



**TURUN
YLIOPISTO**

Asunnottomuuden vastuut poliittisissa ohjelmissa ja keskusteluissa vuosina 1987–2023

Sosiaalityön
pro gradu -tutkielma

Laatija:
Enni Takanen

31.5.2023

Turku

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Sosiaalityö

Tekijä: Enni Takanen

Otsikko: Asunnottomuuden vastuut poliittisissa ohjelmissa ja keskusteluissa vuosina 1987–2023

Ohjaaja: VTT Tuula Kaitsaari

Sivumäärä: 95 sivua, 3 liites.

Päivämäärä: 31.5.2023

Suomi on yksi harvoista valtioista, joissa asunnottomuuden kokonaismäärä on laskenut tasaisesti vuosikymmenten ajan. Vaikka suomalainen asunnottomuuspolitiikka on saanut kansainvälistäkin tunnustusta, on sitä toistaiseksi tutkittu varsin kapea-alaisesti. Tämä tutkimus avaa asunnottomuuspolitiikkaan uuden näkökulman tarkastelemalla sitä vastuun viitekehystä.

Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa julkinen valta on perinteisesti kantanut suurta vastuuta kansalaisten hyvinvoinnista sekä asunnottomuuden kaltaisten sosiaalisten ongelmien torjunnasta. Viime aikoina hyvinvointivaltion raskasta vastuunkantoa on kuitenkin kritisoitu voimakkaasti, mikä on johtanut julkisten ja yksityisten vastuiden muutoksiin. Tämä tutkielma selvittää, miten vastuut ja niiden muutokset ovat näkyneet asunnottomuuspolitiikassa. Tutkimuskysymyksiä ovat:

1. Miten Suomen hallitukset ovat määritelleet asunnottomuuteen liittyviä vastuuta?
2. Miten hallitusten käsitykset asunnottomuuteen liittyvistä vastuista ovat muuttuneet vuosina 1987–2023?

Tutkimuksen aineistona käytetään Holkerin hallituksen (1987–1991) sekä Rinteen ja Marinin hallitusten (2019–2023) aikaisia asuntopoliittisia ohjelmia ja eduskunnan täysistuntokeskustelujen puheenvuoroja. Analyysimenetelmänä käytetään laadullista aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Aineistoa analysoidaan ensin kokonaisuutena, jotta saadaan käsitys asunnottomuuspolitiikkaan sisältyneistä vastuista. Tämän jälkeen eri hallituskausilta kerätyjä aineistoja vertaillaan vastuukäsityksissä tapahtuneiden muutosten löytämiseksi.

Tutkimuksen tulosten mukaan vastuulla on ollut keskeinen rooli Suomen asunnottomuuspolitiikassa. Asunnottomuuden aiheuttamisesta on vastuutettu eniten rakenteellisia tekijöitä ja asunnottomuuden torjunnasta taas julkista valtaa. Vastuissa ja niiden jakamisessa on kuitenkin tapahtunut huomattavia muutoksia. Asunnottomuuden aiheuttamisen vastuut ovat monipuolistuneet, mutta asunnottomuuden syiden ja riskitekijöiden tuntemus on edelleen hyvin heikkoa. Asunnottomuuden torjunnan vastuut ovat muuttuneet entistä jaetummiksi ja epäselvemmiksi. Valtio on luopunut roolistaan asunnottomuustyön vahvana johtajana, ja vastuuta on hajautettu muun muassa kunnille ja järjestöille. Asunnottomuuden torjunnassa painotetaan entistä enemmän yksilöihin kohdistuvia palveluita rakenteellisten muutosten sijaan.

Politiikassa tapahtuneet vastuun muutokset saattavat hidastaa asunnottomuuden torjuntaa ja kasvattaa asunnottomuuden riskiä. Jotta asunnottomuutta saataisiin edelleen vähennettyä, tulisi asunnottomuuden torjuntaan liittyviä vastuuta sekä tarkentaa että keskittää. Lisäksi asunnottomuuspolitiikassa tulisi tiedostaa nykyistä paremmin asunnottomuuden moninaiset syyt ja riskitekijät, jotta palveluita voidaan kohdentaa tehokkaammin. Tärkeää on myös, että asunnottomuuden torjunnassa hyödynnetään jatkossakin rakenteellisia keinoja yksilöihin kohdistuvien palveluiden ohella, jotta välttyään asunnottomien ihmisten liialliselta vastuuttamiselta.

Avainsanat: asunnottomuus, asuntopoliitiikka, huono-osaisuus, pitkäaikaisasunnottomuus, vastuu

Sisällysluettelo

1	Johdanto	5
2	Suomalainen asunnottomuuspolitiikka	8
2.1	Varhaiset pyrkimykset kontrolloida asunnottomuutta	9
2.2	Moderni asunnottomuuspolitiikka	10
2.3	Asunnottomuuspolitiikan tulevaisuus ja haasteet	13
2.4	Selitysmallit asunnottomuuspolitiikan taustalla	17
3	Julkinen ja yksityinen vastuu	22
3.1	Uusliberalismi ja muuttuva hyvinvointivaltio	22
3.2	Julkisen vastuun hajauttaminen	24
3.3	Vastuun yksilöllistyminen ja vastuuttaminen	26
3.4	Vastuu asunnottomuudesta	30
4	Tutkimuksen toteutus	35
4.1	Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset	35
4.2	Poliittiset ohjelmat ja keskustelut tutkimusaineistona	36
4.3	Aineistolähtöinen sisällönanalyysi	39
4.4	Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus	41
5	Asunnottomuuteen liitetyt vastuut poliittisissa ohjelmissa ja keskusteluissa	43
5.1	Asunnottomuuden aiheuttamisen vastuut	43
5.1.1	Asunnottomuuden rakenteelliset syyt	44
5.1.2	Asunnottomuuden yksilölliset syyt	49
5.1.3	Muut asunnottomuuden syyt	52
5.2	Asunnottomuuden torjunnan vastuut	54
5.2.1	Julkisen vallan vastuut	55
5.2.2	Yksityisen ja kolmannen sektorin vastuut	61
5.2.3	Epäselvät vastuut ja vastuunsiirrot	62
5.3	Asunnottomuusvastuiden muutos 1987–2023	64
5.3.1	Asunnottomuuden aiheuttamisen vastuiden muutos	65
5.3.2	Asunnottomuuden torjunnan vastuiden muutos	71
6	Johtopäätökset ja pohdinta	79
	Kirjallisuus	88
	Liitteet	96
	Liite 1. Aineistona käytetyt täysistuntopöytäkirjat	96

Kuviot ja taulukot

Kuvio 1 Yksinelävät asunnottomat ihmiset Suomessa vuosina 1987–2022 (ARA 2023b)	14
Kuvio 2 Asunnottomuuden syiden suhteelliset osuudet	65
Kuvio 3 Asunnottomuuden rakenteellisten syiden suhteelliset osuudet	67
Kuvio 4 Asunnottomuuden torjunnan vastuiden suhteelliset osuudet	71
Kuvio 5 Julkisen vallan vastuiden suhteelliset osuudet	72
Taulukko 1 Esimerkki sisällönanalyysin klusteroinnista	40
Taulukko 2 Asunnottomuuden syiden luokittelut ja esiintymiskerrat	43
Taulukko 3 Asunnottomuuden torjunnan vastuiden luokittelut ja esiintymiskerrat	55

1 Johdanto

“Tässäkin maassa ja tässäkin eduskunnassa on ihmisiä, joille asuntopula ja asunnottomuuden ongelmat ovat tuntemattomia ja kaukaisia, vaikka vain muutaman kilometrin päässä tästä eduskuntatalostakin kansalainen paleltuu pakkaseen.” (kansanedustaja Anna-Liisa Jokinen eduskunnan täysistunnossa 9.6.1987)

Näin kansanedustaja Anna-Liisa Jokinen kuvaili Suomen asunnottomuuspolitiikan tilaa vuonna 1987. Asunnottomuus oli kasvanut merkittävästi 1980-luvun aikana, ja edeltävänä talvena oli koettu ennätysellisiä pakkaslukemia. Ankarat pakkastalvet olivat vaikeaa aikaa Suomen tuhansille asunnottomille, joista monet viettivät päivänsä kaduilla ja yönsä alkeellisessa hätämaajoituksessa tai itse rakentamissaan suojissa. Julkinen keskustelu asunnottomien ihmisten epäinhimillisistä olosuhteista kiihtyi jatkuvasti, ja politiikassakin tunnistettiin tarve järjestelmälliselle asunnottomuuden vähentämiselle. Vuonna 1987 työnsä aloittanut Holkerin hallitus päätti ensimmäisenä Suomen hallituksena ottaa tavoitteekseen asunnottomuuden lopullisen poistamisen. (Allen, Benjaminsen, O’Sullivan & Pleace 2020, 34; Fredriksson 2018, 75–87.) Vuosi 1987 osoittautui merkittäväksi käännekohdaksi suomalaisessa asunnottomuuspolitiikassa, ja tuon jälkeen asunnottomien ihmisten määrä on vähentynyt yli 13 000 henkilöllä. Samalla kun monet muut valtiot ovat kamppailleet kasvavan asunnottomuus kriisin kanssa, on Suomi saanut tunnustusta poikkeuksellisesta menestyksestään asunnottomuuden vastaisessa työssä (ks. esim. Allen ym. 2020).

Menestyksestä huolimatta asunnottomuus on yhä merkittävä sosiaalinen ongelma Suomessa. Maassa elää yhä noin 3 600 tilastoitua asunnottomia ihmistä, ja asunnottomuutta esiintyy lähes sadassa kunnassa. Asunnottomuuden kehityksessä on myös alueellista vaihtelua, ja joissakin kunnissa asunnottomuus on lisääntynyt viime vuosina. (ARA 2023b.) Yhteiskunnalliset muutokset heijastuvat herkästi asunnottomuuteen, ja muun muassa viimeaikainen taantuma ja elinkustannusten nousu saattaa johtaa asunnottomuuden riskin kasvuun (Kaakinen 2023, 16; Pitkänen ym. 2019, 28; ks. myös Liukkonen 2022). Lisäksi asunnottomuuspolitiikassa näyttää tapahtuneen muutoksia, jotka saattavat jatkossa vaikeuttaa asunnottomuuden vähentämistä (Kaakinen & Turunen 2021, 46–47; ks. myös STT 2020). Poliitiikan muutoksista ja muutosten syistä on kuitenkin toistaiseksi hyvin vähän tietoa. Vaikka suomalaista asunnottomuuspolitiikkaa on pidetty poikkeuksellisena ja menestyksekkäänä, on sitä tutkittu vähän ja kapea-alaisesti.

Tämä tutkimus tarjoaa asunnottomuuspolitiikkaan uuden näkökannan tarkastelemalla sitä vastuun näkökulmasta.

Vastuusta on tullut yhä keskeisempi teema julkisessa ja poliittisessa keskustelussa. Suomi ja muut pohjoismaiset hyvinvointivaltiot ovat perinteisesti kantaneet suurta vastuuta kansalaisensa hyvinvoinnista sekä asunnottomuuden kaltaisten sosiaalisten ongelmien torjunnasta. Viime vuosikymmeninä hyvinvointivaltiota ja sen suurta vastuunkantoa on kuitenkin kritisoitu voimakkaasti. Kritiikin mukaan suuri vastuu on tehnyt valtion toiminnasta raskasta ja kallista, ja sen on väitetty myös holhoavan, rajoittavan ja passivoivan kansalaisia. (Ervasti 1996, 9–10; Julkunen 2006, 13.) Hyvinvointivaltion vastuut ovat alkaneet pirstaloitua pienemmiksi ja niitä on jaettu muun muassa kunnille, järjestöille ja yrityksille. Lisäksi vastuuta on siirretty yksilöille, joiden halutaan nyt kantavan enemmän vastuuta omasta ja läheistensä hyvinvoinnista. (Juhila, Raitakari & Hansen Löfstrand 2016b, 14–15; Julkunen 2006, 9, 33; Saikku 2018, 105.) Kansainvälinen tutkimus on osoittanut, että monissa hyvinvointivaltioissa myös vastuuta asunnottomuudesta on siirretty valtioilta muun muassa kunnille ja järjestöille sekä niiden työntekijöille, jotka taas ovat siirtäneet vastuuta asunnottomille yksilöille (ks. esim. Potts & Martin 2013, Sahlin 2020; Stonehouse, Threlkeld & Farmer 2015).

Suomessa asunnottomuutta on tutkittu toistaiseksi hyvin vähän vastuun näkökulmasta, ja asunnottomuuspolitiikan vastuita ei ole tutkittu lainkaan. Tämä tutkimus perehtyy asunnottomuuteen liittyvän politiikan vastuisiin ja selvittää, millaisia vastuut ovat olleet, miten ne ovat muuttuneet ja miten niitä on perusteltu. Poliittisten päättäjien käsitykset vastuista vaikuttavat väijäämättä siihen, ketä ja mitä pidetään asunnottomuuden aiheuttajana ja kenen tehtävänä on torjua asunnottomuutta ja auttaa asunnottomia ihmisiä. Syventymällä poliittisiin vastuisiin voidaan saada arvokasta tietoa siitä, miksi asunnottomuuteen vastataan juuri tietynlaisilla toimenpiteillä ja miten vastuukäsitykset ovat edistäneet tai hidastaneet asunnottomuuden torjuntaa. Vastuiden kautta voidaan myös löytää nykyisen politiikan sudenkuoppia ja siten kehittää tulevaisuuden asunnottomuuspolitiikkaa, jotta Suomi saavuttaisi pitkäaikaisen tavoitteensa asunnottomuuden lopullisesta poistamisesta.

Tutkielma rakentuu johdannon lisäksi viidestä luvusta. Kahdessa ensimmäisessä luvussa esitelen tutkimuksen teoreettista taustaa ja valittuja teoreettisia näkökulmia. Ensimmäinen näkökulma on suomalainen asunnottomuuspolitiikka, johon liittyen käyn läpi valtion pyrkimyksiä kontrolloida asunnottomuutta, alkaen aina 1300-luvun irtolaislainsäädännöstä ja päättyen tä-

män päivän asunnottomuuspolitiikan haasteisiin ja tulevaisuuteen. Lisäksi esittelen asunnottomuuden teoreettisia selitysmalleja, eli teorioita siitä, miten asunnottomuus syntyy ja mistä tai kenestä se johtuu. Toisessa teorialuvussa käyn läpi vastuuseen liittyvää teoria- ja tutkimustietoa. Esittelen yksityisen ja julkisen vastuun sekä vastuuttamisen käsitteet ja käyn läpi hyvinvointivaltioiden vastuiden historiaa ja viimeaikaisia muutoksia. Teorian jälkeen kuvailen tutkimusasetelmaa ja siihen liittyviä valintoja. Esittelen ja perustelen asettamani tutkimuskysymykset, kuvailen käyttämäni aineistoa sekä kerron aineistolähtöisestä sisällönanalyysistä, minkä lisäksi pohdin tutkimuksen luotettavuutta ja eettisyyttä. Luvussa 5 käyn läpi analyysin tuloksia, ja johtopäätösluvussa tiivistän tulokset ja pohdin niiden merkitystä asunnottomuuspolitiikan ja asunnottomuuden tulevaisuuden kannalta.

2 Suomalainen asunnottomuuspolitiikka

Asunnottomuudelle ei ole yksiselitteistä määritelmää, ja asunnottomuuden määrittely on edelleen keskeinen haaste sekä tutkimuksessa että politiikassa. Perinteisesti asunnottomuuden määritelmät ovat liittyneet konkreettiseen tilaan ja sen puutteeseen, ja kaikki määritelmät sisältävät julkisissa tiloissa ja taivasalla elävät ihmiset, joilla ei ole alkeellisintakaan asuintilaa. Kuitenkin pelkän asuintilan puutteeseen liittyviä määritelmiä on jo pitkään pidetty riittämättöminä, ja nykyään asunnottomiksi määritellään usein myös sellaisia ihmisryhmiä, joilla on jokin elinkelpoinen tila mutta joiden asuminen on jostain syystä epävarmaa. Esimerkiksi Suomessa asunnottomuuden tilastoinnista vastaava ARA (2023b) määrittelee asunnottomiksi kaikki, joilla ei ole omaa omistus- tai vuokra-asuntoa ja jotka majoittuvat ulkona, julkisissa tiloissa, ensisuojuissa, asuntoloissa, majoitusliikkeissä, asumispalveluissa, laitoksissa tai läheistensä luona.

Suomalaisessa tutkimuksessa ja politiikassa käytetään yleisimmin käsitettä asunnottomuus. Useissa muissa kielissä asunnottomuudesta puhutaan kodittomuutena ja muilla kotiin viittavilla ilmauksilla, mutta Suomessa virallisissa yhteyksissä kodittomuuden käsitettä on kaihdettu. Asunnottomuuden ja kodittomuuden käsitteet liittyvät toisiinsa, mutta kuvaavat asumisen eri ulottuvuuksia. Asunnottomuus tarkoittaa konkreettisen asuintilan puutetta, kodittomuus taas oman paikan puutetta. Toisin kuin asunto, koti ei ole vain fyysinen tila, vaan siihen liittyy muita, yksilöstä riippuvaisia ulottuvuuksia. Näin ollen kodittomuus perustuu yksilön tulkintaan, eli yksilö voi kokea itsensä kodittomaksi, vaikka häntä ei luokiteltaisi asunnottomaksi. (Lehtonen & Salonen 2008, 20; Pleace & Koen 2020, 41.) Siinä missä kodittomuuden käsitettä on kritisoitu tulkinnanvaraisuudesta, on asunnottomuuden käsitettä kritisoitu kliinisytydestä. Kriitikot ovat kyseenalaistaneet, tuleeko asunnottomuus korjatuksi sillä, että yksilölle annetaan paikka asua, jos hän ei koe tuota paikkaa kodikseen. (Lehtonen & Salonen 2008, 20.) Tässä tutkimuksessa käytetään käsitteitä asunnottomuus ja asunnoton ihminen. Olen päättänyt käyttää “asunnottomuuden” käsitettä, koska se on yleisin käytetty termi suomalaisessa tutkimuksessa ja politiikassa. Asunnottomuustyötä tekevien järjestöjen suosituksen (ks. Immonen ym. 2019) mukaisesti käytän ilmaisua “asunnoton ihminen”, joka on vähemmän stigmatisoiva kuin esimerkiksi “asunnoton”. Käsite kuvastaa paremmin asunnottomuutta prosessina ja muuttavana olosuhteena, eikä yksilön ominaisuutena.

Tässä luvussa esittelen Suomen asunnottomuuspolitiikan moninaisia vaihteita. Aloitan käsittelemällä suomalaisen asunnottomuuden ja siihen liittyvän politiikan historiaa, nykytilaa ja tule-

vaisuutta sekä politiikan onnistumisia ja mahdollisia haasteita. Tämän jälkeen käyn läpi politiikan taustalla vaikuttavia asunnottomuuden teoreettisia selitysmalleja sekä näihin liittyviä tutkimustuloksia ja pohdin eri selitysmallien merkitystä asunnottomuuspolitiikan kannalta.

2.1 Varhaiset pyrkimykset kontrolloida asunnottomuutta

Suomen asunnottomuuspolitiikan voi katsoa alkaneen jo 1300-luvulla, jolloin laadittiin ensimmäinen irtolaislainsäädäntö. Irtolaisiksi määriteltiin kaikki ilman pysyvää palvelus- ja asuinpaikkaa olevat, ja irtolaisuudesta saattoi saada sekä sakon että ankaran ruumiillisen rangaistuksen (Ståhlberg 1893, 11–12). Irtolaisia koskenut lainsäädäntö ei pyrkinyt irtolaisiksi määriteltyjen ihmisten auttamiseen tai asunnottomuuden torjumiseen, vaan yhteiskunnallisen järjestyksen ylläpitämiseen ja epäsosiaalisen käytöksen kitkemiseen. Asunnottomuus nähtiin siis ensisijaisesti järjestyshäiriönä ja yhteiskuntaan kohdistuvana uhkana, ei niinkään sosiaalipoliittisena hyvinvointikysymyksenä. Vastaava suhtautuminen asunnottomuuteen ja asunnottomiin ihmisiin säilyi vuosisatojen ajan, ja viimeinen irtolaislaki (57/1936) säädettiin vuonna 1936 ja kumottiin vasta 1980-luvun lopulla. (Hirvonen 2013, 14–17.)

Asunnottomuus ja siihen kohdistuva politiikka muuttuivat merkittävästi 1900-luvulla. Toisen maailmansodan jälkeen kaupungistuminen kiihtyi voimakkaasti, mikä johti suurten kaupunkien asuntokriisiin. Asuntojen tarve ylitti tarjonnan ja saatavilla olevat asunnot olivat usein ahtaita ja huonolaatuisia. Vuoden 1950 väestölaskennassa kaupungeissa todettiin olevan yli 22 000 ihmistä vailla vakinaista asuntoa ja toisen parinkymmenen tuhannen ihmisen todettiin asuvan liian ahtaasti. (Malinen 2018, 16–18.) Vaikka asunnottomuuden profiili alkoi muuttua maaseudun irtolaisuudesta kaupunkien katuasunnottomuudeksi, säilyi suhtautuminen asunnottomiin ihmisiin pääosin negatiivisena. Asunnottomuus oli synonyymi epäsosiaaliselle elämäntavalle ja päihdekäytölle, ja asunnottomia ihmisiä kohtaan tunnettiin inhoa ja pelkoa. (Fredriksson 2018, 80; Karjalainen 2018, 58; Malinen 2018, 26, 31.)

1940–1960-luvuilla julkisen vallan asunnottomuustyötä leimasivat kontrolli, säännöstely ja ratkaisujen tilapäisyys. Ankarimmat toimenpiteet kohdistuivat päihderiippuvaisiin ja seksityötä harjoittaviin asunnottomiin ihmisiin, joita sijoitettiin irtolaislain nojalla työlaitoksiin. Varsinaista asunnottomuuden vastaista politiikkaa ei ollut, mutta osa kaupungeista pyrki omatoimisesti järjestämään asunnottomille ihmisille asuntoja. Asuntoja jaettiin kuitenkin lähinnä asunnottomille perheille, kun taas yksin eläville oli tarjolla vain alkeellista tilapäismajoitusta, joka

ei sekään riittänyt kaikille. Monet yksinäiset asunnottomat ihmiset joutuivat edelleen yöpymään kaduilla, rappukäytävissä ja roska-astioissa. (Karjalainen 2018, 51–52; Malinen 2018, 13–16, 28.) Asuntokriisin jatkuessa asunnottomuuden riski alkoi kuitenkin koskettaa yhä suurempaa väestönosaa, mikä sai myös valtion ryhtymään toimiin. Vuonna 1949 valtio perusti Aravan (nyk. ARA), eli asuntorakennustuotannon valtuuskunnan, jonka tehtävänä oli lisätä kaupunkien asuntotuotantoa. Aravan vaikutukset asunnottomien ihmisten tilanteeseen jäivät kuitenkin vielä hyvin vähäisiksi. (Malinen 2018, 20–23.)

Valtion rooli asunnottomuuden torjunnassa alkoi kasvaa 1960-luvulla. Erityisen merkittävä, vaikkakin traaginen hetki asunnottomuuspolitiikan kannalta oli vuoden 1967 syksy, jolloin kymmeniä asunnottomia helsinkiläisiä menehtyi koviin pakkasiin. Pakkaskuolemat herättivät runsaasti huomiota julkisessa keskustelussa, ja samana vuonna perustettiin Marraskuun liike, joka pyrki edistämään muun muassa päihderiippuvaisten asunnottomien ihmisten oikeuksia. Liike kritisoi valtion ja kuntien asuntopoliittikkaa ja toi asunnottomuuskeskusteluun uutta rakenteellista näkökulmaa. Asunnottomuus alettiin hahmottaa asunnon puuttumiseen liittyvänä sosiaalisena ongelmana, eikä vain siveettömänä elämäntyylinä. Julkinen keskustelu vaikutti myös valtiovaltaan, joka päätti panostaa asunnottomuuden hoidossa entistä enemmän asuntopoliittisiin toimiin. Toimenpiteet olivat kuitenkin hajanaisia ja huonosti organisoituja, joten niiden vaikutus jäi heikoksi. Asunnottomille ihmisille suunnatut palvelut olivat vielä vähäisiä, ja suurin osa asunnottomista ihmisistä eli yhä ensisuojuissa tai kaduilla. (Fredriksson 2018, 75–79; Karjalainen 2018, 57.)

2.2 Moderni asunnottomuuspolitiikka

1980-luvulla asunnottomuus nousi jälleen julkiseen ja poliittiseen keskusteluun, kun asumiskustannusten nousu johti asunnottomuuden nopeaan kasvuun. Olemassa olevat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä alkeellinen hätämajoitus todettiin riittämättömiksi, ja asunnottomuuden vähentämiseksi vaadittiin lisää asuntopoliittisia toimia. Vuonna 1987 työnsä aloittanut Holkerin hallitus (1987–1991) asetti ensimmäisenä hallituksena tavoitteekseen asunnottomuuden lopullisen poistamisen. Hallitus loi valtakunnallisen ohjelman, jossa tavoiteltiin muun muassa 10 000 uuden asuinpaikan järjestämistä sekä tilapäismajoitusten korvaamista pysyvämmillä asuntoloilla. Valtion ja kuntien välille luotiin tehtävänjako, jossa valtio asetti toiminnan suuntaviivat ja tarjosi rahoituksen ja kunnat huolehtivat asunnottomien ihmisten asuttamisesta. (Fredriksson 2018, 73, 84–87.) Asunnottomuuspolitiikan muutos näkyi myös perustuslakiuudistuksessa,

jonka yhteydessä lakiin kirjattiin ensimmäistä kertaa julkisen vallan velvollisuus “edistää julkaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä” (Suomen perustuslaki 731/1999 § 19).

Uuden asunnottomuuspolitiikan ansiosta asunnottomien ihmisten määrä väheni viidessä vuodessa peräti 3000 henkilöllä. Laskusuhdanne jatkui vielä 1990-luvun puoliväliin asti, mutta tämä ei johtunut enää niinkään asunnottomuuspolitiikasta, vaan edullisten asuntojen tarjonnan kasvusta laman aikana. (Fredriksson 2018, 87–89.) Laman päätyttyä asunnottomuuden väheneminen pysähtyi ja lähti uuteen nousuun, mikä sai valtion käynnistämään uuden toimenpideohjelman. Asunnottomuuden vähentämishjelma (2001–2003) pysäytti asunnottomuuden kasvun, mutta ei riittänyt sen vähentämiseen. Samalla huomattiin, että vaikka asuntotuotantoa lisättiin, ensisuojiin ja muiden tilapäisiksi tarkoitettujen asuntoloiden käyttäjämäärät vain kasvoivat. Monet asunnottomat ihmiset eivät päässeet siirtymään asuntoloista eteenpäin, vaan jäivät pysyvästi asuntoloihin asumaan tai palasivat niihin yhä uudestaan epäonnistuttuaan itsenäisessä asumisessa. (Allen ym. 2020, 37–38.)

1980-luvulta 2000-luvun alkuun käytännön asunnottomuustyö oli toteutettu niin sanotulla porrasmallilla. Asunnottomat ihmiset asetettiin aluksi tilapäisiin asuntoloihin ja heidät velvoitettiin sitoutumaan erilaisiin kuntouttaviin tavoitteisiin, kuten päihitteettömyyteen ja psykiatriseen hoitoon. Kun asunnontarvitsija oli osoittanut sitoutuneisuutensa ja oli edennyt kuntoutumisessaan, sai hän siirtyä vaiheittain hieman pysyvämpiin asumisratkaisuihin ja lopulta omaan asuntoon. Porrasmalli toimi hyvin tilapäisen asunnottomuuden hoidossa, mutta ei riittänyt kroonisesti asunnottomille ihmisille, joilla oli merkittäviä sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia. Näillä niin kutsutuilla pitkäaikaisasunnottomilla ihmisillä oli usein merkittäviä vaikeuksia sitoutua porrasmallin vaatimukseen ja kuntouttaviin toimenpiteisiin, jolloin monet heistä jäivät jopa vuosikausiksi alkeellisiin asuntoloihin asumaan. (Shinn & Khadduri 2020, 75–76.)

Pitkäaikaisasunnottomien ihmisten erityistarpeiden tunnistaminen oli tärkeä edellytys politiikan muutokselle. Toinen merkittävä tapahtuma oli eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen vuonna 2000 tekemä tarkastus muutamiin Helsingin ensisuojiin. Apulaisoikeusasiamies määritteli ensisuoijat asumiseen riittämättömiksi ja edellytti niiden korvaamista asianmukaisilla tiloilla. (Fredriksson & Kaakinen 2018, 114.) Vuonna 2007 ympäristöministeriö asetti työryhmän pohtimaan ratkaisuja sekä pitkäaikaisasunnottomien ihmisten erityistarpeisiin että tilapäismajoituksen korvaamiseen. Työryhmä loi toimenpidesuunnitelman asunnottomuuden torjumiseksi ja ehdotti toiminnan perustaksi uutta Asunto ensin -periaatetta. Periaatteen mukaan

oma asunto on ihmis- ja perusoikeus, eikä asunnon saamisen tule siten olla riippuvaista esimerkiksi yksilön käytöksestä. Koska yksilölle on äärimmäisen vaikeaa työstää muita psykososiaalisia ongelmiaan ilman asunnon tarjoamaa suojaa, tulisi asunnon järjestämisen olla ensisijaista muihin hoito- ja tukitoimiin nähden. Fredriksson & Kaakinen 2018, 115–116; Pleace, Culhane, Granfelt & Knutagård 2015, 59–60.) Periaate poikkesi siis merkittävästi aiemmasta porrasmallista, jossa asunto piti ansaita tietynlaisella käytöksellä.

