asuntoja (2 055 asuntoa) ja 8 prosenttia (373 asuntoa) asumisoikeusasuntoja. Vuokra-asuntojen osuus kasvoi edellisvuodesta 7 prosenttiyksikköä omistus- ja asumisoikeusasuntojen osuuden laskiessa. Pienten asuntojen, yksiöiden ja kaksioiden, osuus kasvoi edellisvuodesta 6 prosenttiyksikköä ollen 61 prosenttia vuonna 2017. Kolmioita valmistuneista asunnoista oli 24 prosenttia ja vähintään neljän huoneen asuntoja 15 prosenttia.²⁸

²⁴ Rakentaminen Helsingissä vuonna 2016. Rauniomaa, Eija. Helsingin kaupunki, tietokeskus 2017:6.

²⁵ Kotikaupunkina Helsinki. Seurantaraaportti 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia. 2017.

²⁶ Rakentaminen Helsingissä vuonna 2016. Rauniomaa, Eija. Helsingin kaupunki, tietokeskus 2017:6.

²⁷ Rakentaminen Helsingissä vuoden 2017 1.-3. neljänneksellä. Rauniomaa, Eija. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 2017:13, 11, 16.

²⁸ Tutkija, Keskushallinto, Kaupunginkanslia, Talous- ja suunnitteluosasto, Kaupunkitutkimus ja -tilastot, Väestö ja hyvinvointi, 15.2.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 1 Asuntotuotanto Helsingissä vuosina 2008-2017²⁹.

Asumisen lainsäädäntömuutoksista

Vuoden 2017 aikana ympäristöministeriöllä oli tarkoituksena uudistaa asumisoikeusjärjestelmää rahoituksen, asukasvalinnan ja hakuprosessin osalta. Ympäristöministeriö on aloittanut pitkän kerkotuen järjestelmän uudistamisen. Ministeriö on tehnyt alustavat suuntaviivat, joiden mukaisesti valtio aikoo uudistaa vuokra- ja asumisoikeusasuntojen tuotantoa koskevaa pitkää 40 vuoden korkotukimallia. Mallilla tuetaan kohtuuhintaisten, sosiaalisiin perusteisiin valituille asukkaille tarkoitettujen vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista. Lisäksi pitkäaikaisia korkotukilainoja myönnetään erityisryhmille tarkoitettujen vuokra-asuntojen tuotantoon.³⁰ Lakiluonnos on ollut lausuntokierroksella keväällä 2017 ja sen oli tarkoitus mennä eduskunnan käsittelyyn syysistuntokaudella 2017. Uudistuksen tavoitteena on kehittää asumisoikeudesta varteenotettava kolmas asumisen hallintamuoto. Helsingissä asumisoikeusasuntojen osuus asuntomarkkinoista vuonna 2016 oli 2,7 prosenttia.³¹

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA

Valtion tukemaa asuntokantaa eli ARA-asuntokantaa on rakennettu vuodesta 1949 alkaen. Peruslähtökohtana on ollut turvallisten asumisolujen tarjoaminen kohtuullisin

²⁹ Asuntotuotanto Helsingissä 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia. 2017.

³⁰ Kotikaupunkina Helsinki. Seurantaraportti 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia. 2017.

³¹ ASO-lainsäädännön uudistaminen. Ym.fi. Julkaistu 23.2.2017. Luettu 17.1.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kustannuksin. ARA-asuntoja omistavat kunnat, kuntayhtymät, yleishyödylliset yhteisöt ja niiden omistuksessa olevat tytäryhtiöt. ARA-asuntoihin liittyy sosiaalinen elementti, minkä takia niihin sisältyy muista asunnoista poikkeavia rajoituksia, kuten vuokrien määräytyminen ja asunnoista käytävä kauppa. ARA:n tehtävänä on ohjata ja valvoa asuntokannan käyttöä sekä huolehtia yhdessä Valtiokonttorin kanssa asunto- ja lainakantaan liittyvistä riskeistä sekä omakustannusvuokrien määräytymisen valvonnasta ja lainansaajien yleisestä ohjauksesta. Kuntien tehtävänä on valvoa asukasvalintoja. ARA-vuokra-asuntojen on oltava julkisesti ja yleisesti haettavissa. Asukkaiksi on säännösten mukaan ensisijaisesti valittava kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijat. Vuokratalon omistaja valitsee asukkaat ja määrittää vuokrat.³²

Suomen hallitus on 16.1.2018 ilmoittanut sopimuksesta luopua ARA-asukkaiden tulorajojen tarkistuksista. Tuloja seurataan edelleen asukasvalinnassa asuntotarpeen ja varallisuuden ohella. Pääkaupunkiseudulla tulorajat otettiin käyttöön ARA-vuokra-asunoissa vuonna 2016.³³

Y-Säätiö

Y-Säätiö-konserni tarjoaa vuokra-asuntoja yli 50 kaupungissa tai kunnassa ihmisille, joiden on vaikea löytää asuntoa. Y-Säätiö hankkii asuntoja ostamalla yksittäisiä huoneistoja asunto-osakeyhtiöistä ja rakennuttamalla vuokrataloja. Y-Säätiön asunnoista 80 prosenttia on jälleenvuokrattu kuntien, seurakuntien tai muiden yhteistyökumppaneiden käyttöön ja 20 prosenttia Y-Säätiö vuokraa itse. Asukasvalinta perustuu asunnontarpeeseen ja hakijat asuntoihin tulevat pääasiassa yhteistyökumppaneiden kautta. Jälleenvuokrausyhteistyössä asukasvalinnat suorittaa jälleenvuokraajataho ja suoravuokrauksessa asukasvalinnat tehdään Y-Säätiön ja yhteistyökumppanin kanssa yhteistyössä. Helsingin kaupunki avustaa Y-säätiön toimintaa vuosittain 109 000 eurolla.³⁴

Kaupunkiympäristön toimiala toimii Y-Säätiön asuntojen välivuokraajana. Asukasvalinnat erityisryhmien asuntoihin tekee sosiaali- ja terveystoimialan Asumisen tuki -yksikkö. Helsingillä on tällä hetkellä käytössään 1 232 Y-Säätiön asuntoa, mutta asuntojen lukumäärä elää kaiken aikaa tarpeen mukaan. Asumisen tuen asukkaiden käytössä (sisältäen päihde- ja mielenterveysasiakkaat) on yhteensä 985 asuntoa, jälkihuollossa olevien nuorten käytössä on 62 asuntoa ja maahanmuuttoyksikön asiakkaiden käytössä on 185 asuntoa.³⁵

³² Ara.fi/ARAAsuntokanta/ARAvuokra-asunnot. Luettu 9.1.2018.

³³ Hallitus perui Ara-asuntojen tulorajojen tarkistukset. Taloussanomien. Julkaistu 16.1.2018. Luettu 17.1.2018; Hallitus perui vuokra-asuntopäätökset. Rakennuslehti. Julkaistu 16.1.2018. Luettu 17.1.2018.

³⁴ Ysäätiö.fi/tietoa-y-säätiöstä. Luettu 9.1.2018.

³⁵ Yksikön päällikkö, Kaupunkiympäristön toimiala, Rakennukset ja yleiset alueet, Tilapalvelut, Asuntovuokraus, 15.3.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Asuntoja erilaisiin tarpeisiin

Helsingin kaupungin asunto-omaisuus on hajautettu useaan eri omistajayhtiöön. Helsingin omistuksessa on noin 48 500 asuntoa, Helsingin Asumisoikeus Oy:llä (Haso) noin 4 000 asuntoa, KOy Auroranlinnalla noin 2 200 asuntoa, KKOy Helsingin Korkotukiasunnoilla noin 1 600 asuntoa. Lisäksi lyhyitä korkotukiasuntoja on noin 400, Oy Helsingin Asuntohankinta Ab:n omistuksessa olevia asuntoja noin 3 500 ja Helsingin kaupungin suoraan omistamia asuntoja noin 700. Vuonna 2017 välivuokratuna oli yhteensä 4 490 asuntoa. Näistä yksittäisiä asuntoja oli 3 808 ja ryhmäkoteja, soluja tai muita vastaavia 682. Lisäksi laitospaikkoja oli 1 496.³⁶

Tavanomaiseen vuokra-asumiseen kohdennetut asunnot ovat kaupungilla erittäin tehokkaassa käytössä. Merkittävin asuntojen tyhjilläänolo aiheutuu korjaustoiminnasta. Erityisryhmien osalta asuntojen määrää arvioidaan jatkuvasti. Uudiskohteita on rakenteilla ja vanhoja peruskorjataan tarkoituksenmukaisemmiksi. Lisäksi sosiaali- ja terveystoimiala kilpailuttaa puitesopimuksilla yksityisiä palveluntarjoajia.³⁷

Airbnb on yritys, jonka kautta voi ilmoittaa oman huoneensa, huoneistonsa tai vastaavan tilan vuokrattavaksi. Airbnb toimii internetsivustojen kautta. Airbnb-toiminnalla ei ole havaittu olevan suurtakaan vaikutusta yleiseen vuokra-asuntotilanteeseen Helsingissä. Kaupunkiympäristön toimialan tilapalveluiden asuntovuokrausyksikön vuokraamissa kohteissa on tullut ilmi joitakin airbnb-tapauksia, mutta nämä eivät kuitenkaan ole merkittävässä määrin vaikuttaneet vuokra-asuntotilanteeseen. Vaikutusta on kuitenkin vaikea arvioida, koska tapaukset tulevat ilmi satunnaisesti.³⁸

Kaupungin vuokra-asuntojen asukasvalinnat perustuvat tarveharkintaan. Asunnonvälityksessä käytetään kolmea luokkaa asunnon tarpeen määrittelyssä: erittäin kiireellinen, kiireellinen ja asunnon tarpeessa oleva. Erittäin kiireellinen -merkinnällä tarkoitetaan hakijoita, jotka ovat asunottomia, joilla on muuttovelvoite (esimerkiksi määräaikainen vuokrasopimus), erittäin ahtaasti asuvia, vanhempien luona/alivuokralaisena/yhteiskäyttöasunnossa asuvia, muualta muuttavia, joilla on työpaikka pääkaupunkiseudulla tai muun erittäin painavan perusteen takia kiireelliseksi luokiteltavia hakijoita. Asuntojen tarjonta vaikuttaa keskeisesti asukasvalintoihin. Yksiöitä ei vapaudu läheskään kysyntää vastaavasti ja siksi muuttouhkatilanteessa olevat parisunnat menestyvät valinnoissa yksin asuntoa hakevia paremmin. Tästä syystä

³⁶ Asunto-ohjelmanpäällikkö, Keskushallinto, Kaupunginkanslia, Talous- ja suunnitteluosasto, Strategiat ja kehitys, Asuminen ja suunnittelun lähtötiedot, 16.3.2018.

³⁷ Asunto-ohjelmanpäällikkö, Keskushallinto, Kaupunginkanslia, Talous- ja suunnitteluosasto, Strategiat ja kehitys, Asuminen ja suunnittelun lähtötiedot, 16.3.2018.

³⁸ Yksikön päällikkö, Kaupunkiympäristön toimiala, Rakennukset ja yleiset alueet, Tilapalvelut, Asuntovuokraus, 15.3.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

myös nuoret yksinäiset ovat aliedustettuina asukasvalinnoissa, sillä he tarvitsevat niukasti tarjolla olevia pienasuntoja.³⁹

Asunto ensin -periaate ja toimenpideohjelmat pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisessä

Asunto ensin -periaate

Asunto ensin -periaate kehitettiin alun perin Yhdysvalloissa 1980-luvulla kodittomien lapsiperheiden määrän voimakkaan kasvun hillitsemiseksi. Tarkoituksena oli turvata nimenomaan turvalliset elinolosuhteet lapsille. Suomessa periaatetta on alusta asti tulkittu laajemmin siten, että se koskee kaikkia asunnottomuuden ryhmiä, ei ainoastaan asunnottomia lapsiperheitä. Lisäksi tärkeää on ollut asumisen pysyvyys, haittojen vähentämisen -periaate ja asukkaiden oikeus valintoihin suhteessa tukipalveluihin. Nimi ovessa -ohjelman kautta asunto ensin -periaatetta alettiin Suomessa soveltaa käytännössä. Suomi kehitti ensimmäisenä aidosti kansallisen tason asunnottomuusstrategian, joka hyödynsi asunto ensin -periaatetta.⁴⁰

Asunto ensin on asunnottomuustyön malli, jonka filosofia perustuu asunnottoman henkilön itsenäisen elämän mahdollistamiseen omassa asunnossa. Asunto ensin -nimi tulee siitä, että asunnon hankkiminen on asunto ensin -palveluiden ensimmäinen tehtävä ennen muita tukitoimia. Keskeinen näkemys on, että sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien ratkaiseminen ei ole edellytyksenä asumisen järjestämiselle, vaan asunto on edellytys, joka mahdollistaa myös asunnottomana olleen henkilön muiden ongelmien ratkaisemisen. Malli eroaa merkittävästi perinteisestä asunnottomuustyöstä, jossa pyritään tukea tarvitsevan asunnottoman kuntouttamiseen ”asuttamiskelpoiseksi” ennen asunnon tarjoamista. Jotkin perinteisistä asunnottomuuspalveluista, kuten portaittainen asuttamisjärjestelmä, vaativat raittiutta ja hoitoon sitoutumista sekä itsenäisen elämän taitojen opettelua ennen asunnon hankkimista. Tämän tyyppisissä asunnottomuuspalveluissa asunto nähdään ensimmäisen tukitoimen sijaan viimeisenä.⁴¹

Nimi ovessa -hanke

Ympäristöministeriö asetti 21.5.2007 työryhmän valmistelemaan pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisen toimenpideohjelman laatimista. Valmistelutyön aikana arvi-

³⁹ Asunnottomuustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013; Kaupungin vuokra-asuntojen välityksessä noudatettavat periaatteet. Kaupunginhallitus 8.3.2010 § 283.

⁴⁰ The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness? Pleace, Nicholas, University of York. European Journal of Homelessness. Volume 11/2017 Issue 2; The Finnish Homelessness Strategy. An International Review. Pleace, Nicholas – Culhane, Dennis – Granfelt, Riitta – Knutagård, Marcus. Ympäristöministeriö 3en/2015.

⁴¹ Asunto ensin -malli. Asuntoensin.fi. Luettu 17.11.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

oitiin asunnottomuutta Suomessa sosiaalisena, taloudellisena ja oikeudellisena kysymyksenä. Arvioinnin kohteina olivat myös asunto-, sosiaali- ja terveystoimen palveluketjun toimivuus ja kustannustehokkuus pitkäaikaisasunnottomuuden ennaltaehkäisyn näkökulmasta. Työryhmän tavoitteena oli tehdä esityksiä pitkäaikaisasunnottomuutta vähentävistä uudentyypisistä asumisen ratkaisuista ja niihin liittyvistä asumis- ja tukipalveluista sekä toimintamalleista. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli tehdä esityksiä pitkäaikaisasunnottomuuden hoitamiseen liittyvän koordinaatiovastuun selkeyttämisestä valtion viranomaisten, kuntien edustajien, yksityisten toimijoiden ja kolmannen sektorin edustajien kesken. Työryhmän oli mahdollista tehdä myös muita tarpeelliseksi katsomiaan esityksiä pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi. Työryhmän tuli saada tehtävänsä suoritetuksi 15.10.2007 mennessä.⁴²

Lisäksi erillinen ohjelmatyöryhmä on asettanut tarkemman tason konkreettiset toimenpiteet valtiolle, kunnille ja kolmannelle sektorille Nimi ovesa -hankkeen linjausten mukaisesti.⁴³

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmat PAAVO I ja PAAVO II

Työryhmän ehdotusten pohjalta laadittiin valtakunnalliset pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmat vuosille 2008-2011 (PAAVO I) ja vuosille 2012-2015 (PAAVO II). PAAVO I -ohjelman ylätasoon tavoitteeksi asetettiin pitkäaikaisasunnottomuuden puolittaminen vuoteen 2011 mennessä ja PAAVO II -ohjelman ylätasoon tavoitteeksi pitkäaikaisasunnottomuuden poistaminen vuoteen 2015 mennessä.⁴⁴

Valtakunnallisten pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmien eli PAAVO-ohjelmien lähtökohtia ovat olleet muun muassa ihmisoikeudet, oikeus asuntoon ja lain turvaamaan vuokrasopimukseen, asuntoloiden lopettaminen ja tarpeenmukainen yksilöllinen tuki asumiseen. Keskeistä PAAVO-ohjelmien käynnistämässä oli myös kohderyhmän tiukka määrittely ja resurssien suuntaaminen kaikkein vaikeimmassa tilanteessa olevien, moniongelmaisten ihmisten asumistilanteen korjaamiseen. PAAVO-ohjelmien tavoitteena oli keskittyä niiden ihmisten asunnottomuuden vähentämiseen ja ehkäisyyn, joilla pitkittyneeseen asunnottomuuteen liittyy merkittävä sosiaalisen tuen tarve ja/tai päihde- tai mielenterveysongelmia.⁴⁵

Ensimmäisellä PAAVO I -ohjelmakaudella (2008–2011) keskityttiin kriittisimmän tilanteen helpottamiseen saneeraamalla asuntoloita ja rakentamalla uudiskohteita. Koska asuntojen tarve oli suuri, Helsingissä päädyttiin toteuttamaan suuria tuetun asumisen yksiköitä. PAAVO II -ohjelmakaudella (2012–2015) painopiste oli kevyemmän asumisen tuen ratkaisuissa, hajautetun mallin mukaisissa pienasunnoissa sekä

⁴² Nimi ovesa -raportti. Ympäristöministeriö. 2007.

⁴³ Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma. 2008.

⁴⁴ Nimi ovesa -raportti. Ympäristöministeriö. 2007; Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma. 2008.

⁴⁵ Asunnottomuustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

asunnottomuuden ennaltaehkäisyssä. Molemmilla ohjelmakausilla tavoitteena on ollut tuottaa 750 asuntoa (Helsingin osuus) asunnottomien käyttöön joko rakentamalla tai osoittamalla asunto olemassa olevasta asuntokannasta. Lisäksi tavoitteiksi on asetettu pitkäaikaisasunnottomien asuntoloista luopuminen asteittain sekä osoittaa riittävä määrä tontteja nuorisoasuntojen rakentamiseen. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston (nykyinen sosiaali- ja terveystoimiala) tuli yhteistyössä Etelä-Suomen aluevankilan kanssa perustaa vapauttamisyksikkö johonkin kaupungin asunnottomille tarkoitetuista tukikodeista sekä järjestää oman palvelutarjontansa puitteissa integroidut kuntoutus- ja tukipalvelutoiminnot. Ohjelmissa on jatkettu asunto ensin -periaatteen käytännön toteutusta. Ohjelmissa toteutuu valtion, kuntien ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö.⁴⁶

PAAVO I -ohjelmakaudella asuntotavoitteet ylittyivät Helsingissä ja koko Suomessa. Vuoden 2011 loppuun mennessä Helsingissä oli toteutettu uudiskohteina sekä asuntoloiden muuntohankkeina yhteensä 427 asuntoa. Lisäksi oli hankittu 275 pienasuntoa ja kaupungin vuokra-asuntokannasta osoitettu asuntoja 130 asunnottomalle. Rakenteellisesti suurin ja myös kaupunkikuvassa näkyvä muutos oli tilapäisen asuntol asumisen väheneminen oleellisesti. Jäljellä olevien asuntolapaikkojen osalta tehtiin suunnitelmat niiden toiminnallisista muutoksista ja korvaamisesta tuetulla asumisella. Lastensuojelun jälkihuollon tukiasuntojen määrää ja sijaishuollosta itsenäistyvien nuorten asumisharjoittelupaikkoja lisättiin. Tukiasunnoissa nuorella on asunnon lisäksi suunnitelmallinen sosiaaliohjauksen tuki. Jo syrjäytyneiden ja vakavassa syrjäytymisvaarassa olevien nuorten asunnottomuutta torjuttiin ja osallisuutta lisättiin erilaisilla hankkeilla kolmannen sektorin kanssa. Asumisneuvojen määrää lisättiin siten, että vuonna 2011 Helsingissä oli yksi vastaava asumisneuvoja ja 14 asumisneuvojaa. Asumisneuvonnalla on pystytty ennaltaehkäisemään häättöjä ja asunnottomuutta. PAAVO I -ohjelmakaudella asunnottomuus kokonaisuutena nousi 7,9 prosenttia (ks. kuvio 2). Asunnottomien kokonaismäärä sisältää myös sellaiset henkilöt, jotka asuvat tilapäisesti tuttavien tai sukulaisten luona. Pitkäaikaisasunnottomien määrä sen sijaan ohjelmakauden toimenpiteiden ansiosta laski 22,0 prosenttia (ks. kuvio 3).⁴⁷ Kuvion 2 lukuja katsottaessa on huomioitava, että yksinäiset asunnottomat -ryhmä sisältää sekä pitkäaikaisasunnottomat että taulukossa olevat alaryhmät (nuoret, maahanmuuttajat, ulkona asuvat ja vapautuvat vangit).

PAAVO II -ohjelmakaudella Helsinkiin valmistui asumisyksiköihin 424 asuntoa. Lisäksi järjestöt osoittivat erillisasuntoja hajautetun asumisen tukikäyttöön 226 asuntoa. Kaupungin vuokrataloyhtiöistä osoitettiin itsenäiseen asumiseen 80 erillisasun-

⁴⁶ Asunnottomuustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013; Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisojelma. 2008; Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisojelma 2008-2011. Loppuraportti. 2012; The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness? Pleace, Nicholas, University of York. European Journal of Homelessness. Volume 11/2017 Issue 2.