Myöhempi 2000-luvun asunnottomuuspolitiikka on toteutunut erilaisten ohjelmien kautta, joissa kaikissa Asunto ensin -periaatteella on ollut keskeinen rooli. Ympäristöministeriö on vastannut ohjelmien koordinoinnista ja rahoituksesta, kun taas käytännön toteutus on ollut kuntien vastuulla (Pitkänen, Harju, Törmä, Huotari, Mayer & Pyykkönen 2019, 36–37). Vuonna 2008 käynnistyneellä Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmalla (PAAVO I, 2008–2011) tavoiteltiin pitkäaikaisasunnottomuuden puolittamista vuoteen 2011 mennessä lisäämällä sosiaalista asuntotuotantoa ja korvaamalla ensisuoajat pysyvillä asumisratkaisuilla (Fredriksson & Kaakinen 2018, 118–119). Pitkäaikaisasunnottomuutta ei ohjelman aikana puolitetty eikä asunnottomuuden kokonaismäärässä tapahtunut merkittävää muutosta, mutta ohjelma onnistui vähentämään pitkäaikaisasunnottomuutta noin 28 prosentilla ja juurruttamaan Asunto ensin -periaatteen osaksi asunnottomuustyötä (Kaakinen 2012, 8). Ohjelman jälkeen aloitettiin välittömästi uusi ohjelma, PAAVO II (2012–2015), jonka tavoitteena oli pitkäaikaisasunnottomuuden poistaminen vuoteen 2015 mennessä. Vaikka tämäkään ohjelma ei päässyt tavoitteeseensa, onnistuttiin ohjelmalla vähentämään pitkäaikaisasunnottomuutta 35 prosentilla ja kehittämään asumissosiaalista työtä. (Karppinen & Fredriksson 2016, 26–27.) Paavo-ohjelmien tulokset olivat lisäksi suhteellisen pysyviä, ja vain noin viidesosa asunnon saaneista päätyi seuranta-aikana uudelleen asunnottomaksi (Fredriksson & Kaakinen 2018, 120).

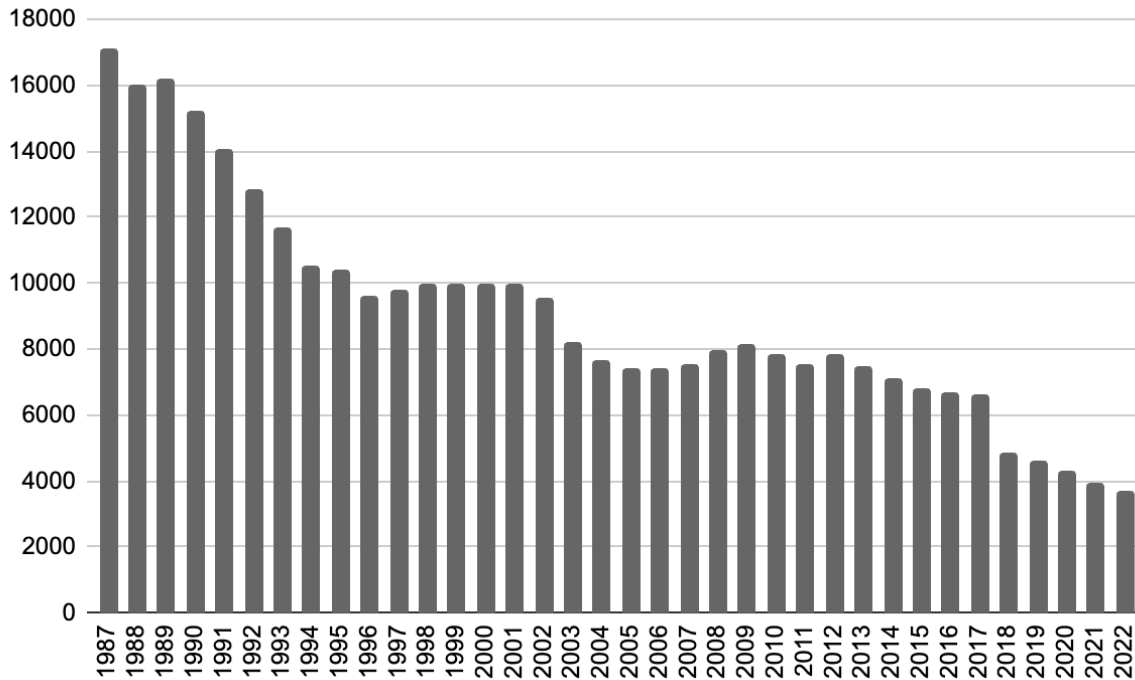
Paavo-ohjelmien aikana todettiin tarve tehokkaammalle asunnottomuuden ennaltaehkäisylle. Siihenastinen asunnottomuuden vastainen työ oli keskittynyt asunnottomana jo olevien asuttamiseen ja asunnottomuuden uusiutumisen estämiseen, kun varsinainen ennaltaehkäisy oli jäänyt vähäiseksi (Karppinen 2020, 3). Seuraava valtiollinen ohjelma, Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma AUNE (2016–2019) keskittyi nimensä mukaisesti asunnottomuutta ehkäiseviin toimiin, jotka kattoivat sekä primaari-, sekundaari- että tertiäriprevention. Primaaripreventio tarkoitti muun muassa asuntotuotannon lisäämistä ja asumisen puheeksiottoa sosiaali- ja terveystaloudissa. Sekundaaripreventio tarkoitti Paavo-ohjelmien aikana tunnistettujen riskiryhmien, kuten maahanmuuttajien ja nuorten, asunnottomuuden ehkäisyä. Tertiäri-

ripreventio taas tarkoitti asunnottomana jo olevien asuttamista Asunto ensin -periaatteen mukaisesti sekä asunnottomuuden uusiutumisen estämistä. (Karppinen 2020, 7–8; Pitkänen ym. 2019, 48; Pleace 2017, 102–103, 107.) AUNE-ohjelman ansioita olivat muun muassa asunnottomuuden väheneminen yli tuhannella henkilöllä sekä kunnallisen asumisneuvonnan lisääminen (Karppinen 2020, 33–36).

Marinin hallituksen (2019–2023) tavoitteena oli puolittaa asunnottomuus vuoteen 2023 mennessä ja poistaa asunnottomuus kokonaan vuoteen 2027 mennessä. Tavoitteiden saavuttamiseksi käynnistettiin Yhteistyöohjelma asunnottomuuden puolittamiseksi vuoteen 2023 mennessä (2020–2022), jolla pyrittiin sekä asunnottomuuden vähentämiseen että ennaltaehkäisyyn. Keskeisimmiksi keinoiksi nimettiin asuntotuotanto sekä asumissosiaalisen työn lisääminen ja vakiinnuttaminen kunnissa. Asunto ensin -periaatteella oli edelleen keskeinen asema, ja vuonna 2019 se kirjattiin ensi kertaa hallitusohjelmaankin. Tavoite asunnottomuuden puolittamisesta ei toteutunut, mutta asunnottomuuden kokonaismäärä jatkoi laskuaan ohjelman aikana. (Liukko, Karjalainen & Jaatinen 2022, 7, 17, 27–28.)

2.3 Asunnottomuuspolitiikan tulevaisuus ja haasteet

Vuoden 2022 marraskuussa yksineläviä asunnottomia ihmisiä oli ARAn tilaston mukaan 3 686 ja asunnottomia perheitä 155. Yksinelävistä asunnottomista ihmisistä pitkäaikaisasunnottomia oli 1 133. Suurin osa asunnottomista ihmisistä majoittuu nykyään tuttavien ja sukulaisten luona, kun taas ulkona, ensisuojuissa ja asuntoloissa majoittuvia on noin 800 henkeä. (ARA 2023b.) Tilastoinnin alkuun eli vuoteen 1987 verrattuna yksinäisten asunnottomien ihmisten määrä on laskenut yli 13 000 henkilöllä (kuvio 1). Asunnottomuuden lasku on ollut siis merkittävää ja myös poikkeuksellista muihin länsimaihin verrattuna. Yhtenä syynä Suomen onnistumiselle on pidetty runsasta sosiaalista asuntotuotantoa, jolla on voitu mahdollistaa Asunto ensin -periaatteen toteuttaminen. (Dowding 2020, 89; Pleace 2017, 100–101.) Toisena onnistumisen syynä on pidetty valtion aktiivista roolia sekä eri sektoreiden yhteistyötä. Valtion roolina on ollut ennen kaikkea toiminnan rahoittaminen ja koordinointi, kun taas kunnat ovat vastanneet palveluiden järjestämisestä ja kolmas sektori käytännön työstä. Valtion tiivis ohjaus ja avokätinen rahoitus on ollut olennaista eri toimijoiden sitouttamisessa yhteisiin tavoitteisiin. (Pleace ym. 2015, 23–24.)



Kuvio 1 Yksinelävät asunnottomat ihmiset Suomessa vuosina 1987–2022 (ARA 2023b)

Vaikka asunnottomuustyö on ollut menestyksekkästä, on asunnottomuuden viimeaikaisessa kehityksessä havaittavissa myös huolestuttavia piirteitä. Asunnottomuutta esiintyy edelleen lähes sadassa kunnassa, eli kyseessä on vielä varsin laaja ongelma. Asunnottomuuden kehityksessä on merkittävää alueellista vaihtelua, ja joissakin kunnissa asunnottomuuden väheneminen on ollut hitaampaa tai asunnottomuus on saattanut jopa lisääntyä. Lisäksi joidenkin erityisryhmien, kuten naisten ja nuorten, asunnottomuus on lisääntynyt niin valtakunnallisesti kuin yksittäisissä kunnissakin (ARA 2023b; Kaakinen 2023, 6; Ranta, Raitakari & Juhila 2017, 165–166.)

Viimeaikainen kehitys voi johtua sekä asunnottomuusilmiön että asunnottomuuspolitiikan muutoksista. Aiemmin asunnottomuuden riski kosketti lähinnä pitkäaikaisasunnottomia ihmisiä, jotka olivat tyypillisesti keski-ikäisiä ohittaneita alkoholiriippuvaisia miehiä. Ongelma oli siis helposti rajattavissa tiettyyn ryhmään, jolloin myös toimenpiteiden kohdentaminen oli helpompaa. (Pleace 2017, 107.) Nyt asunnottomuus on muuttunut ilmiönä moninaisemmaksi, mikä tekee siitä myös vaikeammin hallittavan. Kun pitkäaikaisasunnottomien ihmisten ryhmästä suurin osa on asutettu, jäljelle on jäänyt sekalainen joukko erilaisista taustoista tulevia ja erilaisissa elämäntilanteissa olevia ihmisiä. Nykyiset asunnottomuuden vastaiset toimenpiteet ja palvelut eivät välttämättä vastaa tämän joukon tarpeisiin. (Kaakinen 2023, 6; Karppinen 2020, 2.)

Myös asunnottomuuteen johtavat polut ovat muuttuneet. Aiemmin asunnottomuus johtui tyyppillisesti päihde- tai mielenterveysongelmista, mutta nyt asunnottomuuden taustalla on entistä useammin laaja-alaisia elämänhallinnan ongelmia, taloudellisia haasteita, vuokranmaksuvaikeuksia ja häätöjä (Karppinen 2020, 40; Pitkänen ym. 2019, 26–27). Asunnottomuustyön ammattilaisten huolena on, että taloudellisista haasteista johtuva asunnottomuusriski tulee kasvamaan lähiaikoina asumiskustannusten nousun myötä (ks. esim. Liukkonen 2022; Y-Säätiö 2022). Aiemmin korkeista asumiskustannuksista johtuvaa asunnottomuutta on torjuttu ennen kaikkea julkisen vallan rahoittamalla sosiaalisella asuntotuotannolla, jota on kuitenkin vähennetty viime vuosina. Edullisten asuntojen saatavuus etenkin kaupungeissa on heikentynyt entisestään, ja nykyinen asuntokanta ei vastaa asunnontarvitsijoiden tarpeita. (ARA 2023a; Dhalman & Karppinen 2018, 163; Kaakinen & Turunen 2021, 48; Pitkänen ym. 2019, 58; Pleace ym. 2015, 20.) Vaikka asunnottomuusohjelmiin on sisällytetty asuntotuotantoa, vain murto-osa tästä on ollut asunnottomuusriskissä olevien tarvitsemia pieniä ja edullisia vuokra-asuntoja. Asuntojen ohella pulaa on asumisen palveluista, kuten kotiin vietävästä tuesta ja asumisneuvonnasta. Asumisneuvonnalla on saatu hyviä tuloksia asunnottomuuden ehkäisyssä, mutta neuvontaa on toistaiseksi tarjolla vain harvassa kunnassa. (Kaakinen & Turunen 2021, 48; Pitkänen ym. 2019, 52, 57–60, 103.)

Vaikka asunnottomuutta esiintyy edelleen sadassa kunnassa, ovat asunnottomuusohjelmat kohdistuneet vain suurimpiin kaupunkeihin, jolloin muut kunnat ovat jääneet valtakunnallisen asunnottomuuspolitiikan ulkopuolelle (Allen ym. 2020, 70; Hänninen 2010, 162–163). Asunnottomuustyössä esiintyykin suurta alueellista vaihtelua. Esimerkiksi Asunto ensin -periaate on kiinnittynyt vain muutaman suurimman kaupungin asunnottomuustyöhön, kun muualla sen soveltaminen on vaihtelevaa. Monissa kunnissa noudatetaan yhä perinteistä porrasmallia, jossa asuntoa tarjotaan vasta, kun yksilö on sitoutunut esimerkiksi päihde- tai psykiatriseen hoitoon. (Fredriksson & Kaakinen 2018, 129; Karppinen 2020, 37; Pitkänen ym. 2019, 62; Ranta ym. 2017, 173.) Joissakin kunnissa on Asunto ensin -periaatteen vastaisesti jopa lisätty hätämajoitusta ja muita tilapäisiä asuntoloita pysyvien asumisratkaisujen sijaan (Kaakinen 2023, 11).

Alueellisen vaihtelun vähentämiseksi asunnottomuustyön suunnittelua tulisi keskittää ja valtakunnallista johtamista tiivistää (Kaakinen 2023, 11; ks. myös Y-Säätiö 2023). Kuitenkin valtion kunnille tarjoama tuki näyttää vain vähentyneen, eikä valtiolla ole ollut enää uusimmissa asunnottomuusohjelmissa samanlaista vahvan johtajan roolia kuin esimerkiksi Paavo-ohjelmissa.

Sen sijaan ohjelmissa on painotettu kuntien vastuuta sekä yhteistyötä järjestöjen kanssa. (Kaakinen & Turunen 2021, 46; Pitkänen ym. 2019, 50, 86–87, 94–95.) Vaikka kuntien vastuu asunnottomuustyössä on kasvanut entisestään, ei asunnottomuustyö ole vakiintunut osaksi kuntien toimintaa. Sen sijaan toiminta tapahtuu usein lyhyinä hankkeina, jotka ovat riippuvaisia määräaikaisesta rahoituksesta. Kunnat eivät ole kyenneet kohdistamaan asunnottomuuden torjuntaan riittävästi resursseja, ja työntekijät joutuvat usein hoitamaan asunnottomuusasioita muiden tehtäviensä ohella. (Liukko ym. 2022, 31; Pitkänen ym. 2019, 37, 39, 110.) Sote-uudistuksen myötä asunnottomuustyötä on ollut tarkoitus keskittää hyvinvointialueille, mutta toistaiseksi asunnottomuus näyttää unohtuneen uudistuksessa kokonaan. Asunnottomuustyön asiantuntijoiden huolena on, että hyvinvointialueille siirtymisen myötä toiminta hajaantuu entisestään, eikä mikään taho lopulta ota päävastuuta asunnottomuudesta. (Kaakinen 2023, 11, 17; Y-Säätiö 2022.)

Sote-uudistuksen lisäksi kevään 2023 eduskuntavaalit ovat tehneet asunnottomuustyön tulevaisuudesta epävarmaa. Uutta hallitusta, saati uutta asunnottomuusohjelmaa ei ole vielä muodostettu, mutta vaalit voittanut kokoomus on jo tehnyt joitakin ehdotuksia asunnottomuuteen liittyen. Tämänhetkinen hallitusneuvottelija Petteri Orpo on ehdottanut yhdeksi hallitusohjelman tavoitteeksi pitkäaikaisasunnottomuuden poistamista vuoteen 2027 mennessä (STT 2023). Pitkäaikaisasunnottomia ihmisiä on Suomessa edelleen yli tuhat, joten päämäärä on kunnianhimoinen ja tarpeellinen. Tavoite on kuitenkin kevennys aiemmasta, sillä edellisen hallituksen tavoitteena oli poistaa kaikki asunnottomuus vuoteen 2027 mennessä. Jos tulevan hallituksen asunnottomuuspolitiikka koskettaa vain pitkäaikaisasunnottomuutta, jää sen ulkopuolelle suuri ja kasvava joukko ihmisiä. Samalla kun taloudellisista vaikeuksista ja asumisen korkeista kustannuksista johtuva asunnottomuuden riski näyttää olevan kasvamassa, kaavailee tuleva pääministeripuolue merkittäviä leikkauksia asumisen tukiin. Lisäksi puolue on ilmoittanut haluavansa rajata julkisen vallan rahoittamat asunnot vain “erityisryhmille ja kaikkein pienituloisimmille”. (Kokoomus 2022.)

Tehokkaasta ja pitkäjänteisestä asunnottomuuspolitiikasta huolimatta asunnottomuus ei ole vielä katoamassa Suomesta. Päinvastoin asunnottomuuden riski näyttää laajentuneen koskettamaan yhä suurempaa väestönosaa, ja ajankohtaiset muutokset, kuten elinkustannusten nousu, hyvinvointialueille siirtyminen ja tulevan hallituksen kaavailemat leikkaukset, uhkaavat kasvattaa asunnottomuuden riskiä entisestään. Vaikka valtio tavoittelee edelleen asunnottomuuden vähentämistä, eivät sen nykyiset toimenpiteet näytä enää riittävän. Asunnottomuuspolitiikan tähänastisen menestyksen syinä on pidetty ennen kaikkea sosiaalista asuntotuotantoa ja valtion

aktiivista johtajuutta. Kuitenkin juuri nämä tekijät näyttävät olevan nyt uhattuina, kun valtion tuki sosiaaliselle asuntotuotannolle on vähentynyt ja valtion rooli asunnottomuustyön johtajana pienentynyt. Vastuuta asunnottomuudesta on siirretty kunnille, jotka eivät ole kyenneet panostamaan asunnottomuustyöhön riittävästi, sekä hyvinvointialueille, joissa asunnottomuus ei näytä olevan vielä kenenkään vastuulla. Tässä tutkimuksessa perehdyn tarkemmin tähän asunnottomuuden vastaisen työn vastuunjakoon sekä sen muutoksiin. Selvitän, millaisia poliittisten päättäjien käsitykset asunnottomuustyön eri osapuolten vastuista ovat olleet, miten ne ovat muuttuneet ja miten tämä on vaikuttanut asunnottomuuden vastaiseen työhön.

2.4 Selitysmallit asunnottomuuspolitiikan taustalla

Asunnottomuuden selittäminen on moraalisesti latautunutta ja vaikuttaa vahvasti asunnottomuuteen liittyviin asenteisiin ja politiikkaan. Jos asunnottomuuden katsotaan syntyvän esimerkiksi yksilöiden valintojen seurauksena, on todennäköistä, että yksilöitä myös vastuutetaan asunnottomuuden torjunnasta. Jos taas asunnottomuutta selitetään yhteiskunnan rakenteilla, myös asunnottomuuden torjumisen tehtävä lankeaa ainakin osin yhteiskunnalle. (Farrugia & Gerrard 2016, 270–271; Neale 1997, 47–48; Pleace & Koen 2020, 41–43.) Asunnottomuustutkimuksessa on vallinnut kolme selitysmallien trendiä, jotka ovat heijastuneet myös politiikkaan. 1980-luvulle asti vallitsevia malleja olivat yksilölliset selitysmallit, joissa asunnottomuutta selitettiin ensisijaisesti yksilöiden käytöksellä ja ominaisuuksilla. Myöhemmin tutkimuksessa painotettiin rakenteellisia selitysmalleja, joissa asunnottomuuden katsottiin johtuvan rakenteellisista tekijöistä, kuten asuntomarkkinoiden ongelmista ja epätasa-arvosta. Viimeaikaisessa teoriassa on yhdistelty aikaisempia selitysmalleja, ja asunnottomuuden syyksi on esitetty yksilöllisten ja rakenteellisten tekijöiden yhteisvaikutusta.

Historiallisesti asunnottomuutta on selitetty eniten yksilöllisillä selitysmalleilla. Yksilökeskeisissä selitysmalleissa asunnottomuuden nähdään johtuvan yksilöiden poikkeavuudesta ja kyvyttömyydestä sopeutua yhteiskunnan normeihin. Tällöin asunnottomuus on ilmiönä rajattu ja harvinainen, eikä yhteiskunnan kannalta erityisen olennainen. Kun asunnottomuuden nähdään koskettavan vain yksilöä ja johtuvan tämän ominaisuuksista, myös asunnottomuuden torjunta on yksilöstä riippuvaista. (Swärd 2000.) 1960-luvulle asti hallinneet yksilölliset selitysmallit olivat vahvasti yksilöitä syyllistäviä. Asunnottomien ihmisten nähtiin itse aiheuttaneen asunnottomuutensa esimerkiksi epäsosiaalisella käytöksellä, jolloin he olivat myös itse vastuussa

tilanteensa korjaamisesta. Poliitikassa tällaiset selitysmallit näkyivät asunnottomuuteen kohdistuvien toimenpiteiden vähytenä tai asunnottomia yksilöitä rankaisevina toimenpiteinä. (Allen ym. 2020, 29–30; Neale 1997, 49.) Suomen historiassa esimerkkejä tästä ovat olleet muun muassa asunnottomia ihmisiä rankaiseva irtolaislainsäädäntö sekä julkisen vallan suoranainen toimetttömyys ennen 1960-lukua. Myöhemmissä yksilöllisissä malleissa asunnottomuuden nähtiin yhä johtuvan yksilöiden ominaisuuksista, mutta suhtautuminen ei ollut samalla tavalla yksilöä syyllistävää. Asunnottomuus yhdistettiin muun muassa mielenterveysongelmiin, päihderiippuvuuksiin ja muihin sairauksiin, joista ei voitu vastuuttaa vain yksilöä, jolloin yhteiskunnallakin oli vastuuta asunnottomien ihmisten auttamisesta. Poliitikassa tämä selitysmalli on näkynyt asunnottomuuden medikalisaationa ja hoidollisina toimenpiteinä, kuten Suomessa 1980-luvulta lähtien vaikuttaneessa porrasmallissa. (Allen ym. 2020, 29–30; Neale 1997, 49.)

Vaikka asunnottomuuden teoreettinen selittäminen pelkästään yksilön ominaisuuksilla on nykyään harvinaista, asunnottomuustutkimus painottuu edelleen vahvasti yksilöllisten riskitekijöiden analysointiin. Keskeisimmiksi yksilötason riskitekijöiksi on tunnistettu päihderiippuvuudet, psyykkiset sairaudet, rikollisuus sekä negatiiviset elämäntapahtumat (Benjaminsen 2016, 2042). Mielenterveyden häiriöt ja päihderiippuvuudet on todettu lukuisissa tutkimuksissa merkittäviksi asunnottomuuden riskitekijöiksi, ja yli kolmella neljästä asunnottomasta ihmisestä on arvioitu olevan psyykinen häiriö, päihderiippuvuus tai molemmat (Benjaminsen 2016, 2049–2051, 2058; Lehtonen & Salonen 2008, 19; Piat ym. 2015, 2368). Päihderiippuvuus lisää asunnottomuuden riskiä enemmän kuin mielenterveyden häiriö, ja siinä missä muiden riskitekijöiden syy-seuraussuhteet ovat epäselviä, näyttää päihderiippuvuus olevan useammin asunnottomuuden syy kuin seuraus (Benjaminsen 2016, 2058; Fitzpatrick, Bramley & Johnsen 2013, 163). Mielenterveys- tai päihdeongelmien lisäksi asunnottomilla ihmisillä esiintyy suurella todennäköisyydellä muita sosiaalisia ongelmia, kuten rikollista käytöstä, joka taas kasvattaa asunnottomuuden riskiä entisestään (Benjaminsen 2015, 2053; Giano ym. 2019, 700; Somerville 2013, 395).

Viimeaikaisessa tutkimuksessa asunnottomuuden riskitekijäksi on tunnistettu myös traumaattiset ja muutoin stressaavat elämäkokemukset. Esimerkiksi Mabhala, Yohannes ja Griffith (2017) ovat todenneet tutkimuksessaan, että yksilön näkökulmasta asunnottomuudelle ei ole löydettävissä yhtä tekijää, vaan asunnottomaksi päätyminen on pitkä prosessi, johon sisältyy monia resilienssiä heikentäviä kokemuksia, kuten traumoja, kodin ulkopuolelle sijoitetuksi tulemistä sekä lähisuhteiden ongelmia. Näiden kokemusten vaikutus ylittää pitkälle aikuisuuteen

ja vaikuttaa yksilön toimintatapoihin, usein heikentäen pärjäämistä elämän eri osa-alueilla. Varhaisten kokemusten vaikutus tulee kuitenkin näkyväksi vasta aikuisuudessa, kun yksilön vapaus kasvaa ja hän on itse vastuussa toimeentulostaan ja asumisestaan. (Mt., 2, 8–9, 12–13.) Asunnottomuuteen johtava prosessi voi siis olla pitkä ja alkaa varhain elämän alkuvuosina. Yksittäisten riskitekijöiden sijaan kyse näyttää olevan pikemminkin useiden negatiivisten kokemusten kasautumisesta, joka johtaa puutteellisen toimintakyvyn ja haitallisten selviytymiskeinojen kautta asunnottomuuteen. Jokainen riskitekijöitä kohtaava yksilö ei siis päädy asunnottomaksi, vaan tämä näyttää edellyttävän usein monimutkaistakin riskitekijöiden kasautumista ja keskinäistä vuorovaikutusta. Tärkeää on myös huomioida, miten yksilölliset riskitekijät linkittyvät ympäristöön ja rakenteellisiin olosuhteisiin.

1960–1980-luvuilla asunnottomuuden teoreettiset selitysmallit alkoivat keskittyä enemmän asunnottomuuden rakenteellisiin syihin. Rakenteellisissa selitysmalleissa asunnottomuutta tarkastellaan laajempänä sosiaalisena ongelmana. Asunnottomuuden ei katsota johtuvan niinkään yksilön poikkeavuudesta, vaan rakenteellisesta epätasa-arvosta ja ennen kaikkea asuntojen määrän ja jaon ongelmista. (Swärd 2000; Taylor 2013, 25.) Koska yksilöt eivät voi kontrolloida rakenteellisiä olosuhteita, eivätkä siis pysty estämään omaa asunnottomuuttaan, vastuu asunnottomuudesta kuuluu yhteiskunnalle. Ensisijainen keino torjua asunnottomuutta on muuttaa rakenteita, ja asunnottomuuden torjunnassa tulee varmistaa jokaisen yksilön oikeus asuntoon. (Farrugia & Gerrard 2016, 275; Neale 1997, 49; Swärd 2000.) Suomessa keskustelu asunnottomuuden rakenteellisista syistä alkoi jo 1960-luvulla, mutta rakenteisiin kohdistuvat toimenpiteet jäivät vielä tuolloin hyvin laihoiksi. Perusteellisempi rakenteisiin vaikuttaminen alkoi vasta 1980-luvun lopulla, jolloin valtio aloitti järjestelmällisen asunnottomuuspolitiikkansa. (Fredriksson 2018, 75–79; Karjalainen 2018, 57.)

Asunnottomuuden rakenteellisia aiheuttajia tarkasteleva tutkimus on jäänyt yksilöllistä riskitekijäanalyysia vähäisemmäksi. Asunnottomuutta aiheuttaviksi rakenteellisiksi tekijöiksi on tunnistettu muun muassa talouden ja työmarkkinoiden muutokset, asuntokannan puutteet, tuen, ohjauksen ja palveluiden puute sekä syrjintä (Batterham 2019, 6; Lehtonen & Salonen 2008, 29). Valtioiden välisissä vertailuissa etenkin asumisen kustannusten, asuntojen saatavuuden sekä työllisyysasteen on todettu olevan yhteydessä asunnottomuuden määrään, mutta myös mielenterveyspalveluiden ja joidenkin etuuskien heikko saatavuus näyttää lisäävän asunnottomuutta. Eniten asunnottomuutta esiintyy valtioissa, joissa asuntotarjonta on riittämätöntä ja pienituloisille tarjottavat etuudet ja palvelut ovat heikot. (Giano ym. 2019, 698, 702; Piat ym. 2015,

2368.) Rakenteellisena tekijänä voidaan pitää myös erilaisia syrjinnän muotoja, ja etnisten ryhmien, maahanmuuttajien sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen onkin todettu olevan yliedustettuina asunnottomuustilastoissa (Lehtonen & Salonen 2008, 16; Piat ym. 2015, 2368). Myös laajemmat kansainväliset muutokset, kuten globalisaatio ja ilmastonmuutos, voivat aiheuttaa asunnottomuutta vaikuttamalla yhteiskunnan sisäisiin olosuhteisiin (Giano ym. 2019, 694, 698; Piat ym. 2015, 2368–2369).