⁴⁷ Asunnottomuustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013; Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisojelma 2008-2011. Loppuraportti. 2012.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

toa. Nuorisoasuntoja valmistui 285 ja tuetun asumisen palvelua hankittiin sadoille itsenäistyville nuorille. Asuntola-asumisesta luovuttiin suunnitellusti vuonna 2013. Ennaltaehkäisevässä työssä työskenteli 17 asumisneuvojaa ja kymmenen kokemusasiantuntijaa sekä vertaistoimijaa. Vuonna 2015 asumisneuvojilla oli 5 350 asiakasta ja häätöjä peruttiin 382 kappaletta. Lisäksi asumisneuvonnassa käynnistettiin internet-palvelut sekä maahanmuuttajien asumisen onnistumista turvaava asumiskummitoiminnan pilotti. PAAVO II -ohjelmakaudella asunnottomuus kokonaisuutena laski 13,4 prosenttia (ks. kuvio 2). Pitkäaikaisasunnottomien määrä vastaavana ajanjaksona laski 14,5 prosenttia (ks. kuvio 3).⁴⁸

Alla olevassa taulukossa 1 on kuvattu tilapäisesti tuttavien tai sukulaisten luona asuvien, niin sanotun piiloasunnottomuuden, vaikutus asunnottomien kokonaismäärään (yksinäiset yhteensä). Lisäksi taulukossa on kuvattu tilapäisesti tuttavien tai sukulaisten luona asuvat, joiden asuminen on pitkittynyt, vaikutus pitkäaikaisasunnottomien määrään (pitkäaikaiset yhteensä). Vuosien 2015 ja 2016 osalta tietoja ei ollut saatavilla.

Taulukko 1 Tilapäisesti tuttavien tai sukulaisten luona asuvien vaikutus asunnottomuustilastoihin⁴⁹.

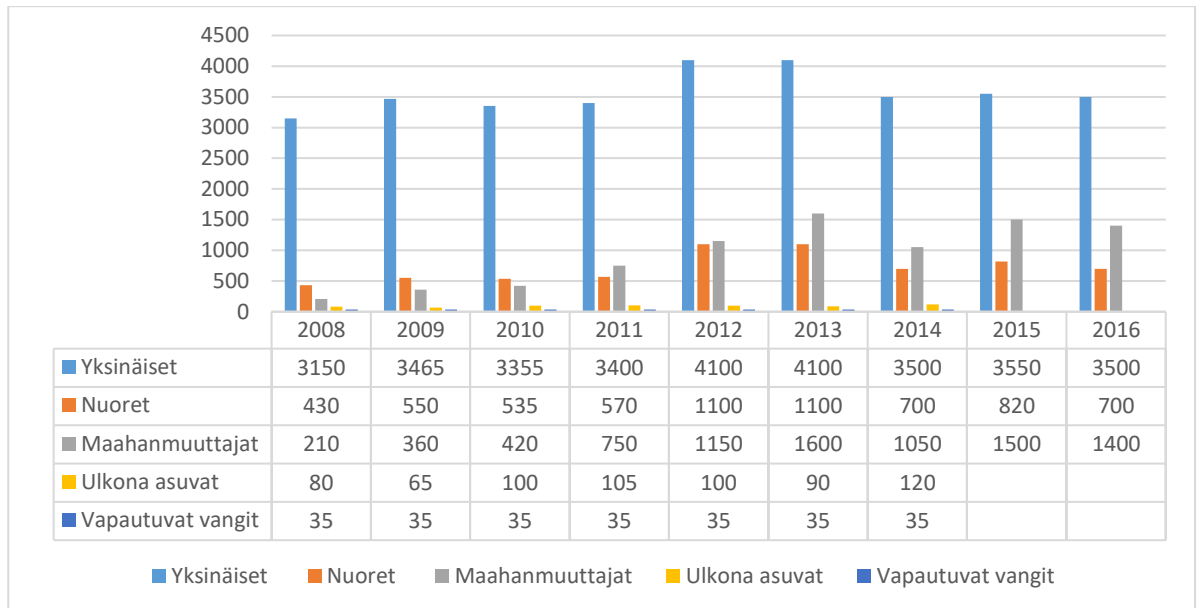
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Yksinäiset yhteensä	3150	3465	3355	3400	4100	4100	3500	3550	3500
Tilapäisesti tuttavien tai sukulaisten luona asuvat	2115	2460	2300	2500	3395	3415	2895	-	-
Pitkäaikaiset yhteensä	1591	1485	1400	1240	1415	1415	1220	1210	1130
Tilapäisesti tuttavien tai sukulaisten luona asuvat (pitkäaikaisesti)	800	-	730	700	1000	1005	870	-	-

⁴⁸ Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2012-2015. Loppuraportti. 2016; The Finnish Homelessness Strategy. An International Review. Pleace, Nicholas – Culhane, Dennis – Granfelt, Riitta – Knutagård, Marcus. Ympäristöministeriö 3en/2015.

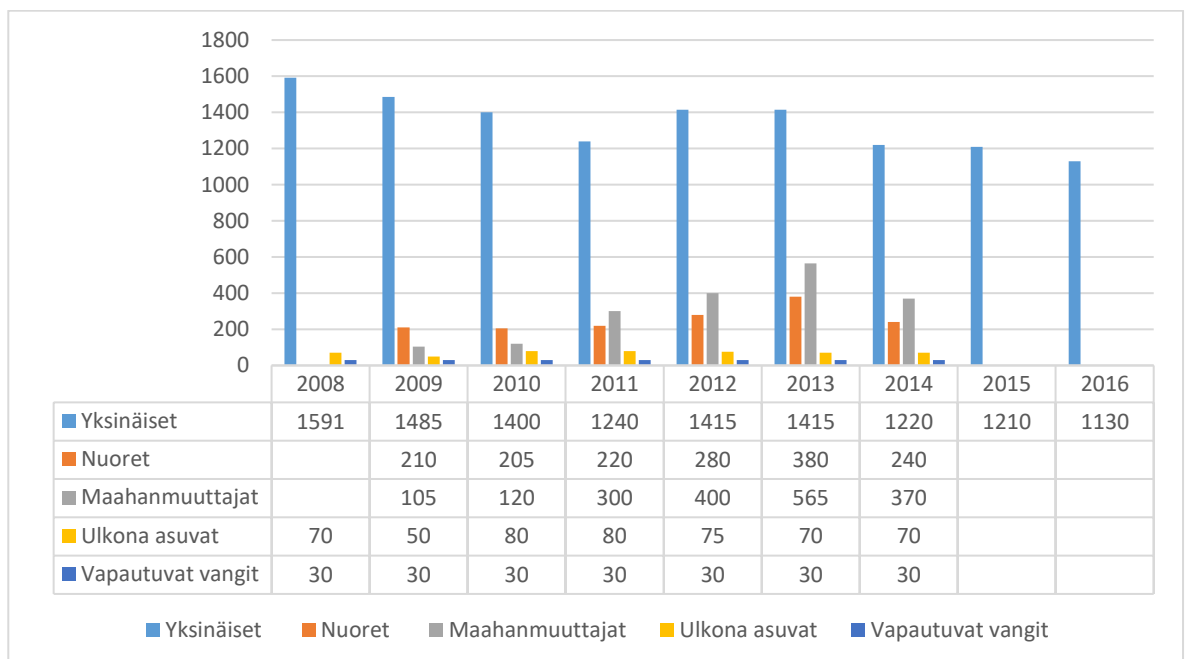
⁴⁹ Koottu ARAn asunnottomuustilastoista 2008-2016.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 2 Asunnottomien määrän kehitys ja jakautuminen Helsingissä vuosina 2008-2016⁵⁰.



Kuvio 3 Pitkäaikaisasunnottomien määrän kehitys ja jakautuminen Helsingissä vuosina 2008-2016⁵¹.

⁵⁰ Koottu ARAn asunnottomuustilastoista 2008-2016 ja Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden viraston sekä kiinteistöviraston asunto-osaston tilastoista. Vuosien 2015 ja 2016 osalta ryhmittäisiä lukuja ei ollut saatavilla.

⁵¹ Koottu ARAn asunnottomuustilastoista 2008-2016 ja Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden viraston sekä kiinteistöviraston asunto-osaston tilastoista. Vuosien 2015 ja 2016 osalta ryhmittäisiä lukuja ei ollut saatavilla.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma AUNE

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma 2016–2019 kesäkuussa 2016 (AUNE-ohjelma). AUNE-ohjelma jatkaa PAAVO I ja PAAVO II ohjelmakausien periaatteiden ja toimenpideohjelmien eteenpäin viemistä ja syventämistä.⁵² AUNE-ohjelmakaudella päämääränä on liittää asunnottomuustyö osaksi syrjäytymisen torjuntatyön kokonaisuutta, asunto ensin -periaatteen pohjalta, tarkoittaen asumisen turvan varmistamista aina kun asiakas kohdataan palvelujärjestelmässä. Ohjelman kohderyhmänä ovat äskettäin asunnottomiksi ajautuneet, pidempään asunnottomana olleet sekä asunnottomuuden uhkaamat ihmiset kuten ylivelkaantuneet ja hädän uhkaamat nuoret tai perheet, osa lapsuudenkodista itsenäistyvistä nuorista, laitoksista itsenäiseen asumiseen siirtyvät mielenterveys- ja päihdekuntoutujat, lastensuojelun jälkihuollon asiakkaat sekä osa 21-vuotta täyttävistä jälkihuollon päättävistä nuorista, kotoutumisessa epäonnistuneet oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat sekä vankilasta asunnottomina vapautuvat tai koevapauteen siirtyvät vangit.⁵³

Ohjelmakaudella on tavoitteena osoittaa vuoteen 2019 mennessä vähintään 750 uutta asuntoa tai asuntopaikkaa asunnottomille tai asunnottomuuden riskiryhmille. Lisäksi käyttöön tulee ottaa vuoden 2017 loppuun mennessä asunnottomuutta ennaltaehkäisevät suunnitelmat.⁵⁴

Helsingin kaupunki on käynyt neuvotteluita AUNE-ohjelmasta. Asiaa ei ole vielä käsitelty kaupungin päätöksenteossa. Tarkoituksena on valmistella omaa kaupunkitasoista AUNE-ohjelmaa.⁵⁵

Kansainvälinen vertaisarviointi

Ympäristöministeriö on vuonna 2015 tehnyt kansainvälisen vertaisarvioinnin Suomessa toteutetusta asunnottomuuden vähentämisen strategiasta. Vertailupohjana on käytetty Yhdysvaltoja, Yhdistyneitä kuningaskuntia ja Ruotsia. Arvioinnissa on käsitelty PAAVO I- ja PAAVO II -ohjelmia, asunnottomuuden strategista suunnittelua, asuntomarkkinoita ja asunnottomuuden ennaltaehkäisyä sekä matalan kynnyksen tukipalveluita. Lisäksi arviointiin sisältyivät asunto ensin -konseptin ja tiettyjen ryhmien (naiset, nuoret, maahanmuuttajat ja vapautuvat vangit) erityistarpeiden tarkastelu.⁵⁶

⁵² Kotikaupunkina Helsinki. Seurantaportti 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia. 2017.

⁵³ Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma 2016-2019. Ympäristöministeriö. 2016.

⁵⁴ Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma 2016-2019. Ympäristöministeriö. 2016.

⁵⁵ Asunto-ohjelmapäällikkö, Keskushallinto, Kaupunginkanslia, Talous- ja suunnitteluosasto, Strategiat ja kehitys, Asuminen ja suunnittelun lähtötiedot, 16.3.2018.

⁵⁶ The Finnish Homelessness Strategy. An International Review. Pleace, Nicholas – Culhane, Dennis – Granfelt, Riitta – Knutagård, Marcus. Ympäristöministeriö 3en/2015.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Euroopan asunnottomuustoimijoiden kattojärjestönä toimii Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA), joka perustettiin vuonna 1989. Se on voittoa tavoittelematon organisaatio, joka perustettiin ehkäisemään ja lievittämään köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä asunnottomien ja asunnottomuuden uhkaamien henkilöiden parissa. FEANTSA on ainoa merkittävä eurooppalainen verkosto, joka keskittyy työssään yksinomaan asunnottomuuteen. FEANTSAlla on yli 130 jäsenorganisaatiota 30:stä Euroopan maasta. Suomesta jäseninä ovat Helsingin Diakonissalaitos, Nuorisotasuntoliitto, Vailla Vakinaista Asuntoa ry sekä Y-Säätiö.⁵⁷ FEANTSA tutkii asunnottomuutta ja pitää aiheeseen liittyviä konferensseja. FEANTSA tuottaa myös eurooppalaista asunnottomuuden julkaisua. Syyskuussa 2017 pidettiin 12. asunnottomuus-konferenssi Barcelonassa. Osallistujia oli kaikkiaan 29 eri maasta. Konferenssissa esille nousivat asunnottomuustutkimukseen ja asunnottomuuden torjuntaan liittyvän tiedonkeruun haasteet. Asunnottomiksi määritellään usein vain henkilöt, jotka ovat asunnottomuuspalveluiden piirissä. Tämä rajaa ulkopuolelle ihmisiä, jotka eivät koskaan päädy asunnottomuuspalveluihin ja asuvat mahdollisesti kadulla ja/tai tuttavien luona. Euroopan tasoisena haasteena on asumisen hinnan nousu, joka syrjäyttää yhä useampia asuntomarkkinoilta. Suomenkin näkökulmasta on tunnistettavissa, erityisesti suuremmissa kaupungeissa, että pieni- ja keskipalkkaisiin töihin ei kannata lähteä koska suuri osa tuloista menee asumiseen.⁵⁸

Asunnottomuus on alati muuttuva ilmiö, joka on sidoksissa asunnottomuuspolitiikkaan ja yhteiskuntapolitiikassa tapahtuviin muutoksiin ja kehityskulkuihin. Pitkäaikaisasunnottomuus ja siitä toipuminen on monella tavoin sidoksissa muihin yhteiskunnan palveluihin ja toimintoihin. Arviointiin osallistuneissa maissa on saatu hyviä tuloksia vertaistuen käytöstä ennaltaehkäisevässä, kuntouttavassa ja sosiaalista integraatiota tukevassa toiminnassa. Tilastotietojen kerääminen on yleisesti ottaen, Suomi mukaan lukien, ollut toissijainen asia. Yhdysvalloissa on saatu hyviä kokemuksia systemaattisesta tiedon keräämisestä ja arvioinnista asunnottomuusohjelman toimivuuden näkökulmasta. Suomen osalta yksi haasteista on kohtuuhintaisen vuokra-asuntokannan riittämättömyys.⁵⁹

⁵⁷ FEANTSA. Asuntoensin.fi. Luettu 2.2.2018.

⁵⁸ Kuulumisia eurooppalaisesta asunnottomuustutkimuksesta. 12. eurooppalaisen asunnottomuustutkimuksen (FEANTSA) konferenssi 22.9.2017; The Finnish Homelessness Strategy. An International Review. Pleace, Nicholas – Culhane, Dennis – Granfelt, Riitta – Knutagård, Marcus. Ympäristöministeriö 3en/2015.

⁵⁹ The Finnish Homelessness Strategy. An International Review. Pleace, Nicholas – Culhane, Dennis – Granfelt, Riitta – Knutagård, Marcus. Ympäristöministeriö 3en/2015.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Sosiaali- ja terveystoimialan uudistus sekä maakuntauudistus

Suomessa on tarkoitus tehdä sosiaali- ja terveystoimialan uudistus osana maakuntauudistusta 1.1.2020 alkaen. Maakuntien sosiaali- ja terveystoimialojen osalta ei vielä ole tiedossa, miten kuntien tukiasuminen tullaan järjestämään. Kuntien palveluasuntoyksiköt on huomioitu sote- ja maakuntauudistuksiin liittyvissä lakiesityksissä. Tukiasuntokanta on sosiaalityön kannalta merkityksellinen. Kuntien tukiasuntokanta on kasvanut 1990-luvulta lähtien laitoshoidon purkamisen myötä. 2000-luvulla tukiasuntokantaa on hyödynnetty, kun yömajatyypiset asuntolat lakkautettiin. Sosiaalityön tuetun asumisen palvelu on tärkeä osa asunnottomuuden hallintaa. Maakuntauudistuksen jälkeen vastuu sosiaalipalvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta on maakunnalla.⁶⁰

2.2. Sosiaali- ja terveystoimialan asunnottomien palvelut

Asunnottomien palvelut järjestetään sosiaali- ja terveystoimialalla kolmen osaston⁶¹ toimesta. Asiakkaan tilanteesta riippuu palveluita antava osasto. Taulukossa 2 on kuvattu sosiaali- ja terveystoimialan asunnottomien palveluita osastoittain. Asunnottomalle, jolla on asunnon lisäksi tarve sosiaali- ja/tai terveystoimialalle (esimerkiksi mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät ja monisairaat) tehdään tuetun asumisen tarvearviointi (SAS⁶²). Arvioinnissa määritellään asiakkaan tarvitseman tuetun asumisen taso, jonka perusteella asiakas siirtyy odottamaan tukiasuntopaikkaa.⁶³

⁶⁰ Asiantuntija, Suomen Kuntaliitto ry, Alueet ja yhdyskunnat, Asuntoasiat, 15.3.2018; Tukiasunnot sote- ja maakuntauudistuksessa. Hassi, Laura. Suomen Kuntaliitto ry. Y-päivä 17.1.2018 esitys.

⁶¹ Perhe- ja sosiaalipalvelut; terveys- ja päihdepalvelut; sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut.

⁶² Selvitys – Arviointi - Sijointus

⁶³ Asunnottomuustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 2 Asunnottomien palveluiden organisointi sosiaali- ja terveystoimialalla⁶⁴.

OSASTO	PERHE- JA SOSIAALIPALVELUT	TERVEYS- JA PÄIHDEPALVELUT	SAIRAALA-, KUNTOUTUS- JA HOIVAPALVELUT
PALVELU	Pitkäaikaisasunnottomat	Mielenterveys- ja päihdeongelmisten tuettu asuminen	Vanhusten ja alle 65-vuotiaiden monisairaiden palveluasuminen
	Nuoret		
	Maahanmuuttajat ja pakolaiset		
	Lastensuojelun asiakkaat		
	Kehitys- ja vaikeavammaiset		
	Ulkona asuvat		
	Vapautuvat vangit		
	Asunnottomien kriisimajoitus		
	Asumisneuvonta		

2.2.1. Perhe- ja sosiaalipalvelut

Asunnottomien kriisimajoitus

Kriisimajoituksella tarkoitetaan sosiaalihuollon viimesijaista kiireellisen asumisen järjestämistä asunnon puutteesta johtuvassa akuutissa hätätilanteessa. Tilapäismajoitukseen sijoittuvat yksittäiset henkilöt, pariskunnat ja perheet, jotka jostakin syystä ovat menettäneet asuntonsa ja ovat tilapäisesti vailla vakinaista asuntoa. Kriisimajoitusvaihe pyritään pitämään niin lyhyenä kuin mahdollista ja tarkoituksena on, että asiakas siirtyy mahdollisimman pian välivuokra-asuntoon. Kriisimajoitus on luonteeltaan päivystyksellistä ja kriisimajoituksen kesto on pääsääntöisesti 1-3 kuukautta. Sen jälkeen asiakas siirtyy välivuokra-asuntoon. Myös välivuokra-asuminen pyritään pitämään mahdollisimman lyhyenä (3-6 kuukautta). Normaaliin vuokrasuhteeseen asumiseen asiakas siirtyy onnistuneen välivuokrasuhteen jälkeen. Vain kriisimajoituksessa voidaan toimia ilman vuokrasopimusta. Kaikki muu asuminen perustuu vuokrasuhteeseen. Kriisimajoituksessa käytettävät asunnot voivat sijaita myös muualla pääkaupunkiseudulla kuin Helsingissä (Espoo, Vantaa). Kriisimajoitus on mahdollista toteuttaa joko päivystävässä asunnottomien palvelukeskuksessa tai hajasijoitetussa kriisimajoituskapasiteetissa. Kriisimajoitusta on tarjolla sekä kaupungin omana toimintana että yksityisillä palveluntuottajilla.⁶⁵

⁶⁴ Koottu sosiaali- ja terveystoimialan organisaatiokaavioista.

⁶⁵ Sosiaali- ja terveystoimiala 15.9.2015 § 276 (palvelukuvaus); Kriisimajoitustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013; Kriisimajoittaminen 1.1.2017 alkaen. Toimintaohjeita työntekijöille. Päivitetty 27.9.2017; Lännen aikuis- ja sosiaalityön päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Lännen aikuissosiaalityö, 19.1.2018 ja 22.1.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Vuonna 2013 Helsingillä oli käytössään yhteensä 550 kriisimajoituspaikkaa. Näistä 100 paikkaa oli kaupungin omassa hallinnassa ja 450 paikkaa oli yksityisillä majoituspalveluliikkeillä.⁶⁶ Kriisimajoituksen prosessia uudistettiin 1.1.2016 alkaen ja kriisimajoituspaikat kilpailutettiin. Tästä eteenpäin käytössä on ollut kaupungin omassa hallinnassa 43 yksiötä ja 5 kaksiota. Yksityiseltä palveluntarjoajalta on hankittu yhteensä 183 kriisimajoituspaikkaa. Ensisijaisesti kriisimajoituksen tarpeessa olevat pyritään sijoittamaan kaupungin omaan kriisimajoitukseen. Keskimääräinen kriisimajoitusaika on neljä (4) kuukautta. Mikäli kaupungin omassa kriisimajoituskapasiteetissa ei ole tilaa tai se ei muutoin sovellu majoitustarpeeseen, käytetään kilpailutettuja ostopalvelupaikkoja. Pääosin kriisimajoituspaikat ovat riittäneet. Esteettömien asuntojen tarve kriisimajoituksessa on lisääntynyt.⁶⁷

Kriisimajoitukseen tulevien asiakkaiden syyt vaihtelevat. Taustalla on muun muassa avo- ja avioeroja, asumistaitojen puutteita, vuokravelkoja, häätöjä, mielenterveys- ja muistiongelmia, kielitaidon puutetta, parisuhdeväkivaltaa, perheongelmia (vanhempien päihde- ja mielenterveysongelmat) sekä riidat, kun asutaan väliaikaisesti tuttavien ja sukulaisten luona. Osa kriisimajoitukseen ohjautuvista asiakkaista ei pärjää asumisessa itsenäisesti. Tukiasuntojonot kaupungilla ovat pitkiä, osa asiakkaista on jonottanut sopivaa asuntoa yli vuoden. Lisäksi tukiasunnon saantia edeltävä SAS-arviointiprosessi on aikaavievä.⁶⁸

Kriisimajoituksen pitkittymiseen johtavat esimerkiksi erilaiset mielenterveysongelmat, vuokravelat, kulttuuriin liittyvät väistämisvelvollisuudet, lastensuojeluun liittyvät pitkäkestoiset prosessit, ei mahdollisuutta saada kaupungin asuntoa, muiden vuokranantajien vuokrataso ylittää Kelan määrittelemän kohtuullisen vuokran rajan. Tammi-kuussa 2018 kriisimajoituksessa oli yhteensä 31 sellaista henkilöä, joiden asumisaika on pitkittynyt.⁶⁹

Kriisimajoituksessa majoituspalveluliikkeiden käyttöön sovelletaan lakia majoitus- ja ravitsemistoiminnasta⁷⁰ ja kriisimajoitukseen sijoitettavat majoitetaan yksittäisin maksusitoumuksin ilman huoneenvuokralain⁷¹ edellyttämää vuokrasopimusta. Tämä merkitsee sitä, että majoitusliikkeiden kustannukset katetaan lähes yksinomaan täy-

⁶⁶ Kriisimajoitustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

⁶⁷ Kriisimajoittaminen 1.1.2017 alkaen. Toimintaohjeita työntekijöille. Päivitetty 27.9.2017; Päätöksentekoprosessit ja yhteistyökäytännöt asunnottomien asiakkaiden osalta. Sosiaali- ja terveystieteiden toimintaohje. Päivitetty 27.9.2017; Lännen aikuissosiaalityön päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Lännen aikuissosiaalityö, 19.1.2018 ja 22.1.2018.

⁶⁸ Lännen aikuissosiaalityön päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Lännen aikuissosiaalityö, 19.1.2018 ja 22.1.2018.

⁶⁹ Lännen aikuissosiaalityön päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Lännen aikuissosiaalityö, 19.1.2018 ja 22.1.2018.

⁷⁰ Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta 308/2006.

⁷¹ Laki asuinhuoneiston vuokrauksesta 481/1995.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

dentävällä toimeentulotuella. Vuonna 2010 kustannuksia syntyi vuositason 2,9 miljoonaa euroa, vuonna 2011 yhteensä 4,7 miljoonaa euroa ja vuonna 2012 yhteensä 6,4 miljoonaa euroa.⁷² Vuoden 2017 kustannukset olivat 1,9 miljoonaa euroa.⁷³

Lisäksi Diakonissalaitos tarjoaa Helsingissä hätämajoitusta asunnottomille. Hätämajoituspaikkoina toimivat Hermannin Diakoniatalo ja Diakonissalaitoksen Munkkisaaressa sijaitseva kiinteistö. Paikkoja Munkkisaaressa on sata ja Hermannissa 30. Hätämajoitus toimii Munkkisaaressa talvikuukausina klo 21-07 välillä. Munkkisaareen ohjautuu ensisijaisesti eurooppalaista liikkuvaa väestöä. Hermannin Diakoniatalo on avoinna ympäri vuoden. Hermannissa yöpyy pääosin kantasuomalaisia ja yksittäisiä kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita. Majoitukseen hakeutuu talviöisin yli sata ihmistä. Majoittuminen edellyttää päihteettömyyttä. Hätämajoituksessa yöpyville tarjotaan tukea ja neuvontaa. Helsingissä hätämajoituksen tarvitsija voi hakeutua virka-aikana sosiaalityön ja -ohjauksen palvelupisteisiin ja virka-ajan ulkopuolella sosiaalipäivystykseen.⁷⁴

Asumisneuvonta

Asumisneuvontatoiminta on interventio, joka liittyy kiinteästi hallituksen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaan (2008–2011) sekä valtion ja Helsingin kaupungin välisen aiesopimuksen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi kuuluviin toimenpiteisiin asunnottomuuden ennaltaehkäisemiseksi. Myös Helsingin asumisneuvontatoiminnan visio on muovautunut valtakunnallisista asunnottomuuden vähentämisen tavoitteista käsin. Asumisneuvoja pyrkii auttamaan ja neuvomaan kaikenlaisissa asumiseen liittyvissä ongelmatilanteissa ja työskentelee yhdessä asukkaiden, viranomaisten, talotoimikuntien ja kolmannen sektorin kanssa.⁷⁵

Asumisneuvontatoiminta vakinaistettiin osaksi Helsingin kaupungin toimintaa vuonna 2005. Vakinaistaminen perustui kaupunginvaltuuston hyväksymään asunto-ohjelmaan⁷⁶, aiemmista kokeiluista saatuihin hyviin tuloksiin sekä sosiaaliviraston ja kiinteistöviraston yhdessä tekemään tarveselvitykseen. Tarveselvityksen mukaan virastoilla ja kiinteistöyhtiöillä oli ollut pidempiaikainen tarve yhteistyöhön (muun muassa asunnottomuuden hoitaminen, häätöjen ehkäisy, asunnonjako ja asunnonvaihdot),

⁷² Kriisimajoitustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

⁷³ Lännen aikuissosiaalityön päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuisosiaalityö, Lännen aikuissosiaalityö, 19.1.2018.

⁷⁴ Helsinginseurakunnat.fi/Uutiset ja tapahtumat/Uutiset. Julkaistu 8.3.2017. Luettu 17.1.2018; Hätämajoitus jatkuu Hermannissa ja Munkkisaaressa. Hdl.fi. Julkaistu 26.1.2017. Luettu 17.1.2018; Seurakuntien tarjoama hätämajoitus keskeytetään Helsingissä. Kirkkojakaupunki.fi. Julkaistu 24.1.2017. Luettu 17.1.2018; Hermannin Diakoniatalon yöpyjistä enemmistö on kantasuomalaisia. Kirkkojakaupunki.fi. Julkaistu 8.2.2017. Luettu 17.1.2018; Tilapäistä hätämajoitusta supistetaan Helsingissä. Länsiväylä.fi. Julkaistu 13.4.2017. Luettu 17.1.2018.

⁷⁵ Asunnottomuuden vähentämisen taloudelliset vaikutukset. Ympäristöministeriö 7/2011.

⁷⁶ Monimuotoisen asumisen Helsinki, asunto-ohjelma 2004-2008. Helsingin kaupunginvaltuusto 10.12.2003 § 270.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

asuinalueilla oli tarvetta ennaltaehkäisevälle jalkautuneelle työlle ja asukkaiden vaihtuvuus, vireille pannut oikeustapaukset ja toteutetut häädöt olivat lisääntyneet. Helsingin asumisneuvontatoiminnan tavoitteena on keskittyä häätöjen ennaltaehkäisyyn sekä niihin liittyviin asumis- ja muihin sosiaalisiin ongelmiin ja sitä kautta ennaltaehkäistä asunnottomuutta.⁷⁷

Asumisneuvonta on vuoteen 2013 asti hoitanut myös asunnottomien asiakkaiden jatkoasuttamista, mutta toiminta on organisoitu uudelleen keväällä 2014 siten, että asumisneuvonta keskittyy asunnottomuusuhkatilanteisiin.⁷⁸

Asumisneuvonta on sijoitettu perhe- ja sosiaalipalvelut osastolle pohjoisen aikuis-sosiaalityön alle. Helsingin kaupungilla on 16 asumisneuvojaa, jotka palvelevat eri alueilla asuvia helsinkiläisiä asukkaita. Asumisneuvoja työskentelee kaupungin sosiaalityön ja -ohjauksen palvelupisteissä sekä Heka-yhtiöissä. Kaupungin sosiaalityön ja -ohjauksen asumisneuvojat auttavat kaikkia Helsingissä asuvia asuntoasioihin liittyvissä haasteissa, esimerkiksi vuokranmaksuvaikeuksissa, häätöuhkatilanteissa sekä tukien ja etuuksien hakemisessa oman aluejakonsa mukaisesti. Heka-yhtiöissä työskentelevät asumisneuvojat palvelevat ainoastaan kyseisissä kiinteistö-yhtiöissä asuvia ihmisiä asumisen haasteisiin liittyvissä asioissa. Heka-kiinteistöyhtiöissä asumisneuvontaa on saatavilla joko koko- tai osaviikkoisesti riippuen tehdystä toimeksiantosopimuksesta.⁷⁹

Asumisneuvonnalla on ollut merkittävä vähentävä vaikutus asuntoasioiden vireillepanoihin, erityisesti vuokrarästien vuoksi vireille pantuihin häätöihin. Asumisneuvonnan avulla häädöt vähenevät suunnilleen kolmanneksella verrattuna siihen, että asumisneuvontaa ei olisi. Häätöjen vähenemisellä saadaan aikaan säästöjä sekä julkistalouteen että kansantalouteen. Asunnottomuus aiheuttaa merkittäviä kustannuksia julkiselle sektorille, muun muassa erilaisten asumispalvelujen myötä. Osa asunnottomista käyttää myös huomattavasti enemmän terveydenhuollon palveluita kuin kansalaiset keskimäärin. Syrjäytyminen työmarkkinoilta aiheuttaa menetyksen kansantalouden tuotokseen menetetyt työpanoksen kautta. Asumisneuvonnan julkistaloudelle tuomien säästöjen vastapainona ovat asumisneuvonnan kustannukset, jotka ovat vuodessa samaa luokkaa kuin asumisneuvonnan vuodessa tuomien säästöjen haarukan keskiväli. Edellyttäen, että asumisneuvonnan vaikutukset ovat kestoaltaan pidempiä kuin vuoden, ylittävät säästöt kuitenkin kustannukset.⁸⁰

⁷⁷ Asunnottomuuden vähentämisen taloudelliset vaikutukset. Ympäristöministeriö 7/2011.

⁷⁸ Asunnottomuustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

⁷⁹ Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/osastot/perhe- ja sosiaalipalvelut/nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö. Luettu 9.8.2017; Johtava sosiaaliohjaaja, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Pohjoisen aikuissosiaalityö, Asumisneuvonta, 20.2.2018.

⁸⁰ Asunnottomuuden vähentämisen taloudelliset vaikutukset. Ympäristöministeriö 7/2011.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.2.2. Terveys- ja päihdepalvelut

Psykiatria- ja päihdepalveluiden Asumisen tuki (Astu) arviointi- ja sijoitusyksikköön kuuluu asunnottomien asiakkaiden arviointi- ja sijoitustyö sekä mielenterveysasiakkaiden SAS-toiminta ja asumispalveluiden järjestäminen. Palveluihin hakeutuminen edellyttää aina sosiaalityöntekijän arviota sekä SAS-päätöstä. Palveluihin pääsyn edellytyksenä ovat helsinkiläisyys, asunnottomuus sekä tuen ja hoivan tarve.⁸¹

Asunnottomille järjestettäviä asumispalveluita ovat tukiasuminen ja tuettu asuminen. Tukiasuminen voi tapahtua Astun itsenäisessä pienasunnossa, solutukiasunnossa tai tukikodissa. Tuettua asumista voidaan järjestää joko järjestön pienasunnossa tai asunnottomille tarkoitettussa ympärivuorokautisesti tuetussa asumisyksikössä. Tuettua asumisen kaupunki hankkii pääsääntöisesti ostopalveluna eri palveluntuottajilta.⁸²

Mielenterveysasiakkaiden asumispalvelujen SAS-toiminta toteutetaan SAS-työparityöskentelynä psykiatrian kanssa. SAS-työparille ohjataan moniammatillisesti tehdyt arviot asiakkaan asumispalvelun tarpeesta. Mielenterveysasiakkaiden asumispalveluja ovat jälleenvuokrausasuminen, tuettu asuminen, palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen ja perhehoito. Tuettua asumista, palveluasumista ja tehostettua palveluasumista ostetaan kilpailutuksen perusteella valituista eri säätiöiden ja yksityisten palveluntuottajien asumisyksiköistä. Perhehoito on kaupungin omaa toimintaa.⁸³

2.2.3. Sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut

Hoivaa tarvitsevat vanhuksat ja alle 65-vuotiaat monisairaajat asunnottomat kuuluvat sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut -osaston palveluiden piiriin normaalin ikääntyneiden palveluperiaatteen mukaan. Osastolla ei ole erillisiä palveluja tai palveluasumisen paikkoja asunnottomille.⁸⁴ Iäkkäiden henkilöiden ja monisairaiden palvelujen tarve selvitetään kokonaisvaltaisesti yhdessä henkilön ja tarvittaessa hänen omaisensa, läheisensä tai hänelle määrätyn edunvalvojan kanssa. Tarvittava hoito pyritään aina ensisijaisesti järjestämään asiakkaan yksityiskodissa kotihoidon ja muiden avopalveluiden turvin. Selvittämisen suorittaa työntekijä, jolla on laaja-alaista asiantuntemusta sekä tarkoituksenmukainen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöstön kelpoisuus. Selvitys-, arviointi- ja sijoitustoimistosta (SAS-toimisto) koordinoidaan Helsingin kaupungin hoitoketjuja. SAS-toimiston kautta sijoitetaan vain ympärivuorokautisen hoidon tarpeessa olevia.⁸⁵

⁸¹ Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/osastot/terveys- ja päihdepalvelut/psykiatria- ja päihdepalvelut. Luettu 9.8.2017.

⁸² Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/osastot/terveys- ja päihdepalvelut/psykiatria- ja päihdepalvelut. Luettu 9.8.2017.

⁸³ Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/osastot/terveys- ja päihdepalvelut/psykiatria- ja päihdepalvelut. Luettu 9.8.2017.

⁸⁴ Asunnottomuustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

⁸⁵ Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut. Luettu 19.1.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.3. Asunnottomuuden jakautuminen eri ryhmiin

Seuraavassa tarkastelussa asunnottomuutta käsitellään eri ryhmien näkökulmasta. Tarkastelussa painottuvat kuhunkin asunnottomuusryhmään liittyvät erityispiirteet. Kunkin ryhmän osalta tarkastellaan haasteita, joita kyseiseen ryhmään liittyy. Tarkastelussa tulee ottaa huomioon, että asunnoton voi kuulua useampaan eri asunnottomuusryhmään, kuten esimerkiksi olla sekä nuori että maahanmuuttaja.

Tilastokeskuksen määritelmän mukaan asunnottomiin luetaan ulkona, erilaisissa tilapäissuojissa ja yömajoissa olevat sekä laitoksissa asunnon puutteen vuoksi asuvat (esimerkiksi ensisuoijat, hoito- ja huoltokodit, psykiatriset sairaalat, kehitysvammaisten laitokset). Myös vapautuvat vangit, joilla ei ole asuntoa tiedossa, luetaan asunnottomiksi. Lisäksi asunnottomiksi luetaan tilapäisesti tuttavien ja sukulaisten luona asustavat ja kiertelevät.⁸⁶

2.3.1. Pitkäaikaisasunnottomat

ARA on käyttänyt tilastoissaan pitkäaikaisasunnottomuuden määritelmänä seuraavaa: "Pitkäaikaisasunnottomalla tarkoitetaan henkilöä, jonka asunnottomuus on pitkittynyt tai uhkaa pitkittyä sosiaalisten tai terveydellisten syiden vuoksi yli vuoden mittaiseksi tai asunnottomuutta on esiintynyt toistuvasti viimeisen kolmen vuoden aikana"⁸⁷. Asunnottomuuden riski kasvaa merkittävästi, jos asunnottomuuteen liittyy yksi tai useampia seuraavista tekijöistä: hallitsematon päihteiden käyttö, huumeiden aktiivikäyttö, mielenterveysongelmat, neurologiset vammat, taipumus väkivaltaisuu-teen, rikollisuus, vankilasta vapautuminen ja velkaantuminen⁸⁸.

Kuviossa (4) on kuvattu pitkäaikaisasunnottomien määrän kehitystä vuosina 2008–2016.

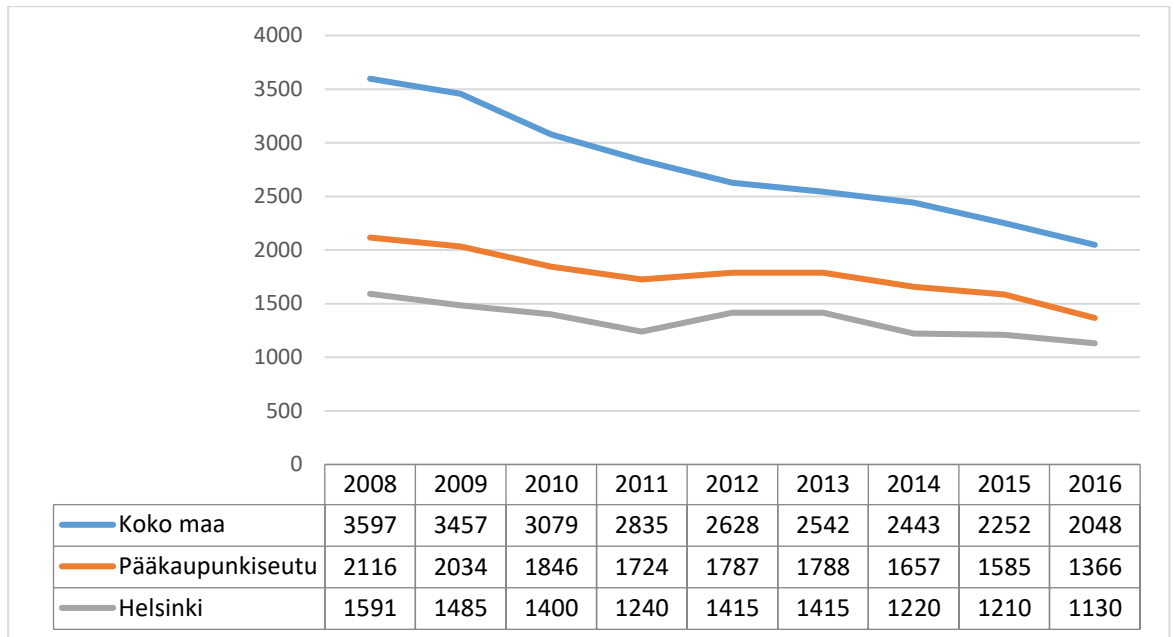
⁸⁶ Tilastokeskuksen asunnottomuuden määritelmä. Stat.fi. Luettu 2.2.2018.

⁸⁷ Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelma 2008–2011. Loppuraportti. 2012; Kansainvälinen tutkimus: Suomi on pitkäaikaisasunnottomuuden hoitamisessa johtava maa. Ympäristöministeriön tiedote. Julkaistu 10.2.2015. Luettu 5.1.2018.

⁸⁸ Nimi ovesa -raportti. Ympäristöministeriö. 2007.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 4 Pitkäaikaisasunnottomien määrän kehitys Helsingissä vuosina 2008-2016, vertailukohtana pääkaupunkiseutu ja koko maa⁸⁹.

2.3.2. Nuoret asunnottomat

Asunnottomuus on ilmiö, joka voi koskettaa väliaikaisesti aivan tavallisia nuoria, joilla ei ole varaa Helsingin korkeisiin asumiskustannuksiin. Erityisesti asunnottomuus uhkaa syrjäytymisvaarassa olevia nuoria. Asunnottomuutta voidaan pitää syrjäytymisen äärimmäisenä muotona. Työttömien, alhaisen koulutustason nuorten, mahdollisuudet muuttaa lapsuudenkodista ovat heikot. Konfliktit vanhempien kanssa kuitenkin ajavat nuoria muuttamaan pois kotoa. Työmarkkinoilta kokonaan syrjäytyneet nuoret voivat joutua asunnottomiksi, mikäli asuminen lapsuudenkodissa ei syystä tai toisesta voi jatkua. Huolimatta asunnottomuuden syystä nuoret asunnottomat asuvat pääasiassa väliaikaisesti kavereiden ja sukulaisten luona. Nuorten asunnottomuus onkin jossain määrin piiloasunnottomuutta, sillä sukulaisten ja tuttavien luona asuvien asunnottomuus ei aina tule viranomaisten tietoon.⁹⁰

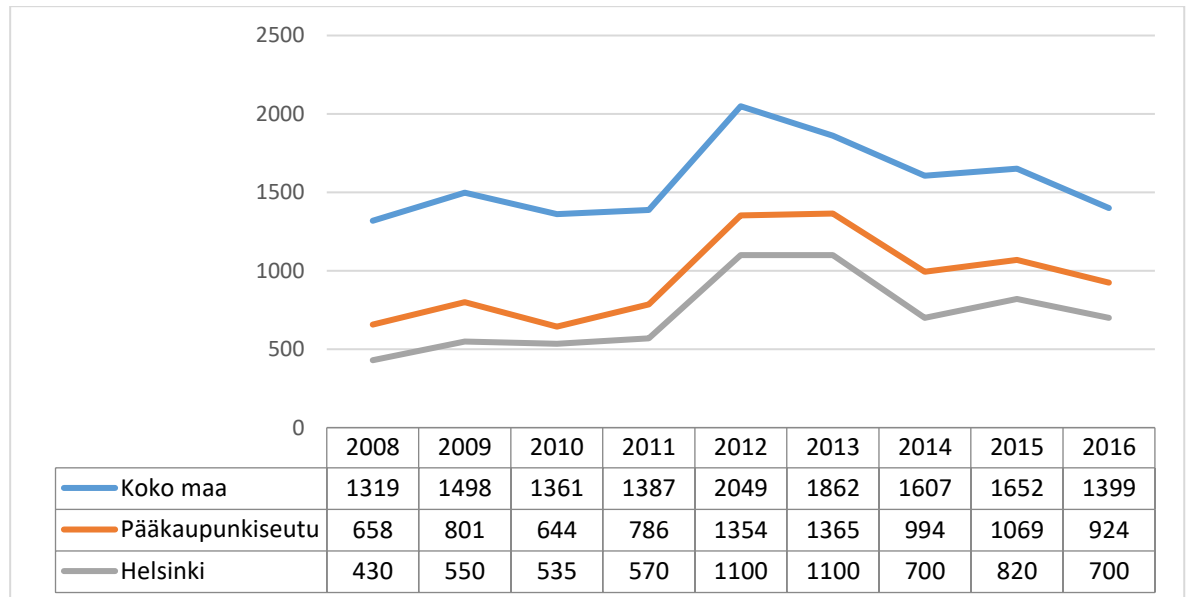
Alla olevassa kuviossa (5) on kuvattu alle 25-vuotiaiden asunnottomuuden kehitystä vuosina 2008–2016.

⁸⁹ Koottu ARAn asunnottomuustilastoista 2008-2016.

⁹⁰ Vailla vakinaista asuntoa – Liikkuvuus asunnottomuuden ja asuntokannan välillä. Kostiainen, Eeva & Laakso, Seppo. Kaupunkitutkimus TA Oy. 2012.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 5 Alle 25-vuotiaiden asunnottomien määrän kehitys Helsingissä vuosina 2008-2016, vertailukohtana pääkaupunkiseutu ja koko maa⁹¹.