1990-luvun alussa alkoi asunnottomuuden selittämisen viimeisin suuntaus, jota Piat ja kumppanit (2015) nimittävät sosioekologiseksi selitysmalliksi. Selitysmallin mukaan asunnottomuus syntyy rakenteiden ja yksilötason riskitekijöiden vuorovaikutuksesta. Rakenteelliset tekijät luovat epäoikeudenmukaisia olosuhteita, joissa asunnottomuutta esiintyy, ja yksilöt ovat haavoittuvaisia näille olosuhteille omien piirteidensä vuoksi. (Farrugia & Gerrard 2016, 272; Pleace 2016, 20–22; Somerville 2013, 388.) Edellä todettiin, että rakenteellisia asunnottomuutta aiheuttavia tekijöitä ovat muun muassa kohtuuhintaisten asuntojen vähyys ja palveluiden puute. Yksilöllisiä asunnottomuuden riskitekijöitä taas ovat muun muassa mielenterveys- ja päihdeongelmat sekä traumaattiset kokemukset. Näiden tekijöiden vuorovaikuttaessa toistensa kanssa esimerkiksi mielenterveysongelma voi vähentää yksilön voimavaroja niin, ettei tämä kykene kilpailemaan vähistä kohtuuhintaisista asunnoista. Lisäksi itsenäinen asuminen saattaa olla yksilöllisten haasteiden takia mahdotonta, ja mikäli yhteiskunta ei tarjoa asumiseen tukea, on asunnottomuuden riski merkittävä.

Sosioekologisen selitysmallin mukaan asunnottomuutta aiheuttavat rakenteiden ja yksilöllisten riskitekijöiden lisäksi institutionaaliset ja yksilöiden välillä toimivat tekijät. Instituutioihin liittyvien elämäkokemusten on todettu kasvattavan asunnottomuuden riskiä merkittävästi. Asunnottomaksi päätyminen riski on erityisen suuri yksilön itsenäistyessä laitospaikkaisesta asumismuodosta, kuten vankilasta tai lastensuojelulaitoksesta. Tällöin yksilö on yleensä haavoittuvassa asemassa puutteellisten asumisen taitojen, sopeutumisvaikeuksien sekä asuntomarkkinoilla kohdatun syrjinnän takia. (Benjaminsen 2016, 2053–2054; Giano ym. 2019, 698–700; Piat ym. 2015, 2368.) Heikentynyt toimintakyky, institutionaaliset tekijät ja rakenteellinen epätasa-arvo eivät kuitenkaan välttämättä aiheuta asunnottomuutta, jos yksilö saa tukea muilta yksilöiltä, kuten perheeltään. Epävirallinen tuki voi paikata yksilön toimintakykyä niin, että tämä pystyy säilyttämään asuntonsa, vaikka muu yhteiskunta ei lainkaan osallistuisi asunnottomuuden torjumiseen. Asunnottomilla ihmisillä on kuitenkin todettu olevan muita vähemmän läheisiä sosiaalisia suhteita, ja toisaalta lähisuhteiden ongelmat ja katkeaminen toimivat usein asunnottomuuden laukaisevana tekijänä (Giano ym. 2019, 700; Mabhala ym. 2017, 8–12; Somerville

2013, 384). Yksilölliset, rakenteelliset, institutionaaliset ja yksilöiden väliset tekijät voivat siis paikata toistensa puutteita ja suojata yksilöä asunnottomuudelta. Toisaalta mikäli kaikissa näissä tekijöissä on puutteita, asunnottomuus on jo erittäin todennäköistä.

Vaikka sosioekologinen malli on tällä hetkellä suosituimpia asunnottomuuden selittämisen teorioita, eivät vanhemmat selitysmallit ole menettäneet merkitystään. Etenkin yksilökeskeinen tutkimus ja yksilöllisten riskitekijöiden analysointi näyttää päinvastoin jopa lisääntyneen viime vuosina (Pleace 2016, 33). Suomessa asunnottomuustutkimus vaikuttaa olleen kautta aikain varsin yksilökeskeistä, ja asunnottomuutta aiheuttavien rakenteiden tutkimus on ollut harvinaista etenkin 1990-luvun jälkeen (ks. esim. Alppivuori 2018). Asunnottomuuden selittäminen on yhä hyvin yksipuolista myös politiikassa, johon sosioekologinen selitysmalli ei ole vielä juurtunut. Poliitikassa asunnottomuutta selitetään edelleen usein yksilöiden poikkeavuudella ja huonoilla valinnoilla, jolloin asunnottomuuteen myös vastataan yksilökeskeisillä toimenpiteillä. (Allen ym. 2020, 5–6; Pleace 2016, 34; Neale 1997, 47–50.) Toisaalta myös liiallinen rakenteiden korostaminen politiikassa voi olla haitallista ja johtaa yksilöllisten kokemusten, tarpeiden ja valinnanvapauden sivuuttamiseen (Pleace 2016, 34–36). Mikäli siis poliittisilla päättäjillä on hyvin yksipuolinen näkemys asunnottomuuden syistä, voi tämä estää heitä suunnittelemasta tehokkaita asunnottomuutta torjuvia toimenpiteitä. Suomessa asunnottomuuspolitiikkaa on tutkittu vähän, ja on epäselvää, miten politiikassa painotetaan yksilöllisten ja rakenteellisten tekijöiden roolia asunnottomuuden aiheuttamisessa. Tämä tutkimus pyrkii osaltaan selvittämään, mistä tai kenestä poliittiset päättäjät katsovat asunnottomuuden johtuvan ja miten tämä vaikuttaa asunnottomuuspolitiikkaan ja asunnottomuuden vastuisiin.

3 Julkinen ja yksityinen vastuu

Vastuu on nykyään yksi keskeisimmistä politiikan jakolinjoista, erityisesti sosiaalipolitiikassa. Sosiaalipolitiikassa vastuulla viitataan joko yksilön vastuuseen itsestään ja läheisistään tai julkiseen vastuuseen, joka tarkoittaa yhteiskunnan vastuuta kansalaisten hyvinvoinnista ja yhteisistä asioista. Aiemmin keskustelu yksityisen ja julkisen vastuun rajoista on yltynyt lähinnä taloudellisten kriisien aikana, mutta nyt vastuukeskustelu näyttää jääneen pysyväksi ja perustavanlaatuiseksi osaksi politiikkaa (Julkunen 2006, 9–10). Asunnottomien ihmisten kannalta poliittiset ja yhteiskunnalliset vastuunjaot ovat ratkaisevan tärkeitä, sillä vastuiden rajojen muutokset vaikuttavat erityisen voimakkaasti huono-osaisten ihmisten elämään ja heidän saamaansa apuun (Gilbert 2002, 9).

Tässä luvussa esittelen vastuuseen ja vastuuttamiseen liittyvää teoriaa ja aiempaa tutkimusta. Tarkastelen, miten ja miksi hyvinvointivaltioiden julkinen vastuu on muuttunut ja miten valtion kantama vastuu on pienentynyt ja siirtynyt muille tahoille, kuten kunnille ja järjestöille. Tämän jälkeen tarkastelen yksilöihin kohdistuvaa vastuuttamista sekä tämän vaikutusta sosiaali- ja terveyspalveluihin. Lopuksi esittelen asunnottomuuden vastuusiin liittyvää aiempaa tutkimusta.

3.1 Uusliberalismi ja muuttuva hyvinvointivaltio

Gøsta Esping-Andersen (1990) on tehnyt kenties tunnetuimman hyvinvointivaltiotypologian, jossa hyvinvointivaltiot jaotellaan liberaaleihin, konservatiivisiin ja sosiaalidemokraattisiin. Liberaaleille valtioille tyypillistä on niukka, tarveharkintainen ja vain kaikkein huono-osaisimmille kohdistettu sosiaaliturva. Valtioon tukeutumisen sijaan kansalaisia kannustetaan hankkimaan hyvinvointinsa työnteolla ja vapaille markkinoille osallistumisella. Konservatiivisille valtioille markkinoita tärkeämpiä ovat perinteiset perhearvot, ja yksilöiden odotetaan turvautuvan ennemmin perheeseensä ja yhteisöönsä kuin valtioon. Suomen kaltaisissa sosiaalidemokraattisissa hyvinvointivaltioissa sosiaaliturva on ollut perinteisesti avokätistä, universaalista ja tasa-päistävää. Sosiaaliturvaa on kohdistettu haavoittuvassa asemassa olevien lisäksi keskiluokkaan, ja valtiot ovat puuttuneet myös markkinoiden toimintaan suojellakseen kansalaisia talouden ai-
lahteluilta. (Mt., 26–28.)

Sosiaalidemokraattisten hyvinvointivaltioiden ominaispiirre on ollut julkisen vallan laaja vastuu kansalaistensa hyvinvoinnista. Kaikissa hyvinvointivaltiomalleissa julkinen vastuu on kantanut julkisen vallan tarjoamat palvelut ja tulonsiirtojärjestelmät, mutta sosiaalidemokraattisissa valtioissa vastuuseen on sisällynyt myös muita, rakenteisiin kohdistuvia toimia, joilla on pyritty vähentämään epätasa-arvoa ja lisäämään kansalaisten mahdollisuuksia hyvinvointiin (Julkunen 2006, 18–20). Hyvinvointivaltioiden erilaiset toimintatavat ovat heijastuneet myös asunnottomuuteen ja asunnottomuuspolitiikkaan. Sosiaalidemokraattisissa valtioissa asunnottomuus on ollut vähäistä ja koskettanut harvoja yksilöitä, joilla on useita psykososiaalisia ongelmia. Rakenteelliset tekijät, kuten köyhyys tai työttömyys, eivät lähtökohtaisesti ole asettaneet yksilöitä asunnottomuuden riskiin, koska valtio on tällaisissa tilanteissa kantanut vastuuta yksilöiden toimeentulosta. (Allen ym. 2020, 141; Benjaminsen 2016, 2044, 2059.) Asunnottomuuden vastainen politiikka on painottunut rakenteellisiin ratkaisuihin, ja asunnottomuuden torjunta on ollut kaiken kaikkiaan tehokkaampaa muihin valtioihin verrattuna (Benjaminsen, Dyb & O’Sullivan 2009).

Hyvinvointivaltion kriisistä on puhuttu jo pitkään, ja Suomessa hyvinvointivaltion kritiikki voimistui erityisesti 1990-luvun laman jälkeen. Valtiota alettiin kritisoida etenkin raskaasta ja tehottomasta byrokratiasta sekä korkeasta verotuksesta, jonka nähtiin haittaavan markkinoiden toimintaa ja talouskasvua. Lisäksi kritisoitiin valtion tapaa puuttua työmarkkinoiden toimintaan, mikä kriitikoiden mukaan haittasi yksilöiden vastuunottoa, työntekoa, yrittämistä ja innovointia. (Ervasti 1996, 9–10; Hellman, Monni & Alanko 2017, 11; Julkunen 2006, 13.) Erityisen voimakasta kritiikkiä hyvinvointivaltioon alkoivat kohdistaa ylimpiin yhteiskuntaluokkiin kuuluvat ja sekä valtio- ja kuntatason päättäjät (Blomberg & Kroll 2017). Vaikka taloustilanne parani laman jälkeen, on hyvinvointivaltion kritiikki sittemmin vain voimistunut. 2000-luvulla kritiikki on tosin verhoutunut puheeksi poliittisen ja sosiaalisen toimintaympäristön muutoksesta, joka vaatii hyvinvointivaltiolta joustavuutta, uudistumiskykyä ja ennen kaikkea kustannustehokkuutta (Julkunen 2006, 56; Palola, Rintala & Savio 2010, 55).

Julkisen vastuun muutoksia tutkineen Raija Julkusen (2006, 68–70) mukaan hyvinvointivaltion kritiikki liittyy olennaisesti uusliberalistiseen ideologiaan, joka on levinnyt Suomeen globalisaation, kansainvälisten talousorganisaatioiden sekä EU:n kautta. Uusliberalistisen ideologian keskeisiä tavoitteita ovat valtion vetäytyminen taloudellisesta ja sosiaalisesta elämästä, julkisen vastuun mahdollisimman tarkka rajaaminen, säännöstelyn purkaminen ja julkisten palveluiden yksityistäminen. Ideologian mukaan yksilöillä tulee olla mahdollisimman suuri vapaus päättää

omasta elämästään, mikä merkitsee myös yksilöiden vastuuta toimeentulostaan ja hyvinvoinnistaan. (Brown & Baker 2012, 16–17; Trnka & Trundle 2014, 137.) Kaikki hyvinvointivaltiot, Suomi ja muut sosiaalidemokraattiset valtiot mukaan luettuna, ovat uusliberalismin myötä ryhtyneet kustannusten rajaamiseen, julkisten toimintojen uudelleenjärjestelyyn sekä työnteon korostamiseen hyvinvoinnin lähteenä (Julkunen 2006, 14, 356). Vapaita markkinoita pidetään ensisijaisina elämän ohjaajina, ja kaikkia elämän osa-alueita mitataan ja arvioidaan talouden loogiikalla. Tämä koskee myös sosiaalipolitiikkaa ja julkisia palveluita, joita arvioidaan nyt sosiaalitieteiden sijasta talous- ja hallintotieteiden näkökulmasta. (Julkunen 2006, 68–69, 81; Rose 1996, 327.)

Uusliberalismi on vaatinut myös hyvinvointivaltion vastuiden muutosta. Epäily valtion kyvystä tarjota julkisia palveluja tehokkaasti on johtanut uudistuksiin, joilla julkista vastuuta, päätöksentekoa ja resurssien hallintaa on hajautettu valtiolta useille eri toimijoille. Valtio on vetäytynyt omasta vastuustaan lähes huomaamattomasti päätösten, rahoitusmuutosten ja diskursioiden kautta ja siirtynyt kevyempään hallintoon, jossa se jakaa tehtäviä ja velvollisuuksia muille ja seuraa näiden toimintaa. (Julkunen 2006, 156–157.) Valtion harjoittama politiikka ei ole enää käskevää ja kontrolloivaa, vaan kevyempää kumppanuustyötä, joka toteutuu erilaisten neuvottelujen, hankkeiden ja määräaikaisten projektien kautta (Juhila ym. 2016b, 14–15; Palola ym. 2010, 62–63). Hyvinvointivaltiolla aiemmin kuuluneita vastuita ja tehtäviä on siirretty muun muassa kunnille, yrityksille, järjestöille ja yhteisöille, mutta myös yksilöille.

3.2 Julkisen vastuun hajauttaminen

Oleellinen osa hyvinvointivaltion muutosta ja valtion vastuiden keventämisestä on desentralisaatio eli hajauttaminen. Hajauttamisessa vastuuta siirretään keskitetyltä hallinnolta alueellisille ja paikallisille hallintoelimille, kuten kunnille ja hyvinvointialueille. Hajauttaminen käsittää tavanomaisesti taloudellisen, hallinnollisen ja poliittisen puolen, eli paikallisille toimijoille siirretään taloudellisia resursseja, julkista valtaa sekä poliittisia tehtäviä. Samalla vastuu päätöksenteosta ja päätösten seurauksista siirtyy paikallisille päättäjille. (Renko, Johannisson, Kangas & Blomgren 2022, 343–344.) Hajauttamista on tapahtunut jo kauan ennen uusliberalismia, ja Suomessa etenkin kunnilla on koko hyvinvointivaltion olemassaolon ajan ollut tärkeä rooli julkisten palveluiden järjestäjänä. 1990-luvulta lähtien vastuun siirto valtiolta kunnille on kuitenkin

kin voimistunut ja aiemmin valtiolta saatu tiivis ohjaus on muuttunut kevyemmäksi kumppanuudeksi, joka on jättänyt kunnille ja alueille enemmän vapautta ja vastuuta. (Julkunen 2006, 62, 138; Koivusalo 1999, 1198–1199.)

Hajauttaminen liittyy olennaisesti uusliberalismiin, koska sen ensisijaisena tavoitteena on parantaa julkisen sektorin (kustannus)tehokkuutta. Keskushallinnon on kaukana kansalaisista vaikea määritellä, miten julkiset resurssit tehokkaimmin vastaisivat kansalaisten tarpeisiin. Tämä voi johtaa resurssien epätarkoituksenmukaiseen käyttöön ja sen myötä sekä resurssien haaskaamiseen että kansalaisten tyytymättömyyteen saamiaan palveluita ja julkista sektoria kohtaan. (Arends 2020, 602–603.) Hajauttaminen siirtää palvelun suunnittelun ja toteutuksen lähemmäs käyttäjiä ja tekee siten palvelusta paremmin tarpeeseen vastaavan. Kun paikalliset toimijat saavat päättää palveluista, niiden oletetaan myös olevan huolellisempia resurssien käytössä, ja toisaalta välikäsien karsiminen vähentää byrokratiasta aiheutuvia kustannuksia. (Arends 2020, 600; Bucci, Ferrera & Resce 2023, 1; Renko ym. 2022, 343; Sanogo 2019, 205.) Hajauttamisella voidaan myös oletusarvoisesti lisätä paikallista päätöksentekovaltaa ja demokratiaa, kun päätökset tehdään lähempänä kansalaisia. Lisäksi hajauttamisella voidaan pyrkiä vahvistamaan kansalaisten omaa vastuuta ja vaikutusmahdollisuuksia oman hyvinvointinsa edistämiseksi (Bucci ym. 2023, 1).

Hajauttamisen odotetaan tuottavan tehokkuutta, palveluiden parempaa toimivuutta ja kansalaisten hyvinvointia, mutta tähänastiset tutkimustulokset hajauttamisen eduista ovat vähäisiä ja riskitöitä (Bucci ym. 2023, 2). Hajauttamisessa on myös useita potentiaalisia ongelmia, joista keskeisin on resurssien epätasa-arvoinen jakautuminen. Hajauttamisessa kunnat ja alueet saavat sekä vastuun järjestää alueensa palvelut että oikeuden kerätä alueen asukkailta veroja palveluiden rahoittamiseen. Verotulojen määrä riippuu kuitenkin paitsi asukkaiden määrästä myös heidän tuloistaan, jolloin vähäväkisillä ja pienituloisilla alueilla on pienemmät verotulot ja siten myös heikommat mahdollisuudet palveluiden järjestämiseen. Toisaalta pienituloisilla alueilla asuu tyypillisesti enemmän muun muassa työttömiä, ikääntyneitä, sairaita ja huono-osaisia ihmisiä, joilla on suurempi tarve palveluille. Vaikka pienituloisten alueiden tarve palveluille olisi suuri, voi resurssien puute pakottaa paikallishallinnot leikkauksiin, jotka kohdistuvat usein huono-osaisten käyttämiin palveluihin. Valtiolla olisi mahdollisuus tukea pienituloisia kuntia ja alueita, mutta valtion tarjoama tuki näyttää vain vähentyneen tiukentuneen talouskurin aikana. (Julkunen 2006, 263; Koivusalo 1999, 1199–1200.)

Vastauksena resurssijaon ongelmiin monet valtiot ovat siirtyneet hajauttamisesta resentralisaatioon eli uudelleenkeskittämiseen. Resentralisaatiossa päätösvaltaa, resursseja ja palveluiden järjestämistä vastuuta on keskitetty kunnilta ja muilta paikallisilta toimijoilta esimerkiksi kunta-liitoksille, maakunnille ja takaisin valtion keskushallinnolle. (Arends 2020, 618.) Suomessa resentralisaatiota on tapahtunut esimerkiksi sote-uudistuksena eli tehtävien ja resurssien keskitämisenä kunnilta hyvinvointialueille. Tämän vaikutus kuntien sekä sosiaali- ja terveystalouden resurssipulaan on kuitenkin vielä epäselvä. Ainakaan toistaiseksi uudistus ei näytä tuoneen toivottua helpotusta kuntien tilanteeseen, ja joidenkin kuntien resurssipula on vain pahentunut entisestään (ks. esim. Pansu 2023).

Resurssijaon ongelmien ohella hajauttamiseen liittyy myös vastuunjaon ongelmia. Hajauttamisen myötä julkinen vastuu pirstaloituu ja valuu keskushallinnolta aina vain pienemmille tahoille, joilla ei välttämättä ole mahdollisuuksia kantaa annettua vastuuta. Kunnilta ja alueilta vastuu valuu edelleen muun muassa yrityksille ja järjestöille sekä kuntien ja alueiden yksittäisille työntekijöille. Kun vastuu pirstaloituu ja hajaantuu, siitä tulee helposti epäselvää ja häilyväistä, jolloin on vaikeampi määritellä, kuka oikeastaan on vastuussa ja mistä. Tällöin vastuiden seuranta on vaikeampaa, ja monet julkiselle vallalle kuuluvat vastuut saattavat jäädä lopulta kokonaan toteutumatta. (Giddens 1999, 8–10; Julkunen 2006, 11; Palola ym. 2010, 68–70.) Toisaalta kun vastuu on hajautettu pieniin osiin, sitä on helpompi siirtää myös yksilöille, joilta aletaan odottaa entistä suurempaa vastuunkantoa omasta elämästään ja hyvinvoinnistaan.

3.3 Vastuun yksilöllistyminen ja vastuuttaminen

Uusliberalismi on muuttanut politiikassa vallitsevaa ihmiskuvaa. Siinä missä kansalaisia pidettiin ennen passiivisina politiikan kohteina, nähdään heidät nyt aktiivisina ja rationaalisina kuluttajina (Julkunen 2006, 199–200; King 2006, 113). Kansalaisten odotetaan ohjailevan elämänsä kuin yritystä, riskejä ja hyötyjä laskelmoiden, sekä hankkivan hyvinvointinsa vapailta markkinoilta ilman, että valtion tarvitsee puuttua tähän. Hyvinvoinnista on tullut jokaisen yksilön omaa vastuualuetta ja sen ajatellaan olevan riippuvaista yksilön omasta yritteliäisyydestä. (Farrugia & Gerrard 2016, 274; Juhila ym. 2016b, 13, 16–17; Julkunen 2006, 59–60.) Sosiaalisten ongelmien ei katsota enää aiheutuvan yhteiskunnan ongelmallisista rakenteista, vaan yksilöiden ominaisuuksista ja vastuuttomasta käytöksestä (Batterham 2019, 3). Näin ollen yksilöiden aktivoitumisesta, vastuunotosta ja käytöksen muuttamisesta on tullut ratkaisu lähes kaik-

kiin sosiaalisiin ongelmiin. Poliitikassa korostetaan entistä useammin vastuunjakojen muuttamista ja kansalaisten vastuun lisäämistä, ja yksilöllisen vastuun korostamisesta on tullut ominaista kaikille poliittisille suuntauksille. (Gilbert 2002, 4; Trnka & Trundle 2014, 138; Whiteford 2010, 194.)

Samalla hyvinvointivaltiota on alettu kritisoida yksilöiden määräysvallan ja vastuiden kaappamisesta. Julkisen vallan puuttumisen yksilöiden elämään ei nähdä vain rajoittavan yksilöiden vapautta, vaan myös rapauttavan heidän moraaliaan ja tekevän heistä passiivisia ja laiskoja. Määräilyn ja kontrolloinnin sijaan valtion tulisi kannustaa yksilöitä aktiivisuuteen ja vastuunottoon. (Julkunen 2006, 9; Rose & Miller 1992, 198–201; Saari 2015, 157.) Palola, Rintala ja Savio (2010) puhuvat hyvinvointivaltion muuttumisesta kumppanuusvaltioksi. Kumppanuusvaltiot pyrkivät luopumaan valtion perinteisestä määräilevästä roolista ja toimimaan sen sijaan yhteistyössä yhteiskunnan eri tahojen kanssa. Osa kumppanuusvaltioajattelua on edellä mainittu hajauttaminen, jossa valtio jakaa tehtäviään kunnille, alueille, yrityksille ja järjestöille ja tekee näistä siten vertaisiaan. Lisäksi valtio pyrkii tekemään kansalaisista kumppaneitaan ja toimimaan heidän rinnallakulkijanaan. Sen sijaan, että valtio kontrolloisi yksilöiden elämää, se luo toimintaympäristön, joka kannustaa yksilöitä aktiivisuuteen, yritteliäisyyteen ja hyvinvoinnin tavoitteluun. Koska valtio ei enää kontrolloi kansalaisia, ei se ole myöskään viimesijaisessa vastuussa heidän hyvinvoinnistaan. Sen sijaan jokaisen kansalaisen tulee työskennellä yhteistyössä julkisen vallan kanssa hyvinvointinsa edistämiseksi ja sosiaalisten ongelmien torjumiseksi. (Mt., 64–67.)

Vastuuttaminen on yksi keskeisimpiä strategioita, joilla julkinen valta siirtää vastuuta kansalaisille. Vastuuttaminen tarkoittaa jonkin tahon kohtelemista vastuullisena jostakin asiasta ja pyrkimyksiä saada tämä taho toteuttamaan vastuutaan. Sosiaalitieteissä vastuuttamisella tarkoitetaan muutosta, jossa eri tahoista tehdään vastuullisia tehtäviä, jotka olisi aiemmin määritelty hyvinvointivaltion tehtäviksi. (Juhila, Raitakari & Hall 2016, 2; O'Malley 2009, 277–279.) Vastuuttaminen voi tapahtua esimerkiksi hajauttamisen kautta ja kohdistua alueisiin, kuntiin, järjestöihin ja yrityksiin, mutta se koskee myös yksilöitä, joita pidetään päävastuullisina omasta käytöksestään ja sen seurauksista. Vastuuttaminen kohdistuu etenkin sellaisiin yksilöihin, jotka ovat jollain tavalla riippuvaisia hyvinvointivaltiosta, ja joiden käytös on siten uusliberalismin ihanteiden vastaista. Vastuuttamisen tarkoituksena on saada nämä kansalaiset kantamaan vastuuta omasta hyvinvoinnistaan, jotta he eivät olisi taakaksi muulle yhteiskunnalle ja jotta julkinen valta voi vetäytyä omista vastuistaan. (Brown & Baker 2012, 19.)

Terveys- ja sosiaalipalveluiden ammattilaiset ovat sekä vastuuttamisen kohteita että välineitä. Ammattilaisten käytöstä ja ajattelua pyritään muuttamaan uusliberalismin tavoitteiden mukaiseksi ja he ovat entistä suuremmassa henkilökohtaisessa vastuussa resurssien kustannustehokkaasta käytöstä (England 2022, 151; Juhila ym. 2016b, 22; Rose 1996, 351). Palveluissa tapahtuva työ pilkotaan osiin ja näille osille lasketaan hinnat, ja työntekijöiden odotetaan seuraavan tarkasti työn eri osien kulutusta ja kustannuksia (England 2022, 151; Rose & Miller 1992, 200). Asiakkaiden tukemisen ja aidon muutostyön sijaan työ keskittyy yhä enemmän työn kustannusten laskelmointiin, tuloksellisuuteen ja kustannustehokkuuteen (Juhila ym. 2016, 3–4).

Lisäksi sosiaali- ja terveystyöntekijät osallistuvat asiakkaidensa vastuuttamiseen. Etenkin sosiaalipalveluissa vastuuttavaa työtä kohdistetaan usein sellaisiin yksilöihin, joiden on määritelty olevan jollain tavalla yhteiskunnan ulkopuolisia, kuten asunnottomiin ihmisiin. Uusliberalistisessa yhteiskunnassa yksilöiltä odotetaan valtavirran elämäntyyliin ja normeihin mukautumista ja sosiaalisten ongelmien katsotaan syntyvän, kun yksilöt eivät joko halua tai osaa käyttäytyä normien mukaisesti. Normien vastaisesti käyttäytyvät yksilöt määritellään herkästi ongelmallisiksi, marginalisoituneiksi ja syrjäytyneiksi eli yhteiskunnan ulkopuolisiksi. (Farrugia & Gerrard 2016, 276; Potts & Martin 2013, 81.) Marginalisoinnilla tai syrjäytymisellä ei tarkoiteta vain huono-osaisuutta ja puutetta, vaan se sisältää myös oletuksen yksilön ongelmallisesta ja jopa moraalittomasta käytöksestä (Flint 2006, 26). Koska nämä yksilöt eivät toimi yhteiskunnan normien mukaisesti, muodostavat he uhan muulle yhteiskunnalle. Näin ollen julkisella vallalla on oikeus ja velvollisuuskin kohdistaa heihin sosiaalityön kaltaisia kontrolloivia toimenpiteitä, joilla heidän käytöstään muutetaan normien mukaiseksi ja siten vähemmän uhkaavaksi. (Midgley 2016, 613; Rose 1996, 340–349; Stonehouse, Theobald ja Threlkeld 2022, 358–359.)

Sosiaali- ja terveystyöntekijöissä vastuuttava ammattilainen toimii ensin arvioijana, joka määrittelee yksilön toiminnan ongelmalliseksi ja vastuuttomaksi, ja sitten kouluttajana, joka asiakastyössä tapahtuvilla kontrollin ja ohjauksen menetelmillä ohjaa yksilöä vastuulliseen käytökseen (England 2022, 151; Rose 2006, 152). Työskentelyn aikana asiakkaan odotetaan myöntävän vastuuttomuutensa, ottavan vastuuta ongelmistaan ja oppivan parempia käyttäytymisen muotoja, jotta hän jatkossa välttää vastaavat ongelmat (Juhila ym. 2016b, 19–21). Usein vastuuttamisen keinona käytetään erilaisia sopimuksia, kuten työllistymis- ja asiakassuunnitelmia, joissa asiakas sitoutuu tiettyihin vastuuttaviin tavoitteisiin ja joiden toteutumisesta hän on itse vas-

tuussa. Asiakkailta vaaditaan myös kykyä valita itseään parhaiten palvelevat palvelut sekä aktiivisuutta palveluihin osallistumisessa ja niiden suunnittelussa. (Palola ym. 2010, 73–77; Saikku 2018, 117.) Jos palvelu ei tuota odotettuja tuloksia ja asiakas ei kykene toivotunlaiseen käytökseen, ongelman katsotaan olevan ensisijaisesti asiakkaassa, eikä palvelujärjestelmässä. Epäonnistumisen seurauksena asiakkaan sosiaalisia oikeuksia voidaan rajoittaa ja hänet saataan sulkea kokonaan palveluiden ja avun ulkopuolelle. (Juhila ym. 2016b, 21; Rose 2006, 152.)

Vastuuttaminen on vetoavaa, koska se liittyy monille tärkeisiin arvoihin. Vastuuttamisesta puhutaan muun muassa voimaantumisenä, osallistumisena, toipumisena ja resilienssinä. Oletus on, että pohjimmiltaan kaikki haluavat olla voimaantuneita ja osallistuvia, ja jokaiselle pitää antaa tähän mahdollisuus. Voimaantumisen ja osallistumisen ideaalit kuitenkin yksilöllistävät rakenteellisia ongelmia ja siirtävät vastuuta yhteiskunnalta yksilöille. Samanaikaisesti yksilöiden mahdollisuudet voimaantumiseen ja osallistumiseen ovat epätasaisesti jakautuneet. Juuri huono-osaisilla osallistumisen mahdollisuudet ovat usein heikommalla johtuen muun muassa puutteellisista resursseista ja yhteiskunnan rakenteista. (Dowding 2020, 6; Juhila, Raitakari & Hansen Löfstrand 2016a, 40–42; Young 2011, 27.) Vastuuttamisesta puhutaan usein myös toipumisena ja resilienssinä. Vakavastikin sairaiden oletetaan voivan toipua ainakin jossain määrin, mikä mahdollistaa myös voimaantumisen ja osallistumisen. Ajatus on positiivinen, mutta asettaa yksilöille kovia odotuksia. Toipumiselle ei anneta vaihtoehtoja, eikä sairastaminen ole hyväksyttävää. Jos toipuminen taas ei onnistu, katsotaan sen johtuvan ennen kaikkea yksilön haluttomuudesta ottaa vastuuta. (Juhila ym. 2016a, 43–46.)

Vastuuttamisen keskeinen ongelma on siis yksilön vastuuttaminen sellaisissakin tilanteissa, joissa yksilöllä ei todellisuudessa ole aitoa mahdollisuutta vastuunottoon. Vastuuttaminen myös sivuuttaa rakenteet, ja yksilöä vastuutetaan silloinkin, kun rakenteelliset tekijät rajoittavat hänen toimintakykyään ja valinnanmahdollisuuksiaan. Jos vastuunotto taas epäonnistuu, muuttuu vastuuttaminen herkästi yksilön syyllistämiseksi. Samanaikaisesti sosiaali- ja terveystalouden palveluihin kohdistuva ja niissä tapahtuva vastuuttaminen voi johtaa etenkin huono-osaisien ihmisten kannalta kestämättömiin tilanteisiin. Kun palvelut ja niiden työntekijät pyrkivät uusliberalismin hengessä kustannustehokkuuteen ja kustannusten karsimiseen, alkavat palvelut herkästi rajata käyttäjäkuntaansa mahdollisimman pieneksi. Tällöin palveluihin otetaan mieluiten ”helppoja” ja kustannustehokkaita asiakkaita, joita pidetään jo valmiiksi vastuullisesti käyttäytyvinä ja jotka tarvitsevat vain vähän palveluita. (Julkunen 2006, 100.) Palveluiden karsiminen ja niiden ehtojen tiukentuminen tulee usein ensimmäisenä näkyviin yhteiskunnan huono-osaisimmille,

kuten asunnottomille ihmisille, suunnatuissa palveluissa (ks. esim. Dwyer, Bowpitt, Sundin & Weinstein 2014; Koivusalo 1999, 1199–1200).

3.4 Vastuu asunnottomuudesta

Huono-osaisuuteen ja asunnottomuuteen liittyviä vastuuta on tutkittu tarkastelemalla sekä yleisiä mielipiteitä, politiikkaa että ruohonjuuritason sosiaalipalveluita. Mielipidetutkimuksissa on tarkasteltu huono-osaisuuden syihin liittyviä uskomuksia, sillä näillä on olennainen vaikutus siihen, ketä tai mitä pidetään vastuullisena huono-osaisuudesta. Mikko Niemelän tutkimuksissa (2008; 2010) on todettu, että enemmistö suomalaisista uskoo huono-osaisuuden johtuvan rakenteellisista tekijöistä. Suhtautuminen huono-osaisuuteen näyttää kuitenkin vaihtelevan vastaajan yhteiskunnallisen aseman mukaan, ja hyväosaisilla on muita suurempi taipumus yhdistää huono-osaisuus yksilöllisiin syihin (Niemelä 2008, 34; Niemelä 2010, 362). Mielipiteitä juuri asunnottomuuden syistä on tutkittu melko vähän, mutta saatavilla olevan tutkimustiedon mukaan niin Suomessa kuin muissakin hyvinvointivaltioissa varsin harva uskoo asunnottomuuden johtuvan pelkästään yksilön käytöksestä (Kvist 2020, 67; Lee, Jones & Lewis 1990; Saari 2015, 149–150; Tsai, Lee, Byrne, Pietrzak & Southwick 2017; Tsai, Lee, Shen, Southwick & Pietrzak 2019; Vázquez, Panadero ja Zúñiga 2017). Joidenkin tutkimusten mukaan usko asunnottomuuden rakenteellisiin syihin on vain lisääntynyt viime vuosikymmeninä, ja yhä useampi myös pitää asunnottomuutta julkisen vallan vastuuna (Tsai ym. 2017).

Politiikassa vallitsevia käsityksiä asunnottomuuden syistä ja vastuista on tutkittu kansainvälistikin melko vähän, Suomessa ei käytännössä lainkaan. Suomalaistutkimuksessa lähimmäksi aihetta pääsee Arja Jokisen tutkimus (1996), jossa on tarkasteltu Tampereen kaupunginvaltuuston asunnottomuusretoriikan muutoksia vuosien 1987 ja 1992 välillä. Vielä vuonna 1987 valtuuston keskusteluissa korostettiin kaupungin velvollisuutta poistaa asunnottomuus, mutta vuonna 1992 keskustelun sävy oli muuttunut jo lähes päinvastaiseksi. Tuolloin julkista valtaa pyrittiin pikemminkin etäännyttämään kaikesta asunnottomuuteen liittyvästä vastuusta, vedoten muun muassa asunnottomien ihmisten yksilöllisiin ongelmiin. (Mt., 105–107, 114–116.) Käsitykset julkisen vallan vastuun rajoista olivat siis muuttuneet merkittävästi vain viidessä vuodessa.

Poikkeuksen asunnottomuuspolitiikan vastuiden tutkimuksessa tekee Iso-Britannia, jossa aihetta on tutkittu kattavasti 2000-luvun alusta lähtien. Useissa tutkimuksissa on osoitettu, miten

Britannian poliittisen ilmapiirin muuttuminen uusliberalistisemmaksi on sekä kasvattanut asunnottomien ihmisten yksilöllistä vastuuta että heikentänyt heidän oikeuksiaan (ks. esim. Cloke, Milbourne & Widdowfield 2002; Crane & Warnes 2001; Dobson & McNeill 2011; King 2006; May, Cloke & Johnsen 2005; Whiteford 2008). Uusliberalistisessa politiikassa on keskitytty entistä enemmän asunnottomuuden yksilöllisiin syihin ja ratkaisuihin. Asuntotuotantoa ei nähdä enää keskeiseksi ratkaisuksi asunnottomuuteen, vaan tärkeämpänä pidetään yksilöiden käytöksen muuttamista. Asunnottomilta ihmisiltä vaaditaan enenevässä määrin aktiivisuutta, vastuunottoa ja jopa maksuja vastineeksi saamistaan palveluista. Asunnottomuuspolitiikan viimesijaisena tavoitteena ei ole enää yksilöiden asuttaminen, vaan aktivointi, kuntouttaminen ja palauttaminen työelämään. (Dobson & McNeill 2011, 583–584.) Asunnottomia ihmisiä on alettu myös luokitella sen mukaan, onko heidän oma käytöksensä aiheuttanut asunnottomuuden. Niiden, joita pidetään vastuullisina tilanteeseensa, ei katsota ansaitsevan yhtä paljon yhteiskunnan tukea, jolloin heidät suljetaan herkästi palveluiden ja sosiaaliturvan ulkopuolelle. (Dwyer ym. 2014, 6–7; Fitzpatrick & Jones 2005, 403–404; May ym. 2005, 728; Whiteford 2008, 92.)

Politiikan muutokset ovat näkyneet myös sosiaalipalveluissa. Monissa hyvinvointivaltioissa keskushallinnot ovat hajauttaneet asunnottomuuteen liittyviä vastuita kunnille, alueille ja järjestöille. Tämä on tehnyt vastuusta epäselvää, ja asunnottomuudesta on tullut samaan aikaan kaikkien ja ei kenenkään vastuu. (Gill 2005, 208–209.) Kunnille, järjestöille ja yksittäisille työntekijöille on syntynyt suuri tulkintavalta ja -vastuu siitä, kenet luokitellaan asunnottomaksi ja millaisia ratkaisuja asunnottomuuteen tarjotaan. Tulkinta on monesti asunnottomien ihmisten kannalta ongelmallista, poissulkevaa ja eriarvoistavaa. Samalla tiukentuva talouskuri ja resursien väheneminen ovat johtaneet palveluiden karsimiseen ja asiakaskunnan entistä tiukempaan rajaamiseen. (Brown & Baker 2012, 136; Cloke ym. 2002, 144; Dwyer ym. 2014, 10–16; Flint 2006, 29–31.) Hajauttamisen ja resurssivajeiden seurauksena palveluiden alueellinen vaihtelu on kasvanut, ja asunnottomat ihmiset joutuvat monesti vaihtamaan paikkakuntaa saadakseen riittävästi palveluita. Kunnat ovat saattaneet jopa tarkoituksenmukaisesti heikentää palveluita tai kiristää palveluun pääsyn kriteerejä, koska tämä saa asunnottomat ihmiset kaikkoamaan alueelta ja siirtymään naapurialueiden vastuuksi. (Cloke ym. 2002, 150; Gill 2005, 209; Whiteford 2010, 92–95.)

Ingrid Sahlin on tutkinut asunnottomuuteen liittyviä vastuita Ruotsin politiikassa (2004) ja kuntien sosiaalipalveluissa (2020). Tutkimusten mukaan Ruotsissakin keskushallinto on vetäytynyt omista asunnottomuusvastuistaan ja hajauttanut vastuuta kunnille. Pysyvien rakenteellisten

muutosten sijaan asunnottomuuteen puututaan mieluummin lyhytkestoisilla, kuntiin kohdistuvilla projekteilla, jotka johtavat harvoin pysyviin muutoksiin. (Sahlin 2004, 350–355). Kunnille on muodostunut myös suuri vapaus sekä määritellä asunnottomuus että päättää asunnottomille ihmisille tarjottavista palveluista, ja joissakin kunnissa asunnottomuus on jaoteltu rakenteelliseen ja sosiaaliseen asunnottomuuteen. Nimensä mukaisesti rakenteellinen asunnottomuus tarkoittaa rakenteista, kuten sopivien asuntojen puutteesta, johtuvaa asunnottomuutta, sosiaalinen asunnottomuus taas yksilön psykososiaalisista ongelmista johtuvaa asunnottomuutta. Paradoksaalisesti juuri rakenteellisiksi asunnottomiksi luokitellut yksilöt suljetaan palveluiden ulkopuolelle, koska heillä ei nähdä olevan erityisiä vaikeuksia asunnon hankkimisessa. Tyypillisesti näille yksilöille tarjotaan vain hätämajoitusta, minkä ajatellaan motivoivan heitä etsimään asuntoa itsenäisesti vapailta asuntomarkkinoilta. (Sahlin 2020, 38–39, 49.)

Palveluiden ehtojen kiristymisen ja palveluista ulos sulkemisen lisäksi asunnottomuusvastuiden hajauttaminen voi johtaa asunnottomien ihmisten kontrollointiin ja rankaisemiseen. Pottsin ja Martinin tutkimuksen (2013) mukaan myös Belgiassa vastuu asunnottomista ihmisistä on siirretty valtiolta kunnille. Paikallisviranomaiset ovat vastuussa sekä asunnottomuuden määrittelystä että toimenpiteiden suunnittelusta ja kohdentamisesta. Joissakin kunnissa tämä on johtanut hyvin tiukkoihin asunnottomuuden määritelmiin, jotka sulkevat pois monia asunnottomien ihmisten ryhmiä, etenkin niitä, joiden ei katsota oman käytöksensä vuoksi ansaitsevan palveluita. Lisäksi paikallisviranomaisten vastuu ja vapaus valita toimenpiteet on johtanut asunnottomia ihmisiä vastuuttaviin, kontrolloiviin ja rankaiseviin toimiin. Esimerkiksi joissakin kunnissa asunnoton ihminen voi saada sakon pelkästä julkisella paikalla oleilusta, vaikka toisaalta hänelle ei olisi tarjolla muutakaan paikkaa elää ja oleilla. Tällaisten toimenpiteiden ei ole niinkään tarkoitus torjua asunnottomuutta, vaan rajata asunnottomien ihmisten elintilaa tai ajaa heidät kokonaan pois kunnan alueelta. (Mt., 77–82.)

Ruohonjuuritason asunnottomuustyössä vastuuttaminen on näkynyt etenkin porrasmalleissa, joissa asunnottomia ihmisiä veloitetaan tiettyyn käytökseen asunnon saamiseksi. Kuitenkin myös Asunto ensin -mallin mukaisissa palveluissa esiintyy yksilöitä vastuuttavia piirteitä, kuten velvoittamista työtoimintaan ja hoidollisiin toimenpiteisiin sekä erilaisia maksuja. (ks. esim. Crane & Warnes 2001; England 2022; Whiteford 2010, 195.) Hansen Löffstrandin ja Juhilan tutkimuksen (2013) mukaan Asunto ensin -mallin mukaisessa työssä yksilöiden odotetaan osoittavan vastuunottoa tekemällä rationaalisia valintoja. Vaikka yksilöillä on Asunto ensin -periaatteen mukainen valinnanvapaus, palveluiden työntekijöillä on myös selkeä käsitys siitä, mitkä valinnat ovat oikeita ja vääriä. Vääriksi määriteltyjä valintoja hyväksytään vain jossain

määrin, ja toistuvien väärin valintojen jälkeen asiakas voidaan sulkea palvelun ulkopuolelle. Näennäisestä valinnanvapaudesta huolimatta asiakkaiden valinnat ovat riippuvaisia rajallisista vaihtoehtoista sekä työntekijöiden kanssa käydyistä vastuuttavista neuvotteluista. (Mt., 62–64.) Myös Rannan, Raitakarin ja Juhilan tutkimuksessa (2017) on todettu asiakkaiden ja työntekijöiden välisten vastuuneuvottelujen suuri merkitys asunnottomuustyössä. Monin paikoin asunnottomuuteen tarjotaan edelleen perinteistä porrasmallia, jossa yksilön on osoitettava vastuullisuutta ennen kuin hänelle myönnetään pysyviä asumisratkaisuja. Yksilöitä myös vastuutetaan oikeanlaisten valintojen tekemisestä, vaikka todellisuudessa valinnat ovat riippuvaisia tarjolla olevista palveluvaihtoehtoista sekä palveluiden työntekijöiden näkemyksistä. (Mt., 173–174.)

Asunnottomuuspalveluiden käyttäjien mielipiteitä tarkastelevissa tutkimuksissa on todettu, että enemmistö asunnottomista ihmisistä pitää itseään vastuullisena tilanteeseensa (Kvist 2020; Rusi 2019; Saari 2015, 149–150; Vázquez ym. 2017). Asunnottomat ihmiset näkevät myös yksilöllisen vastuunoton ainakin jossain määrin tarpeelliseksi ja uskovat sen edistävän pois pääsyä asunnottomuudesta. Kuitenkin samanaikaisesti he tiedostavat vastuunoton edellyttävän myös tukea palvelujärjestelmältä. (Stonehouse ym. 2022, 361–363, 368.) Englannin tutkimuksen (2022) mukaan myös asunnottomuuspalveluiden työntekijät näyttävät tunnistavan yksilöllisen vastuunoton rajallisuuden, ja useimmilla työntekijöillä on hyvä käsitys rakenteiden suuresta roolista asunnottomuuden aiheuttajana ja ylläpitäjänä. Siitä huolimatta työntekijät kohdistavat käytännön työn yksilöiden käytöksen muuttamiseen, sillä ruohonjuuritasolta tarkasteltuna rakenteet näyttävät liian suurilta ja mahdottomilta muuttaa. Rakenteiden muuttamisen sijaan työntekijät tulkkaavat rakenteita asiakkaille ja opettavat asiakkaita tulemaan toimeen rakenteiden aiheuttamien rajoitteiden kanssa, mikä tarkoittaa käytännössä asiakkaiden vastuuttamista. Vastuuttavat toimenpiteet ovat työntekijöillekin raskaita, mutta toisaalta ne nähdään ainoaksi keinoksi auttaa akuutissa asunnontarpeessa olevia. (Mt., 155–160.)

Uusliberalismilla sekä yksilöllisen ja julkisen vastuun muutoksilla näyttää olleen suuri vaikutus asunnottomien ihmisten asemaan sekä politiikassa että ruohonjuuritason palveluissa. Palveluihin pääsy on monin paikoin vaikeutunut ja palveluissa pärjääminen edellyttää yksilöiltä yhä suurempaa vastuunottoa, vaikka vastuunoton mahdollisuudet ovat usein rajalliset. Suomessa asunnottomuuteen liittyviä vastuita on tutkittu lähinnä asunnottomuuspalveluissa, mutta epäselväksi on jäänyt, miltä vastuut näyttävät poliittisessa päätöksenteossa. Kansainvälisessä tutkimuksessa on osoitettu, miten vastuukäsityksissä poliittisella tasolla tapahtuneet muutokset ovat heijastuneet myös käytännön asunnottomuustyöhön ja asunnottomien ihmisten asemaan.

On mahdollista, että myös Suomen asunnottomuuspalveluissa havaittu vastuuttaminen kumpua politiikassa tapahtuneista muutoksista, mutta toistaiseksi tämä yhteys on vielä epäselvä, eikä aihetta ole tutkittu. Tämä tutkimus täydentää sekä asunnottomuustutkimusta että vastuututkimusta tuottamalla uutta tietoa Suomen asunnottomuuspolitiikassa vallinneista vastuukäsitteistä.

4 Tutkimuksen toteutus

4.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Tutkimukseni on tarkoitus selvittää, millaisia käsityksiä Suomen hallituksilla on ollut asunnottomuuteen liittyvistä vastuista ja miten nämä käsitykset ovat muuttuneet. Tarkastelen, kuka tai mikä on ollut hallitusten mukaan vastuussa asunnottomuuden aiheuttamisesta ja kenen vastuulla asunnottomuuden torjuminen on. Vastuukäsitysten muuttumista tarkastelemalla voidaan selvittää, onko vastuuta asunnottomuudesta hajautettu valtiolta kunnille, järjestöille, yrityksille ja yksilöille vai pyrkiikö valtio päinvastoin ottamaan asunnottomuudesta entistä suurempaa vastuuta. Tutkimuskysymykset ja analyysia avittavat alakysymykset ovat:

1. Miten Suomen hallitukset ovat määritelleet asunnottomuuteen liittyviä vastuuta?
 - a. Mistä tai kenestä asunnottomuuden nähdään johtuvan?
 - b. Minkä tai kenen vastuulla asunnottomuuden torjuminen on?
2. Miten hallitusten käsitykset asunnottomuuteen liittyvistä vastuista ovat muuttuneet vuosina 1987–2023?

Tutkimuskysymykset on rajattu koskemaan vain hallitusta, ja muut valtion ylimmät toimielimet, eduskunta ja presidentti, on jätetty tutkimuksen ulkopuolelle. Vaikka eduskunnan poliittinen asema on edelleen merkittävä, on hallituksella nykyään suurin vetovastuu luodusta politiikasta ja lainsäädännöstä. Etenkin tärkeimmissä poliittisissa kysymyksissä hallitus käytännössä tekee päätökset jo ennen kuin asiaa edes tuodaan eduskunnan käsiteltäväksi. Samalla kun hallituksen poliittinen valta on kasvanut, on eduskunnan rooliksi jäänyt lähinnä hallituksen nimellinen valvonta. (Pekonen 2011, 70–71, 128–132; Raunio & Wiberg 2014, 10–11, 14.) Presidentin poliittinen valta taas on vieläkin rajallisempi, sisäpoliittisissa asioissa käytännössä olematon. Etenkin vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen jälkeen presidentin rooli on jäänyt lähinnä seremonialliseksi, kun taas suurin poliittinen valta on keskittynyt pääministerille. (Raunio & Wiberg 2014, 10–11; Wiberg 2006, 196–197.) Myös asunnottomuuteen kohdistuva politiikka on siis käytännössä pääministerin, hallituksen ja hallituspuolueiden käsissä.

Tarkasteltavaksi ajanjaksoksi on valittu vuodet 1987–2023. Vuosi 1987 oli merkittävä käännekohta suomalaisessa asunnottomuuspolitiikassa. Asunnottomuus oli kasvanut nopeasti ja asunnottomien ihmisten epäinhimilliset elinolosuhteet alkoivat herättää enemmän huomiota sekä laajemmassa julkisessa keskustelussa että politiikassa. YK:n kansainvälisenä asunnottomuuden vuonna 1987 työnsä aloittanut Holkerin hallitus (1987–1991) asetti ensimmäisenä Suomen hallituksena tavoitteekseen asunnottomuuden lopullisen poistamisen. Vaikka asunnottomuus oli mainittu muutamissa aiemmissakin poliittisissa ohjelmissa, sai se Holkerin hallitusohjelmassa poikkeuksellisen paljon painoarvoa. Asunnottomuuden torjuntaan alettiin kohdistaa huomattavasti aiempaa enemmän resursseja, ja valtio aloitti järjestelmällisen asunnottomuuden tilastoinnin. Vaikka Holkerin hallitus ei saavuttanut tavoitettaan asunnottomuuden poistamisesta, kääntyi asunnottomuus huomattavaan laskuun, ja vuoden 1987 jälkeen asunnottomuuden vähentäminen on ollut useimpien hallitusten tavoitteena. (Fredriksson 2018, 73, 85–87.) 1980-luvun loppu on mielenkiintoinen vertailukohta myös vastuun näkökulmasta, sillä hyvinvointivaltion vastuiden suuri muutos alkoi pian tämän jälkeen, eli 1990-luvun laman myötä (Juhila ym. 2016b, 11). Tutkimuksen avulla voidaan tarkastella, onko vastuiden muutos koskettanut myös asunnottomuutta vai ovatko asunnottomuuteen liitetyt vastuut säilyneet samankaltaisina Holkerin hallituksesta tähän päivään asti.

4.2 Poliittiset ohjelmat ja keskustelut tutkimusaineistona

Tutkimuksen aineisto koostuu asuntopoliittisista ohjelmista ja eduskunnan täysistunnoissa esitetyistä puheenvuoroista. Poliittiset ohjelmat muodostavat aineiston pohjan, joka kertoo, millaisia tavoitteita hallitukset ovat asettaneet asunnottomuuteen liittyen ja kenen vastuulle näiden tavoitteiden toteuttaminen on määriteltä. Hallitukset ja niiden asettamat työryhmät laativat politiikan eri aloja koskevia ohjelmia, joissa ne asettavat poliittiselle toiminnalle suuntaviivoja ja tavoitteita. Ohjelmilla on suuri merkitys hallituskauden aikana toteutetun politiikan kannalta, sillä hallitukset eivät pääsääntöisesti lähde tavoittelemaan asioita, joita ei ole ohjelmissa mainittu. Ohjelmat toisaalta ohjaavat mutta myös sitovat hallituksen toimintaa, ja kaikkien hallituspuolueiden ja niiden edustajien odotetaan sitoutuvan ohjelmien tavoitteisiin. (Raunio & Wiberg 2014, 29; Wiberg 2006, 214.) Lisäksi poliittiset ohjelmat ohjailevat julkisen sektorin, kuten asunnottomuuspalveluiden, toimintaa ja tulevaisuutta. Ohjelmat kertovat myös paljon yhteiskunnassa vallitsevista rakenteista ja toisaalta tuottavat ja vahvistavat niitä (Hellman ym. 2017, 9–11).

Ohjelmat yksin eivät kuitenkaan riitä kertomaan, millaisia toteutetut toimet ovat lopulta olleet, sillä käytännössä toteutettu politiikka voi poiketa merkittävästi ohjelmien linjauksista. Esimerkiksi taloudellinen tilanne ja yhteiskunnalliset muutokset voivat pakottaa hallituksen poikkeamaan suunnitelmistaan, ja usein monet ohjelmissa asetetuista tavoitteista jäävät kokonaan saavuttamatta. (Lindberg, Nygård, Autto, Rappe & Gichuhi 2020.) Toisaalta ohjelmissa listatut tavoitteet ja keinot ovat usein epämääräisesti ilmaistuja, jolloin hallitus voi tarkentaa tavoitteita ja keinoja vasta myöhemmin kautensa aikana (Wiberg 2006, 214–215). Aineiston toinen osa muodostuu eduskunnan täysistunnoissa esitetyistä puheenvuoroista, joita tarkastelemalla on tarkoitus konkretisoida, millaisia hallitusten asunnottomuuspoliittiset toimet ovat käytännössä olleet ja miten näitä toimia on perusteltu. Täysistunnot ovat eduskunnan käymän poliittisen keskustelun ja lainsäädäntötyön julkisia areenoita, joissa kansanedustajat saavat mahdollisuuden kommentoida hallituksen toimintaa ja ajankohtaisasioita. Täysistuntojen puheenvuoroilla ei yleensä ole vaikutusta poliittisiin päätöksiin, vaan puheiden rooli on lähinnä ritualistinen (Tuominen & Turja 2007, 141). Varsinainen politiikka luodaan täysistuntojen ulkopuolella hallituksessa ja valiokunnissa, eikä yksittäisten kansanedustajien puheenvuoroilla ole siihen merkittävää vaikutusta (Pekonen 2011, 15–16, 98–99).

Vaikka täysistuntokeskustelut eivät vaikuta poliittisiin päätöksiin, on niillä edelleen tärkeä rooli demokratiassa. Täysistunnot ovat osa eduskunnan julkista toimintaa ja ne tarjoavat äänestäjille mahdollisuuden seurata päivän politiikkaa sekä valitsemiensa edustajien toimintaa. Puolueille ja yksittäisille edustajille täysistunnot ovat tilaisuus tuoda esiin poliittisia tavoitteitaan sekä vedota äänestäjiin. (Pekonen 2011, 102.) Lisäksi täysistunnot tarjoavat eduskunnalle mahdollisuuden arvioida, kommentoida ja kritisoida hallituksen toimintaa julkisesti (Pekonen 2011, 103; Tuominen & Turja 2007, 140). Juuri täysistunnoissa hallitukseen kuuluvat ministerit ja hallituspuolueiden edustajat joutuvatkin aktiivisimmin puolustamaan ja perustelemaan hallituksen toimia, joita oppositiopuolueiden edustajat pyrkivät kyseenalaistamaan (Pekonen 2011, 70, 137; Raunio & Wiberg 2014, 14; Tuominen & Turja 2007, 140). Hallituspuolueiden jäsenten vastaukset opposition kritiikkiin voivat siis paljastaa paljon enemmän asunnottomuuspolitiikasta ja siihen liittyvistä vastuukäsityksistä kuin yksin poliittiset ohjelmat.

Olen päättänyt käyttää aineistona sekä ministerien että hallituspuolueisiin kuuluvien kansanedustajien puheenvuoroja. Kaikkien hallituspuolueiden edustajien odotetaan lähtökohtaisesti sitoutuvan hallituksen luomiin ohjelmiin ja osoittavan hallituksen politiikalle kannatustaan. Eduskuntaryhmät valvovat jäsentensä sitoutumista hallituksen linjaan, ja linjasta poikkeaminen voi tuottaa edustajalle rangaistuksen. (Pekonen 2011, 128–129; Wiberg 2006, 191–192.) Näin

ollen hallituspuolueiden kansanedustajien puheenvuorot voivat tarjota yhtä arvokasta tietoa hallituksen asunnottomuuspolitiikasta ja sen perusteluista kuin ministerienkin puheenvuorot.