Opiskelijoille ja nuorille tarkoitettuja asuntoja valmistui vuonna 2016 yhteensä 299. Opiskelija-asuntoja on alkuvuodesta 2017 ollut rakenteilla 122 ja tontteja oli varattu kaupungin maalta noin 700 opiskelija-asunnon rakentamiseksi. Lisäksi opiskelija-asuntojen rakentamishankkeita on ollut käynnissä muulla kuin kaupungin maalla yli 500 asunnon verran. Nuorisoasuntoja on ollut rakenteilla 92, lisäksi kaupungin maalta oli varattu tontteja runsaan 400 nuorisoasunnon rakentamiseksi. Opiskelijoille ja nuorille soveltuvaa muuta kohtuuhintaista vuokra-asumista eli muuta valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa valmistui vuonna 2016 yhteensä hieman yli 200 asunnon verran. Muuta valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa alkoi noin 800 asunnon verran ja rakennuslupia myönnettiin noin 1 000 uudelle asunnolle.⁹²

Asumisen kaavoitustilanne on ollut viime vuosina hyvällä tasolla. Asuntokäyttöön on saatu kaavoitettua tonttimaata riittävästi. Kaavoituksella on mahdollisuus vaikuttaa nuorten asunnottomuuteen huolehtimalla yleisesti riittävästä asuntokaavoituksesta. Kaavoitusella ei suoraan määritetä sitä, kenelle tontti annetaan tai minkälaisia asuntoja niille rakennetaan. Kaikille asuntokaavatonteille voidaan rakentaa asuntoja, joissa nuorillakin on mahdollisuus asua.⁹³

⁹¹ Koottu ARAn asunnottomuustilastoista 2008-2016.

⁹² Kotikaupunkina Helsinki. Seurantareportti 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia. 2017.

⁹³ Asunto-ohjelmapäällikkö, Keskushallinto, Kaupunginkanslia, Talous- ja suunnitteluosasto, Strategiat ja kehitys, Asuminen ja suunnittelun lähtötiedot, 16.3.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupungilla on valmisteilla kaupunginhallituksen iltakouluun selvitys nuorten asunnottomuustilanteesta.⁹⁴

2.3.3. Maahanmuuttajat ja pakolaiset

Maahanmuuttajien asunnottomuutta on ollut vaikea arvioida, koska väliaikainen asuminen tuttavien ja sukulaisten luona on tässä väestöryhmässä yleistä. Tästä johtuen piiloasunnottomuuden ja epätarkoituksenmukaisen asumisen arvellaan olevan maahanmuuttajien keskuudessa kantaväestöä yleisempää.⁹⁵

Maahanmuuttajat voivat olla asuntomarkkinoilla kantaväestöä huonommassa asemassa mahdollisten pienten tulojen ja varallisuuden sekä huonompien sosiaalisten verkostojen takia. Lisäksi syrjintä voi vaikeuttaa asunnon saantia yksityisiltä markkinoilta. Maahanmuuttajien riippuvuuden aste julkisesta sektorista vaihtelee ja liittyy maahanmuuton syihin ja taustaan. Riippuvaisimpia viranomaisten avusta ovat olleet pakolaiset.⁹⁶

Maan sisäinen muuttoliike on nähty keskeisenä syynä maahanmuuttajien asunnottomuudelle. Syynä maan sisäiseen muuttoon voi olla esimerkiksi se, ettei pakolainen saa työtä alkuperäisellä sijoituspaikkakunnalla. Lisäksi perhetilanteet voivat muuttua, perheet voivat yhdistyä tai muuttaa vaihteittain yhteen. Muutokset perheissä vaikuttavat asumistarpeisiin ja näin ollen aiheuttavat myös muuttoja.⁹⁷

Maan sisäisen muuttoliikkeen lisäksi maahanmuuttajien asunnottomuuteen vaikuttavat hyvin samanlaiset tekijät kuin kantaväestölläkin; perheet hajoavat, lapset itsenäistyvät ja yksityisten vuokramarkkinoiden epävakaus. Yleisesti ottaen asunnottomien maahanmuuttajien ongelmat ovat erilaisia ja usein vähemmän vakavia kuin asunnottomalla kantaväestöllä. Ne liittyvät usein raha-asioihin, vuokra-asumiseen ja kulttuurisiin seikkoihin kun taas suomalaisilla asunnottomilla on usein mielenterveys- ja päihdeongelmia.⁹⁸

Alla olevissa kuvioissa (6-7) on kuvattu maahanmuuttajien asunnottomuuden kehitystä vuosina 2008–2016.

⁹⁴ Asunto-ohjelmapäällikkö, Keskushallinto, Kaupunginkanslia, Talous- ja suunnitteluosasto, Strategiat ja kehitys, Asuminen ja suunnittelun lähtötiedot, 16.3.2018.

⁹⁵ Vailla vakinaista asuntoa – Liikkuvuus asunnottomuuden ja asuntokannan välillä. Kostiainen, Eeva & Laakso, Seppo. Kaupunkitutkimus TA Oy. 2012.

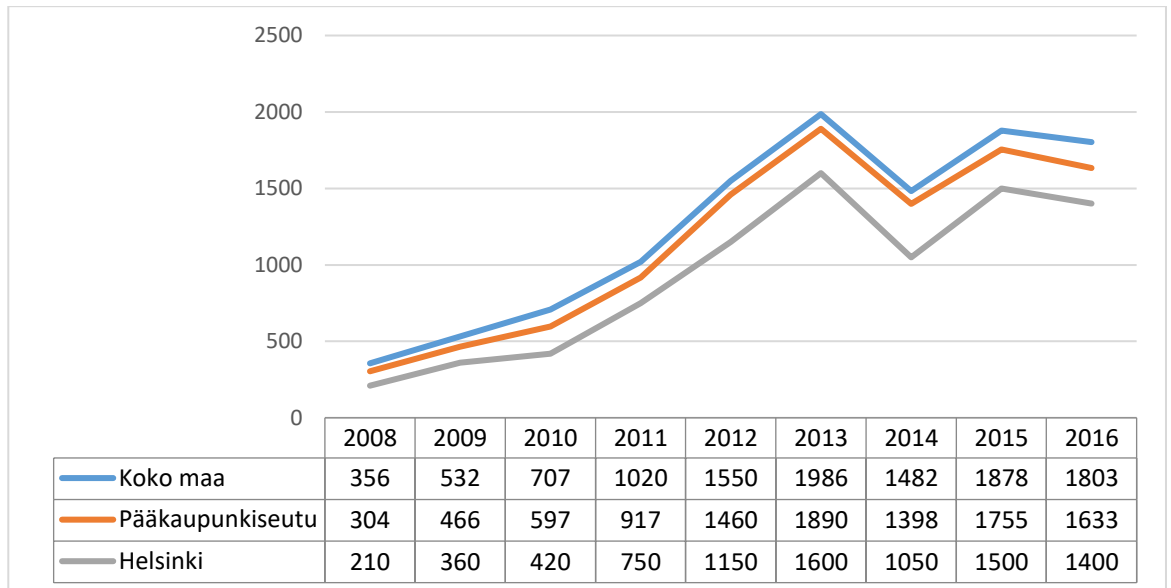
⁹⁶ Vailla vakinaista asuntoa – Liikkuvuus asunnottomuuden ja asuntokannan välillä. Kostiainen, Eeva & Laakso, Seppo. Kaupunkitutkimus TA Oy. 2012.

⁹⁷ Vailla vakinaista asuntoa – Liikkuvuus asunnottomuuden ja asuntokannan välillä. Kostiainen, Eeva & Laakso, Seppo. Kaupunkitutkimus TA Oy. 2012.

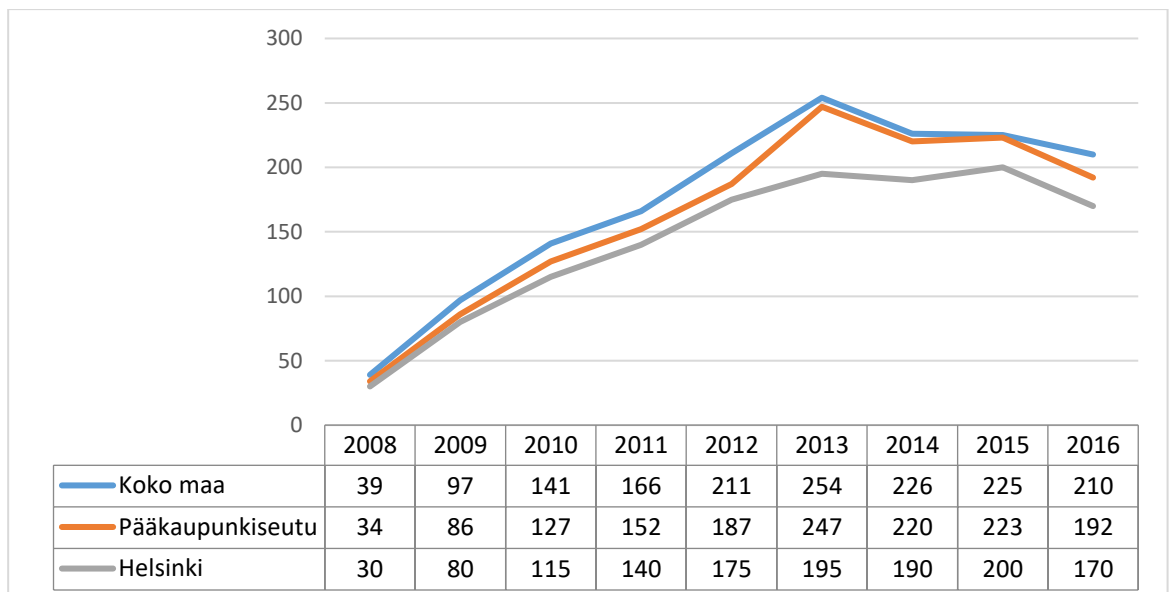
⁹⁸ Vailla vakinaista asuntoa – Liikkuvuus asunnottomuuden ja asuntokannan välillä. Kostiainen, Eeva & Laakso, Seppo. Kaupunkitutkimus TA Oy. 2012.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 6 Yksinäisten maahanmuuttajien asunnottomien määrän kehitys Helsingissä vuosina 2008-2016, vertailukohtana pääkaupunkiseutu ja koko maa⁹⁹.



Kuvio 7 Asunnottomien maahanmuuttajaperheiden määrän kehitys Helsingissä vuosina 2008-2016, vertailukohtana pääkaupunkiseutu ja koko maa¹⁰⁰.

Kunnan asuttamisvelvollisuus koskee valtion ja kaupungin välisen pakolaisten vastaanoton sopimuksen perusteella kuntapaikan saaneita pakolaisia. Helsingillä on

⁹⁹ Koottu ARAn asunnottomuustilastoista 2008-2016.

¹⁰⁰ Koottu ARAn asunnottomuustilastoista 2008-2016. Tiedot ovat puutteelliset (ainakin vuosien 2008-2010 osalta). Kaikki isotkaan kunnat eivät ole arvioineet maahanmuuttajien määrää ko. aikana.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

voimassa oleva avoin sopimus Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) kanssa kiintiöpakolaisten sekä haavoittuvassa asemassa olevien täysi-ikäisten turvapaikan saaneiden henkilöiden vastaanotosta. Helsingillä ei ole etukäteen sovitua jatkuvaa määrällistä kuntapaikkakiintiötä, vaan päätökset tehdään tarpeen mukaan. Kuntapaikkakiintiö täytetään ensisijaisesti perheillä, joiden lapset ovat perusopetuksessa tai esiopetuksessa Helsingissä, joiden oleskelukuntana on Helsinki ja jotka tosiasiallisesti asuvat Helsingin kaupungin vastaanottokeskuksessa. Kaupunkiympäristön toimialan asunto-osasto yhteistyössä sosiaali- ja terveystoimialan maahanmuuttoyksikön kanssa huolehtivat kuntapaikan saaneiden henkilöiden asumisen järjestämisestä. Asuminen voidaan järjestää maahanmuuttoyksikön tukiasunnoista tai kaupungin vuokra-asuntokannasta. Vuonna 2014 vastaanotettiin yhteensä 50 kiintiöpakolaista. Vuonna 2016 Helsingissä myönnettiin yhteensä 100 kuntapaikkaa, joista 75 alaikäisinä ilman huoltajaa saapuneille henkilöille. Kuntapaikkojen lisäksi Helsinkiin saapui omaehtoisen muuton myötä yhteensä 1 000 uutta oleskeluluvan saanutta maahanmuuttajaa.¹⁰¹

Maahanmuuttoyksikkö tekee kaikille perheellisille asiakkaille perhekartoituksen ja ohjaa perheen peruspalveluihin ja varmistaa niiden tarkoituksenmukaisuuden. Kaupunki laskuttaa kotouttamispalveluista koituvat kulut valtiolta jälkikäteen kaikista Helsinkiin muuttaneista tosiasiallisesti aiheutuneiden kulujen mukaisesti. Toteutuneiden kulujen lisäksi Helsinki on oikeutettu laskennalliseen korvaukseen jokaisesta vastaanotetusta henkilöstä. Korvaukset ovat 2 300 euroa vuodessa yli ja 6 845 euroa vuodessa alle seitsemänvuotiaista. Korvausaika on neljä vuotta kiintiöpakolaisena tulleista henkilöistä ja kolme vuotta turvapaikkamenettelyn kautta tulleista henkilöistä. Korvaukset maksetaan myös itsenäisesti Helsinkiin yksityismajoitukseen asumaan siirtyneistä henkilöistä.¹⁰²

2.3.4. Vanhukset

Helsingin yleisenä linjana on jo pitkään ollut, että ikääntyneet ovat tavallisia asukkaita eikä kaupungilla ole tarvetta rakentaa heille erikseen asumista. Ikääntyneiden asumispalveluissa tavoitellaan kotona asumisen mahdollistamista valtaosalle asukkaista. 75-vuotta täyttäneiden kotona asuvien osuus ikäluokasta on kasvanut vuosittain. Pitkäaikaisessa laitoshoidossa sekä tehostetussa palveluasumisessa olevien vanhusten osuus on vähentynyt. Ikääntyneille suunnatut asumispalvelut voivat olla palveluasumista (lyhyt-/pitkäaikainen) tai laitoshoidoa. Helsingin kaupunki osoittaa asiakkaat asumispalveluun ja tekee asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin.¹⁰³

¹⁰¹ Kaupunginhallitus 15.5.2017 § 537; Talousarvio 2018. Kaupunginvaltuusto 29.11.2017.

¹⁰² Kaupunginhallitus 15.5.2017 § 537.

¹⁰³ Erityisryhmien asumisen selvitystyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013; Helsinki Helmi/kaupunki ja hallinto/palvelut/palvelukuvaus. Luettu 7.12.2017; Sosiaali- ja terveysviraston erityisryhmien asuminen. Helsingin kaupunki. Sosiaali- ja terveysvirasto. 13.3.2017; Sosiaali- ja terveysviraston strategiasuunnitelman 2014-2016 toteuma -raportti. 2017.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupungilla on omia palveluasumispaikkoja yhteensä 1 371, joista palveluasunto-paikkoja 690 ja ryhmäkotipaikkoja 681. Lisäksi kaupungin omia laitospaikkoja oli 641. Kaupunki osti vuonna 2017 yksityisiltä toimijoilta palveluasumispaikkoja 1 083 ja laitospaikkoja 435.¹⁰⁴

Sosiaali- ja terveystoimialan strategiassa on tavoitteena kehittää monipuolisten vanhusten palvelukeskusten toimintamallia. Palvelukeskuksissa on pysyvän ja kuntout-tavan väliaikaisen asumisen lisäksi tarjolla päivätoimintaa sekä muita palveluja, joita koko alueen asukkaat voivat käyttää.¹⁰⁵

Tiedon keräämistä ikääntyvien asumisesta, tiedon jakamista eri asumisvaihtoehdoista ja ikääntyneiden asumisvaihtojen kartoittamista on jatkettu Stadin ikäohjelman lätöntä asumista -verkostossa. Tavoitteena on edistää monipuolisten asumisvaihto-ehdojen toteutumista eri puolille Helsinkiä, jotka mahdollistavat ikäihmisten asumisen omalla tutulla asuinalueella.¹⁰⁶

400-vuotiskotisäätiön asunnot

400-vuotiskotisäätiö on ollut oma itsenäinen vuonna 1950 perustettu säätiö, jonka tarkoituksena on ollut toimia vähävaraisten vanhusten asunto-olojen parantamiseksi ja järjestämiseksi Helsingissä. Säätiöllä on ollut kuudessa eri osoitteessa useita eri rakennuksia, joissa on ollut noin 500 vanhusten vuokra-asuntoa. Säätiö ei ole kuulu-nut Helsingin kaupunkikonserniin, vaikka säätiön hallinnoimat asunnot ovat olleet kaupungin omistuksessa. Helsingin kaupunginvaltuusto päätti 4.11.2015 säätiön lak-kauttamisesta ja toiminnan siirtämisestä osaksi Helsingin kaupunkikonsernia. Sääti-öllä ollut asuntokanta on siirretty apporttisopimuksella Heka Oy:lle 1.1.2016 alkaen. Lisäksi kaupunginvaltuuston päätöksellä turvattiin asukkaiden asumisen jatkuminen. Heka Oy on määrittänyt asukkaille vuokrat ensimmäisen kerran vuonna 2017.¹⁰⁷

Helsingin Seniorisäätiön vanhainkodit

Helsingin Seniorisäätiö on itsenäinen säätiö, joka kuuluu Helsingin kaupunkikonser-niin ja asukasvalinnat tekee sosiaali- ja terveystoimiala. Seniorisäätiön asunnot ovat laitosasumista eivätkä ne ole siten mukana vuokra-asumista kuvaavissa tilas-toissa.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Sosiaali- ja terveysviraston erityisryhmien asuminen. Helsingin kaupunki. Sosiaali- ja terveysvirasto. 13.3.2017.

¹⁰⁵ Erityisryhmien asumisen selvitystyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

¹⁰⁶ Kotikaupunkina Helsinki. Seurantaporotti 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia. 2017.

¹⁰⁷ Erityisryhmien asumisen selvitystyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013; Helsingin kaupungin 400-vuo-tiskotisäätiön lakkauttaminen. Helsingin kaupunginvaltuusto 4.11.2015 § 277.

¹⁰⁸ Erityisryhmien asumisen selvitystyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.3.5. Lastensuojelun asiakkaat

Lastensuojelulain 35 §:n 1 momentissa säädetään asumisen turvaamisesta. Kun lastensuojelun tarve oleelliselta osin johtuu puutteellisista asumisolosta tai asunnon puuttumisesta tai kun mainitut seikat ovat oleellisena esteenä lapsen ja perheen kuntoutumiselle, kunnan on viivytyksettä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto. Sosiaalihuollon viranomaisen ei ole tätä ehdotonta velvoitetta täyttäessään sidottu toimeentulotuesta annettuihin normeihin eikä asumisen järjestämistä koskeviin yleisiin ohjeisiin, vaan sitova velvoite on täytettävä viivytyksettä ja tuen on oltava riittävää. Lastensuojelulaissa säädetty velvollisuus koskee kuntaa, eikä vain sosiaali- ja terveystoimialaa.¹⁰⁹

Perusteet tukiasumisen järjestämiseen ovat niin ikään lastensuojelulaissa¹¹⁰. Jälkihuollon tukiasumista järjestetään lastensuojelulain 75 §:n mukaisessa jälkihuollossa oleville asiakkaille, jotka ovat olleet sijoitettuina laitos- tai perhehoitoon huostaan otettuina tai avohuollon tukitoimena yhtäjaksoisesti yli kuusi kuukautta. Tukiasuntopalvelua ei tarjota harkinnanvaraisessa jälkihuollossa oleville asiakkaille tai niille jälkihuollon asiakkaille joilla ei ole tuetun asumisen tarvetta.¹¹¹

Jälkihuollon tukiasuntotoiminnan avulla tarjotaan sijoitettuna olleille ja itsenäistymisvaiheessa oleville asiakkaille mahdollisuus opetella itsenäistä asumista, omien asiointensa hoitamista ja elämänhallintaa ammatillisen tuen avulla. Tukiasunnon saamisen edellytyksenä on voimassa oleva jälkihuoltopäätös. Jälkihuoltopäätöksen tekee sosiaalityöntekijä ja se on tarkoitettu 16-20-vuotiaille nuorille.¹¹²

Jälkihuollon tukiasumismuotoja ovat tukiasuntotoiminta ja asumisharjoittelu. Tukiasunnot ovat kaupungin vuokra-asuntoja tai Y-Säätiöltä ja Oy Helsingin Asunto-Hankinta Ab:ltä vuokrattuja asuntoja. Tukiasunnoissa asuvilla nuorilla on tarvittaessa tukenaan sosiaaliohjaaja. Nuorta tuetaan elämänhallintaan liittyvissä asioissa sekä ohjataan koulutukseen ja työelämään. Sosiaaliohjaajat tekevät yhdessä nuoren kanssa suunnitelman, jossa määritellään asiakkaan tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi. Tavoitteena on nuoren turvallinen siirtyminen tukiasumisvaiheen jälkeen itsenäiseen elämään. Nuoren kanssa tehdään määräaikainen vuokrasopimus, joka päättyy viimeistään silloin, kun nuori täyttää 21-vuotta. Jos asiakkaana oleva nuori

¹⁰⁹ Sosiaali- ja terveysviraston pysyväisohje 117 Yhteistyö kiinteistöviraston asunto-osaston kanssa lastensuojelulain 35 §:n tarkoittamissa tilanteissa. Päivitetty 1.9.2016.

¹¹⁰ Lastensuojelulain (417/2007) 35 §, 49 § (tarpeen mukainen asunto), 34 §, 37 § (avohuollon tukitoimet), 40 § (huostaanotto) ja 75 § (jälkihuolto).

¹¹¹ Sosiaaliviraston pysyväisohje 3.4.3 Jälkihuollon tukiasuminen ja sen järjestäminen. Päivitetty 27.10.2011.

¹¹² Sosiaaliviraston pysyväisohje 3.4.3 Jälkihuollon tukiasuminen ja sen järjestäminen. Päivitetty 27.10.2011; Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/lapsiperheiden palvelut/lastensuojelu. Luettu 18.1.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

on alle 18-vuotias, tarvitaan huoltajan kirjallinen suostumus vuokrasopimuksen tekemistä varten. Tukiasuminen on huoneenvuokralain¹¹³ mukaista asumista.¹¹⁴ Helsingin kaupungilla on käytettävissä 302 tukiasumispaikkaa. Paikkaa tukiasuntoon jonottaa keskimäärin 10 nuorta ja tukiasunto voidaan osoittaa yleensä noin kahden kuukauden kuluessa. Lastensuojelussa ja jälkihuollossa on myös nuoria, joiden tukiasumisprosessi on vireillä kuukausia ja jotka eivät näy jonoluvuissa.¹¹⁵

Nykymuotoinen asumisharjoittelu on toiminut syyskuusta 2013 alkaen. Asumisharjoittelu on tarkoitettu ensisijaisesti lastenkodeista itsenäistyville, helsinkiläisille nuorille. Asumisharjoittelun asuntoina on sekä soluasuntoja että yksiöitä. Asumisharjoittelu voi kestää muutamasta kuukaudesta kahteen vuoteen. Asumisharjoitteluyksikkö vastaa nuorten ylläpidosta. Nuoret eivät maksa asumisharjoittelusta vuokraa. Asumisharjoittelussa nuorella on omaohjaaja, joka auttaa nuorta hoitamaan asioitaan. Asumisharjoitteluun tullaan asiakasohjauksen kautta.¹¹⁶ Helsingin kaupungilla on käytettävissä 36 asumisharjoittelupaikkaa. Paikkaa asumisharjoitteluun jonottaa keskimäärin 10-20 asiakasta kerrallaan. Asumisharjoitteluaika vaihtelee käytännössä muutamasta viikosta kolmeen kuukauteen. Paikka osoitetaan kiireellisyysjärjestyksessä, johon vaikuttaa asiakkaan ikä ja elämäntilanne. Lähes kaikki asumisharjoittelun päättävät jatkavat asumista jälkihuollon tukiasunnoissa.¹¹⁷

Asiakkaille, jotka eivät ole enää tuetun asumisen tarpeessa tai joiden jälkihuolto on päättyneessä, voidaan antaa suositus kaupungin vuokra-asuntoa varten tai heitä ohjataan muihin vuokra-asuntoihin. Mikäli asiakkaan asuminen päättyy huoneenvuokralain mukaisesti vuokrasuhteen purkamiseen, ei suositusta kaupungin vuokra-asuntoon voida tehdä. Tällöin nuori ohjataan muihin asumispalveluihin tai muun tarvittavan avun ja tuen piiriin.¹¹⁸

Sosiaali- ja terveystoimialalla (nykyinen sosiaali- ja terveystoimiala) on ollut tavoitteena (strategiakausi 2013–2016) luoda turvattu asumispolku lastensuojelun laitoshuollossa oleville nuorille. Tavoitteeseen liittyvänä toimenpiteenä on ollut asumispolun määrittely 17-vuotta täyttäneille nuorille. Mittarina toimenpiteen toteutumiseksi on käytetty 18-vuotta täyttäneiden nuorten määrää lastensuojelulaitoksissa. Strategia-

¹¹³ Laki asuinhuoneiston vuokrauksesta 481/1995.

¹¹⁴ Sosiaaliviraston pysyväisohje 3.4.3 Jälkihuollon tukiasuminen ja sen järjestäminen. Päivitetty 27.10.2011; Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/lapsiperheiden palvelut/lastensuojelu. Luettu 18.1.2018; Idän aikuissosiaalityön päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Idän aikuissosiaalityö, 22.2.2018.

¹¹⁵ Idän aikuissosiaalityön päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Idän aikuissosiaalityö, 22.2.2018.

¹¹⁶ Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/lapsiperheiden palvelut/lastensuojelu. Luettu 18.1.2018.

¹¹⁷ Lastensuojelupalvelujen päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Lastensuojelu, Lastensuojelun palvelut, 26.2.2018.

¹¹⁸ Sosiaaliviraston pysyväisohje 3.4.3 Jälkihuollon tukiasuminen ja sen järjestäminen. Päivitetty 27.10.2011; Idän aikuissosiaalityön päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Idän aikuissosiaalityö, 22.2.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kauden tavoitteen toteuman osalta voidaan todeta seuraavaa. Asumispolun määrittelyssä, 17-vuotta täyttäneille, lukumääriä seurataan enää vain asiakastasolla, koska asiakasmäärät ovat niin pienet. Täysi-ikäisten, lastensuojelulaitoksiin jäävien nuorten sijoittuminen on hankalaa, koska nuorilla on erityisongelmia asua itsenäisesti. 17-vuotiaille tehdään suunnitelmat täysi-ikäisyyden asumisen osalta ja suunnitelmien toteutumista tuetaan.¹¹⁹

2.3.6. Kehitys- ja vaikeavammaiset

Kehitys- ja vaikeavammaisten palveluasumisen järjestäminen on kaupungin lakisääteinen tehtävä. Molempien asukasryhmien määrä on Helsingissä kasvussa. Kehitysvammaisten henkilöiden osuus väestöstä on melko vakio eli noin 0,5-1,0 prosenttia. Kehitysvammaisista henkilöistä noin 15 prosenttia on vaikeavammaisia tai monivammaisia, joiden palvelutarve on suuri.¹²⁰

Kehitysvammaisten asuminen

Kehitysvammaisten palveluasuminen sekä työ- ja päivätoiminta ovat niin sanottuja subjektiivisia oikeuksia ja erityishuollon palvelut määrittellään kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa^{121, 122} Helsingin kaupunki on järjestänyt kehitysvammaisten asumispalvelua ryhmäkoteissa (33 ryhmäkotia), asuntoryhmissä (4 asuntoryhmää) ja tukiasunnoissa (15 tukiasuntoa). Asuntoja edellä mainituissa ryhmäkoteissa ja asuntoryhmissä on noin 507. Vuonna 2017 jonossa oli 215 henkilöä. Tukea ja apua järjestetään asiakkaan tarpeen mukaan ympärivuorokautisesti tai osavuorokautisesti. Kaupungin omien asumispalvelujen lisäksi palvelua on tarjolla myös ostopalveluyksiköissä. Kehitysvammaisten laitospalvelut, jotka ovat tarjonneet kuntoutusta ja hoitoa, tullaan sosiaali- ja terveysministeriön antaman periaatepäätöksen ja sosiaalilautakunnan tekemän päätöksen mukaan korvaamaan yksilöllisillä asumispalveluilla lähivuosina (Sofianlehto, Killinmäki ja Rinnekoti). Lisäksi kaupunki järjestää kehitysvammaisten palveluna lyhyt- ja pitkäaikaista perhehoitoa sekä toimeksiantosopimuksen pohjalta toimivissa perhekoteissa että ostopalveluna yksityisiltä palveluntuottajilta.¹²³

Helsingin kaupunki on jatkanut kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisen asumisen kehittämishanketta (ASU-hanke), jonka kautta nuorilla aikuisilla on mahdollisuus päästä muuttamaan lapsuudenkodistaan omaan kotiin, asumisryhmään. Asumisryh-

¹¹⁹ Sosiaali- ja terveysviraston strategiasuunnitelman 2014–2016 toteutuma -raportti. 2017.

¹²⁰ Erityisryhmien asumisen selvitystyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

¹²¹ Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977.

¹²² Erityisryhmien asumisen selvitystyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

¹²³ Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/vammaiset/asuminen/kehitysvammaisten asumispalvelut. Luettu 7.12.2017; Sosiaali- ja terveysviraston erityisryhmien asuminen. Helsingin kaupunki. Sosiaali- ja terveysvirasto. 13.3.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

missä nuorella on oma vuokra-asunto ja yhteisinä tiloina toimivat monitoimitila ja saunasto. Asumisryhmissä on mahdollisuus opetella asumista omassa kodissa mahdollisimman itsenäisesti.¹²⁴

Vaikeavammaisten asuminen

Palveluasumista järjestetään vammaisille, jotka tarvitsevat apua säännöllisesti vuorokauden eri aikoina¹²⁵. Helsingin kaupunki järjestää palvelua kaupungin omissa palveluasumisryhmissä (2 palveluasumisryhmää) ja ostopalveluyksiköissä (6 eri yksikköä) sekä palvelusetelinä ja maksusitoumusostoina. Palveluasumista voidaan järjestää myös henkilön omaan kotiin. Ensisijaisesti palveluasuminen pyritään järjestämään kaupungin omana toimintana.¹²⁶ Moni vammaisen tai liikuntarajoitteinen pysyy asumaan tavallisessa esteettömässä asunnossa ja vain melko pienelle määrälle asukkaista tarvitaan erillisiä palveluasumisen paikkoja.¹²⁷ Kaupunkiympäristön toimialan välivuokrauksessa on lisäksi asumispaikkoja palveluasumisryhmissä 20 asuntoa ja 10 satelliittiasuntoa (sijaitsevat lähellä kehitysvammaisille tarkoitettua asumispalveluyksikköä). Vuonna 2017 jonossa oli 37 asiakasta.¹²⁸

2.3.7. Mielensterveys- ja päihdekuntoutajat

Sosiaali- ja terveystoimialalla (nykyinen sosiaali- ja terveystoimiala) on ollut tavoitteena strategiakaudella 2013–2016, että psykiatrian ja päihdehuollon asiakkaiden sairaala- ja laitosjaksot lyhenevät ja toistuvat sairaala- ja laitosjaksot vähenevät. Tavoitteeseen liittyvänä yhtenä toimenpiteenä on ollut vahvistaa asumiskuntoutusohjelmaa psykiatria- ja päihdepalveluissa. Mittarina toimenpiteen toteutumiseksi on käytetty odotusaikaa psykiatria- ja päihdepalvelujen asumispalveluihin.¹²⁹ Strategian mukaista asumiskuntoutusohjelmaa psykiatria- ja päihdepalveluissa ei ole vahvistettu.¹³⁰

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan mielensterveys- ja päihdekuntoutujille järjestämiä asumispalveluja ovat jälleenvuokrausasuminen, tuettu asuminen, palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen ja mielensterveyskuntoutujille perhe-

¹²⁴ Kotikaupunkina Helsinki. Seurantareportti 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia. 2017; Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/asu-uuteen-kotiin. Julkaistu 21.12.2015. Luettu 2.2.2018; Talousarvio 2018. Kaupunginvaltuusto 29.11.2017.

¹²⁵ Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987.

¹²⁶ Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/vammaiset/asuminen/vaikeavammaisten palveluasuminen. Luettu 7.12.2017.

¹²⁷ Erityisryhmien asumisen selvitystyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

¹²⁸ Sosiaali- ja terveystoimialan erityisryhmien asuminen. Helsingin kaupunki. Sosiaali- ja terveystoimiala. 13.3.2017.

¹²⁹ Sosiaali- ja terveystoimialan strategiasuunnitelman 2014–2016 toteutuma -raportti. 2017.

¹³⁰ Asumisen tuen päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Terveys- ja päihdepalvelut, Psykiatria- ja päihdepalvelut, Asumisen tuki, 26.1.2018; Tilapalvelupäällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Hallinto, Tukipalvelut, Tilapalvelut, 26.1.2018; Sosiaali- ja terveystoimialan strategiasuunnitelman 2014–2016 toteutuma -raportti. 2017.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

hoito. Kaupungilla on omia tuetun asumisen paikkoja 167 ja tehostetun palveluasumisen paikkoja 16. Perhehoidossa on 24 asiakasta. Uusia asiakkaita ei enää sijoiteta perhehoitoon. Kaupungin tytäryhtiöllä Niemikotisäätiöllä on jälleenvuokrausasumista 1 063 paikkaa, tuettua asumista 163 paikkaa ja tehostettua palveluasumista 39 paikkaa. Puitesopimusten ostopaikoissa 27 paikkaa tuetussa asumisessa, 123 paikkaa palveluasumisessa ja 342 paikkaa tehostetussa palveluasumisessa.¹³¹

Helsingin kaupunki osoittaa asiakkaat asumispalveluun ja tekee asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin. Palvelu myönnetään asiakkaille, jotka täyttävät asumispalveluihin pääsyn kriteerit eli heille on tehty palvelutarpeen arviointi (SAP¹³²-arviointi) ja siihen perustuva SAS-ratkaisu mielenterveysasiakkaiden asumispalveluun.¹³³

Asumispalvelun tavoitteena on tarjota mielenterveys- ja päihdekuntoutujille mahdollisuus aktiiviseen asumiseen kodinomaisessa ja turvallisessa asuinympäristössä. Asumispalvelujen avulla tuetaan ja edistetään asiakkaan kuntoutumista. Palvelussa huolehditaan asiakkaan sijoittumisesta kuntoutumisen kannalta tarkoituksenmukaisimpaan asumismuotoon ja palvelujen käyttöön. Kaikessa asumisessa toteutetaan tavoitteellisuutta niin, että asiakkaat voivat siirtyä itsenäisempään asumiseen. Asumispalveluja hankitaan 18-vuotta täyttäneille eri-ikäisille mielenterveysasiakkaille. Asiakkailta voi esiintyä mielenterveyden häiriöiden lisäksi neuropsykiatrisia sairauksia, somaattisia sairauksia, päihdeongelmia ja sosiaalisia ongelmia.¹³⁴

2.3.8. Ulkona asuvat asunnottomat henkilöt

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan lähityöhön kuuluu ulkona asuvien henkilöiden etsintä, kontaktin ottaminen heihin, tilannearvion tekeminen, asunto- ja raha-asioissa auttaminen, palveluihin ohjaaminen, asioiden hoito tarvittavien palvelujen saamiseksi ja elämänmuutoksessa tukeminen. Työntekijät ottavat yksityishenkilöiltä, viranomaisilta sekä muilta toimijoilta vastaan ilmoituksia esimerkiksi rappukäytävissä, julkisissa tiloissa, autoissa ja maastossa asuvista henkilöistä.¹³⁵

Etsivä lähityö on aloittanut toimintansa Helsingin kaupungilla vuonna 2009. Samaan aikaan on perustettu Hietaniemenkadun palvelukeskus (60 paikkaa), joka tarjoaa yö-sijan asunnottomille helsinkiläisille. Hietaniemenkadulla yövytään yö kerrallaan yhteisissä huoneissa ja palvelujen piiriin voi hakeutua ilman maksusitoumusta tai lähe-

¹³¹ Sosiaali- ja terveystoimiala 2.5.2017 § 116 (palvelukuvaus); Asumisen tuen päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Terveys- ja päihdepalvelut, Psykiatria- ja päihdepalvelut, Asumisen tuki, 26.1.2018; Tilapalvelupäällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Hallinto, Tukipalvelut, Tilapalvelut, 26.1.2018.

¹³² Selvitys – arviointi – palvelu.

¹³³ Sosiaali- ja terveystoimiala 2.5.2017 § 116 (palvelukuvaus).

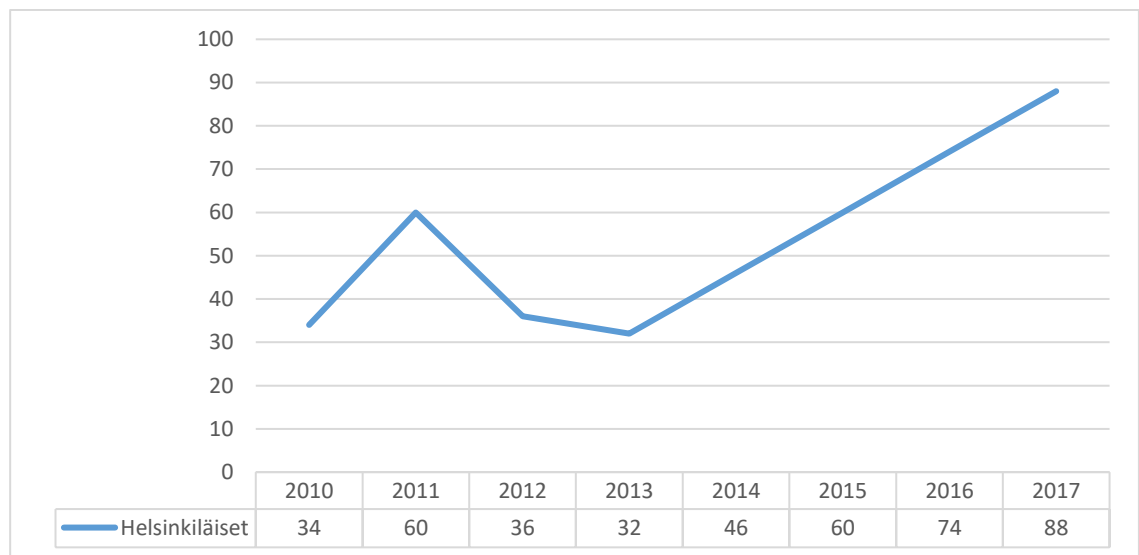
¹³⁴ Sosiaali- ja terveystoimiala 2.5.2017 § 116 (palvelukuvaus).

¹³⁵ Helsinki Helmi/kaupunki ja hallinto/palvelut/palvelukuvaus. Luettu 2.1.2018.

tettä. Päähtymys ei ole esteenä yöpymiselle. Palvelukeskuksessa toimii sosiaalityöntekijä, jonka kautta on mahdollisuus päästä tilapäisen asumispalvelun piiriin sekä löytää pysyvä asuin- tai hoitomuoto.¹³⁶

Lisäksi ulkona asuvilla asunnottomilla on mahdollisuus talviaikaan yöpyä Diakoniasalaitoksen ja Hermannin diakoniatalon hätämajoituksissa. Ulkona asuvissa on helsinkiläisten lisäksi muualta Suomesta tulleita, EU-kansalaisia etenkin Itä-Euroopasta ja Virosta sekä myös EU:n ulkopuolelta tulevia henkilöitä. Itä-Euroopasta tulleen liikkuvan väestön määrä on lisääntynyt viime vuosien aikana ja heidän oleskelunsa on ympärivuotista verrattuna esimerkiksi vuoden 2010 tilanteeseen.¹³⁷

Alla olevassa kuviossa (8) on kuvattu helsinkiläisten ulkona asuvien henkilöiden määrän kehitystä vuosina 2010–2017. Luvut perustuvat ulkona asuvien etsivän lähi-työn arvioihin. Mikäli mukaan laskettaisiin myös muualta tulleet ulkona asuvat henkilöt, luvun arvioidaan olevan ainakin kolminkertainen. Ulkona asuvia tavoitetaan eniten Etelä- ja Itä-Helsingin alueelta.¹³⁸



Kuvio 8 Ulkona asuvien helsinkiläisten henkilöiden määrän kehitys Helsingissä vuosina 2010-2017¹³⁹.

Kaupunki tekee myös yhteistyötä muun muassa Sininauha Oy:n ja Vailla vakinaista asuntoa ry:n (Vva ry) kanssa, joilta hankitaan asunnottomien asumis- ja tukipalveluja.

¹³⁶ Helsinki Helmi/kaupunki ja hallinto/palvelut/palvelukuvaus. Luettu 17.11.2017.

¹³⁷ Sosiaaliohjaaja, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Etelän aikuissosiaalityö, Etelän aikuissosiaalityö 2, 20.2.2018.

¹³⁸ Sosiaaliohjaaja, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Etelän aikuissosiaalityö, Etelän aikuissosiaalityö 2, 20.2.2018.

¹³⁹ Sosiaaliohjaaja, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Etelän aikuissosiaalityö, Etelän aikuissosiaalityö 2, 20.2.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Palveluita hankintaan myös kahdeksalta muulta palveluntarjoajalta. Palveluhankinnat on kilpailutettu vuonna 2014 sopimuskaudelle 2015-2018. Lisäksi terveys- ja päihdepalvelujen johtaja on tehnyt 12.12.2017 (52 §) päätöksen optiokauden 1.1.2019-31.12.2020 käyttöönosta. Puitesopimuksella hankitaan asunnottomien asumispalveluja yhteensä 750-825 paikkaa, joista 100 on kohdistettu kaupungin osoittamaan kiinteistöön.¹⁴⁰

Sininauha Oy on Sininauhasäätiön omistama, valtakunnallisesti toimiva päihde- ja mielenterveysehtoisien tuetun asumisen tarjoaja. Sininauha Oy tuottaa laaja-alaisesti asumisen palveluita ja asumisen tukea palveluiden ulkopuolelle joutuneille. Lisäksi Sininauha Oy tuottaa asumisyksikkömuotoista tuettua asumispalvelua sekä koteihin vietävää asumisen tukea ja neuvontaa. Sininauha Oy tarjoaa paitsi asuntoja, pyrkii myös vahvistamaan asiakkaidensa elämänhallintaa ja arjen sujumista. Toiminnassa yritetään tavoittaa ja kohdata nekin henkilöt, jotka ovat kaikkein heikoimmassa asemassa ja jotka ovat pudonneet yhteiskunnan kaikkien turvaverkkojen ulkopuolelle. Yhtiöllä on noin 420 asuntoa ja 500 asiakasta Helsingin, Espoon, Vantaan, Tuusulan ja Kuuma-kuntien¹⁴¹ toiminta-alueilla. Sininauhasäätiö ennaltaehkäisee myös maahanmuuttajien asunnottomuutta tukemalla vasta Suomeen muuttaneita ihmisiä asunnonhaussa, järjestämällä asumistaitokursseja pakolaisena Suomeen saapuneille ihmisille ja auttamalla paperittomasti Suomessa oleskelevia ihmisiä.¹⁴²

Vva ry toimii kolmannella sektorilla asunnottomien edunvalvojana vaikuttaen yksilötasolla kunkin asunnottoman tilanteeseen sekä yhteiskunnallisella tasolla lainsäädäntöön. Vva ry:n perimmäisenä ajatuksena on, että jokainen ihminen kykenee asumaan itsenäisesti, mikäli hän saa siihen riittävät olosuhteet ja tuen. Vva ry:n kaiken toiminnan tavoitteena on toimia siten, että jokaiselle järjestyy ihmisarvoinen asumispaikka kohtuullisessa ajassa. Vva ry:n tarjoama asumisneuvonta on tarkoitettu sekä asunnottomille että asunnottomuusuhan alla oleville kansalaisille. Henkilön kokonaistilanne selvitetään mahdollisimman tarkoin, jotta asunto ja mahdollinen asumiseen tarvittava tuki järjestyvät mahdollisimman lyhyellä aikavälillä. Samoin häätöjä pyritään ehkäisemään ennalta.¹⁴³

Keskeistä Vva ry:n matalan kynnyksen asumisneuvonnassa on tavoittaa vailla vakiutuista asuntoa olevat ja ohjata ja tukea heitä muun muassa palveluiden piiriin ja asumiseen liittyvissä asioissa. Vva ry:n yhtenä matalan kynnyksen toiminnan muotona toimii etsivät työn yksikkö Yökiittäjä, joka toimii kahden sairaanhoitajan tiiminä. Yökiittäjä toimii yöaikaan ja sen tehtävänä on tavoittaa ulkona oleivia asunnottomia henkilöitä, joilla ei ole yhteyttä minkäänlaisiin palveluihin. Työtiimi arvioi henkilön fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen tilan sekä selvittää, tunteeke tämä majoituspalvelut.