Koska tutkin vastuukäsityksiä ja niiden muutoksia vuosina 1987–2023, olen kerännyt aineiston tältä aikajaksolta. En kuitenkaan näe tarkoituksenmukaiseksi analysoida kaikkia asiakirjoja koko 35 vuoden jaksolta, koska tällöin aineisto olisi kohtuuttoman suuri ja muutosten havainnointi olisi hankalaa. Sen sijaan olen vertaillut aikakauden ensimmäisen hallituksen, eli Holkerin hallituksen (1987–1991), ja viimeisimmän hallituksen, eli Marinin hallituksen (2019–2023), ohjelmia ja keskusteluja keskenään. Olen sisällyttänyt Marinin kauden aineistoon myös Rinteen hallituskauden (6.6.–10.12.2019) aikaisen aineiston, koska Rinteen hallituksen asuntopolitiikka ja tavoitteet asunnottomuuden suhteen olivat käytännössä identtisiä Marinin hallituksen kanssa. Jatkossa käytän tästä Rinteen-Marinin kaudesta nimitystä Marinin hallituskausi.

Aineiston pohjan muodostavat Holkerin hallituksen Asunto-olojen kehittämisohjelma vuosille 1987–1991 ja Marinin hallituksen Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuosiksi 2021–2028. Aineistona käytettävät täysistuntojen puheenvuorot on kerätty eduskunta.fi-sivustolta. Hakusanana on käytetty termiä asunnottom*, joka tuottaa kaiken kaikkiaan yli 3 000 hakutulosta. Olen rajannut haun täysistuntojen pöytäkirjoihin ja edellä mainittuihin hallituskausiin, jolloin tulokseksi jää 178 pöytäkirjaa. Olen käynyt pöytäkirjat yksitellen läpi ja kerännyt niistä asunnottomuuteen liittyvät puheenvuorot. Muita aiheita käsittelevät puheenvuorot sekä sellaiset puheenvuorot, joissa asunnottomuus mainitaan vain ohimennen ja esimerkinomaisesti, on jätetty aineiston ulkopuolelle. Aineistoon valikoitui yhteensä 107 puheenvuoroa, joiden pöytäkirjat ja asiakohdat on listattu liitteessä 1. Lopullinen aineisto muodostuu siis seuraavista osista:

- Asunto-olojen kehittämisohjelma vuosille 1987–1991 (68 sivua)
- Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuosiksi 2021–2028 (17 sivua)
- Holkerin hallituskauden täysistuntopuheenvuoroja 50 kpl (108 sivua)
- Marinin hallituskauden täysistuntopuheenvuoroja 57 kpl (51 sivua)

Holkerin hallituksen asuntopoliittinen ohjelma (68 sivua) on huomattavasti Marinin ohjelmaa (17 sivua) pidempi. Holkerin ohjelma vaikuttaakin olevan yksityiskohtaisempi, mutta lisäksi ohjelmaa pidentävät erilainen painoasu sekä ohjelmaan sisällytetty ruotsinkielinen käännös ja useat lisämuistiot, jotka eivät osoittautuneet tämän tutkimuksen kannalta olennaisiksi. Holkerin hallituskaudelta puheenvuoroja on 50 kappaletta ja Marinin kaudelta 57 kappaletta. Puheenvuorot on kerätty erillisiin tekstitiedostoihin käyttäen fonttikokoa 12 ja riviväliä 1. Tällöin Holkerin kauden puheenvuoroaineisto on sivumäärällisesti huomattavasti pidempi (108 sivua) kuin

Marinin kauden puheenvuoroaineisto (51 sivua). Tämä johtuu todennäköisimmin täysistunto-keskustelujen sääntöjen muuttumisesta, sillä vuosituhannen vaihteessa vastauspuheenvuorojen maksimipituudeksi säädettiin kaksi minuuttia, jota puhemies voi omalla päätöksellään rajata vielä yhteen minuuttiin (Eduskunnan työjärjestys 2000/40 § 52). Nykyiset kansanedustajat ja ministerit joutuvat siis esittämään asiansa huomattavasti tiiviimmin kuin 1980-luvulla työskennelleet kollegansa. Toisaalta aineiston perusteella keskustelu asunnottomuudesta näyttää ylipäätään vähentyneen ja muuttuneen pintapuolisemmaksi 1980-lukuun verrattuna, mikä johtuu todennäköisesti asunnottomuusilmiön huomattavasta pienenemisestä.

4.3 Aineistolähtöinen sisällönanalyysi

Tutkimuksen analyysimenetelmänä on käytetty laadullista sisällönanalyysia. Sisällönanalyysilla voidaan selvittää, mistä aineisto kertoo ja millaisia aiheita ja teemoja siihen sisältyy. Analyysi tuottaa aineistosta selkeämmän ja tiiviimmän kuvan, joka tarjoaa uutta ymmärrystä myös tutkittavasta ilmiöstä. Aineiston selkiyttämiseksi ja tiivistämiseksi sitä pilkotaan, eritellään ja yhdistellään toistuvien teemojen ja toisaalta myös poikkeamien löytämiseksi. (Salo 2015, 169; Tuomi & Sarajärvi 2018, 78, 86, 91.) Sisällönanalyysi sopii hyvin käyttämään aineistoon, joka on sisällöltään rikasta mutta toisaalta myös massiivista ja hajanaista. Tutkimuksen on ennen kaikkea tarkoitus luoda tiivistettyjä käsityksiä valtion asunnottomuus- ja vastuukäsityksistä eri aikoina, jotta näitä käsityksiä voidaan vertailla mahdollisten muutosten tunnistamiseksi.

Sisällönanalyysi voidaan tehdä aineistolähtöisesti, teorialähtöisesti tai teoriaohjaavasti riippuen siitä, kuinka paljon analyysissa nojataan aiempaan teoriaan. Tämän tutkimuksen menetelmäksi on valittu aineistolähtöinen sisällönanalyysi, jossa aineistoa lähestytään ilman ennalta valittuja, teoriaan pohjautuvia oletuksia. Analyysi tapahtuu tällöin aineiston ehdoilla, ja havaintojen tulisi nousta aineistosta, eikä aiemmasta teoreettisesta tiedosta. Pyrkimyksenä on, että tutkijan aiempi tieto tutkittavasta ilmiöstä vaikuttaisi analyysiin ja tuloksiin mahdollisimman vähän. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 80.)

Analyysi on noudatellut Milesin ja Hubermanin (1994) kolmivaiheista aineistolähtöisen analyysin prosessia, jossa analyysi tapahtuu redusoinnin, klusteroinnin ja abstrahoinnin kautta. Aineiston kokoamisen jälkeen aloitin aineiston redusoinnin eli pelkistämisen. Kävin aineiston läpi useaan kertaan ja tarkastelin sitä eri näkökulmista saadakseni yleiskuvan sen sisällöstä ja mahdollisista toistuvista teemoista. Tämän jälkeen etsin ja merkitsin aineistosta tutkimusaiheen

kannalta olennaisia ilmauksia, jotka keräsin yhteen tekstitiedostoon ja muutin pelkistetympään muotoon. Muut, tutkimuksen kannalta epäolennaiset kohdat jätin analyysin ulkopuolelle. Monin paikoin oli vaikeaa erottaa, milloin puhutaan asunnottomuudesta ja milloin taas yleisestä asuntopolitiikasta tai muista asumisen ongelmista. Toisaalta katson, että asunnottomuutta ei voi eikä tule erotella muista asumisen haasteista, koska ne liittyvät olennaisesti toisiinsa. Kävin kuitenkin aineistosta nostamani otteet useaan kertaan läpi ja harkitsin tarkoin, liittyvätkö ne tutkimuskysymyksiin ja asunnottomuuteen.

Kerättyäni pelkistetyt ilmaukset aloitin klusteroinnin eli ryhmittelyn, jossa pelkistetyistä ilmauksista luodaan teemoja ja luokkia. Yhdistelin samankaltaisia ja samaan teemaan liittyviä ilmauksia toisiinsa alaluokiksi ja kokosin alaluokkia yläluokiksi. Ryhmittely alkaa tyypillisesti suurella määrällä pieniä luokkia, jotka yhdistyvät ja karsiutuvat tutkimuskysymyksiin vastaaviksi laajemmiksi luokiksi (Waller, Farquharson & Dempsey 2016, 136). Jatkoisin luokkien yhdistelyä niin kauan kuin se oli mielekästä, kunnes sain luotua tutkimuskysymyksiin vastaavia kokoavia käsitteitä. Klusterointi johtaakin lopulta sisällönanalyysin viimeiseen vaiheeseen eli abstrahointiin, jossa muodostetaan tutkimuskysymysten kannalta olennainen tieto (Miles & Huberman 1994, 11). Abstrahointivaiheessa on tärkeää, että tutkija ei vain luettele aineistosta löytämiään kategorioita, vaan tulkitsee havaintojaan ja tuottaa niiden pohjalta uusia teoreettisia johtopäätöksiä (Salo 2015, 171, 187).

Taulukko 1 Esimerkki sisällönanalyysin klusteroinnista

Alkuperäinen ilmaisu	Pelkistetty kuvaus	Alaluokka	Yläluokka	Pääluokka
Hallitus ei ryhtynyt sellaisiin toimenpiteisiin, jotka olisivat pysäyttäneet asunnottomien jonon kasvun.	Edellisen hallituksen toimettomuus	Epäonnistunut politiikka	Julkisen vallan toiminta	Rakenteelliset syyt
Nämä ovat sitä aikaa, kun Suomen keskusta oli hallituksessa ja täältä juontavat juurensa tämän hetken asuntopolitiikan ongelmat, eivät siis vuodesta 1987 eteenpäin	Toisen puolueen asuntopolitiikka			
Vaikeudet ovat kärjistyneet sitä mukaa, kun markkinavoimien vaikutus asumiseen on lisääntynyt.	Markkinavoimien vaikutus asumiseen	Markkinavoimat	Talouden rakenteet	
Se on varsin ikävä ulkoilmateatteri, jossa valtiolta on lumiukkona, kun markkinavoimat temmeltävät aivan vapaasti.	Hallitsemattomat markkinavoimat			

Klusteroinnista on esitetty tiivis esimerkki taulukossa 1. Tulososion luvut 5.1 ja 5.2 on jaoteltu ja otsikoitu klusteroinnissa esiin nousseiden teemojen mukaisesti. Olen ilmoittanut tulososiossa, kuinka monta kertaa kukin teema mainittiin aineistossa, koska tämä auttaa hahmottamaan, mitkä teemoista ovat keskeisimpiä ja millaisia muutoksia eri teemojen esiintyvyydessä on tapahtunut hallituskausien välillä. Tulososioon on sisällytetty myös aineisto-otteita esimerkkeinä eri teemoista. Olen lisännyt puheenvuoro-otteiden perään tunnisteeksi joko M tai K ilmaisemaan, onko ote ministerin vai kansanedustajan puheenvuorosta, sekä keskustelun päivämäärän, jotta otteet on tarvittaessa mahdollista paikantaa alkuperäisestä aineistosta. En ole maininnut otteissa puhujien nimiä tai puolueita, koska en käsittele tässä tutkimuksessa esimerkiksi puolueustan yhteyttä asunnottomuuskäsityksiin, eivätkä tällaiset tiedot ole tutkimuskysymysten kannalta olennaisia.

4.4 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus

Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus edellyttää rehellisyyttä, huolellisuutta ja tarkkuutta tutkimuksen jokaisessa vaiheessa (Tuomi & Sarajärvi 2018, 111; Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012, 6). Tutkimuksen eettisyyden keskeisimpiä kriteereitä ovat tutkimuksen suorittaminen tarkasti ja rehellisesti, hyödyn tuottaminen sekä kohtuuttoman vahingon välttäminen. Lisäksi tutkijan on pohdittava kriittisesti ja reflektiivisesti oman taustansa, kokemustensa, arvonsa ja ennako-oletustensa vaikutuksia tutkimuksen kulkuun ja tuloksiin. (Waller ym. 2016, 27–28, 53).

Eettinen harkinta alkaa jo tutkimusaiheen valitsemisesta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 114, 122). Tutkijan on esimerkiksi pohdittava, onko tutkimuksesta odotettavissa jotain hyötyä, voidaanko aihetta tutkia eettisesti ja millaisia eettisiä ongelmia tutkimuksen aikana voi nousta. Tutkijan on myös reflektoitava omaa suhdettaan tutkimukseen ja syytään tutkimuksen tekemiselle; mikä on tutkijan oma positio suhteessa tutkittavaan aiheeseen, mikä motivoi häntä aiheen tutkimiseen ja voivatko hänen motiivinsa aiheuttaa eettisesti kyseenalaisia tilanteita. Tutkimuksen kulkua ja toteutusta suunniteltaessa on myös pohdittava, mitä haittaa tutkimuksesta voi olla tutkimuksen osapuolille ja miten mahdolliset haitat voidaan minimoida. (Waller ym. 2016, 50–51, 55.) Olen valinnut tutkimuksen aiheeksi asunnottomuuteen liitetyt vastuut ensisijaisesti oman mielenkiintoni vuoksi, mutta myös siksi, että aihetta on tutkittu Suomessa hyvin vähän. Toivon tutkimuksen tuottavan uusia näkökulmia asunnottomuuden vastaiseen työhön ja selittävän, mi-

ten vastuunjako on vaikuttanut Suomen asunnottomuuspolitiikkaan. Lisäksi tutkimus voi tarjota arvokasta lisätietoa siitä, miten vastuunjako on haitannut asunnottomuuden torjumista ja miten asunnottomuuspolitiikkaa voidaan tämän osalta edelleen kehittää.

Tutkimuksen aineisto koostuu julkisesti saatavilla olevista poliittisista ohjelmista ja pöytäkirjoista. Näin ollen tutkimus ei ole edellyttänyt esimerkiksi tutkimuslupien hankkimista tai aineiston käsittelyyn liittyvää tarkempaa eettistä arviointia. Olen kuitenkin noudattanut aineiston keräämisessä ja käsittelyssä tarkkuutta ja huolellisuutta. Aineistoon on kerätty kattavasti kaikki aiheita koskettavat asiakirjat, eikä mitään ole jätetty perusteetta pois. Koska hallituksen ja eduskunnan jäsenet ovat tietoisia tuottamiensa tekstien ja puheiden julkisesta luonteesta, ei aineiston anonymisointi ole sinänsä merkityksellistä. Aineisto-otteista on kuitenkin jätetty puhujien nimet ja puolueet pois, koska näillä tiedoilla ei ole erityistä merkitystä tutkimuskysymysten kannalta.

Aineistolähtöisestä lähestymistavasta huolimatta täysin aineistolähtöinen analyysi on käytännössä mahdottomuus, eikä aiemman tiedon ja esioletusten vaikutusta tutkimukseen voida koskaan täysin estää. Jo tutkijan tekemä kysymyksenasettelu sekä aineistoon ja menetelmiin liittyvät valinnat vaikuttavat väistämättä tuloksiin. Tutkijan on siis tiedostettava oma vaikutuksensa tutkimukseen ja suhtauduttava siihen reflektiivisesti ja kriittisesti. (Salo 2015, 172, 187; Tuomi & Sarajärvi 2018, 80–81; Waller ym. 2016, 27–28.) Olen pyrkinyt vähentämään omaa vaikutustani analyysiin tarkastelemalla aineistoa ja analyysiprosessin eri vaiheita eri näkökulmista sekä aktiivisesti kyseenalaistamalla omia ennakko-oletuksiani valtion asunnottomuusvastuista ja niiden muutoksista. Koska tutkimani aihe ja käyttämäni aineisto ovat poliittisia, olen myös joutunut reflektoimaan omien poliittisten näkemysteni vaikutusta tutkimuksen kulkuun. Tavoitteenani on ollut suhtautua kaikkiin aineiston teksteihin ja puheenvuoroihin yhtä avoimesti ja uteliaasti, riippumatta siitä, minkä puolueen edustajien laatimia tai esittämiä ne ovat.

Myös tutkimuksen raportointiin liittyy lukuisia eettisiä valintoja, ja tulosten raportoinnissa on noudatettava tarkkuutta ja avoimuutta. Tutkimuksen tulokset on raportoitava selkeästi ja rehellisesti, eikä raportoinnista tule jättää mitään olennaista pois perusteetta (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012, 6; Waller ym. 2016, 53). Koska tutkimukseni koskee hyvin haavoittuvassa asemassa olevia asunnottomia ihmisiä ja heihin liittyviä asenteita, olen kokenut erityisen tärkeäksi pohtia sitä, miten kirjoitan asunnottomuudesta ja asunnottomista ihmisistä eettisesti kestäväällä tavalla. Tämä on käsittänyt muun muassa tutkimuksessa käytettyihin käsitteisiin liittyvät valinnat, jotka olen perustellut luvussa 2.

5 Asunnottomuuteen liitetyt vastuut poliittisissa ohjelmissa ja keskusteluissa

Tässä luvussa käyn läpi analyysissa esiin nousseita havaintoja. Luku on jaettu kolmeen osaan tutkimus- ja alakysymysten mukaisesti. Luvuissa 5.1 ja 5.2 vastaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen (Miten Suomen hallitukset ovat määritelleet asunnottomuuteen liittyviä vastuita?). Ensimmäisessä luvussa erittelen asunnottomuuden aiheuttamisen vastuita (mistä tai kenestä asunnottomuus johtuu) ja toisessa asunnottomuuden torjunnan vastuita (minkä tai kenen vastuulla asunnottomuuden torjuminen on). Molemmat luvut on lisäksi jaoteltu alalukuihin sisällyttämällä analyysin teemoittelun mukaisesti. Luvussa 5.3 vastaan toiseen tutkimuskysymykseen (Miten hallitusten määrittelyt asunnottomuuteen liittyvistä vastuista ovat muuttuneet vuosina 1987–2023?), eli vertailen eri hallituskausilta kerättyjä aineistoja ja tarkastelen niiden eroavaisuuksia ja samankaltaisuuksia.

5.1 Asunnottomuuden aiheuttamisen vastuut

Aineistossa puhuttiin huomattavasti vähemmän asunnottomuuden aiheuttamisen kuin sen torjunnan vastuista. Selkeimmin aineistosta nousivat esiin rakenteelliset syyt, mutta myös pieni joukko yksilöllisiksi tulkittavia syitä sekä muita syitä, joita ei voitu selkeästi luokitella rakenteellisiksi tai yksilöllisiksi (taulukko 2).

Taulukko 2 Asunnottomuuden syiden luokittelut ja esiintymiskerrat

Yläluokka	Alaluokka	Mainintoja (kpl)
Rakenteelliset syyt	Julkisen vallan toiminta	55
	Asuntomarkkinat	39
	Taloudelliset rakenteet	12
Yksilölliset syyt	Yksilön käytös ja ominaisuudet	13
Muut syyt	Muut syyt	10

5.1.1 Asunnottomuuden rakenteelliset syyt

Aineistossa esiintyi selvästi eniten asunnottomuuden rakenteellisia syitä (yhteensä 106 mainintaa). Rakenteelliset syyt olivat jaettavissa kolmeen alateemaan: julkisen vallan toiminta, asuntomarkkinat ja taloudelliset rakenteet.

Julkisen vallan toiminta

Julkisen vallan toiminta mainittiin asunnottomuuden aiheuttajaksi 55 kertaa. Suurin osa maininnoista liittyi valtion harjoittamaan politiikkaan, asuntotuotantoon sekä asumisen tukiin, minkä lisäksi kuntien toiminta sai muutamia mainintoja.

“Tällä hetkellä varsinkin pääkaupunkiseudulla ja monissa isoissa asutuskeskuksissa vallitseva vaikea asuntopula on seurausta pitkäaikaisesta väärin harjoitetusta asuntopolitiikasta.” (K 25.4.1990)

“Valitettavasti asuminen meillä Suomessa on todella kallista tänä päivänä ja monella menee tulosta reilusti yli puolet pelkkiin asumiskuluihin. Toisaalta asumiseen liittyvät tuet ovat jo pitkään laahanneet jäljessä todellisista asumismenoista” (K 2.3.2022)

Valtion, hallituksen, eduskunnan, ministeriöiden, puolueiden sekä yksittäisten poliitikkojen ja virkamiesten todettiin jo vuosikautia harjoittaneen epäonnistunutta politiikkaa, joka oli aiheuttanut asunnottomuutta. Valtion katsottiin epäonnistuneen etenkin asuntopolitiikassa, mutta myös muiden politiikan alojen huonoa hoitoa pidettiin osasyynä asunnottomuuteen. Poliitikassa oli keskitytty väärin asioihin ja suosittu hyväosaisia, eikä poliittisilla päättäjillä ollut riittävästi tahtotilaa asunnottomuuden poistamiseen. Valtio oli epäonnistunut etenkin omassa asuntotuotannossaan, vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen poistuman täydentämisessä sekä asumisen tukien kohdentamisessa. Lisäksi huonon politiikan todettiin muun muassa vähentäneen yksityisten vuokranantajien vuokraamishalua, nostaneen vuokratasoa, ajaneen ihmisiä ensisuojiin ja kaduille sekä kurjistaneen asunnottomien ja muiden huono-osaisten ihmisten elämää.

“Mitä sitten yleiseen asuntopolitiikkaamme tulee, niin sitä on kepun tuella ja johdolla viimeisten 20 vuoden aikana johdettu hyvin omistusasuntopainotteisesti ja suunnattu valtion tukea. Olisi tietysti kauhean kiva, jos keskustapuolue 8 mrd. marcan maataloustukeen menevistä tukija sääntelyjärjestelmärahoista luovuttaisi vaikka muutaman miljardin asunnottomille.” (K 5.10.1988)

“Sitä sietää toden teolla pohtia, mistä johtuu tämä tilanne, että meillä on enemmän tyhjiä asuntoja kuin asunnottomia. Kansantulo on korkeampi kuin koskaan. Kaikki on olemassa. Miksei tapahdu läpimurtoa? Läpimurtoa ei minun ymmärrykseni mukaan tapahdu siitä syystä, että on tämä onneton tilanne, joka on aikaansaatu, eli se, että hallitusta johtavat porvarit, oppositiota johtaa myös porvarit [välihuuto: Kes-kusta!] – juu, porvarit johtavat myös sitä. Suomi on aika lailla porvarillinen maa. Johtavat oikeistolaiset ovat määritelleet Suomen Euroopan kapitalistisimmaksi maaksi. Tämä oikeistolaisuus näkyy ja se myös tuntuu lähinnä asuntokurjuutena ja rahoiksi lyöntinä.” (K 16.2.1989)

Epäonnistuneesta asuntopolitiikasta syytettiin usein edellisiä hallituksia, millä myös lievennettiin nykyisen hallituksen vastuuta. Koska taustalla oli pitkään jatkunut “surkean” asuntopolitiikan kausi, oli nykyisen hallituksen mahdotonta korjata tilannetta käden käänteessä. Usein tällainen vastuuttaminen kohdistui edellisissä hallituksissa olleisiin, sittemmin oppositioon siirtyneisiin puolueisiin, joiden väitettiin muun muassa suosineen pankkeja ja omistusasujia vähäosaisten ihmisten kustannuksella. Tällaiset vastapuolta syyttelevät puheenvuorot ovat sinänsä tavanomainen osa täysistuntojen teatteria sekä äänestäjiin vetoamista ja oman puolueen imagon kohentamista (ks. esim. Pekonen 2011). Toisaalta aineistossa oli myös useita mainintoja, joissa vastuutettiin senhetkistä hallitusta, johon puhujan omakin puolue kuului. Lisäksi vastuuttamista kohdistettiin tuleviin hallituksiin, joiden tuli varmistaa, että asunnottomuus huomioidaan myös seuraavalla hallituskaudella. Vastuussa eivät siis olleet vain tietyt hallitukset, vaan kaikki poliitikantekijät.

“Kuitenkin on myönnettävä, että asunnottomien määrä ei ole vähentynyt asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Osaltaan tähän on vaikuttanut se, että kunnat eivät ole osoittaneet riittävästi mielenkiintoa asunnottomien tilanteen parantamiseen.” (M 24.10.1990)

“Tässä kunnilla on keskeinen rooli kaavoituksen kautta. Liian usein arvokasta tonttimaata luovutetaan suoraan voittoa tahkoaville gryndereille samaan aikaan, kun kuntien oma asuntorakentaminen vähenee ja asuntokanta myös rapistuu.” (K 2.3.2022)

Valtion ohella julkisen vallan toimijoista nimettiin kunnat (kahdeksan mainintaa). Kuntia kritisoitiin etenkin puutteellisesta asunnottomuustyöstä sekä huonosti hoidetusta kunnallisesta asuntopolitiikasta. Aineistossa muun muassa todettiin, että asunnottomuuden torjunta ei ollut kiinnostanut kuntia ja että kunnat olivat maapolitiikallaan sekä rapistaneet asuntokantaa että hidastaneet uutta asuntotuotantoa. Pieni osa maininnoista oli vahvasti kuntia syyttäviä ja valtion vastuuta etäännyttäviä. Valtion todettiin yrittäneen parhaansa asunnottomien ihmisten tilanteen

parantamiseksi, mutta kunnat eivät olleet täyttäneet omia vastuitaan. Kuitenkin kuntien vastuusiin liittyvä puhe oli selvästi vähemmistössä valtion vastuisiin verrattuna.

Asuntomarkkinat

Toinen rakenteellisten syiden teema oli asuntomarkkinat. Asuntomarkkinoilla vaikuttaviksi asunnottomuutta aiheuttaviksi tekijöiksi nimettiin muun muassa asuntopula, asumisen korkeat kustannukset sekä yritysten ja rahoituslaitosten toiminta.

“Vaparaahoitteisten vuokra-asuntojen tarjonta on vähentynyt niin suuressa määrin, ettei valtion lainoittama vuokra-asuntotuotanto ole pystynyt täyttämään vajausta”
(Asunto-olojen kehittämisohjelma vuosille 1987–1991)

Useimmat asuntomarkkinoihin liittyvät maininnat kytkeytyivät tavalla tai toisella asuntopulaan ja asumisen korkeisiin kustannuksiin. Asuntopulan ja asumisen kustannusten ei nähty piinaavan vain asunnottomia ihmisiä, vaan uhkaavan myös muita pienituloisia ihmisiä ja koko yhteiskuntaa. Asuntomarkkinoihin liittyvät maininnat kytkeytyivät usein joko valtion vastuun etäännyttämiseen tai valtion vastuuttamiseen. Valtion todettiin tehneen parhaansa, lisänneen omaa asuntotuotantoaan sekä säädelleen yleistä vuokratasoa, mutta tämäkään ei riittänyt asuntomarkkinoiden ailahtelun tasapainottamiseen. Päinvastoin vapaat asuntomarkkinat olivat vaikeuttaneet myös valtion harjoittamaa asuntopoliittikkaa esimerkiksi nostamalla rakentamisen kustannuksia. Toisaalta monessa maininnassa vapaiden asuntomarkkinoiden ongelmien katsottiin johtuvan ainakin osittain valtion asuntopoliittisista toimista, kuten vuokrasääntelystä ja verotuksesta, jolloin viimesijainen vastuu kuului valtiolle.

“Vähätellä ei voi myöskään asuntokysymyksessä sitä, että rakennusliikkeiden ahneus rakentamisesta tulevien voittojen suhteen on kasvanut hillittömäksi. Asuntojen hinnat ovat kohonneet tavalla, joka ei voi olla sidoksissa mihinkään järjelliseen perustaan. – – Kun kovan rahan rakennustarve riittää hyvinkin työllistämään rakennusliikkeet korkein kattein, ei ole uskottavaa, että ne uhraisivat kapasiteettiaan sosiaaliselle asuntotuotannolle kohtuullisin kustannuksin.” (K 5.10.1988)

“Asuntoluottojen ja asuntojen kysynnän kasvua vauhditti pankkien suorastaan holtiton tapa tyrkyttää lainoja kansalaisille vuoden 1988 aikana. Ajallisesti hieman myöhemmin alkanut korkojen nousu on merkinnyt suurta lisälaskua velallisille mutta samalla räjähdysmäistä korkotulojen kasvua pankeille. Tämä ei kuitenkaan tunnu vielä riittävän, vaan pankit haluavat rohmuta myös aiemmilta asiakkailta lisää nostamalla peruskorkosidonnaisten asuntoluottojen korkoja.” (K 25.4.1990)

Yhdeksi asuntomarkkinoilla vaikuttavaksi asunnottomuuden aiheuttajaksi mainittiin yritysten ja rahoittajien toiminta. Yrityksillä viitattiin rakennusliikkeisiin ja suurvuokranantajiin, rahoittajilla taas pankkeihin, rahoituslaitoksiin ja sijoittajiin. Lähes kaikkia yrityksiin ja rahoittajiin liittyviä mainintoja yhdisti sama teema: ahneus. Rakennusliikkeiden todettiin pyrkineen kohtuuttoman suuriin voittoihin, mikä oli nostanut rakentamisen hintaa ja hidastanut sekä yksityistä että julkista asuntotuotantoa. Myös suurvuokranantajat olivat syyllistyneet ahneuteen ja ajaneet ihmisiä kadulle tavoitellessaan mahdollisimman suurta vuokratuottoa. Pankkeja ja rahoittajia syytettiin muun muassa liian innokkaasta lainoituksesta, kohtuuttomista lainaehdoista ja spekulatiivisesta sijoittamisesta, jolla ne nostivat asumisen hintaa ja pahensivat asuntopulaa. Yritysten ja rahoittajien toimintaa kutsuttiin usein "keinotteluksi", jolla tarkoituksellisesti nostettiin asumisen hintaa, heikennettiin asuntokantaa ja samalla ajettiin ihmisiä asunnottomiksi.