¹⁴⁰ Sininauhasäätiö.fi. Luettu 14.2.2018; Vvary.fi. Luettu 14.2.2018; Sosiaali- ja terveyslautakunta 21.10.2014 § 364; Terveys- ja päihdepalvelujen johtaja 12.12.2017 § 52.

¹⁴¹ Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti.

¹⁴² Sininauhasäätiö.fi. Luettu 14.2.2018; Vvary.fi. Luettu 14.2.2018.

¹⁴³ Sininauhasäätiö.fi. Luettu 14.2.2018; Vvary.fi. Luettu 14.2.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Ohjaus, neuvonta ja kuljetus tarjotaan harkinnanvaraisesti. Yökiitäjä-toiminnan kautta saavutetaan mahdollisimman nopea pääsy kunnallisten palveluiden piiriin. Lisäksi Vva ry tarjoaa liikkuvaa tukityötä ja palveluohjausta. Liikkuva tuki ja palveluohjaus ovat työmuotopari, jossa lähtökohtana on henkilön elämäkokonaisuus. Työ perustuu henkilön yksilölliseen kohtaamiseen. Tavoitteena on käynnistää ratkaisukeinen prosessi kohdattavan henkilön kanssa ja ohjata tämä sellaiseen verkostoon, jonka erityisosaamisen alue tukee häntä eteenpäin.¹⁴⁴

2.3.9. Vapautuvat vangit

Oikeusministeriö ja Rikosseuraamuslaitos vastaavat yhteistyössä kuntien, järjestöjen ja sidosryhmien kanssa vankilasta vapautuvien ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavien asunnon saannista¹⁴⁵. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala vastaa helsinkiläisten asunnottomina vapautuvien vankien asumispalveluiden järjestämisestä. Vapautuvien vankien palvelujen tarve arvioidaan vastaavalla tavalla kuin muillakin helsinkiläisillä asunnottomilla (SAS-päätös). Arviointityö on keskitetty sosiaali- ja terveystoimialalla kolmelle työntekijälle Asumisen tuki -yksikköön.¹⁴⁶

Asumisen tuki -yksikön työntekijät käyvät vankiloissa tapaamassa asunnottomana vapautuvia vankeja. Vangin kanssa tehdään yhteistyössä asuttamissuunnitelma, joka viedään SAS-käsittelyyn. Vuonna 2017 asunnottomana vapautuvia vankeja oli Helsingissä 129. Asunnottomina vapautuvien vankien asuttamisessa on vastaavat haasteet kuin muillakin asunnottomuusryhmillä. Helsingin kaupungin palvelujen lisäksi vangeilla on käytettävissä kriminaalihuollon tukisäätiön (KRITS) asumisvalmennusyksikön palvelut.¹⁴⁷

Alla olevassa kuviossa (9) on kuvattu asunnottomina vapautuvien vankien asunnottomuuden kehitystä vuosina 2008–2014.

¹⁴⁴ Sininauhasäätiö.fi. Luettu 14.2.2018; Vvary.fi. Luettu 14.2.2018.

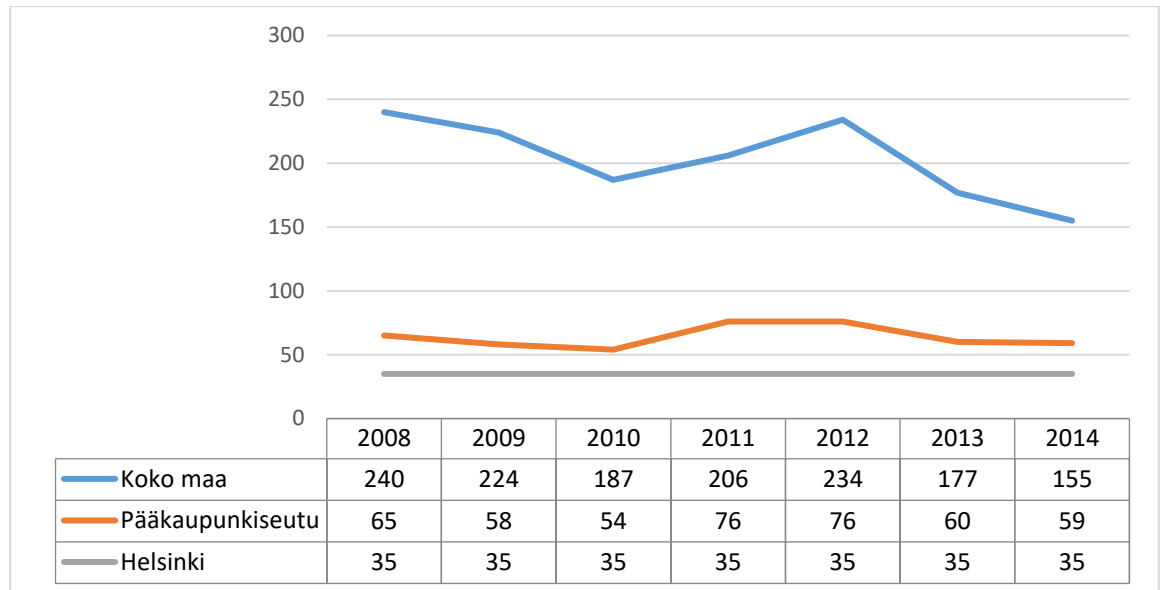
¹⁴⁵ Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma 2016-2019. Ympäristöministeriö. 2016.

¹⁴⁶ Helsinki Helmi/kaupunki ja hallinto/palvelut/palvelukuvaus. Luettu 17.11.2017.

¹⁴⁷ Asumisen tuen päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Terveys- ja päihdepalvelut, Psykiatria- ja päihdepalvelut, Asumisen tuki, 27.2.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 9 Asunnottomina vapautuvien vankien määrän kehitys Helsingissä vuosina 2008-2014, vertailukohtana pääkaupunkiseutu ja koko maa¹⁴⁸.

2.4. Strategiaohjelman 2013-2016 toimenpiteiden toteutuminen

Yhteinen suunnitelma asunnottomuuden vähentämiseksi

Arvioinnin kolmas osakysymys oli, onko laadittu yhteinen suunnitelma asunnottomuuden vähentämiseksi kaupungin eri toimialojen yhteistyönä.

Sosiaali- ja terveystoimialalta, kaupunkiympäristön toimialalta sekä keskushallinnosta saadun tiedon mukaan yhteistä kirjallista suunnitelmaa asunnottomuuden vähentämiseksi ei ole laadittu.

Kaupunkiympäristön- sekä sosiaali- ja terveystoimialan välillä sovitaan vuosittain vuositavoitteet asutettaville asunnottomille. Lisäksi toimialat tekevät laaja-alaista yhteistyötä asunnottomuuteen liittyvissä asioissa.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Koottu ARAn asunnottomuustilastoista 2008-2016. Tietoa vapautuvista vangeista ei ole kysytty tilastointitavan muutoksen vuoksi erikseen vuodesta 2015 alkaen. Tämän ryhmän luvut sisältyvät muihin kategorioihin ARAn tilastoinnissa, joten kokonaismäärään tilastointitavan muutoksella ei ARAn mukaan pitäisi olla vaikutusta.

¹⁴⁹ Tilapalvelupäällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Hallinto, Tukipalvelut, Tilapalvelut, 26.1.2018; Asumisen tuen päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Terveys- ja päihdepalvelut, Psykiatria- ja päihdepalvelut, Asumisen tuki, 26.1.2018; Asunto-ohjelmapäällikkö, Keskushallinto, Kaupunginkanslia, Talous- ja suunnitteluosasto, Strategiat ja kehitys, Asuminen ja suunnittelun lähtötiedot, 16.3.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Asumiskuntoutusohjelman vahvistaminen psykiatria- ja päihdepalveluissa

Arvioinnin neljäs osakysymys oli, onko asumiskuntoutusohjelma vahvistettu psykiatria- ja päihdepalveluissa.

Sosiaali- ja terveystoimialalta saadun tiedon mukaan asumiskuntoutusohjelmaa psykiatria- ja päihdepalveluissa ei ole vahvistettu¹⁵⁰.

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelman jatkaminen, erityinen huomio nuorten asunnottomuuden ehkäisemisessä

Arvioinnin viides osakysymys oli, onko pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelmaa jatkettu ja kiinnitetty erityistä huomiota nuorten asunnottomuuden ehkäisyyn.

AUNE-ohjelma jatkaa PAAVO I ja II -ohjelmakausien periaatteiden ja toimenpideohjelmien eteenpäin viemistä ja syventämistä. AUNE-ohjelmakaudella (2016-2019) päämääränä on liittää asunnottomuustyö osaksi syrjäytymisen torjuntatyön kokonaisuutta, asunto ensin -periaatteen pohjalta, tarkoittaen asumisen turvan varmistamista aina kun asiakas kohdataan palvelujärjestelmässä. Ohjelman kohderyhminä ovat muun muassa hädän uhkaamat nuoret, osa lapsuudenkodista itsenäistyvistä nuorista, lastensuojelun jälkihuollon asiakkaat sekä osa 21-vuotta täyttävistä jälkihuollon päättävistä nuorista.

Helsingin kaupunki on käynyt neuvotteluita AUNE-ohjelmasta. Asiaa ei ole vielä käsitelty kaupungin päätöksenteossa. Tarkoituksena on valmistella omaa kaupunkitoista AUNE-ohjelmaa.

Nuorten asuminen pyritään huomioimaan tontinluovutuksien yhteydessä varaamalla tietty määrä tonttimaata opiskelijoille ja nuorille tarkoitettujen asuntojen rakentamiseen.

Sosiaali- ja terveystoimialan lastensuojelun 17-vuotta täyttäneille asiakkaille tehdään suunnitelmat täysi-ikäisyyden asumisen osalta ja suunnitelmien toteutumista tuetaan. Osa nuorista sijoittuu tavanomaiseen vuokra-asumiseen ja osa ohjataan jälkihuollon tukiasuntoihin sekä asumisharjoitteluun.

2.5. Asunnottomuuden vähentämisen tuloksellisuus

Arvioinnissa on tarkasteltu myös asunnottomuuden vähentämisen tuloksellisuutta. Tuloksellisuuden tarkastelu on ryhmitelty tuloksellisuuden osa-alueiden mukaisesti;

¹⁵⁰ Tilapalvelupäällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Hallinto, Tukipalvelut, Tilapalvelut, 26.1.2018; Asumisen tuen päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Terveys- ja päihdepalvelut, Psykiatria- ja päihdepalvelut, Asumisen tuki, 26.1.2018.

ARVIointIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

taloudellisuus, tuottavuus ja palveluprosessin sujuvuus, palvelun laatu sekä vaikuttavuus. Tuloksellisuuden viidestä osa-alueesta tuottavuutta ja työelämän laatua ei ole tarkasteltu tässä arvioinnissa.

2.5.1. Taloudellisuus

Asunnottomuuteen ja sen ennaltaehkäisemiseen tähtäävien toimien kustannusten kokonaisarviointiin liittyy paljon haasteita. Yksittäisten kustannusten ja vaikutusten määrittäminen on haastavaa. Lisäksi epäsuorien kustannusten/kustannussäästöjen arviointi voi olla hyvin hankalaa. Haasteena on myös se, että osa sekä kustannuksista että vaikutuksista saattaa ilmetä vasta myöhemmin, vuosienkin kuluttua.¹⁵¹

Asunnottomuuden vähentämiseen tähtäävien interventioiden kustannusvaikuttavuudesta on tehty kansainvälisesti paljon tutkimusta. Eri tutkimuksissa kustannusten arviointi perustuu pääsääntöisesti asunnottomien käyttämiin palveluihin ja niistä aiheutuneisiin kustannuksiin. Palveluiden käyttöä ja niistä aiheutuneita kustannuksia verrataan yleensä tilanteessa ennen interventiota ja intervention jälkeen tai vaihtoehtoisesti tutkimuksiin valitaan verrokkiryhmiä, joiden palvelujen käyttöä verrataan keskenään. Tutkimusten mukaan Asunto ensin -mallin avulla on saavutettu huomattavia kustannussäästöjä, jotka johtuvat esimerkiksi kriisipalveluiden käytön vähenemisestä tai asunnottomuuskierteen katkeamisesta. Pitkäaikaisilla interventioilla näyttäisi myös olevan myönteisiä vaikutuksia asunnottomuuden vähenemiseen ja asunnottomien henkilöiden elämänlaatuun.¹⁵²

Eri mallien kustannusvaikutuksista on Suomen oloissa suhteellisen vähän tietoa. Ensimmäinen Asunto ensin -mallin kustannusvaikuttavuutta koskeva tutkimus valmistui vuonna 2010 ympäristöministeriön toteuttamana. Tutkimuksen puitteissa rakennettiin mittauskehikko asunnottomuuden vähentämistoimien kustannusvaikutusten arviointiin. Tutkimuksessa kartoitettiin asukkaiden käyttämien palveluiden aiheuttamia kustannuksia asunnottomuuden aikana ja asunnottomuuden päättymisen jälkeen. Tutkimuksessa käytettiin case-esimerkinä A-killan ylläpitämää Härmälän tehostetun tuen 15 hengen asumisyksikköä (päihdekuntoutus). Tutkimuksen mukaan suurin säästö syntyi asumis- ja päihdepalveluiden käytön kustannuksissa, jotka vähenivät 53 prosenttia. Toinen merkittävä kustannussäästö liittyi sairaalapalveluiden käyttöön. Kustannussäästöjen lisäksi tutkimuksessa todettiin, että Asunto ensin -mallin avulla voidaan saavuttaa myönteisiä vaikutuksia henkilöiden elämänlaatuun, esimerkiksi oman asunnon tuoman yksityisyyden, vähentyneen alkoholinkäytön ja säännöllisten terveystieteiden ja kuntoutuksen avulla.¹⁵³

¹⁵¹ Asunnottomuuden vähentämisen taloudelliset vaikutukset. Ympäristöministeriö 7/2011.

¹⁵² Asunto ensin -yksiköiden kustannusvaikuttavuus. Sillanpää, Virpi. Tampereen teknillinen yliopisto. 2013.

¹⁵³ Asunto ensin -yksiköiden kustannusvaikuttavuus. Sillanpää, Virpi. Tampereen teknillinen yliopisto. 2013.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Mittauskehikkoa on sovellettu myös vuonna 2011 toteutetussa mielenterveyskuntoutujien tuetun asumisen kustannusvaikutusten arvioinnissa. Arvioinnin selvitetiin mielenterveyskuntoutujien tuetun asumisen vaikutuksia kuntoutujien käyttämiin mielenterveys- ja päihdepalveluihin, terveystalouteen sekä muihin sosiaalipalveluihin. Arvioinnin mukaan tuettu asuminen vähensi sosiaali- ja terveystalouden kokonaiskustannuksia kohderyhmän (31 henkilöä) osalta noin 20 prosenttia. Kustannussäästö koostui psykiatrian laitos- ja poliklinikkakustannusten vähenemisestä. Kustannussäästöjen lisäksi kohderyhmän henkilöt kokivat elämänlaatunsa parantuneen tuetun asumisen aikana.¹⁵⁴

Tampereen teknillinen yliopisto on testannut arviointimallin toimivuutta Espoossa toimivassa mielenterveyskuntoutujien palveluasumisyksikössä (16 henkilöä) sekä Helsingissä toimivassa päihdekuntoutujien asumispalveluyksikössä (23 henkilöä). Mielenterveyskuntoutujien osalta palvelujen käytöstä aiheutuneet kokonaiskustannukset vähenivät noin 34 prosenttia. Merkittävimmät säästöt liittyivät hoito-/vuorokausimaksuihin sekä terveystalouden kustannuksiin. Terveystalouden kustannussäästö kohdistui pääosin psykiatriin sairaalavuorokausiin, joiden käyttö väheni olennaisesti. Laadullisen arvion mukaan asukkaiden kokema elämänlaatu oli kohentunut usean eri osa-alueen suhteen. Päihdekuntoutujien osalta kokonaiskustannukset kasvoivat Asunto ensin -yksikössä asumisen myötä yli kaksinkertaisiksi verrattuna tilanteeseen ennen muuttoa. Kustannusten kasvu johtui siitä, että aiemmin henkilöt olivat kokonaan vailla vakinaista asuntoa (asunnottomia) ja muuton myötä asumisen laatu parani merkittävästi ja henkilöt saivat asumiseen ja elämiseen liittyvää tukea. Asumisen myötä asukkaiden sairaalavuorokausista aiheutuvat kustannukset vähenivät noin 60 prosenttia sekä katkaisu- ja kuntoutusvuorokausista aiheutuvat kustannukset noin 70 prosenttia. Asumisella oli vaikutuksia myös poliisin säilöönottojen määrään, jotka vähenivät 75 prosenttia. Laadullisen arvion mukaan henkilöiden elämä on aikaisempaa paremmin hallinnassa, henkilöillä on pysyvä koti ja he saavat tarvitsemaansa hoitoa ja tukea. Lisäksi kriisipalveluiden käyttö vähentyi.¹⁵⁵

Edellä mainituissa tutkimuksissa mittausmalli todettiin toimivaksi, sillä sen avulla pystyttiin tunnistamaan ja mittaamaan Asunto ensin -toimintatavan määrällisiä, taloudellisia ja laadullisia vaikutuksia. Malli on kuitenkin työläs toteuttaa. Huomioitavaa on, että näiden tutkimusten osallistujamäärät ovat olleet suhteellisen alhaisia ja palveluiden kustannustiedot sekä hinnoittelu eri organisaatioiden osalta vaihtelivat merkittävästi. Arviointimallin käyttö edellyttää sitä, että palvelut on tuoteistettu ja todelliset

¹⁵⁴ Asunto ensin -yksiköiden kustannusvaikuttavuus. Sillanpää, Virpi. Tampereen teknillinen yliopisto. 2013.

¹⁵⁵ Asunto ensin -yksiköiden kustannusvaikuttavuus. Sillanpää, Virpi. Tampereen teknillinen yliopisto. 2013.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kustannukset ovat tiedossa. Malli antaa kuitenkin suuntaviivoja siitä, millä tasolla kokonaiskustannukset eri vaihtoehdoilla ovat.¹⁵⁶

Lisäksi on tutkittu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin mielenterveys- ja päihdekuntoutujille tarkoitettujen asumispalveluiden kustannuksia HUS-alueella. Tutkimusaineistona on käytetty vuosina 2011-2012 kerättyjä organisatorisia- sekä päihdetapauslaskentatietoja. Tutkimukseen valikoitui yhteensä 41 eri asumispalveluyksikköä tuetusta asumisesta, palveluasumisesta ja tehostetusta palvelusasumisesta. Aineiston asumispalveluyksiköistä 56 prosenttia sijaitsi metropolialueella (Espoo, Helsinki, Vantaa). Yli puolet tutkitusta aineistosta, joka liittyi julkisen ja kolmannen sektorin tuottamiin asumispalveluihin, sijaitsi suurissa, yli 100 000 asukkaan kunnissa. Yksityisissä asumispalveluissa työntekijöitä oli asumispalvelupaikkaa kohden enemmän kuin julkisissa ja kolmannen sektorin asumispalveluissa. Yksityiset asumispalvelut olivat muita useammin tehostetun asumispalvelun yksiköitä, joiden asiakkaat ovat vaikeampihoitoisia ja vaativampia. Henkilöstömitoitus julkisen sektorin asumispalveluissa oli 0,4 työntekijää/asiakaspaiikka, yksityisessä 0,6 ja kolmannella sektorilla 0,3. Julkisissa asumispalveluissa asiakasvuorokausia oli keskimäärin 213 asiakasta kohden, yksityisissä 311 ja kolmannella sektorilla 292. Hoitovuorokauden hinta julkisissa asumispalveluissa oli keskimäärin 93 euroa, yksityisissä 103 euroa ja kolmannella sektorilla 60 euroa. Vuosikustannukset näillä arvoilla asettuvat noin 35 000 euroa/asukas tasoon. Asumispalvelukustannusten ohella syntyviä kiinteistömenoja ja niiden rahoittamista huoneenvuokrien muodossa ei tutkimuksessa tarkastella. Laskettuihin vuorokausikustannuksiin ei sisälly asukkaiden maksamaa vuokraa, josta merkittävä osa rahoitetaan asumistukien ja toimeentulotuen kautta. Kaikissa kolmessa asumispalvelutyypissä asiakkaat olivat huono-osaisia. Työttömyys, eläkkeellä oleminen ja asunnottomuus oli yleistä. Asiakkaat olivat usein yksinäisiä ja heillä oli vaikeiden päihdeongelmien lisäksi myös mielenterveysongelmia. Jonkin verran epävarmuutta tutkimustuloksiin aiheuttaa aineistossa olevien asiakasvuorokausien määrissä ja hintatiedoissa olevat puutteet.¹⁵⁷

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalla on käytössä toiminnallinen tilinpäätös, jolla seurataan osastoittain vuosikustannuksia ja suoritteita kaupungin oman toiminnan ja ostopalveluiden osalta. Toiminnallisessa tilinpäätöksessä kustannukset on ryhmitelty palvelu-, tuki- ja laitosasumiseen karkealla tasolla ja sisällöt saattavat poiketa kaupungin oman toiminnan ja ostopalveluiden välillä eivätkä näin ollen ole välttämättä vertailukelpoisia. Kustannuslaskennan taustalla olevia muuttujia ei ollut arvioinnissa käytettävissä.

¹⁵⁶ Asunto ensin -yksiköiden kustannusvaikuttavuus. Sillanpää, Virpi. Tampereen teknillinen yliopisto. 2013.

¹⁵⁷ Mielenterveys- ja päihdekuntoutajat HUS-alueen palveluissa. Kuussaari, Kristiina – Hottinen, Anja – Vastamäki, Marjut. Yhteiskuntapolitiikka 6/2016; Asiantuntija, Suomen Kuntaliitto ry, Alueet ja yhdyskunnat, Asuntoasiat, 15.3.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Sosiaali- ja terveystoimialan asumisneuvontatoiminnassa seurataan asumisneuvontatoiminnan kustannusvaikuttavuutta. Euromääräisiä kustannussäästöjä arvioitaessa on käytetty ARA:n laskemaa häätökustannuksen keskiarvoa 5 000 euroa. Kustannuksia vähentävät vaikutukset koostuvat estetyistä vuokravelan päättämisestä oikeuteen, häätöjen peruuntumisesta ulosotosta, vuokravelka-asian käsittelyn keskeyttäminen käräjäoikeudessa ja vuokrasopimuksen jatkuminen määräaikaisena neuvottelun tuloksena. Vuonna 2015 estettyjä tapauksia oli yhteensä 441, joista edellä mainitun mukaisesti laskien kustannussäästöä syntyi 2 205 000 euroa. Vuonna 2016 estettyjä tapauksia oli yhteensä 608, joista kustannussäästöä syntyi 3 040 000 euroa. Vuonna 2017 estettyjä tapauksia oli yhteensä 809, joista kustannussäästöä syntyi 4 045 000 euroa.¹⁵⁸

2.5.2. Palvelun laatu

Sosiaali- ja terveystoimialalta saadun tiedon mukaan asumisen tuen yksikön osalta on tehty asiakaskysely keväällä 2012. Lisäksi Vanhan viertotien asumisyksikössä on tehty asiakastytyväisyyskysely vuonna 2016.¹⁵⁹

Asumisen tuen asiakaskysely toteutettiin keväällä 2012 kaikissa yksiköissä niille asiakkaille, joiden katsottiin pystyvän vastaamaan itsenäisesti kyselylomakkeeseen (esimerkiksi vakavasti muistisairaat eivät olleet mukana tässä kyselyssä). Kysely toteutettiin lomakekyselynä, lomakkeet jakoi henkilökunta. Vastauksia kyselyyn saatiin yhteensä 302 kappaletta. Kyselyn tulosten perusteella vastaajista 67 prosenttia haluaisi mieluiten asua omassa vuokra-asunnossa. Tuetun asumisen yksiköissä asumista pidettiin pääsääntöisesti rauhallisena ja turvallisena. Vastaajien mukaan sekä huoneistot että yhteiset tilat tuetussa asumisessa olivat myös siistejä ja hyvässä kunnossa. Pääosa vastaajista koki myös saaneensa asumiseensa riittävästi tukea. Vastaajista 60 prosenttia koki saaneensa apua ja opastusta tarpeeksi. Kyselyn mukaan yli puolet vastaajista koki saaneensa palvelua riittävän nopeasti ja saatu palvelu on vastannut vastaajan sen hetkistä tarvetta. Elämäntilanteensa koki parantuneen lähes 80 prosenttia vastaajista (täysin tai osittain samaa mieltä).¹⁶⁰

Vanhan viertotien asumisyksikön vuonna 2016 toteutettuun asiakastytyväisyyskyselyyn saatiin vastauksia yhteensä 22 kappaletta. Kyselyn perusteella asukkaista yli 50 prosenttia on tyytyväisiä Vanhan viertotien asumisyksikköön ja siellä saamaansa palveluun. Asumiseen ja asioiden hoitamiseen koki saaneensa riittävästi tukea peräti

¹⁵⁸ Johtava sosiaaliohjaaja, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Pohjoisen aikuissosiaalityö, Asumisneuvonta, 20.2.2018.

¹⁵⁹ Asumisen tuen päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Terveys- ja päihdepalvelut, Psykiatria- ja päihdepalvelut, Asumisen tuki, 19.2.2018.

¹⁶⁰ Tilapalvelupäällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Hallinto, Tukipalvelut, Tilapalvelut, 16.2.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

77,3 prosenttia vastaajista (samaa mieltä). Myös omiin asumiseen liittyviin vaikutusmahdollisuuksiin oltiin pääosin tyytyväisiä (68,2 % vastaajista oli samaa tai osittain samaa mieltä). Vanhan viertotien asumisyksikköä pidettiin myös rauhallisena paikana asua.¹⁶¹

Lisäksi ulkopuoliset palveluntuottajat ovat tehneet omia asiakastyytyväisyyskyselyitä. Näiden kyselyiden vastaukset eivät ole olleet arvioinnissa käytettävissä.¹⁶²

Katso myös Taloudellisuus-kohta, jossa tutkimusten valossa on tarkasteltu eri asumispalveluiden vaikutusta muun muassa koettuun elämänlaatuun.

2.5.3. Vaikuttavuus

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmien (PAAVO I ja II) tavoitteena on ollut vuodesta 2008 lähtien pitkäaikaisasunnottomuuden puolittaminen tai poistaminen kokonaan. Molemmilla ohjelmakausilla tavoitteena on ollut tuottaa 750 asuntoa asunnottomien käyttöön. Lisäksi tavoitteena on ollut asuntoloista luopuminen pitkäaikaisasunnottomien asumismuotona. Edelleen tavoitteena on ollut osoittaa riittävä määrä tontteja nuorisoasuntojen rakentamiseen ja vakiinnuttaa asumisneuvontatoiminta.

Vuonna 2016 Helsingissä oli asunnottomia 3 500 henkilöä. Vuodesta 2008 kasvua asunnottomien kokonaismäärään on tullut 11 prosenttia. Vuosien 2008-2016 aikana pitkäaikaisasunnottomien määrä laski 29 prosenttia. Asunnottomien kokonaismäärä, pois lukien pitkäaikaisasunnottomat, kasvoi vastaavana ajanjaksona 52 prosenttia. Kasvu aiheutui pääasiassa nuorten ja maahanmuuttajien osuuksien kasvusta, joissa nousu on ollut huomattavaa. Nuorten osalta kasvua kyseisellä ajanjaksolla on ollut 63 prosenttia ja maahanmuuttajien osalta 567 prosenttia. Tilastojen mukaan tilapäisesti tuttavien tai sukulaisten luona asuvien (piiloasunnottomuus) osuus kaikista asunnottomista on vuosien 2008-2014 aikana vaihdellut 67-83 prosentin välillä. Pitkäaikaisasunnottomuutta ei ole ohjelmakausilla saatu puolitettua eikä poistettua kokonaan. Pitkäaikaisasunnottomuutta on saatu kuitenkin vähennettyä. Tilastojen valossa näyttäisi siltä, että asunnottomuus Helsingissä ei ole olennaisesti kasvanut tai pienentynyt, mutta asunnottomuuden muodot ovat muuttuneet.

PAAVO I ja II -ohjelmakausille asetetut asuntotavoitteet ylittyivät. PAAVO I -ohjelmakaudella tuotettiin asunnottomien käyttöön yhteensä 832 asuntoa ja PAAVO II -ohjelmakaudella yhteensä 1 015 asuntoa. Viimeisistä asuntolamuotoisista asumisyksiköistä luovuttiin Helsingissä vuonna 2013 ja siirryttiin tuettuun ja yksilöllisempään palveluun ja asumiseen.

¹⁶¹ Asumisen tuen päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Terveys- ja päihdepalvelut, Psykiatria- ja päihdepalvelut, Asumisen tuki, 19.2.2018.

¹⁶² Asumisen tuen päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Terveys- ja päihdepalvelut, Psykiatria- ja päihdepalvelut, Asumisen tuki, 26.1.2018; Tilapalvelupäällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Hallinto, Tukipalvelut, Tilapalvelut, 26.1.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Asumisen kaavoitustilanne on ollut viime vuosina hyvällä tasolla. Asuntokäyttöön on saatu kaavoitettua tonttimaata riittävästi. Helsingin tavoitteena on ollut, että vuodessa valmistuisi 6 000 asuntoa. Tavoitteeseen ei ole viime vuosina päästy. Asuntomarkkinatilanteen suurin haaste liittyy uusien hankkeiden käynnistämistä vaikeuksiin erityisesti säännellyn tuotannon osalta. Rakennuttajat ovat saaneet vain vähän tai eivät lainkaan tarjouksia urakoihin. Asuntoja on kuitenkin valmistunut vuonna 2016 yhteensä 4 395 ja vuonna 2017 yhteensä 4 890. Nuorten asuminen pyritään kuitenkin huomioimaan tontinluovutuksien yhteydessä varaamalla tietty määrä tonttimaata opiskelijoille ja nuorille tarkoitettujen asuntojen rakentamiseen. Vuonna 2016 valmistui yhteensä 299 opiskelijoille ja nuorille tarkoitettuja asuntoja. Muuta kohtuuhintaista vuokra-asumista valmistui hieman yli 200 asunnon verran. Vuonna 2017 tontteja oli varattu Helsingin kaupungin maalta noin 700 opiskelija-asunnon rakentamista varten ja muualle kuin kaupungin maalle yli 500 asunnon verran.

Asumisneuvontatoiminta vakinaistettiin osaksi Helsingin kaupungin toimintaa vuonna 2005. Asumisneuvojen määrää on kasvatettu vuosien varrella siten, että kaupungin palveluksessa työskentelee tällä hetkellä 16 asumisneuvojaa. Asumisneuvonta keskittyy asunnottomuusuhkatilanteisiin sekä auttaa kaikkia Helsingissä asuvia asuntoasioihin liittyvissä haasteissa, esimerkiksi vuokranmaksuvaikeudet. Asumisneuvontatoiminnalla on pystytty ehkäisemään häätöjä kolmanneksella. Vuonna 2015 asumisneuvojilla oli 5 350 asiakasta, vuonna 2016 yhteensä 6 809 ja vuonna 2017 yhteensä 8 525. Lisäksi asumisneuvonnassa on otettu käyttöön asukaskummitoiminta, sähköinen asiointi ja chat-puhelupalvelu. Lisäksi on järjestetty kymmenen Asumisen ABC -kurssikokonaisuutta, joihin on osallistunut yhteensä 250 henkilöä.

2.6. Kokoavat havainnot

Arvioinnin osakysymyksiin voidaan vastata seuraavasti:

1. Minkälaisin keinoin asunnottomuutta on Helsingissä pyritty vähentämään?

Asunnottomuuden keskeinen murros tehtiin PAAVO I ja II -ohjelmakausilla, jolloin asuntolat muutettiin asunnoiksi ja ryhmäkodeiksi ja tätä kautta siirryttiin vuokrasopimusperusteiseen asumiseen. Tämän hetkinen painopiste on asunnottomuuden ennaltaehkäisyssä ja asumisneuvonnassa sekä jatkossa tukiasumisen kehittämisessä.¹⁶³

Asumisneuvontatoimintaa on lisätty ja kehitetty. Asumisneuvontatoiminta palvelee kaikkia helsinkiläisiä asuinalueesta riippumatta. Lisäksi asumisneuvonnassa on kehitetty sähköisiä palveluita sekä puhelinpalveluita.

¹⁶³ Asunto-ohjelmapäällikkö, Keskushallinto, Kaupunginkanslia, Talous- ja suunnitteluosasto, Strategiat ja kehitys, Asuminen ja suunnittelun lähtötiedot, 16.3.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupunki pyrkii turvaamaan kaavoituksella riittävän kohtuuhintaisen vuokra-asuntorakentamisen. Lisäksi tontinluovutuksen yhteydessä pyritään huomioimaan asumisrakenteen monimuotoisuus, aitojen välimuodon asumisratkaisujen muodostuminen sekä nuorten ja opiskelijoiden asumismahdollisuudet.

Maahanmuuttoyksikkö tekee kaikille perheellisille asiakkaille perhekartoituksen ja ohjaa perheen peruspalveluihin ja varmistaa niiden tarkoituksenmukaisuuden. Pakolaisten osalta Helsingillä on voimassa oleva avoin sopimus ELY-keskuksen kanssa kiintiöpakolaisten sekä haavoittuvassa asemassa olevien täysi-ikäisten turvapaikan-saaneiden henkilöiden vastaanotosta.

Lastensuojelun asiakkaille tehdään suunnitelmat täysi-ikäisyyden asumisen osalta. Asuminen voi olla tavanomaista vuokra-asumista, jälkihuollon tuettua asumista tai asumisharjoittelua. Sosiaaliohjaajat auttavat ja tukevat suunnitelmien toteutumisessa. Tavoitteena on nuoren turvallinen siirtyminen itsenäiseen elämään.

Asunnottomina vapautuvien vankien asioiden hoito on keskitetty kolmelle Asumisen tuki -yksikön työntekijälle. Työntekijät tapaavat vankeja ennen vapautumista ja vangeille laaditaan asuttamissuunnitelma.

Mielenterveys- ja päihdekuntoutujille tehdään asiakkaan palvelutarpeen arviointi ja siihen perustuva ratkaisu asumispalvelusta. Asumispalvelun tavoitteena on tarjota mielenterveys- ja päihdekuntoutujille mahdollisuus aktiiviseen asumiseen kodinomaisessa ja turvallisessa asuinympäristössä. Asumispalveluiden avulla tuetaan ja edistetään asiakkaan kuntoutumista. Palvelussa huolehditaan asiakkaan sijoittumisesta kuntoutumisen kannalta tarkoituksenmukaisimpaan asumismuotoon ja palvelujen käyttöön.

Sosiaali- ja terveystoimialan etsivä lähityö jalkautuu ulkona asuvien henkilöiden etsintään, kontaktin ottamiseen, tilannearvion tekemiseen, asunto- ja raha-asioissa auttamiseen sekä palveluihin ohjaamiseen. Yhteistyötä tehdään myös tiiviisti kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

2. Minkälaisia tuloksia niillä on saavutettu?

Asunnottomille tarkoitettut asuntolat on muutettu yksilöllisemmän asumisen tukiasunnoiksi ja viimeisten asuntoloiden käytöstä on luovuttu vuonna 2013. Asunto ensin -mallin soveltamisella on saatu aikaan positiivisia muutoksia asukkaiden elämänlaatuun, esimerkiksi oman asunnon tuoman yksityisyyden, vähentyneen alkoholin käytön ja kuntoutuksen myötä. Tutkimusten mukaan Asunto ensin -mallilla on ollut positiivisia kustannusvaikutuksia sosiaali- ja terveystoimien sekä kriisipalveluiden käytön vähenemisen myötä.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Asumisneuvontatoiminnalla on saatu vähennettyä häätöjen määrää kolmanneksella verrattuna siihen, että asumisneuvontaa ei olisi. Häätöjen ehkäisemisellä on saatu aikaan kustannussäästöjä. ARA:n arvion mukaan yhden häädön aiheuttamat kustannukset ovat keskiarvoltaan 5 000 euroa. Vuonna 2015 estettyjä tapauksia oli yhteensä 441, joista kustannussäästöä syntyi 2 205 000 euroa. Vuonna 2016 estettyjä tapauksia oli yhteensä 608, joista kustannussäästöä syntyi 3 040 000 euroa ja vuonna 2017 yhteensä 809, joista kustannussäästöä syntyi 4 045 000 euroa.

Asuntokäyttöön on saatu kaavoitettua tonttimaata riittävästi. Tavoitteena olleeseen 6 000 asunnon vuositavoitteeseen ei ole Helsingissä päästy. Asuntomarkkinatilanteen suurin haaste liittyy uusien hankkeiden käynnistämistä vaikeuksiin erityisesti säännellyn tuotannon osalta. Rakennuttajat ovat saaneet vain vähän tai eivät lainkaan tarjouksia urakoihin. Asuntoja on kuitenkin valmistunut vuonna 2016 yhteensä 4 395 ja vuonna 2017 yhteensä 4 890.

Nuorten asuminen on huomioitu tontinluovutuksien yhteydessä varaamalla tietty määrä tonttimaata opiskelijoille ja nuorille tarkoitettujen asuntojen rakentamiseen. Vuonna 2016 valmistui yhteensä 299 opiskelijoille ja nuorille tarkoitettuja asuntoja. Muuta kohtuuhintaista vuokra-asumista valmistui hieman yli 200 asunnon verran. Vuonna 2017 tontteja oli varattu Helsingin kaupungin maalta noin 700 opiskelija-asunnon rakentamista varten ja muualle kuin kaupungin maalle yli 500 asunnon verran.

Sosiaali- ja terveystoimialalla on ollut tavoitteena strategiakaudella 2013-2016 luoda turvattu asumispolku lastensuojelun laitoshoidossa oleville 17-vuotta täyttäneille nuorille. Mittarina toimenpiteen toteutumiseksi on käytetty 18-vuotta täyttäneiden nuorten määrää lastensuojelulaitoksissa. Asetettu tavoite on toteutunut siten, että asiakasmääriä seurataan enää vain asiakastasolla, koska ne ovat niin pienet.

3. Onko laadittu yhteinen suunnitelma asunnottomuuden vähentämiseksi kaupungin eri virastojen yhteistyönä?

Osakysymykseen voidaan vastata ei.

Kaupungin strategiaohjelmassa 2013-2016 on yhdeksi asunnottomuuden vähentämistä koskevaksi toimenpiteeksi asetettu yhteisen suunnitelman laatiminen kaupungin eri toimijoiden yhteistyönä. Suunnitelmaa ei ole laadittu. Sosiaali- ja terveystoimialalta saadun tiedon mukaan kaupunkiympäristön toimialan asuntovuokraus ja sosiaali- ja terveystoimialan asumisen tuki -yksikkö ovat sopineet vuositavoitteet asutetuville asunnottomille¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Tilapalvelupäällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Hallinto, Tukipalvelut, Tilapalvelut, 26.1.2018; Asumisen tuen päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Terveys- ja päihdepalvelut, Psykiatria- ja päihdepalvelut, Asumisen tuki, 26.1.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Tällä hetkellä Helsingin kaupungille ei ole laadittu kirjallista eri toimialojen yhteistä suunnitelmaa asunnottomuuden vähentämiseksi. Laaja-alaista yhteistyötä tehdään kuitenkin muuten kaupungin eri toimijoiden välillä. Yhteistyöllä pyritään muun muassa pitämään asuntotuotanto riittävällä tasolla ja sopimaan menettelyistä, joilla tukiasunnoista siirrytään eteenpäin kaupungin vuokra-asuntoihin. Sosiaali- ja terveystoimialalla on operatiivisesta toiminnasta vastuu sekä asiakaskontaktit. Kaupunkitasoisissa ohjelmissa asetetaan asuntotuotannon taso ja tontinluovutuksessa tehdään yhteistyötä eri toimijoiden välillä, jotta kaikille ryhmille rakentuisi riittävästi asuntoja.¹⁶⁵

4. Onko asumiskuntoutusohjelma vahvistettu psykiatria- ja päihdepalveluissa?

Osakysymykseen voidaan vastata ei.

Kaupungin strategiaohjelmassa 2013-2016 on yhdeksi asunnottomuuden vähentämisestä koskevaksi toimenpiteeksi asetettu asumiskuntoutusohjelman vahvistaminen psykiatria- ja päihdepalveluissa. Sosiaali- ja terveystoimialalta saadun tiedon mukaan strategiaohjelman mukaista asumiskuntoutusohjelmaa ei ole vahvistettu psykiatria- ja päihdepalveluissa¹⁶⁶.

5. Onko pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaa jatkettu ja kiinnitetty erityistä huomiota nuorten asunnottomuuden ehkäisyyn?

Osakysymykseen voidaan vastata kyllä.

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaa on jatkettu AUNE-ohjelmakauden myötä. AUNE-ohjelmakaudella päämääränä on liittää asunnottomuustyö osaksi syrjäytymisen torjuntatyön kokonaisuutta, asunto ensin -periaatteen pohjalta, tarkoittaen asumisen turvan varmistamista aina kun asiakas kohdataan palvelujärjestelmässä.¹⁶⁷

Helsingin kaupunki on käynyt neuvotteluita AUNE-ohjelmasta. Asiaa ei ole vielä käsitelty kaupungin päätöksenteossa. Tarkoituksena on valmistella omaa kaupunkitasoista AUNE-ohjelmaa.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Asunto-ohjelmapäällikkö, Keskushallinto, Kaupunginkanslia, Talous- ja suunnitteluosasto, Strategiat ja kehitys, Asuminen ja suunnittelun lähtötiedot, 16.3.2018.

¹⁶⁶ Tilapalvelupäällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Hallinto, Tukipalvelut, Tilapalvelut, 26.1.2018; Asumisen tuen päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Terveys- ja päihdepalvelut, Psykiatria- ja päihdepalvelut, Asumisen tuki, 26.1.2018.

¹⁶⁷ Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma 2016-2019. Ympäristöministeriö. 2016.

¹⁶⁸ Asunto-ohjelmapäällikkö, Keskushallinto, Kaupunginkanslia, Talous- ja suunnitteluosasto, Strategiat ja kehitys, Asuminen ja suunnittelun lähtötiedot, 16.3.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kaupunki pyrkii vaikuttamaan kaikkien eri asunnottomuusryhmien asunnottomuuden vähentämiseen. Kaupungilla on valmisteilla kaupunginhallituksen iltakouluun selvitys nuorten asunnottomuustilanteesta.¹⁶⁹

3. JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymys oli, onko asunnottomuutta vähennetty valtakunnallisten pitkäaikaisasunnottomuusohjelmien ja kaupungin strategiaohjelman mukaisesti.

Kysymykseen voidaan vastata kyllä valtakunnallisten pitkäaikaisasunnottomuusohjelmien osalta, mutta ei kaikkien strategiaohjelman toimenpiteiden osalta.

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelmien (PAAVO I ja II) tavoitteena on ollut vuodesta 2008 lähtien pitkäaikaisasunnottomuuden puolittaminen tai poistaminen kokonaan. Molemmilla ohjelmakausilla tavoitteena on ollut tuottaa 750 asuntoa asunnottomien käyttöön. Lisäksi tavoitteena on ollut asuntoloista luopuminen pitkäaikaisasunnottomien asumismuotona. Edelleen tavoitteena on ollut osoittaa riittävä määrä tontteja nuorisoasuntojen rakentamiseen ja vakiinnuttaa asumisneuvontatoiminta.