Yrityksiin ja rahoittajiin liittyvistä maininnoista lähes kaikki olivat siis vahvasti kyseisiä tahoja vastuuttavia. Yritysten ja rahoittajien todettiin toimineen häikäilemättömästi, epäeettisesti ja asunnontarvitsijoiden hätää hyväksi käyttäen. Yksittäisissä maininnoissa tällä myös etäännytetettiin julkisen vallan ja valtion vastuuta; julkisen vallan ei ollut mahdollista rakentaa riittävästi kohtuuhintaisia asuntoja, koska yritykset ja pankit eivät suostuneet matalatuottoisiin rakennusprojekteihin. Toisaalta monissa puheenvuoroissa myös vastuutettiin julkista valtaa. Valtion todettiin antaneen yrityksille ja pankeille liikaa vapauksia, vaikka oli odotettavissa, että tämä johtaisi keinotteluun ja vähäosaisten hyväksikäyttöön. Jatkossa valtion oli kiristettävä otettaan yrityksistä ja rahoittajista ja vähennettävä asunnottomien ihmisten kustannuksella tapahtuvaa keinottelua. Vaikka asunnottomuuden aiheuttamisesta siis vastuutettiin yrityksiä ja rahoittajia, jaettiin osa vastuusta myös julkiselle vallalle.

Taloudelliset rakenteet

“Muuttuneet rahoitusmarkkinat ovat rajusti muuttaneet myös asuntojen hankkimisen mahdollisuuksia, samalla kun korkeat hinnat ja korkeat korot ovat johtamassa perheet ja asunnonhankkijat taloudelliseen ahdinkoon.” (K 18.12.1987)

“Välikysymyksessä väitetään mitenkään sitä perustelematta, että hallitus olisi kiihdyttänyt omilla toimenpiteillään asuntojen hintojen nousua. Hintojen nousun syistä ei ole saatavissa tarkkaa tietoa, koska viime kädessä on kyse yksittäisten kansalaisten uskosta arvonnousun jatkumiseen. Vakaa taloudellinen kehitys tietysti luo osaltaan tätä optimismia.” (K 4.10.1988)

Muita rakenteellisia tekijöitä olivat taloudelliset muutokset, markkinavoimat ja tulonjako. Markkinavoimien ja talouden muutosten väitettiin muun muassa aiheuttaneen asuntopulaa, nostaneen asumisen hintaa sekä lisänneen epäoikeudenmukaisuutta. Markkinavoimien todettiin saanelevan, kuka asunnon saa ja mihin hintaan, mitä pidettiin kohtuuttomana. Vaikka perisyöllisenä pidettiin epämääräisiä ja anonyymejä markkinavoimia, kohdistui vastuuttaminen usein julkiseen valtaan. Valtiota kritisoitiin siitä, että se ei ollut varautunut taloudellisten muutosten aiheuttamiin ongelmiin, vaan oli päästänyt markkinavoimat tekemään tuhojaan asuntomarkkinoilla. Valtiolta ja hallitukselta vaadittiin myös toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi sekä tiukempaa kontrollia markkinavoimista. Toisaalta yksittäisissä puheenvuoroissa myös etäännytetttiin valtion vastuuta. Näissä maininnoissa todettiin, että valtio ei mahtanut mitään asunto-ongelmille, koska viime kädessä kyse oli kysynnän ja tarjonnan laista sekä yleisestä taloudellisesta kehityksestä.

“Asunnottomuus tai huonosti asuminenhan on tulonjakokysymys. – – Mehän tiedämme kaikki, että jos on rahaa, niin myös asuu hyvin, asuu merinäkölalalla Helsingissä tai missä tahansa. Jos on riittävästi kahisevaa, niin asuminenhan ei ole mikään ongelma. Asumisen ongelma on niillä ihmisillä, joilla ei ole rahaa, joilla ei ole maksukykyä. Näitä perheitä on kymmenittäin hajotettu helsinkiläisiin matkustajakoteihin. Se johtuu yksinomaan siitä, että ei ole rahaa. Asuntoja on huomattavasti enemmän tyhjinä kuin mitä on asunnottomia eli kysymys on aivan läpipoliittinen tulonjakokysymys. Minulla ei ole mitään asumisongelmia. Pääministerillä ei varmasti ole mitään ongelmia eikä varmasti kenelläkään muullakaan, jotka ovat tässä salissa salissa ainakin täällä alakerrassa. Se on puhtaasti tulonjakokysymys, ja niin kauan kuin tulonjakokysymyksiin ei puututa, asunnottomuus ja asuntokurjuus jatkuvat.” (K 8.2.1989).

Tulonjaon ongelmat mainittiin asunnottomuuden aiheuttajaksi kolme kertaa, mutta kyseessä oli saman puhujan kolme eri puheenvuoroa. Puhuja totesi tulonjaon epätasa-arvoisuuden johtavan yksilöiden taloudellisiin ongelmiin, mikä vaikeuttaa asumisen kustannuksista selviämistä ja johtaa lopulta asunnottomuuteen. Vaikka asunnottomuuden laukaisevana tekijänä ovat tällöin yksilön taloudelliset ongelmat, ei puhuja vastuuttanut yksilöitä, vaan rakenteellista tulonjakoa. Puhujan mukaan myös viimesijainen vastuu on tällöin julkisella vallalla, jonka on tulonjakoa tasaamalla torjuttava asunnottomuutta.

Rakenteelliset tekijät olivat aineistossa eniten mainittu asunnottomuuden aiheuttaja. Aineiston perusteella poliittiset päättäjät tunnistavat monia asunnottomuuden rakenteellisia syitä, kuten

asuntopulan, asumisen korkeat kustannukset sekä julkisen asuntotuotannon ja etuuksien puutteet (ks. esim. Giano ym. 2019; Lehtonen & Salonen 2008). Toisaalta aineistosta jäi myös kokenaan puuttumaan monia keskeisiksi tunnistettuja rakenteellisia tekijöitä, kuten asumis- ja mielenterveyspalveluiden puutteet ja syrjintä (Giano ym. 2019, 698, 702; Piat ym. 2015, 2368). Rakenteiden roolia lieventävää puhetta oli varsin vähän, eikä yhdessäkään puheenvuorossa esimerkiksi esitetty, etteikö rakenteilla olisi mitään tekemistä asunnottomuuden kanssa. Rakenteellisista tekijöistä eniten mainintoja sai julkisen vallan toiminta, ja etenkin valtiota vastuutettiin asunnottomuuden aiheuttamisesta. Usein kritiikki kohdistui toisiin puolueisiin ja edellisiin hallituksiin, mutta senhetkisiäkin vallanpitäjiä vastuutettiin asunnottomuuden aiheuttamisesta ja ylläpitämisestä. Myös muihin rakenteisiin liittyviin mainintoihin sisältyi usein julkisen vallan vastuuttamista. Asuntopulain ja talouden rakenteiden todettiin olevan epäoikeudenmukaisia ja aiheuttavan asunnottomuutta, mutta harvassa maininnassa odotettiin, että nämä rakenteet itse muuttaisivat toimintaansa. Sen sijaan tilanteen muuttamisesta vastuutettiin valtiota, jonka tuli kiristää otettaan muista rakenteista ja varmistaa, että ne eivät aiheuttaisi enää enempää asunnottomuutta ja kurjuutta.

5.1.2 Asunnottomuuden yksilölliset syyt

Asunnottomuuden yksilöllisiä syitä mainittiin aineistossa 13 kertaa. Yksilöllisiä syitä olivat taloudelliset ongelmat, asumisen haasteet, oma tahto, päihdeongelmat ja epäsosiaalinen käytös, jotka kaikki saivat yksittäisiä mainintoja.

“Asunnottomuuden luonne on muuttunut asuntopulasta haasteeksi pitää asunto, ja asumisneuvonnan avulla pystytään ehkäisemään häätöjä, mikä on aivan avainasemassa asunnottomuuden vähentämisessä.” (K 13.9.2022)

Asunnottomuus yhdistettiin taloudellisiin ongelmiin, kuten velkaantumiseen, maksamattomiin vuokriin ja niistä johtuviin häätöihin, sekä epämääräisempiin asunnon pitämisen vaikeuksiin. Maininnoissa ei eritelty, miten taloudelliset ongelmat tai asumisen haasteet syntyvät ja johtuvatko ne esimerkiksi yksilöiden käytöksestä vai laajemmista rakenteellisista ongelmista. Vaikka asunnottomuuden laukaisevan syyn todettiin olevan yksilöiden toiminnassa, juurisyyt ja vastuu näistä jäivät siis epäselviksi. Toisaalta asumisen haasteisiin liittyvässä puheessa esiintyi myös rakenteiden vastuun etäännyttämistä ja yksilöiden vastuun lisäämistä. Joissakin puheenvuoroissa puhuttiin jopa asunnottomuuden luonteen muuttumisesta asuntopulasta “haas-

teeksi pitää asunto”. Näiden puheenvuorojen mukaan kyse ei siis ole enää niinkään rakenteellisesta asunnonjaon ongelmasta, vaan jonkinlaisesta kyvyttömyydestä asua ilman hädetyksi tulemista.

“– – Tampereella niin kuin monessa muussakin kaupungissa osa luetteloiduista asunnottomista on sellaisia henkilöitä, joille ei voida järjestää normaalia, tavanomaista asuntoa. He eivät niissä viihdy, he ovat Viinikanlahden liekkimajan asukkaita – valitettavasti kaikella ihmiskunnioituksella heitä kohtaan.” (K 16.2.1989)

“Tämä asiahan, että yhteiskunnassamme on tuhansia asunnottomia, on sinänsä todella surullinen. Toki sekin pitää muistaa, että osa on asunnoton jopa vähän omasta tahdostaan eikä tavallaan huoli apua siihen omaan asunnottomuuteensa.” (K 13.9.2022)

Yksilöiden oma halu olla asunnottomia mainittiin aineistossa kahdesti. Toisen maininnan luokittelu on kuitenkin häilyvä, sillä puhujan mukaan osa asunnottomista ihmisistä “ei viihdy” tavanomaisissa asunnoissa. On epäselvää, mitä puhuja tarkoittaa viihtymisellä, eikä kyse ole välttämättä omasta tahdosta, vaan esimerkiksi asumisen taitojen puutteesta. Toinen maininta oli sen sijaan suorasukaisempi ja selkeämmin yksilöitä vastuuttava. Puhuja totesi, että osa asunnottomista ihmisistä haluaa olla asunnottomia eikä huoli minkäänlaista apua. Koska nämä yksilöt ovat valinneet asunnottomuuden ja kieltäytyvät tarjotusta avusta, ovat he myös julkisen vallan vastuun ulkopuolella.

“– – monen on vaikea saada asunto esimerkiksi – – päihdeongelman tai luottotiedottomuuden vuoksi. Samaan aikaan Suomessa joka kymmenes asunto on silti vailla vakituista asukasta, eli puhutaan jopa sadoistatuhansista tyhjästä asunnoista, vaikka asunnottomien määrä kuitenkin mitataan tuhansissa.” (K 2.3.2022)

Päihdeongelmat esitettiin asunnottomuuden syyksi vain kahteen otteeseen, huolimatta siitä, että tutkimuksissa päihderiippuvuudet on todettu merkittävimmäksi yksilölliseksi asunnottomuuden riskitekijäksi (ks. luku 2.4). Molemmissa maininnoissa sävy oli hyvin toteava, eivätkä puhujat eritelleet, miten päihdeongelma johtaa asunnottomuuteen tai kenen syytä on, että päihderiippuvaiset päätyvät asunnottomiksi. Lisäksi puhujat yhdistivät asunnottomuuteen myös rakenteellisia tekijöitä ja ehdottivat asunnottomuuden torjumiseksi rakenteellisia muutoksia. Vaikka puhujat siis pitivät yhtenä asunnottomuuden syynä yksilön päihdeongelmaa, eivät he selväsanaisesti syyllistäneet tai vastuuttaneet yksilöitä asunnottomuudesta.

“Merkittävä syy vuokraushaluttomuuteen yleisesti tuntui olevan se, että vuokranantajat pelkäävät sovitun vuokran sijasta pitkän häätömenettelyn jälkeen saavansa tuottona vain erilaisilla taideteoksilla varustetun ja muutenkin kelvottomasti käytetyn huoneiston. – – Sellaisten ihmisten määrä vuokramarkkinoilla, jotka ovat kyvyttömiä ja erityisesti haluttomia vuokranmaksuun, on luonnollisesti vähäinen verrattuna asioistaan huolehtivien vuokralaisten määrään. Mutta sellaisten ensin mainittujen vuokralaisten osuus, joilla vuokranmaksuhalukkuuden korvaavat taiteelliset lahjat, on omiaan herättämään epäluuloja, jotka sitten vaikeuttavat asuntojen saamista maksuhalukkaiden ja ns. kunnollisten vuokralaisten käyttöön.” (K 9.6.1987)

Epäsosiaalinen käytös mainittiin asunnottomuuden aiheuttajaksi kerran. Puhujan mukaan vuokra-asuntopula oli syntynyt osittain siksi, että vuokraajien vähemmistö oli huonolla käytöksellään tehnyt vuokranantajista epäluuloisia ja haluttomia vuokraamaan asuntojaan. Huonokäytöksiset vuokralaiset olivat kieltäytyneet maksamasta vuokriaan ja olivat sen sijaan käyttäneet “taiteellisia lahjojaan”, eli sotkeneet ja tuhonneet asuntoja. Vaikka puhuja korosti puhuvansa asunnontarvitsijoiden vähemmistöstä, on puheenvuoro vahvasti yksilöitä vastuuttava. Puhujan mukaan tämä huonosti käyttäytyvä vähemmistö ei ollut toiminnallaan vaikeuttanut vain omaa tilannettaan, vaan tehnyt asunnon löytämisestä vaikeaa kaikille. Yksilöiden huono käytös oli siis johtanut laajempaan rakenteelliseen asuntopulaan.

Yhteenvedona voidaan todeta, että asunnottomuuden yksilöllisistä syistä puhutaan poliittisessa kontekstissa varsin vähän. Lisäksi yksilöllisistä syistä puhutaan usein ympäripyöreästi ja pinnallisesti, jolloin niihin liittyvät vastuut jäävät epäselviksi. Se, että asunnottomuuden todetaan johtuvan esimerkiksi yksilön velkaantumisesta tai päihdeongelmasta, ei vielä tarkoita, että yksilöä vastuutettaisiin asunnottomuudestaan. Puhuja voi yhtä lailla pitää ongelmallisena sitä, että yhteiskunnan rakenteet eivät tue velkaantuneita ja päihderiippuvaisia ihmisiä riittävästi ja ehkäise heidän asunnottomuuttaan. Selvästi yksilöitä vastuuttavia olivat vain omaan tahtoon, epäsosiaaliseen käytökseen ja asunnottomuuden luonteen muuttumiseen liittyvät maininnat, joita oli hyvin harvassa. Kaiken kaikkiaan yksilöiden vastuuttaminen asunnottomuuden aiheuttamisesta on siis tämän aineiston perusteella erittäin harvinaista.

Toisaalta, kun asunnottomuuden yksilöllisistä syistä puhutaan vähän, jää epäselväksi, kuinka hyvin poliittiset päättäjät lopulta tuntevat asunnottomuuden yksilöllisiä riskitekijöitä ja missä määrin tämä vaikuttaa luotuun politiikkaan. Asunnottomuuden syyksi ei mainittu kertaakaan esimerkiksi mielenterveyden häiriöitä ja traumaattisia kokemuksia, ja myös päihdeongelmat

saivat hyvin vähän mainintoja, vaikka näiden on tutkimuksissa todettu olevan merkittäviä riskitekijöitä (ks. luku 2.4). Jos yksilöllisiä riskitekijöitä ei tunneta riittävästi, voi tällä olla negatiivinen vaikutus asunnottomuuden torjuntaan ja esimerkiksi asunnottomuutta ehkäisevien palveluiden kohdentamiseen.

5.1.3 Muut asunnottomuuden syyt

Aineistossa oli joitakin mainintoja, joita ei voitu luokitella selkeästi yksilöllisiin tai rakenteellisiin syihin ja joissa myös vastuu jäi usein epäselväksi. Näihin asunnottomuuden syihin sisältyivät lähisuhteiden ongelmat, laitoksesta vapautuminen, sisäilmaongelmat, koulupudokkuus, syrjäytyminen ja vähemmistöön kuuluminen.

“Merkittävä osa, todennäköisesti jopa enemmistö, asunnottomista on kuitenkin ihmisiä, joilla on virallinen osoite mutta jotka eivät syystä tai toisesta voi olla kotona. Kotiin voi liittyä esimerkiksi runsasta päihteiden käyttöä tai väkivallan uhkaa. Varsinkin nuorten asunnottomuudessa tämä on tavallista.” (K 25.3.2021)

Lähisuhteiden ongelmina mainittiin avioerot, läheisten päihdekäyttö ja väkivaltaisuus sekä naapuririidat. Lähisuhteiden ongelmien todettiin sekä johtavan asunnon menetykseen että haittaavan asunnossa oleilua ja johtavan näin asunnottomuuteen. Yhdessä puheenvuorossa läheisten käytös nostettiin jopa keskeisimmäksi asunnottomuuden syyksi. Puhujan mukaan enemmistöllä asunnottomista ihmisistä on asunto, jossa he eivät voi oleilla läheistensä käytöksen vuoksi. Tilastotiedon mukaan todellisuus vaikuttaa kuitenkin päinvastaiselta, sillä enemmistö Suomen asunnottomista ihmisistä majoittuu juuri perheen, sukulaisten, ystävien ja tuttavien luona, koska eivät ole saaneet omaan tulotasoonsa sopivaa asuntoa tai eivät kykene asumaan itsenäisesti (ks. esim. ARA 2023b; Josefsson 2008). Vaikka merkittävä osa asunnottomuudesta siis johtuu rakenteellisista asunnonjaon ja palvelutarjonnan puutteista, tässä puheenvuorossa vastuu siirretään rakenteista yksilöiden lähipiiriin.

“– – eli vankilasta vapautuvien vankien asemasta. Heistä todella merkittävä osa tällä hetkellä vapautuu suoraan asunnottomuuteen: joka kolmas vanki vapautuu asunnottomuuteen. Se tarkoittaa, että tuhat vankia vuosittain vapautuu suoraan asunnottomuuteen. Se helposti ajaa heitä suoraan uusien rikosten pariin.” (K 1.12.2022)

Laitoksesta vapautuminen mainittiin asunnottomuuden syyksi kahdesti. Ensimmäisessä maininnassa asunnon saamisen todettiin olevan vaikeaa yksilön palatessa laitoksesta, erittelemättä

mitä laitoksia tällä tarkoitetaan, ja toisessa maininnassa vankilasta vapautumisen todettiin johtavan usein asunnottomuuteen. Maininnoissa ei eritelty sen tarkemmin, miten ja miksi laitoksesta vapautuminen johtaa asunnottomuuteen tai mistä ja kenestä tämä johtuu, jolloin myös vastuut jäivät epäselviksi. Näin ollen mainintoja ei myöskään voitu selkeästi luokitella rakenteellisiksi tai yksilöllisiksi asunnottomuuden syiksi.

“Pidän erittäin tärkeänä, että myös erilaisten erityisryhmien, kuten esimerkiksi sisäilmasairaiden, asunnottomuuden torjunta ja asumiskelpoisten asuntojen saaminen järjestetään huomattavasti nykyistä paremmin. Meillä on aivan liikaa asunnottomia, ja osa tästä asunnottomuudesta johtuu myös siitä, että meillä ei ole Suomessa kaikille terveitä asuntoja tarjolla.” (K 8.11.2019)

Myös sisäilmaongelmien aiheuttama asunnottomuus mainittiin aineistossa kahdesti. Sisäilmaongelmien takia asunnottomiksi joutuneiden todettiin olevan uusi mutta kasvava erityisryhmä, johon tuli kiinnittää erityistä huomiota. Vastuun näkökulmasta molemmat puheenvuorot olivat neutraaleja, eikä niissä vastuutettu mitään tahoa sisäilmaongelmien ja niiden tuottaman asunnottomuuden aiheuttamisesta. Tutkimustieto sisäilmaongelmien aiheuttamasta asunnottomuudesta on lähes olematonta. Ainoa saatavilla oleva tutkimus näyttää olevan vuonna 2019 kuntatyöntekijöillä teetetty kyselytutkimus, jossa noin seitsemän prosenttia vastanneista arveli sisäilmaongelmien aiheuttavan nuorten asunnottomuutta kunnassaan (Mäki 2019). Sisäilmaongelmat näyttävät siis aiheuttavan asunnottomuutta ja olevan sinänsä merkityksellinen ilmiö, mutta ilmiön harvinaisuuteen nähden on erikoista, että se mainittiin aineistossa jopa kahdesti, eli yhtä monta kertaa kuin esimerkiksi päihdeongelmat, joiden on todettu olevan merkittävin asunnottomuuden riskitekijä.

“Tavoitteena on myös puolittaa asunnottomuus vuoteen 23 mennessä, ja siitä kuulumme kovin positiivisia kommentteja, mutta kannattaa muistaa, että asunnottomuus ei koskaan tule häviämään, elleimme saa niitä asunnottomuuden juurisyitä kitkettyä. Niin kauan kuin on osattomuutta, koulupudokkuutta – – ja niin edelleen, aina tulee uusia asunnottomia” (K 15.12.2020)

“Asunnottomuus on yksi syrjäytymisen vakavia syitä ja seurauksia” (K 2.3.2022)

“Tässä julkisten vuokrayhtiöiden tärkeys on korostunut, sillä monen on vaikea saada asunto esimerkiksi vähemmistöön kuulumisen, päihdeongelman tai luottotiedottomuuden vuoksi.” (K 2.3.2022)

Muiksi asunnottomuuden syiksi mainittiin koulupudokkuus, syrjäytyminen ja vähemmistöön kuuluminen. Näiden syiden vastuut jäivät epäselviksi, sillä puhujat eivät tarkentaneet, johtuvatko nämä ongelmat ja niistä seuraava asunnottomuus yksilöstä, yhteiskunnasta vai jostain muusta. Esimerkiksi syrjäytymisen katsotaan asunnottomuustutkimuksessa johtuvan yleensä rakenteista ja niiden vuorovaikutuksesta yksilöllisten tekijöiden kanssa, mutta poliittisessa keskustelussa syrjäytymispuhetta käytetään myös häivyttämään rakenteiden roolia ja vastuuttamaan yksilöitä (Farrugia & Gerrard 276; Flint 2006, 26). “Vähemmistöön kuuluminen” taas viittaa todennäköisesti asuntomarkkinoilla tapahtuvaan syrjintään, mutta se voi tarkoittaa myös yksilön vaikeutta ja haluttomuutta sopeutua valtaväestön normeihin.

Aineistossa esiintyi siis yksittäisiä asunnottomuuden syitä, joita ei voitu luokitella selkeästi yksilöllisiksi tai rakenteellisiksi. Näin ollen myös näihin syihin liittyvät vastuut jäivät epäselviksi. Sen sijaan, että näitä syitä yritettäisiin jaotella mustavalkoisesti rakenteellisiin ja yksilöllisiin, luokittelu asunnottomuuden sosioekologisen selitysmallin mukaisesti voi olla mielekkäämpää. Sosioekologisessa selitysmallissa asunnottomuuden aiheuttajat luokitellaan yksilöllisiin, rakenteellisiin, institutionaalisiin ja yksilöiden välisiin tekijöihin, jotka vuorovaikuttavat toistensa kanssa asunnottomuutta aiheuttaen (ks. luku 2.4). Laitoksesta vapautuminen ja mahdollisesti myös koulupudokkuus olisivat täten luokiteltavissa institutionaaliseksi tekijöiksi ja lähisuhteiden ongelmat yksilöiden väliseksi tekijöiksi. Sen sijaan sisäilmaongelmat, syrjäytyminen ja vähemmistöasema voidaan luokitella monitahoisiksi ja monimutkaisiksi tilanteiksi, joihin vaikuttaa sekä rakenteellisia, yksilöllisiä, yksilöiden välisiä että institutionaalisia tekijöitä. Kuitenkin näitä syitä esiintyi aineistossa erittäin vähän ja ne mainittiin vain pintapuolisesti, joten tämän perusteella ei voida todeta, että asunnottomuuden sosioekologisuus tunnistettaisiin politiikassa erityisen hyvin. Sen sijaan asunnottomuuden selittäminen vaikuttaa olevan yksipuolista ja painottuvan etenkin rakenteellisiin syihin.

5.2 Asunnottomuuden torjunnan vastuut

Asunnottomuuden aiheuttamisesta vastuutettiin siis eniten rakenteellisia tekijöitä, mikä heijastui myös asunnottomuuden torjunnan vastuisiin. Läpi aineiston vallitsi laaja yhteisymmärrys siitä, että asunnottomuutta torjutaan ensisijaisesti rakenteellisilla ratkaisuilla, joiden toteuttaminen katsottiin useimmiten julkisen vallan vastuuksi. Muiden tahojen vastuut saivat verrattain

hyvin vähän mainintoja, ja esimerkiksi yksilöitä ei vastuutettu asunnottomuuden torjunnasta kertaakaan (taulukko 3). Asunnottomuuden torjunnan vastuut on jaoteltu aineiston teemojen mukaisesti julkisen vallan vastuisiin, yksityisen ja kolmannen sektorin vastuisiin sekä niin sanottuihin epävastuisiin.

Taulukko 3 Asunnottomuuden torjunnan vastuiden luokittelut ja esiintymiskerrat

Yläluokka	Alaluokka	Mainintoja (kpl)
Julkisen vallan vastuut	Valtion ja hallituksen vastuut	144
	Kuntien vastuut	40
	Jaetut vastuut	12
	Alueiden vastuut	4
Yksityisen ja kolmannen sektorin vastuut	Yksityissektorin vastuut	10
	Kolmannen sektorin vastuut	7
Epävastuut	Vastuunsiirrot	12
	Epäselvät vastuut	11

5.2.1 Julkisen vallan vastuut

Julkista valtaa vastuutettiin asunnottomuuden torjunnasta yhteensä 200 maininnassa. Julkisen vallan vastuut olivat jaettavissa valtion ja hallituksen vastuisiin, kuntien vastuisiin, jaettuihin vastuisiin sekä alueellisiin vastuisiin.

Valtion ja hallituksen vastuut

“– mielestäni pitää nyt kaikilta kanteilta selvittää tämä mahdollisuus muuttaa lainsäädäntöä, koska kyse on siitä, onko meidän asuntopolitiikkamme oikeudenmukaista, onko se ajantasaista ja onko se kohtuullista. Keskustalle on erittäin tärkeää, että niin Helsingissä kuin koko maassa jokaisella on mahdollisuus kohtuuhintaiseen asumiseen, ja hallituksen tulee tehdä sellaista aktiivista asuntopolitiikkaa, jolla mahdollistetaan kohtuuhintainen asuminen kaikille.” (K 8.11.2019)

Julkisen vallan tahoista eniten vastuutettiin valtiota ja sitä edustavaa hallitusta. Valtakunnallinen asuntopolitiikka nähtiin keskeisimmäksi keinoksi torjua asumisen ongelmia, ja hallitusta, ministeriöitä ja yksittäisiä ministereitä vastuutettiin asuntopolitiikan tehostamisesta. Valtion ja

hallituksen vastuiksi nimettiin muun muassa asuntotuotanto, asumisen taloudellinen tukeminen, asunnottomuustyön rahoittaminen sekä kuntiin, asuntomarkkinoihin ja muihin rakenteisiin kohdistuva vaikuttaminen.

“Mikä puolue ikinä istuukaan hallituksessa tulevalla kaudella, toivon, että näistä samoista tavoitteista pidetään kiinni ja asunnottomuus Suomesta saadaan poistettua. Koti, asuminen, on ihmisoikeus.” (M 13.9.2022)

Useimmiten valtion vastuuttaminen kohdistui senhetkiseen hallitukseen. Hallitukset ja niihin kuuluvat ministerit vastuuttivat itse itseään sekä asuntopoliittisissa ohjelmissa että puheenvuoroissa. Hallituspuolueisiin kuuluvat kansanedustajat taas osoittivat kannatustaan hallituksen vastuunkannolle, kritisoivat hallitusta vastuun välttelystä ja vaativat hallitusta kantamaan suurempaa vastuuta. Monissa puheenvuoroissa hallituspuolueiden edustajat myös kiittelivät hallitusta asunnottomuuden vähentämisestä ja toivoivat työn jatkuvan tulevaisuudessakin. Toisaalta aineistossa vastuutettiin muutamaan otteeseen myös oppositiota, eduskuntaa ja seuraavaa hallitusta. Tällöin vastuuttaminen kohdistui siis edelleen valtioon ja poliittisiin päättäjiin, mutta senhetkisen hallituksen vastuuta rajoitettiin siirtämällä sitä esimerkiksi seuraavalle hallituskoonpanolle.

“Asunnottomia on esimerkiksi Helsingissä tällä hetkellä arvioiden mukaan noin 8 000 henkeä. Tämä on kansallinen häpeä. Suomen kaltaisessa pohjoisessa ja ilmastoltaan kylmässä maassa ei tulisi sallia täydellistä asunnottomuutta. Valtiovallan tulisi pikaisesti osoittaa riittävät määrärahat niin, että asunnottomille pystyttäisiin rakentamaan asuntoloita ja tukiasuntoja siten, että asunnottomuus pystyttäisiin poistamaan täydellisesti lähimpien viiden vuoden aikana. Tämä ei Suomen kaltaisessa korkean elintason maassa olisi ylivoimainen tehtävä.” (K 8.2.1989)

Valtiota vastuutettiin etenkin sosiaalisesta asuntotuotannosta ja asumisen taloudellisesta tukemisesta. Ohjelmissa hallitukset asettivat itselleen tavoitteita asuntotuotannon suhteen, ja puheenvuoroissa hallituspuolueiden edustajat sekä kiittelivät hallitusta hyvistä tavoitteista että vaativat tavoitteiden täyttämistä ja korottamista. Valtion rahoittaman sosiaalisen asuntotuotannon katsottiin olevan keskeisin keino vähentää asuntopulaa ja siten torjua asunnottomuutta. Monesti valtion asuntotuotanto esitettiin vastavoimaksi vapaiden markkinoiden asuntotuotannolle, jonka katsottiin jakautuvan epäoikeudenmukaisesti ja ennemmin aiheuttavan asunnottomuutta kuin torjuvan sitä. Valtion tuli myös omalla tuotannollaan täydentää vapaiden markkinoiden asuntotuotantoa, jos se oli riittämätöntä tai väärin kohdistettua.

“Pallo on jatkossa kunnilla, mutta hallitus kannustaa ja tukee tällä esityksellä kuntien mahdollisuuksia vahvaan asuntopolitiikkaan. Tämä on hienoa.” (K 13.9.2022)

Lisäksi valtiota vastuutettiin kuntiin ja muihin rakenteisiin vaikuttamisesta asunnottomuuden torjumiseksi. Kuntien todettiin olevan keskeisiä toimijoita asunnottomuuden torjunnassa, koska ne tunsivat paikalliset olosuhteet ja asunnottomien kuntalaistensa tarpeet parhaiten. Tästä huolimatta kuntia ei pidetty päävastuullisina asunnottomuuden torjunnassa, vaan ennemmin välikäsinä, osallistujina ja valtion kumppaneina. Viimesijainen vastuu nimettiin valtiolle, jonka tuli sekä asettaa kuntien toiminnalle suuntaviivat että parantaa kuntien resursseja ja toimintamahdollisuuksia asunnottomuuden torjunnassa.

“Sosialidemokraattinen linja on vaikuttaa yhteisesti markkinavoimiin, jotta saataisiin oikeudenmukaisempi tulos kaikille ja inhimillisempi yhteiskunta.” (K 4.10.1988)

“Asuntopolitiikan ei tule tukea mahdollisimman suuria voittoja asuntosijoittajille, vaan sen tulee edistää eriarvoisuuden poistamista sekä yhdenvertaista mahdollisuutta jokaiselle asua kohtuuhintaisesti ja ekologisesti kestävästi.” (K 14.9.2022)

Kuntiin vaikuttamisen ohella valtiota ja hallitusta vastuutettiin asuntomarkkinoihin ja talouden rakenteisiin vaikuttamisesta. Valtion tuli muun muassa lisätä vapaiden markkinoiden asuntotuotantoa, ohjailla asuntojen jakautumista sekä estää yritysten ja pankkien keinottelu. Asuntomarkkinoiden sujuva toiminta katsottiin olennaiseksi osaksi asunnottomuuden torjuntaa, sillä ilman vapaiden markkinoiden panosta tehtävä olisi julkiselle vallalle liian suuri. Oli kuitenkin valtion vastuulla varmistaa, että asuntomarkkinat toimivat oikein ja täyttivät tehtävänsä asunnottomuuden torjunnassa. Myös markkinavoimiin ja muihin talouden rakenteisiin vaikuttamista pidettiin välttämättömänä, koska hallitsemattomina markkinavoimat aiheuttaisivat epäoikeudenmukaisuutta ja asunnottomuutta. Valtion oli estettävä markkinavoimien aiheuttamat kohtuuttomat tilanteet ja varmistettava jokaisen oikeus omaan kotiin.

Kuntien vastuut

“Tässä yhteydessä on korostettava, että valtion toimenpiteet eivät yksin riitä pääkaupunkiseudun asunto-ongelmien ratkaisemiseen, vaan myös kuntien toimenpiteitä on olennaisesti tehostettava.” (M 4.10.1988)

Myös kuntia vastuutettiin jonkin verran, tosin huomattavasti vähemmän kuin valtiota (taulukko 3). Kuntien keskeisimmiksi vastuiksi nimettiin asunnottomuuden torjuntaan liittyvät palvelut sekä asuntotuotannon edistäminen omalla alueellaan. Kuntien tuli muun muassa maapolitiikalla parantaa rakentamisen mahdollisuuksia sekä varmistaa, että asuntotuotanto ja asunnonjako tapahtuivat oikeudenmukaisesti. Joissakin maininnoissa puhuttiin vastuun sijaan kuntien autonomiasta ja oikeuksista, kuten oikeudesta järjestää oman alueensa asuntopolitiikka ja asuntotuotanto parhaaksi katsomallaan tavalla.

“Meidän pitäisi pystyä käsittelemään tätä asiaa paljon hanakammin niin, että kunnat satsaisivat enemmän esimerkiksi siihen aikuissosiaalityöhön, jota vankiloissa tällä hetkellä tehdään. Nämä vangit, jotka vapautuvat, ovat kuntalaisia, ja heille kuuluu myös asunto, se perusoikeus. Kuntienkin pitäisi tuntea tässä todellakin oma vastuunsa.” (K 1.12.2022)

Asuntotuotannon lisäksi kuntia vastuutettiin tilastoimaan ja seuraamaan alueensa asunnottomuutta, asuttamaan asunnottomia ihmisiä sekä järjestämään asunnottomuuteen liittyviä palveluita, kuten asumisneuvontaa. Monissa näistä maininnoista oli vahvasti kuntia vastuuttava ja toisaalta valtion vastuuta etäännyttävä sävy. Asunnottomuuden torjunnan katsottiin olevan käytännössä mahdotonta niin kauan kuin kunnat eivät kantaneet korttaan kekoon. Tehtävä oli yksin valtiolle liian raskas ja myös mahdoton, koska se ei voinut kävellä kuntien itsemääräämisoikeuden yli. Toisaalta osassa aineistoa kuntien vastuuttaminen yhdistyi samanaikaisesti valtion vastuuttamiseen. Kuntia vastuutettiin asuttamaan alueellaan olevat asunnottomat ihmiset, mutta valtion tuli tarjota kunnille tähän tehtävään rahoitusta, resursseja, ohjausta ja tukea. Usein viimesijainen vastuu jäi kuitenkin kunnille, eli oli kuntien vastuulla varmistaa, että rahoitus ja resurssit kohdentuisivat oikein ja asunnottomien ihmisten oikeus omaan kotiin toteutuisi.

Jaetut vastuut

“Ympäristöministeriön taholta usein syytellään kuntia toimetttömyydestä asuntopolitiikassa. Kuitenkin sekä valtiovallan että kuntien olisi yhteisesti kannettava vastuunsa tässä asiassa, ja valtiovallan olisi syytä kunnioittaa paikallista asiantuntemusta asuntopolitiikan hoidossa. – – Asuntopolitiikan suuria ongelmia ratkaistaessa on edettävä leveällä rintamalla. Valtiovallan ja kuntien toimenpiteiden on yhdessä tähdättävä asuntotuotannon lisäämiseen ja monipuolisten asumisvaihtoehtojen tarjontaan asunnon tarvitsijoille.” (K 25.4.1990)

Edellä luetelluissa julkisen vallan vastuissa esiintyi paljon sellaisia mainintoja, joihin liittyi eri tahojen yhteistyötä ja vastuiden jakamista. Nostin kuitenkin erilliseksi teemaksi sellaiset maininnat, joissa ei painotettu yhden tahon vastuuta toisen yli, vaan puhuttiin vastuun tasapuolisesta jakamisesta ja kumppanuudesta. Käytännössä kaikki tähän teemaan liittyvät maininnat koskivat valtion ja kuntien jaettua vastuuta. Näissä maininnoissa esimerkiksi kritisoitiin valtion ja kuntien taipumusta syytellä toisiaan toimettomuudesta, kun asunnottomuuden torjunta olisi edellyttänyt niiden tasaväkiä yhteistyötä. Valtion ja kuntien tuli ymmärtää, että tehtävä ja vastuu olivat yhteisiä, eikä asunnottomuuden torjunta onnistuisi ilman molempien yhtäläistä panosta. Valtion ja kuntien tehtävien ja vastuiden rajat jäivät kuitenkin usein hämäräksi. Yhteistyöstä puhuttiin paljon, mutta harvoin eriteltiin, mitä tämä yhteistyö käytännössä tarkoittaa, mitä tehtäviä siihen kuuluu ja mikä tehtävä on kenenkin vastuulla.

“Asuntopolitiikan tärkeimpänä tavoitteena on, että jokaisella olisi mahdollisuus asua hyvin ja kohtuuhintaisesti. Julkisen vallan tehtävänä on perustuslainkin mukaan edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.” (M 2.3.2022)

Tähän teemaan kuuluivat myös sellaiset maininnat, joissa puhuttiin epäselvästi koko julkisen vallan tai julkisen sektorin vastuista. Yleensä “julkisella vallalla” viitataan valtioon ja kuntiin, jatkossa myös hyvinvointialueisiin, mutta julkinen valta sisältää myös muita julkisyhteisöjä sekä niihin kuuluvia viranomaisia, laitoksia ja yksittäisiä henkilöitä (Mäenpää 2020, 2). Tässä aineistossa julkisen vallan vastuulla oli edistää jokaisen oikeutta asuntoon sekä torjua erityisesti sellaisten ihmisten asunnottomuutta, jotka eivät voineet saada asuntoa vapailta markkinoilta. Vaikka maininnat olivat julkista valtaa vastuuttavia, jäivät ne kuitenkin jossain määrin epäselviksi, koska niissä ei määritelty, mitä tahoja tähän julkiseen valtaan kuuluu ja mikä tehtävä on minkäkin tahon vastuulla.

Alueiden vastuut

“Näyttää myös siltä, että kuntien selvityksistä jää pois sellaisten erityisryhmien asunnontarve, joiden hoito ja huolenpito on pääasiassa kuntainliittojen vastuulla. Näitä ovat lähinnä kehitysvammaiset sekä psykiatriset kuntoutettavat.” (Asunto-olojen kehittämisohjelma vuosille 1987–1991)

“Jatkossa on syytä tarkistella, onko kunta vai hyvinvointialue sitten se mahdollinen asumisneuvonnan kotipesä” (K 13.9.2022)

Aineistossa vastuutettiin neljästi alueellisia julkisyhteisöjä, joihin kuuluivat kuntaliitokset, lääninhallitukset ja hyvinvointialueet. Alueellista yhteistyötä pidettiin välttämättömänä, koska asunnottomuuden torjunta kunta kerrallaan olisi tehotonta ja yksittäisille kunnille liian raskasta. Aiheen ajankohtaisuuteen nähden on yllättävää, että hyvinvointialueiden vastuut mainittiin aineistossa vain kaksi kertaa. Molemmat maininnat olivat myös epäselviä, eikä niistä käynyt ilmi, mitkä tehtävät ovat hyvinvointialueiden vastuita, missä kulkee hyvinvointialueiden ja kuntien vastuiden raja, tai onko hyvinvointialueilla lopulta mitään vastuita. Selkeän vastuuttamisen sijaan hyvinvointialueet vain mainittiin yhdeksi potentiaaliseksi vastuutettavaksi.

Aineistossa korostettiin vahvasti julkisen vallan vastuuta torjua asunnottomuutta. Selvästi eniten vastuutettiin valtiota, ja tähän verrattuna esimerkiksi kuntien vastuut saivat suhteellisen vähän mainintoja. Lisäksi aineistossa puhuttiin jonkin verran valtion ja kuntien yhteistyöstä sekä yhteisistä vastuista, kun taas alueiden vastuita mainittiin hyvin harvoin. Hallitusten näkemyksen mukaan asunnottomuuden torjunnan päävastuu näyttää siis kuuluvan julkiselle vallalle, etenkin valtiolle ja hallitukselle itselleen, mutta yhteistyöllekin nähdään olevan tarvetta. Huomionarvoista on, että vaikka esimerkiksi asuntomarkkinoita ja talouden rakenteita vastuutettiin usein asunnottomuuden aiheuttamisesta (ks. luku 5.1.1), niiden aiheuttaman asunnottomuuden torjunnasta vastuutettiin ensisijaisesti julkista valtaa. Julkisen vallan eri toimijoiden vastuiden sisällöt ja rajat jäivät kuitenkin usein epäselviksi, etenkin kun puhuttiin jaetuista vastuista ja alueiden vastuista.

Julkisen vallan harjoittamista asunnottomuuden torjunnan keinoista keskeisimpiä olivat julkinen asuntotuotanto, asumisen taloudellinen tukeminen sekä kuntien tuottamat palvelut. Juuri runsasta julkista asuntotuotantoa ja siihen yhdistettyjä Asunto ensin -periaatteen mukaisia palveluita onkin pidetty keskeisimpänä syynä Suomen asunnottomuustyön onnistumiselle (Dowding 2020, 89; Pleace 2017, 100–101). Muina onnistumisen taustatekijöinä on pidetty eri sektoreiden yhteistyötä sekä valtion vahvaa johtajuutta asunnottomuustyön organisoinnissa (Pleace ym. 2015, 23–24), ja myös nämä tekijät näkyivät tässä aineistossa. Poliitikassa vaikuttaa siis vallinneen selkeä ja kattava käsitys tehokkaista asunnottomuuden torjunnan keinoista ja niiden tarpeellisuudesta.

5.2.2 Yksityisen ja kolmannen sektorin vastuut

Aineistossa mainittiin yksityisen ja kolmannen sektorin vastuita yhteensä 17 kertaa. Yksityisen sektorin toimijoista vastuutettiin asuntomarkkinoihin liittyviä yrityksiä ja vuokranantajia sekä asumisen palveluita tarjoavia palveluntuottajia. Kolmannen sektorin vastuut taas liittyivät järjestöihin ja säätiöihin sekä ammattiliittoihin.

“Mielestäni vuokra-asuntopulaa ei voida ratkaista nyt esitetyillä lisätyillä valtion rakennusmäärärahoilla, vaan siihen tarvitaan myös yksityisen pääoman mukaan saamista.” (K 8.2.1989)

“Valtio ei yksin pysty kohtuuhintaista asuntotuotantoa rakentamaan, vaan sen tekevät rakennusliikkeet ja rakennuttajat” (K 16.12.2022)

Rakennusliikkeitä, vakuutusyhtiöitä ja vuokranantajia vastuutettiin asuntotilanteen parantamisesta. Osassa maininnoista sävy oli vahvasti yksityistä sektoria vastuuttava ja samanaikaisesti julkisen vallan vastuuta etäännyttävä. Puhujat totesivat, että valtion oli mahdotonta korjata asunto-ongelmia ilman yksityissektorin panosta ja että yksityisen sektorin tuli lähteä oma-aloitteisesti mukaan “asuntotalkoisiin”. Toisaalta joissakin maininnoissa vastuutettiin myös julkista valtaa ja erityisesti kuntia, joiden tuli esimerkiksi maapolitiikalla mahdollistaa yksityissektorin asuntotuotanto. Lisäksi aineistossa mainittiin kahdesti yksityiset palveluntuottajat, joiden rooliksi määriteltiin asumista tukevien palveluiden tuottaminen. Vastuuttaminen oli kuitenkin näissä maininnoissa hyvin kevyttä, ja niissä puhuttiin lähinnä julkisen vallan ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyöstä, eikä niinkään palveluntuottajien vastuista.

“Ei riitä se, että on seinät ympärillä. Jos ollaan eletty kadulla pitkään, tarvitaan myös konkreettista tukea ja apua sinne koteihin. Tässä ovat järjestöt erittäin tärkeässä roolissa mukana.” (K 9.10.2019)

Kolmannen sektorin toimijoista vastuuttaminen kohdistui järjestöihin ja säätiöihin sekä ammattiliittoihin. Ammattiliitot mainittiin ainoastaan kerran ja niiden vain toivottiin osallistuvan asuntotuotantoon, eli vastuuttaminen oli varsin lievää. Järjestöjä ja säätiöitä taas pidettiin elintärkeänä osana asunnottomuuden torjuntaa, koska niillä katsottiin olevan julkista valtaa enemmän asiantuntemusta ja osaamista asunnottomuuteen liittyvässä käytännön työssä. Järjestöjä ja säätiöitä ei kuitenkaan sinänsä kehoitettu kantamaan enempää vastuuta, vaan ennemmin julkista valtaa vastuutettiin siitä, että se varmistaisi järjestöjen mukanaolon asunnottomuustyössä. Järjestöjen ja säätiöiden panosta toivottiin etenkin asumista tukevien palveluiden tuottamiseen

kuntien rinnalla. Kuitenkin monissa maininnoissa kolmannen sektorin vastualueet ja käytännön tehtävät jäivät myös epäselviksi.

Yksityisen ja kolmannen sektorin vastuita esiintyi aineistossa varsin harvoin. Useimpien mainintojen sävy ei ollut erityisen voimakkaasti vastuuttava, vaan yksityisen ja kolmannen sektorin toiminta nähtiin ennemmin julkisen vallan toiminnan täydentäjänä ja kumppanina. Monet yksityiseen ja kolmanteen sektoriin liittyvät maininnat vastuuttivatkin enemmän julkista valtaa, jonka tuli lisätä yhteistyötä yritysten ja järjestöjen kanssa ja parantaa näiden toimintamahdollisuuksia. Kuten edellä on todettu, eri sektoreiden tiivis yhteistyö on ollut olennainen osa asunnottomuuden torjuntaa Suomessa (ks. esim. Pleace ym. 2015, 23–24), ja tämä tunnustetaan ilmeisen hyvin myös politiikassa.

Toisaalta aineistossa esiintyi myös yksityisen ja kolmannen sektorin vastuuttamista sekä samanaikaista julkisen vallan vastuun etäännyttämistä. Joissakin puheenvuorossa esimerkiksi todettiin, että yksityisen ja kolmannen sektorin osallistuminen asuntotuotantoon ja asunnottomuuspalveluiden järjestämiseen on välttämätöntä, eli ilman niiden panosta asunnottomuuden torjunta ei olisi enää mahdollista. Tällöin yksityisellä ja kolmannella sektorilla on myös erittäin suuri vastuu asunnottomuuden torjunnan onnistumisesta. Lisäksi etenkin kolmannen sektorin järjestöihin liittyvissä maininnoissa jäi usein epäselväksi, mitä tehtäviä järjestöille käytännössä kuuluisi. Vastuiden epäselvässä määrittelyssä on riskinsä, sillä se tekee vastuiden jakamisesta, seuraamisesta ja toteuttamisesta vaikeaa. Jos vastuita ja niiden rajoja ei ole määritelty riittävän selkeästi, vaarana on, että lopulta kukaan ei kannaa ja toteuta vastuuta. (Giddens 1999, 8–10.)

5.2.3 Epäselvät vastuut ja vastuunsiirrot

Vastuiden määrittelyn ja jakamisen lisäksi aineistossa oli yhteensä 23 mainintaa, joita nimitin epävastuiksi. Näitä olivat sekä vastuunsiirrot, joissa vastuuta siirrettiin pois joltain taholta, että epäselvät vastuut, joissa vastuunkantaja oli jokin passiivinen tai epäselvä kokonaisuus.

“Siksi on viisasta keventää valtion suoranaisia sijoituksia asuntotuotantoon. Maksetaan vain porkkana, ei koko aasia.” (K 4.10.1988)

“Valtio ei yksin pysty kohtuuhintaista asuntotuotantoa rakentamaan, vaan sen tekevät rakennusliikkeet ja rakennuttajat, ja kyllä kunnilla on iso osa siinä, miten kunnissa kaavoitetaan niitä rakennuspaikkoja, joihin rakennetaan aikanaan.” (K 16.12.2022)

Suurin osa aineiston vastuumaininnoista liittyi eri tahojen vastuiden määrittelyyn tai lisäämiseen. Joukossa oli kuitenkin myös mainintoja, joissa jonkin tahon vastuuta haluttiin vähentää tai ottaa kokonaan pois. Monet näistä maininnoista liittyivät vastuuttamiseen, eli vastuuta samanaikaisesti otettiin pois joltakin taholta ja siirrettiin vastuuttamisen kautta toiselle taholle. Nimitän tätä prosessia vastuunsiirroksi. Suurin osa vastuunsiirroista liittyi valtion vastuun vähentämiseen. Valtion haluttiin pienentävän rooliaan muun muassa asuntotuotannossa ja asunnottomuuden vastaisessa työssä, koska valtion taakka oli jo liian raskas ja valtion toimintaa pidettiin tehottomana. Vastuuta asuntotuotannosta haluttiin delegoida pääasiassa yksityissektoreille ja asunnottomuuden vastaisesta työstä taas kunnille. Vastuun siirtämistä kunnille perusteltiin muun muassa sillä, että kunnat tunsivat paikalliset olosuhteet ja tarpeet paremmin ja osasivat siten kohdistaa toimenpiteitä tehokkaammin. Valtion tuli jättäytyä taka-alalle rahoittajaksi ja neuvonantajaksi, jotta kunnat saivat päättää käytännön toimista itsenäisesti.

“Markkinavoimat eivät missään tapauksessa pysty huolehtimaan asumisen ongelmista. Siihen tarvitaan voimakasta yhteiskunnan tukemaa ja huolehtimaa asuntotuotantoa.” (K 16.2.1989)

Muutamit vastuunsiirrot liittyivät asuntomarkkinoiden rahoittajiin sekä talouden rakenteisiin. Kaikissa näissä maininnoissa vastuuta asuntomarkkinoiden toiminnasta, asuntotuotannon rahoituksesta ja asunnonjaosta haluttiin ottaa pois markkinavoimilta ja rahoittajilta ja siirtää valtiolle. Pankeilla ja markkinavoimilla katsottiin olevan liikaa valtaa asuntomarkkinoilla, mikä aiheutti epäoikeudenmukaisuutta ja asunnottomuutta. Valtion tuli vähentää näiden epäreilusti toimivien rakenteiden ja rahoittajien valtaa ja siirtää sitä itselleen esimerkiksi lainsäädännöllä, asuntotuotannolla ja rahoitustoiminnalla. Toivottiin jopa, että valtio perustaisi oman pankkinsa asuntotuotannon rahoittamista ja asumisen taloudellista tukemista varten, jotta yksityiset pankit eivät pääsisi enää keinottelemaan asunnontarvitsijoiden kustannuksella. Vastuun siirtäminen pois rakenteilta ja rahoittajilta yhdistyi siis vahvaan valtion vastuuttamiseen.

“Tänään todellakin vietetään Asunnottomien yötä, ja se on todella tärkeä vuosittainen muistutus meille siitä, että meillä on asunnottomuutta ja meidän täytyy tehdä sen eteen toimia.” (M 17.10.2019)

“Totta kai, lähtökohta on tietenkin se, että jokaisen meidän tehtävä on varmistaa, että tästä maasta löytyy tarpeeksi edullisia asuntoja” (M 2.3.2022)

Lisäksi aineistossa oli muutamia mainintoja, joissa vastuunkantaja jäi täysin hämärän peittoon. Näissä maininnoissa vastuuta kohdistettiin johonkin epäselvään kokonaisuuteen, yleensä “meihin”. “Meidän” tai “jokaisen meistä” tuli työskennellä uutterasti asunnottomuuden vähentämiseksi ja varmistaa, että jokaisen oikeus omaan asuntoon toteutuu. On mahdollista, että “meillä” tarkoitettiin esimerkiksi hallitusta tai julkista sektoria, mutta koska tämä ei ilmennyt edes asiayhteyksistä, jäivät vastuutahot lopulta mysteeriksi. Vastuita ja erilaisia vastuutehtäviä siis lueteltiin, mutta määrittelemättä jäi, kuka näitä vastuita kantaa.

Aineistossa esiintyi siis jonkin verran sekä vastuunsiirtoja että epäselviä vastuunkantajien määrittelyjä. Vastuunsiirrot voivat osoittaa, kenellä katsotaan olevan liikaa vastuuta ja kenen vastuu halutaan mahdollisesti poistaa kokonaan. Tässä aineistossa vastuunsiirrot olivat sekä valtion vastuuta vähentäviä että valtiota vastuuttavia, eli valtion haluttiin sekä ottavan vastuuta pois pankeilta ja rakenteilta että delegeoivan omaa vastuutaan kunnille. Suurin osa vastuunsiirroista suuntautui joka tapauksessa julkiseen valtaan, eli vastuuta haluttiin siirtää julkiselle vallalle tai julkisen vallan toimijalta toiselle. Esimerkiksi yksilöihin kohdistuvia vastuunsiirtoja ei ollut aineistossa ollenkaan. Epäselvillä vastuilla taas vaikutettiin vastuuttavan samanaikaisesti kaikkia ja ei ketään. Kyse voi olla puhtaasti poliittisesta retoriikasta ja puhujien varovaisuudesta. Epäselvillä ilmauksilla puhuja voi ilmaista, että aihe on tärkeä ja vaatii ainakin jonkin tahon vastuunkantoa, mutta ei tee vielä mitään lupauksia. Toisaalta epäselvyys voi samanaikaisesti olla keino vältellä puhujan ja hänen edustamansa organisaation vastuun lisäämistä. Kuten edellä on todettu, tällainen vastuiden epäselvyys on joka tapauksessa ongelmallista. Kun vastuut ovat epäselviä, ne saattavat jakautua epäoikeudenmukaisesti ja jäävät myös todennäköisemmin kokonaan toteutumatta (Giddens 1999, 8–10).

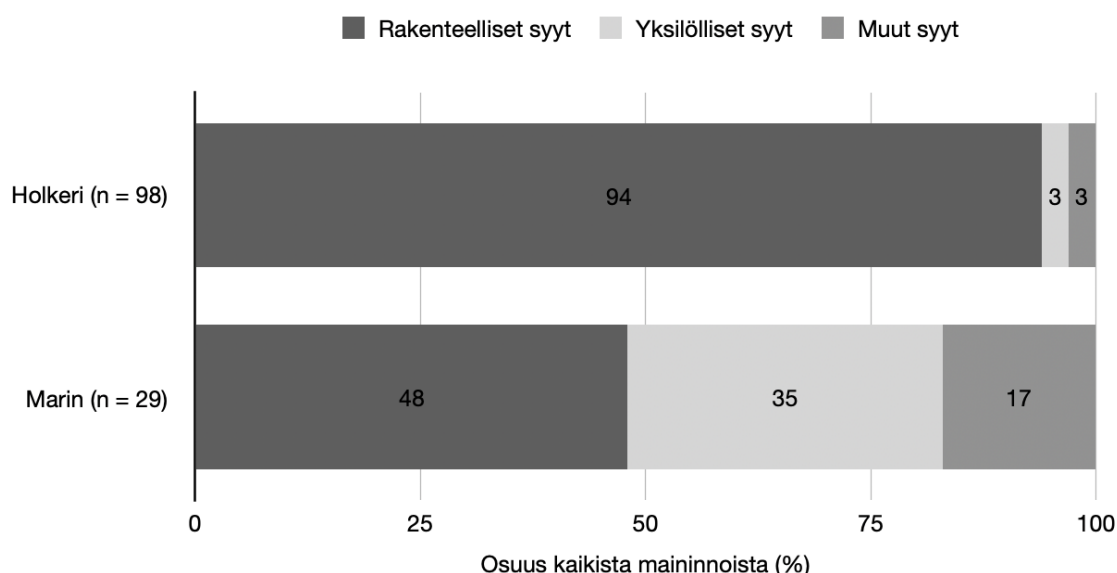
5.3 Asunnottomuusvastuiden muutos 1987–2023

Tässä luvussa vertailen Holkerin ja Marinin hallituskausien vastuukäsityksiä. Vertailussa on huomioitava eri kausien aineistojen erilaisuus ja epätasapainoisuus. Vaikka poliittisia ohjelmia

ja puheenvuoroja oli molemmilta kausilta lähes yhtä paljon, oli Holkerin kauden aikainen aineisto sivumäärällisesti pidempi ja sisällöltään rikkaampi. Marinin kauden aineistossa asunnottomuus mainittiin harvemmin ja lyhytsanaisemmin, kun taas Holkerin kaudella aiheesta puhuttiin runsaasti ja hyvinkin kiihkeästi. Muutos liittyy sekä eduskunnan keskustelukulttuurin muutoksiin (ks. luku 4.2) että asunnottomuuden huomattavaan vähenemiseen kausien välillä. Kun asunnottomuus on pienentynyt ilmiönä, ei se todennäköisesti herätä enää samalla tavalla poliitikkojen mielenkiintoa. Jotta aineistojen erilaisuus ja epätasapainoisuus tulee huomioituksi, olen tässä luvussa käyttänyt aineistojen vertailuun suhteellisia prosenttiosuuksia ja näitä havainnollistavia kuvioita.

5.3.1 Asunnottomuuden aiheuttamisen vastuiden muutos

Sekä Holkerin että Marinin kauden aikaisissa aineistoissa asunnottomuuden syistä puhuttiin selvästi vähemmän kuin asunnottomuuden ratkaisusta. Etenkin Marinin kaudella asunnottomuuden syistä puhuttiin harvoin ja aineisto jäi tämän osalta pieneksi, mikä tulee huomioida myös tuloksia tulkittaessa. Sen sijaan asunnottomuuden torjuntaan liittyvistä vastuista puhuttiin molemmilla kausilla melko runsaasti ja aineistot olivat tämän osalta tasapainoisempia. Tämän aineiston perusteella vaikuttaa siis siltä, että asunnottomuuspoliittisessa keskustelussa painotetaan nyt aiempaa enemmän ratkaisujen keksimistä syiden (ja syyllisten) etsimisen sijaan.