Vuonna 2016 Helsingissä oli asunnottomia 3 500 henkilöä, määrän ollessa 3 150 vuonna 2008. Vuodesta 2008 kasvua asunnottomien kokonaismäärään on tullut 11 prosenttia. Kasvu on aiheutunut pääasiassa nuorten ja maahanmuuttajien osuuksien kasvusta, joissa nousu on ollut huomattavaa. Vastaavalla ajanjaksolla pitkäaikaisasunnottomien määrä on laskenut 29 prosenttia. Tilastojen mukaan tilapäisesti tuttavien tai sukulaisten luona asuvien (piiloasunnottomuus) osuus kaikista asunnottomista on vaihdellut 67-83 prosentin välillä. Pitkäaikaisasunnottomuutta ei ole ohjelmakausilla saatu puolitettua eikä poistettua kokonaan. Pitkäaikaisasunnottomuutta on saatu kuitenkin vähennettyä. Tilastojen valossa näyttäisi siltä, että asunnottomuus Helsingissä ei ole olennaisesti kasvanut tai pienentynyt, mutta asunnottomuuden muodot ovat muuttuneet.

PAAVO I ja II -ohjelmakausille asetetut asuntotavoitteet ylittyivät. PAAVO I -ohjelmakaudella tuotettiin asunnottomien käyttöön yhteensä 832 asuntoa ja PAAVO II -ohjelmakaudella yhteensä 1 015 asuntoa. Viimeisistä asuntolamuotoisista asumisyksiköistä luovuttiin Helsingissä vuonna 2013 ja siirryttiin tuettuun ja yksilöllisempään palveluun ja asumiseen.

Asumisen kaavoitustilanne on ollut viime vuosina hyvällä tasolla. Asuntokäyttöön on saatu kaavoitettua tonttimaata riittävästi. Helsingin tavoitteena on ollut, että vuodessa

¹⁶⁹ Asunto-ohjelmapäällikkö, Keskushallinto, Kaupunginkanslia, Talous- ja suunnitteluosasto, Strategiat ja kehitys, Asuminen ja suunnittelun lähtötiedot, 16.3.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

valmistuisi 6 000 asuntoa. Tavoitteeseen ei ole viime vuosina päästy. Asuntomarkkinatilanteen suurin haaste liittyy uusien hankkeiden käynnistämistä vaikeuksiin erityisesti säännellyn tuotannon osalta. Rakennuttajat ovat saaneet vain vähän tai eivät lainkaan tarjouksia urakoihin. Asuntoja on kuitenkin valmistunut vuonna 2016 yhteensä 4 395 ja vuonna 2017 yhteensä 4 890. Nuorten asuminen pyritään kuitenkin huomioimaan tontinluovutuksien yhteydessä varaamalla tietty määrä tonttimaata opiskelijoille ja nuorille tarkoitettujen asuntojen rakentamiseen. Vuonna 2016 valmistui yhteensä 299 opiskelijoille ja nuorille tarkoitettuja asuntoja. Muuta kohtuuhintaista vuokra-asumista valmistui hieman yli 200 asunnon verran. Vuonna 2017 tontteja oli varattu Helsingin kaupungin maalta noin 700 opiskelija-asunnon rakentamista varten ja muualle kuin kaupungin maalle yli 500 asunnon verran.

Asumisneuvontatoiminta vakinaistettiin osaksi Helsingin kaupungin toimintaa vuonna 2005. Kaupungin palveluksessa työskentelee tällä hetkellä 16 asumisneuvojaa. Asumisneuvonta keskittyy asunnottomuusuhkatilanteisiin sekä auttaa kaikkia Helsingissä asuvia asuntoasioihin liittyvissä haasteissa, esimerkiksi vuokranmaksuvaikeuksissa. Asumisneuvontatoiminnalla on pystytty ehkäisemään häätöjä kolmanneksella. Vuonna 2015 asumisneuvojilla oli 5 350 asiakasta, vuonna 2016 yhteensä 6 809 ja vuonna 2017 yhteensä 8 525.

Kaupungin strategiaohjelmassa 2013-2016 on edellytetty, että laaditaan yhteinen suunnitelma asunnottomuuden vähentämiseksi kaupungin eri toimialojen (entiset virastot) yhteistyönä. Lisäksi on edellytetty, että asumiskuntoutusohjelma vahvistetaan psykiatria- ja päihdepalveluissa. Strategiaohjelmassa edellytetyt suunnitelma asunnottomuuden vähentämiseksi sekä asumiskuntoutusohjelma ovat jääneet laatimatta.

4. TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 2. toimikunta hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antavat kaupunkitarkastajat Katja Bosisio-Hillberg, puhelin 310 43214 ja Kirsi-Marie Kaito, puhelin 310 36383.

Katja Bosisio-Hillberg

Kirsi-Marie Kaito

Jakelu Tarkastuslautakunnan 2. toimikunta

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LÄHTEET

Sähköpostitiedustelut:

Asiantuntija, Suomen Kuntaliitto ry, Alueet ja yhdyskunnat, Asuntoasiat, 15.3.2018.

Asumisen tuen päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Terveys- ja päihdepalvelut, Psykiatria- ja päihdepalvelut, Asumisen tuki, 26.1.2018, 19.2.2018 ja 27.2.2018.

Asunto-ohjelmapäällikkö, Keskushallinto, Kaupunginkanslia, Talous- ja suunnitteluosasto, Strategiat ja kehitys, Asuminen ja suunnittelun lähtötiedot, 16.3.2018.

Idän aikuissosiaalityön päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Idän aikuissosiaalityö, 22.2.2018.

Johtava sosiaaliohjaaja, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Pohjoisen aikuissosiaalityö, Asumisneuvonta, 20.2.2018.

Lastensuojelupalvelujen päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Lastensuojelu, Lastensuojelun palvelut, 26.2.2018.

Lännen aikuissosiaalityön päällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Lännen aikuissosiaalityö, 19.1.2018 ja 22.1.2018.

Sosiaaliohjaaja, Sosiaali- ja terveystoimiala, Perhe- ja sosiaalipalvelut, Nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö, Etelän aikuissosiaalityö, Etelän aikuissosiaalityö 2, 20.2.2018.

Tilapalvelupäällikkö, Sosiaali- ja terveystoimiala, Hallinto, Tukipalvelut, Tilapalvelut, 26.1.2018 ja 16.2.2018.

Tutkija, Keskushallinto, Kaupunginkanslia, Talous- ja suunnitteluosasto, Kaupunkitutkimus ja -tilastot, Väestö ja hyvinvointi, 15.2.2018.

Yksikön päällikkö, Kaupunkiympäristön toimiala, Rakennukset ja yleiset alueet, Tilapalvelut, Asuntovuokraus, 15.3.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl. 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Muut lähteet:

Ara.fi/ARAAsuntokanta/ARAvuokra-asunnot. Luettu 9.1.2018.

ARAn asunnottomuustilastot 2008-2016. Ara.fi.

ASO-lainsäädännön uudistaminen. Ym.fi. Julkaistu 23.2.2017. Luettu 17.1.2018.

Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma 2016-2019. Ympäristöministeriö 2016.

Asunnottomuuden monet kasvot. Lehtonen, Leena & Salonen, Jari. Ympäristöministeriö 3/2008.

Asunnottomuuden vähentämisen taloudelliset vaikutukset. Ympäristöministeriö 7/2011.

Asunnottomuustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

Asunto ensin -malli. Asuntoensin.fi. Luettu 17.11.2017.

Asunto ensin -yksiköiden kustannusvaikuttavuus. Sillanpää, Virpi. Tampereen teknillinen yliopisto. 2013.

Asuntotuotanto Helsingissä 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia. 2017.

Erityisryhmien asumisen selvitystyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

Euroopan sosiaalinen peruskirja 44/1991 (artikla 16).

FEANTSA. Asuntoensin.fi. Luettu 2.2.2018.

Hallitus perui Ara-asuntojen tulorajojen tarkistukset. Taloussanomat. Julkaistu 16.1.2018. Luettu 17.1.2018.

Hallitus perui vuokra-asuntopäätökset. Rakennuslehti. Julkaistu 16.1.2018. Luettu 17.1.2018.

Helsingin hallinto-oikeuden tiedote. Oikeus.fi. Julkaistu 5.2.2018. Päivitetty 9.2.2018. Luettu 15.2.2018.

Helsingin ja Helsingin seudun väestöennuste 2017-2050. Vuori, Pekka & Laakso, Seppo. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 2017:12.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Helsingin kaupungin 400-vuotiskotisäätiön lakkauttaminen. Helsingin kaupunginvaltuusto 4.11.2015 § 277.

Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016. Kaupunginvaltuusto 24.4.2013 § 122.

Helsinginseurakunnat.fi/Uutiset ja tapahtumat/Uutiset. Julkaistu 8.3.2017. Luettu 17.1.2018.

Helsingin tilastollinen vuosikirja 2017.

Helsingin väestö vuodenvaihteessa 2016/2017 ja väestömuutokset vuonna 2016. Mäki, Netta & Vuori, Pekka. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 2017:1.

Helsinki Helmi/kaupunki ja hallinto/palvelut/palvelukuvaus. Luettu 17.11.2017, 7.12.2017 ja 2.1.2018.

Helsinkiiläisten asunnottomuuspolut. Kostianen, Eeva & Laakso, Seppo. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 1/2015.

Hermannin Diakoniatalon yöpyjistä enemmistö on kantasuomalaisia. Kirkkojakaupunki.fi. Julkaistu 8.2.2017. Luettu 17.1.2018.

Hätämajoitus jatkuu Hermannissa ja Munkkisaarella. Hdl.fi. Julkaistu 26.1.2017. Luettu 17.1.2018.

Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus (artikla 25).

Kansainvälinen tutkimus: Suomi on pitkäaikaisasunnottomuuden hoitamisessa johdettava maa. Ympäristöministeriön tiedote. Julkaistu 10.2.2015. Luettu 5.1.2018.

Kaupunginhallitus 15.5.2017 § 537.

Kaupungin vuokra-asuntojen välityksessä noudatettavat periaatteet. Kaupunginhallitus 8.3.2010 § 283.

Kela asetti rajat vuokrille. Taloussanomat. Julkaistu 3.11.2017. Luettu 17.1.2018.

Kotikaupunkina Helsinki. Seurantaraportti 2017. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia. 2017.

Kriisimajoittaminen 1.1.2017 alkaen. Toimintaohjeita työntekijöille. Päivitetty 27.9.2017.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kriisimajoitustyöryhmän loppuraportti. Helsingin kaupunki. 2013.

Kuulumisia eurooppalaisesta asunnottomuustutkimuksesta. 12. eurooppalaisen asunnottomuustutkimuksen (FEANTSA) konferenssi 22.9.2017.

Laki asunto-olojen kehittämisestä (919/1985).

Laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004).

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987).

Lastensuojelulaki (417/2007).

Maailman toimivin kaupunki. Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021. Helsingin kaupunginvaltuusto 27.9.2017 § 321.

Mielenterveys- ja päihdekuntoutajat HUS-alueen palveluissa. Kuussaari, Kristiina – Hottinen, Anja – Vastamäki, Marjut. Yhteiskuntapolitiikka 6/2016.

Monimuotoisen asumisen Helsinki, asunto-ohjelma 2004-2008. Helsingin kaupunginvaltuusto 10.12.2003 § 270.

Nimi ovesa -raportti. Ympäristöministeriö. 2007.

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma. 2008.

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2008–2011. Loppuraportti. 2012.

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2012–2015. Loppuraportti. 2016.

Päätöksentekoprosessit ja yhteistyökäytännöt asunnottomien asiakkaiden osalta. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Päivitetty 27.9.2017.

Rakentaminen Helsingissä vuoden 2017 1.-3. neljänneksellä. Rauniomaa, Eija. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 2017:13, 11, 16.

Rakentaminen Helsingissä vuonna 2016. Rauniomaa, Eija. Helsingin kaupunki, tietokeskus 2017:6.

Seurakuntien tarjoama hätämajoitus keskeytetään Helsingissä. Kirkkojakaupunki.fi. Julkaistu 24.1.2017. Luettu 17.1.2018.

Sininauhasäätiö.fi. Luettu 14.2.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014).

Sosiaali- ja terveyslautakunta 21.10.2014 § 364.

Sosiaali- ja terveyslautakunta 15.9.2015 § 276 (palvelukuvaus).

Sosiaali- ja terveyslautakunta 2.5.2017 § 116 (palvelukuvaus).

Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/asu-uuteen-kotiin. Julkaistu 21.12.2015. Luettu 2.2.2018.

Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/lapsiperheiden palvelut/lastensuojelu. Luettu 18.1.2018.

Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/osastot/perhe- ja sosiaalipalvelut/nuorten palvelut ja aikuissosiaalityö. Luettu 9.8.2017.

Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/osastot/terveys- ja päihdepalvelut/psykiatria- ja päihdepalvelut. Luettu 9.8.2017.

Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut. Luettu 19.1.2018.

Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/vammaiset/asuminen/kehitysvammaisten asumispalvelut. Luettu 7.12.2017.

Sosiaali- ja terveystoimialan Helmi/vammaiset/asuminen/vaikeavammaisten palveluasuminen. Luettu 7.12.2017.

Sosiaali- ja terveystoimialan erityisryhmien asuminen. Helsingin kaupunki. Sosiaali- ja terveystoimiala. 13.3.2017.

Sosiaali- ja terveystoimialan pysyväisohje 117 Yhteistyö kiinteistöviraston asunto-osaston kanssa lastensuojelulain 35 §:n tarkoittamissa tilanteissa. Päivitetty 1.9.2016.

Sosiaali- ja terveystoimialan strategiasuunnitelman 2014–2016 toteuma -raportti. 2017.

Sosiaali- ja terveystoimialan pysyväisohje 3.4.3 Jälkihuollon tukiasuminen ja sen järjestäminen. Päivitetty 27.10.2011.

Strategiaohjelma – virastojen ja liikelaitosten arviot strategiaohjelman 2013–2016 toteutumisesta. 2017.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Suomen perustuslaki (731/1999).

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälinen sopimus 6/1976 (artikla 11).

Talousarvio 2018. Kaupunginvaltuusto 29.11.2017.

Terveys- ja päihdepalvelujen johtaja 12.12.2017 § 52.

The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness? Pleace, Nicholas, University of York. European Journal of Homelessness. Volume 11/2017 Issue 2.

The Finnish Homelessness Strategy. An International Review. Pleace, Nicholas – Culhane, Dennis – Granfelt, Riitta – Knutagård, Marcus. Ympäristöministeriö 3en/2015.

Tilapäistä hätämajoitusta supistetaan Helsingissä. Länsiväylä.fi. Julkaistu 13.4.2017. Luettu 17.1.2018.

Tilastokeskuksen asunnottomuuden määritelmä. Stat.fi. Luettu 2.2.2018.

Tukiasunnot sote- ja maakuntauudistuksessa. Hassi, Laura. Suomen Kuntaliitto ry. Y-päivä 17.1.2018 esitys.

Vailla vakinaista asuntoa – Liikkuvuus asunnottomuuden ja asuntokannan välillä. Kostiainen, Eeva & Laakso, Seppo. Kaupunkitutkimus TA Oy. 2012.

Vvary.fi. Luettu 14.2.2018.

Yleinen asumistuki Helsingissä vuonna 2016. Ahlgren-Leinvuo, Hanna. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia 2017:3.

Ysäätio.fi/tietoa-y-säätioistä. Luettu 9.1.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LIITTEET

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Asunnottomuuden vähentäminen		
Suunnitelman laatija Katja Bosisio-Hillberg ja Kirsi-Marie Kaito		Pvm 16.5.2017
Arvioinnin ohjausryhmä Tarkastuslautakunnan 2. jaosto/toimikunta		
Aloittamisaika kesäkuu 2017	Valmistumisaika tammikuu 2018	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Katja Bosisio-Hillberg ja Kirsi-Marie Kaito
Arviointiaiheen tausta		
<p>Tavoitteena on arvioida, onko asunnottomuutta vähennetty valtakunnallisten pitkäaikais-asunnottomuusohjelmien ja kaupungin strategiaohjelman mukaisesti.</p> <p>Valtion, kuntien ja kolmannen sektorin välillä on ollut 2000-luvulla useita asunnottomuuden vähentämishoelmia. Ohjelmien tavoitteena on ollut muun muassa rakentaa ja hankkia asunnottomille kussakin ohjelmassa erikseen määritelty määrä asuntoja.¹⁷⁰</p> <p><i>Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016</i></p> <p>Helsingin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan asuntotuotannolla pyritään vastaamaan erilaisten kaupunkilaisten asumistarpeisiin siten, että asuntopolitiikka on sekä sosiaalisesti vastuullista että kaupungin kokonaistalouden kannalta hallittua. Asuntorakentamisen tarpeeseen vaikuttaa Helsingissä ennusteita nopeampana jatkunut väestönkasvu, joka perustuu erityisesti tulomuuttoon muualta maasta sekä ulkomailta. Asuntojen riittävyyden lisäksi Helsingissä haasteena on asumisen kalleus, joka vaikuttaa kotitalouksien muuttopäätöksiin. Työikäisen väestön poismuuton hillitseminen muualle Helsingin seudulle on tärkeää kaupungin elinvoimaisuuden sekä verotulopohjan kannalta.</p> <p>Edelleen Helsingin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan kaupungin palvelujen käytöllä ja palveluista saadulla hyödyllä on yhteys sosioekonomisiin hyvinvointi- ja terveyseroihin. Avoimien ja hyvin toimivien peruspalvelujen saatavuus on kaikkien kuntalaisten perusoikeus. Kustannustehokkaat palvelut varmistetaan joustavilla palvelukokonaisuuksilla ja monituottajamallilla. Palvelurakennetta kevennetään laitoshuollosta avohuoltoon. Palveluissa otetaan huomioon vahvemmin ennaltaehkäisy ja terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä siirretään painopistettä raskaimmista palveluista kevyempiin.</p> <p>Helsingin strategiaohjelman 2013–2016 mukaan tavoitteena on asunnottomuuden vähentäminen. Strategiaohjelman toimenpiteinä ovat:</p>		

¹⁷⁰ Nimi ovesa -raportti. Ympäristöministeriö. 2007.

ARVIOINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

- Laaditaan yhteinen suunnitelma kaupungin eri virastojen yhteistyönä.
- Vahvistetaan asumiskuntoutusohjelma psykiatria- ja päihdepalveluissa.
- Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaa jatketaan. Kiinnitetään erityistä huomiota nuorten asunnottomuuden ehkäisemiseen.

Helsingin kaupungin talousarvio 2017 ja taloussuunnitelma 2017–2019

Vuoden 2017 talousarviossa sosiaali- ja terveysvirastolla on yhtenä strategisena tavoitteena palvelurakenteen keventäminen. Tavoitteena on niin ikään varmistaa riittävän aikaisin aloitetut keveämmät palveluratkaisut ja ennaltaehkäistä raskaampien palvelujen tarve sekä edistää asiakkaan itsenäistä toimimista.

Aikaisemmat aiheesta tehdyt arvioinnit

Tarkastuslautakunta on 2000-luvulla arvioinut asunnottomuutta vuosina 2001, 2007, 2010 ja 2016. Vuonna 2001 tarkastuslautakunta on arvioinut lastensuojelun tukiasumista ja psykiatristen potilaiden asumispalveluita. Vuonna 2007 arvioinnin kohteena olivat erityisryhmien asumispalvelut ja vuonna 2010 erityistä tukea tarvitsevien asuminen. Vuonna 2016 aiheena oli aikuisten mielenterveys- ja päihdepalveluiden saatavuus ja riittävyys -arvioinnissa. Lisäksi vuonna 2016 on tehty pääkaupunkiseudun yhteisarviointi liittyen asumisen ja maankäytön hyvinvointitavoitteisiin.

Tuloksellisuusnäkökulmat

Arvioinnissa pyritään huomioimaan tuloksellisuuden eri näkökulmia ja sisällytetään niitä arviointiin, jos niitä on.

Arviointi koko kunnan toiminnan laajuudessa

Helsingin kaupungin eri virastojen (toimialojen) välinen yhteistyö, tytäryhteisöt välivuokrausmenettelyn kautta, ostopalvelut kolmannelta sektorilta, kaupungin myöntämät avustukset asunnottomuuden vähentämiseen tähtäävään toimintaan, yhteistyö valtion, kuntien ja kolmannen sektorin välillä sekä Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoittama toiminta.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Arvioinnin yhteydessä ei ole tarkoitus tehdä aikaisempien arviointien jälkiseurantaa, koska aiemmat arvioinnit ovat vuosilta 2001, 2007 ja 2010. Vuoden 2016 arvioinnin osalta jälkiseuranta tulee tehtäväksi vuonna 2018.

Arviointikysymykset ja -aineisto

Arvioinnin pääkysymys on,
onko asunnottomuutta vähennetty valtakunnallisten pitkäaikaisasunnottomuusohjelmien ja kaupungin strategiaohjelman mukaisesti?

ARVIINTIMUISTIO 20.3.2018

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2017 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Arvioinnin osakysymykset ovat:

1. Minkälaisin keinoin asunnottomuutta on Helsingissä pyritty vähentämään?
2. Minkälaisia tuloksia niillä on saavutettu?
3. Onko laadittu yhteinen suunnitelma asunnottomuuden vähentämiseksi kaupungin eri virastojen yhteistyönä?
4. Onko asumiskuntoutusohjelma vahvistettu psykiatria- ja päihdepalveluissa?
5. Onko pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaa jatkettu ja kiinnitetty erityistä huomiota nuorten asunnottomuuden ehkäisyyn?

Aineistona käytetään muun muassa aiheeseen liittyvien hankkeiden raportteja, kansainvälisiä vertaisarviointeja, haastatteluja ja muuta kirjallista aineistoa. Lisäksi arvioinnissa hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan vuonna 2016 tehdyn Aikuisten mielenterveys- ja päihdepalveluiden saatavuus ja riittävyys -arvioinnin tuloksia.

Rajaukset

Arvioinnissa tarkastellaan asunnottomuutta laajasti ymmärrettynä ja kaikkia niitä keinoja, joilla asunnottomuutta pyritään vähentämään.

Arvioinnissa käsitellään kaikkia asunnottomuuden ryhmiä (kehitysvammaiset, lastensuojelun asiakkaat, vanhukset, maahanmuuttajat, vaikeavammaiset, mielenterveys- ja päihdekuntoutajat, vapautuvat vangit, pitkäaikaisasunnottomat) pois lukien kriisimajoitus.