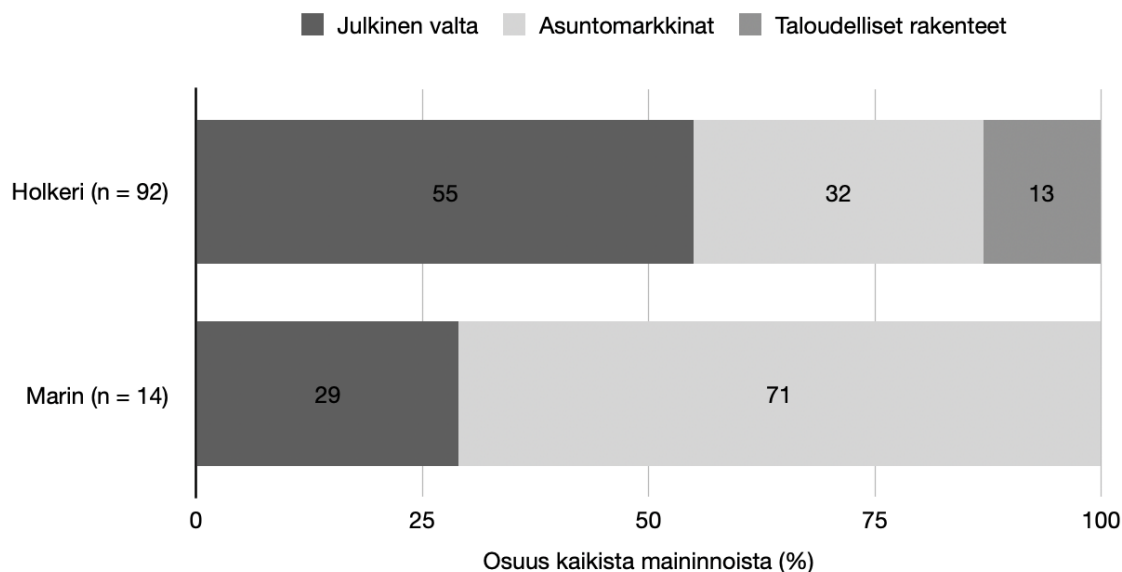
Kuvio 2 Asunnottomuuden syiden suhteelliset osuudet

Molemmilla kausilla asunnottomuutta selitettiin eniten rakenteellisilla syillä, mutta eri syykategorioiden suhteelliset painotukset olivat muuttuneet huomattavasti (kuvio 2). Holkerin kaudella lähes kaikki asunnottomuuden syitä koskevat maininnat liittyivät jollain tavalla rakenteisiin, eli asunnottomuuden selittäminen oli varsin yksipuolista. Marinin kaudella enää alle puolet asunnottomuuden syistä liittyi rakenteisiin ja eri syykategoriat olivat huomattavasti suuremmissa tasapainossa. Asunnottomuuden selittäminen vaikuttaa siis monipuolistuneen huomattavasti. Muutos voi heijastella asunnottomuuteen liittyvässä tutkimuksessa ja keskustelussa tapahtuneita muutoksia. Vielä 1980-luvulla tutkimuksessa ja keskustelussa painotettiin rakenteellisia selitysmalleja, joiden mukaan asunnottomuus johtuu ennen kaikkea yhteiskunnan rakenteellisista ongelmista. Sen sijaan viime vuosina asunnottomuuden selittäminen on monipuolistunut ja asunnottomuuden on ymmärretty olevan enemmän seurausta rakenteellisten, yksilöllisten ja muiden tekijöiden vuorovaikutuksesta. (ks. esim. Piat ym. 2015; Swärd 2000.)

Toisaalta muutos voi selittyä myös uusliberalismiin liittyvällä yksilöiden vastuuttamisella ja valtion vastuun vähenemisellä. Uusliberalismin periaatteiden mukaan asunnottomuus ja muut sosiaaliset ongelmat johtuvat ensisijaisesti yksilöiden vastuuttomasta käytöksestä sekä kyvyttömyydestä sopeutua yhteiskunnan normeihin. Sosiaalisten ongelmien taustalla olevia rakenteita ei tunnisteta tai niitä vähätellään, ja sen sijaan painotetaan yksilöiden vastuuta oman käyttöksensä seurauksista. (Brown & Baker 2012, 19; Farrugia & Gerrard 2016, 276.) Pelkästä yksilöllisten syiden suhteellisesta lisääntymisestä ei kuitenkaan voida vielä päätellä, että kyse olisi juuri asunnottomuuden selitysmallien muutoksesta tai yksilöiden vastuuttamisesta.

Rakenteelliset syyt

Kun asunnottomuuden rakenteellisia syitä tarkastellaan lähemmin, huomataan lisää eroavaisuuksia hallituskausien välillä (kuvio 3). Rakenteelliset syyt olivat teemoiteltavissa julkisen vallan toimintaan, asuntomarkkinoihin ja muihin rakenteisiin. Holkerin kaudella asunnottomuutta selitettiin eniten julkisen vallan toiminnalla, Marinin kaudella tämä sai enää yksittäisiä mainintoja. Sen sijaan Marinin kaudella asunnottomuutta selitettiin suhteellisesti eniten asuntomarkkinoihin liittyvillä tekijöillä. On jälleen syytä huomauttaa, että Marinin kaudella asunnottomuuden rakenteellisiin syihin liittyviä mainintoja oli ylipäättään vähän, joten otanta on tässä tapauksessa hyvin pieni ja vain suuntaa antava.



Kuvio 3 Asunnottomuuden rakenteellisten syiden suhteelliset osuudet

Holkerin kauden aineistossa asunnottomuuden selittäminen julkisen vallan toiminnalla tarkoitti usein valtion ja nykyisen tai edellisen hallituksen kritisointia. Valtion todettiin aiheuttaneen asunnottomuutta ja lisänneen asunnottomien ihmisten kärsimystä muun muassa epäonnistuneella politiikalla, hyväosaisten suosimisella, riittämättömällä asuntotuotannolla ja tehottomilla asumisen tuilla. Marinin kaudella taas valtion toimiin liittyviä mainintoja oli vain kaksi ja nämäkin olivat sävyiltään hyvin neutraaleja, eivätkä lainkaan valtiota ja hallitusta syyttäviä. Päinvastoin Marinin kauden aineistossa esiintyi runsaasti kehuja ja kiitoksia valtion harjoittamalle asunnottomuuspolitiikalle, eli kontrasti Holkerin kauteen oli suuri. Ennen Holkerin kautta mitään valtakunnallista asunnottomuuspolitiikkaa ei käytännössä ollutkaan, eivätkä edeltäneet hallitukset olleet pyrkineet ainakaan aktiivisesti torjumaan asunnottomuutta. Juuri Holkerin kautta edeltävinä vuosina asunnottomuus oli myös kasvanut uusiin huippulukemiinsa asumiskustannusten noustua nopeasti. (Fredriksson 2018, 73.) Sen sijaan Marinin kaudelle tultaessa valtio oli tehnyt jo pitkään kiistatta tehokasta ja menestyksekkästä asunnottomuuden vastaista työtä, ja asunnottomuus oli laskenut tasaisesti vuosi toisensa jälkeen (ks. luvut 2.2–2.3).

Vaikka julkisen vallan ja hallituksen syyttelyn vähenemiselle on siis perusteita, on tässä myös riskinsä. Jos valtio ei näe vaikuttavansa lainkaan asunnottomuuden syntyyn, ei se tällöin todennäköisesti tunnista toimintansa ongelmia ja kehittämistarpeita. Esimerkiksi valtion rahoitta-

malla sosiaalisella asuntotuotannolla on ollut erittäin tärkeä rooli asunnottomuuden vähentämisessä. Viime vuosina valtio on kuitenkin leikannut asuntotuotantoaan merkittävästi, mikä on vaikeuttanut asunnottomuuden torjuntaa ja paikoin jopa kasvattanut asunnottomuuden riskiä. (ARA 2023a; Dhalmann & Karppinen 2018, 163; Kaakinen & Turunen 2021, 48.) Vielä Holkerin kaudella valtion asuntotuotantoa ruodittiin usein ja tämän merkitys asunnottomuuden aiheuttamisessa tunnistettiin sekä asuntopoliittisessa ohjelmassa että täysistuntojen puheenvuoroissa. Marinin kaudella taas valtion asuntotuotannon puutteita ei mainittu kertaakaan asunnottomuuden aiheuttajaksi. Tämän perusteella ajankohtaisessa poliittisessä keskustelussa ei välttämättä ymmärretä valtion ja hallituksen roolia asunnottomuuden synnyssä, tai ainakaan sitä ei myönnetä.

“Suomalaisten pitää koko ajan muistaa, että me olemme tässä maassa kokeneet sellaisenkin ikävän ilmiön kuin asunnottomuuden ja asuntojen puutteesta aiheutuvat muut lieveilmiöt, muun muassa järjettömät vuokrat ja tällaiset ilmiöt, jotka rasittavat näitä erityisryhmiä paljon” (K 11.9.2019)

Julkisen vallan toiminnan sijaan asunnottomuuden suurimmaksi rakenteelliseksi tekijäksi nimettiin Marinin kaudella asuntomarkkinoihin liittyviä tekijöitä, kuten asumisen korkeat kustannukset ja kohtuuhintaisten asuntojen riittämättömyys. Nämä saivat useita mainintoja myös Holkerin kauden aineistossa. Asuntomarkkinoihin liittyvän puheen sävy näyttää kuitenkin muuttuneen hallituskausien välillä. Holkerin kaudella myös vapaiden asuntomarkkinoiden ongelmista vastuutettiin usein valtiota ja tämän politiikkaa. Valtion väitettiin muun muassa heikentäneen yksityisten vuokranantajien vuokraushalukkuutta, ja valtion tuli myös korjata tilanne asuntopoliitiikkaansa parantelemalla. Marinin kauden aineistossa taas asuntopulan vain todettiin olevan ongelma, erittelemättä mistä tai kenestä se johtuu, eli valtion roolia asuntomarkkinoilla ei enää joko tunnistettu tai myönnetty. Lisäksi Holkerin kaudella puhuttiin runsaasti ja voimakkein sanankääntein asuntomarkkinoilla toimivien yritysten ja rahoittajien keinottelusta ja hallitusta vastuutettiin tämän estämisestä. Marinin kaudella yritysten ja rahoittajien ongelmalliseen toimintaan liittyviä mainintoja ei ollut enää ollenkaan, joten joko tällaista ongelmaa ei enää ole tai sitä ei enää tunnisteta asunnottomuuden aiheuttajaksi.

Kolmas asunnottomuuden rakenteellisten syiden luokka olivat talouden rakenteet. Kaikki tähän liittyvät maininnat olivat Holkerin kaudelta, eli Marinin kaudella talouden rakenteita ei mainittu enää kertaakaan. Talouden rakenteet saattoivat olla 1980-luvulla aiheena erityisen ajankohtainen huomioiden käynnissä ollut maailmantalouden vapautuminen ja rahoitusmarkkinoiden sääntelyn purkaminen. Taloudella on kuitenkin edelleen suuri vaikutus asunnottomuuteen, ja

esimerkiksi viimeaikainen taantuma ja elinkustannusten nousu voi kasvattaa joidenkin ryhmien asunnottomuusriskiä (Giano ym. 2019, 694–698; Kaakinen 2023, 16; Pitkänen ym. 2019, 28; ks. myös Liukkonen 2022). Aiheen ajankohtaisuus huomioiden onkin huolestuttavaa, ettei taloudellisten rakenteiden vaikutusta asunnottomuuteen enää huomioida poliittisessa keskustelussa. Sen sijaan Marinin kaudella mainittiin vain yksilöiden taloudelliset haasteet asunnottomuuden aiheuttajana, huomioimatta näiden rakenteellisia yhteyksiä.

Yksilölliset ja muut syyt

Holkerin hallituskaudella sekä yksilölliset että muut syyt saivat hyvin vähän mainintoja, Marinin kaudella ne kattoivat yhteensä jo puolet maininnoista (kuvio 2). Marinin kaudella mainittiin enemmän sellaisia yksilöllisiä syitä, jotka on tutkimuksissakin todettu asunnottomuuden riskitekijöiksi, kuten taloudelliset ongelmat ja päihderiippuvuudet (ks. esim. Benjaminsen 2016; Lehtonen & Salonen 2008). Lisäksi Marinin kaudella mainittiin monia “muita syitä”, kuten lähisuhteiden ongelmat, koulupudokkuus ja vähemmistöön kuuluminen, jotka voivat sopia asunnottomuuden sosioekologiseen selitysmalliin (ks. luku 5.1.3). Asunnottomuudelle annettujen syiden voi siis sanoa monipuolistuneen hallituskausien välillä, ja poliittisilla päättäjillä saattaa olla aiempaa parempi käsitys asunnottomuuden moninaisuudesta sekä asunnottomuuteen johtavista erilaisista elämänpoluista.

Kun asunnottomuutta selitetään entistä useammin yksilöllisillä syillä, voi tämän kääntöpuolena olla yksilöiden syyllistämistä ja vastuuttamista. Tässä aineistossa yksilöitä syyttävää ja voimakkaasti vastuuttavaa puhetta esiintyi kuitenkin erittäin harvoin, vain yksittäisiä kertoja kummallakin hallituskaudella. Yksilöiden vastuuttamista suurempi ongelma vaikuttaa olevan rakenteellisten syiden unohtuminen. Edellä olen todennut, miten monet asunnottomuuden rakenteelliset syyt olivat lähes tyystin kadonneet Marinin kaudelle tullessa, etenkin sellaiset rakenteet, jotka olivat jollain tavoin valtion vastuulla. Lisäksi joissakin puheenvuoroissa asunnottomuuden todettiin jopa muuttuneen rakenteellisesta ongelmasta yksilölliseksi tai yksilöiden väliseksi:

“Merkittävä osa, todennäköisesti jopa enemmistö, asunnottomista on kuitenkin ihmisiä, joilla on virallinen osoite mutta jotka eivät syystä tai toisesta voi olla kotona. Kotiin voi liittyä esimerkiksi runsasta päihteiden käyttöä tai väkivallan uhkaa. Varsinkin nuorten asunnottomuudessa tämä on tavallista.” (K 25.3.2021)

“Asunnottomuuden luonne on muuttunut asuntopulasta haasteeksi pitää asunto” (K 13.9.2022)

Näissäkään puheenvuoroissa asunnottomuudesta ei varsinaisesti vastuutettu yksilöitä, mutta puheissa vähäteltiin rakenteiden vastuuta. Kohtuuhintaisten asuntojen määrän ja jaon sijaan ongelman todettiin olevan joko yksilöiden kyvyttömyydessä pitää asuntoa tai yksilöiden läheisten ongelmallisessa käytöksessä. Vaikka yksilölliset ja yksilöiden väliset haasteet toki aiheuttavat asunnottomuutta, ei ole näyttöä siitä, että rakenteellisten tekijöiden rooli asunnottomuuden aiheuttajana olisi erityisesti pienentynyt. Esimerkiksi elämisen kustannukset, sosiaalisen asuntotuotannon väheneminen ja palvelujärjestelmän puutteet ovat edelleen keskeisiä asunnottomuuden osatekijöitä (Dhalmann & Karppinen 2018, 163; Kaakinen 2023, 11, 17; Pitkänen ym. 2019, 28, 52, 57–60, 103).

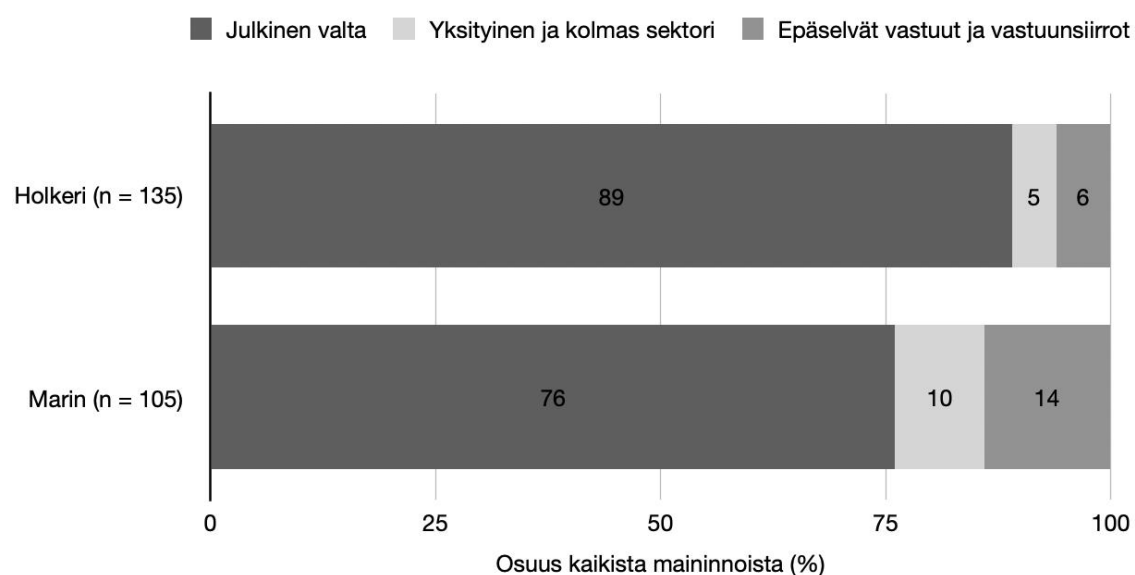
Yhteenvedona voidaan todeta, että molemmilla hallituskausilla asunnottomuutta selitettiin eniten rakenteellisilla tekijöillä. Marinin kaudella selittäminen oli kuitenkin huomattavasti monipuolisempaa ja rakenteelliset, yksilölliset ja muut syyt olivat suuremmassa tasapainossa. Luvun alussa pohdin, että muutos saattaa selittyä joko asunnottomuuden syiden paremmalla tuntemuksella tai yksilöiden vastuuttamisella. Selkeää yksilöiden vastuuttamista esiintyi kuitenkin hyvin vähän. Sen sijaan asunnottomuudelle esitettiin vaihtelevia syitä, joista osa oli tulkittavissa institutionaaliseksi, yksilöiden väliseksi sekä rakenteiden ja yksilöllisten tekijöiden vuorovaikutukseksi. Kun Marinin kaudella mainittuja asunnottomuuden syitä tarkastellaan kokonaisuutena, vastaa kokonaisuus melko hyvin asunnottomuuden sosioekologista selitysmallia (ks. luku 2.4). Asunnottomuuden syiden monipuolistuminen on positiivinen suuntaus, sillä erilaisten syiden hyvä tuntemus edesauttaa poliittisten toimien kohdentamista (Pleace 2016, 34–36; Neale 1997, 47–50).

Toisaalta asunnottomuuden syistä puhuttiin Marinin kaudella hyvin vähän ja usein pintapuolisesti, ja monia asunnottomuuden riskitekijöitä ei mainittu ollenkaan. Näin ollen jää epäselväksi, kuinka kattava käsitys poliittisilla päättäjillä todellisuudessa on asunnottomuuden synnystä. Itse asiassa asunnottomuuden syitä mainittiin enää niin harvoin, että asunnottomuuden selittämisen monipuolistumisen sijaan voisi puhua asunnottomuuden selittämisen ohittamisesta. Asunnottomuuden selittämisen sivuuttaminen voi olla politiikan ja asunnottomuuden torjunnan kannalta yhtä haitallista kuin asunnottomuuden selittämisen yksipuolisuuskin. Mikäli asunnottomuuden erilaisia syitä ei tiedosteta ja niistä ei keskustella, vaikeuttaa tämä todennäköisesti asunnottomuutta ehkäisevien ja torjuvien toimenpiteiden suunnittelua.

Asunnottomuuden tehokas torjunta edellyttää myös rakenteiden roolin tuntemista ja tunnustamista. Siinä missä Holkerin kaudella asunnottomuutta selitettiin lähes yksinomaan rakenteellisilla tekijöillä, Marinin kaudella esiintyi enemmän rakenteiden roolia vähättelevää tai sivuuttavaa puhetta. Etenkin julkisen vallan rooli asunnottomuuden aiheuttajana tuntui jääneen täysin pimentoon, kun vielä 1980-luvulla julkisen vallan toimintaa kritisoiitiin ankarasti. Lisäksi puhe taloudellisista rakenteista asunnottomuuden aiheuttajana oli kadonnut kokonaan. Vaikka yksilöitä ei syytetty ja vastuutettu asunnottomuuden aiheuttamisesta, voi tämä rakenteiden sivuuttaminen olla yhtä haitallista. Jos asunnottomuuden ei katsota johtuvan rakenteista, on todennäköistä, että asunnottomuutta pyritään torjumaan yksilöihin kohdistuvilla toimenpiteillä, mikä kääntyy herkästi yksilöiden vastuuttamiseksi. (Allen ym. 2020, 5–6; Juhila ym. 2016a, 39; Pleace 2016, 34–36; Potts & Martin 2013, 81; Neale 1997, 47–50.)

5.3.2 Asunnottomuuden torjunnan vastuiden muutos

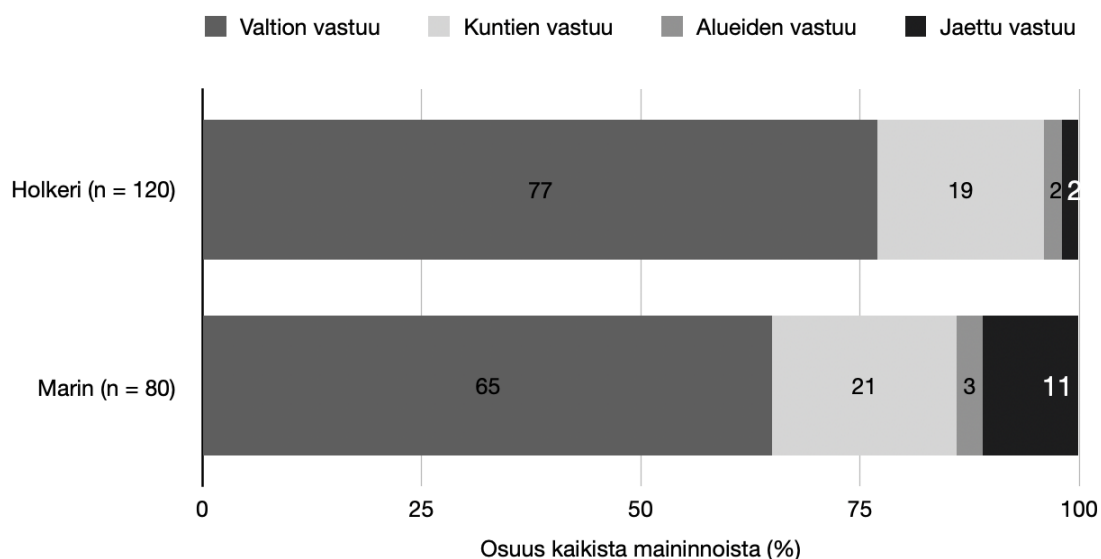
Asunnottomuuden torjunnan vastuista puhuttiin molemmilla hallituskausilla huomattavasti enemmän kuin aiheuttamisen vastuista. Vaikka sekä yksityisen ja kolmannen sektorin vastuiden että epäselvien vastuiden ja vastuunsiirtojen osuudet olivat kasvaneet jonkin verran Marinin kaudelle tultaessa, molemmilla kausilla asunnottomuuden torjunnasta vastuutettiin selvästi eniten julkista valtaa (kuvio 4)



Kuvio 4 Asunnottomuuden torjunnan vastuiden suhteelliset osuudet

Julkisen vallan vastuut

Julkisen vallan vastuut olivat jaettavissa valtion, kuntien ja alueiden vastuisiin sekä jaettuihin vastuisiin. Molemmilla kausilla asunnottomuuden torjunnasta vastuutettiin eniten valtiota, mutta Marinin kaudella osa valtion vastuusta oli muuttunut jaetuiksi vastuiksi (kuvio 5). Vaikka suurin vastuu kuului kummallakin kaudella valtiolle, oli valtion vastuuttamisen tavassa ja tyylissä havaittavissa muutoksia. Holkerin kauden aikaista valtion vastuuttamista voi kuvailla vahvaksi ja konkreettiseksi. Valtiota ja sen edustajista etenkin hallitusta kritisoitiin toimettomuudesta ja välinpitämättömyydestä asunnottomuutta kohtaan. Asunnottomuuden torjunnan vastuuta haluttiin keskittää valtiolle, ja tämän vastuun toteuttamiseksi esitettiin monia konkreettisia keinoja, kuten asuntotuotanto, asumisen tuet, uuden pankin perustaminen, yritysten sanktiointi, asuntoloiden rakentaminen, palveluiden rahoittaminen ja vuokralaisten oikeusturvan parantaminen. Vaikka asunnottomuuden aiheuttamisesta syytettiin valtion ohella muun muassa kuntia, yrityksiä, pankkeja ja talouden rakenteita, vastuutettiin torjunnasta selvästi eniten valtiota. Muiden tahojen tuli osallistua asunnottomuuden torjuntaan, mutta viime kädessä oli valtion vastuulla varmistaa, että muut tahot toimisivat oikein.



Kuvio 5 Julkisen vallan vastuiden suhteelliset osuudet

Marinin kaudella puhe valtion vastuista oli epäselvää ja pehmeämpää. Aineistossa oli esimerkiksi paljon puheenvuoroja, joissa yksinkertaisesti todettiin, että on hyvä tai on tärkeää, että valtio ja hallitus kantavat vastuuta asunnottomuudesta. Siinä missä Holkerin kaudella edellisiä

ja senhetkistä hallitusta kritisoitiin voimakkaasti, Marinin kaudella varsinaista kritiikkiä ei oikeastaan enää esiintynyt. Sen sijaan hallitusta kiiteltiin vuolaasti asunnottomuuden vähentämisestä, ja seuraavan hallituksen toivottiin ottavan tästä mallia ja jatkavan onnistunutta työtä. Hyvin harvoin ehdotettiin, että valtion pitäisi millään tavoin lisätä vastuitaan. Suurin osa Marinin kauden aikaisista valtion vastuuseen liittyvistä maininnoista oli myös epäselviä, eli niissä ei eritelty, mitä valtio tekee tai mitä sen pitäisi tehdä. Eron voi huomata jo hallitusten asuntopoliittisissa ohjelmissa. Holkerin hallitus asetti itselleen varsin konkreettisia tavoitteita: 18 000 uuden arava-asunnon tuottamisen ja 16 000 asuinpaikan hankkimisen asunnottomille ihmisille. Marinin hallituksen ohjelmassa taas valtion rahoittamasta asuntotuotannosta todettiin esimerkiksi seuraavaa:

“Valtion tukema asuntotuotanto on tärkeää kaikissa talouden suhdanteissa, mutta suhdannetilanne tulee ottaa huomioon valtion tukeman tuotannon määrässä. – – Valtion tukemalla asuntotuotannolla on tärkeä rooli markkinaehtoisen asuntotarjonnan täydentäjänä – – Tällä hetkellä kohtuuhintaisten asuntojen määrä ei vastaa tarvetta varsinkaan kasvukeskuksissa. Vuonna 2020 ARA-tuotanto oli yhteensä 8767 asuntoa – – Kohtuuhintaisten asuntojen saatavuuden parantamiseksi ARA-tuotannon kokonaismäärää tulisi lisätä lähivuosien aikana.” (Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuosille 2021–2028)

Mitään selkeitä tavoitteita ei siis enää asetettu. Hallitus tunnisti tarpeen ARA-tuotannon lisäämiselle “lähivuosien aikana”, mutta ei asettanut itselleen mitään konkreettisia tavoitteita tämän tuotannon lisäämiseksi. Holkerin kaudella valtion asuntotuotantoa kuvailtiin usein vastavoimaksi epäoikeudenmukaisesti toimiville vapaille asuntomarkkinoille ja suhdanteiden keikahteiluille, ja valtion asuntotuotantoa pidettiin ensisijaisena vapaaseen tuotantoon nähden. Marinin ohjelmassa taas valtion asuntotuotannon todettiin vain täydentävän vapaiden markkinoiden tuotantoa ja tapahtuvan markkinoiden ehdoilla. Tällöin ensisijainen vastuu asuntotuotannosta on siirretty vapaille markkinoille, ja valtion vastuu tulee vasta jälkijunassa paikkaillen puutteita ja auttaen lähinnä niitä, jotka eivät ole vapailta markkinoilla pärjänneet.

Valtion lisäksi julkisen vallan toimijoista vastuutettiin kuntia, joiden suhteellisessa vastuussa ei tapahtunut merkittävää muutosta kausien välillä (kuvio 5). Molempina kausina kuntia vastuutettiin pääasiassa alueensa maa- ja asuntopoliitikasta sekä asunnottomuuteen liittyvien palveluiden järjestämisestä. Holkerin kaudella kuntien järjestämällä palveluilla tarkoitettiin asuntojen järjestämistä ja välivuokrausta, kotiin vietävää asumisen tukea sekä asuntoloita. Marinin kaudella asunnottomuuspalvelut tarkoittivat lähes yksinomaan asumisneuvontaa, yksittäisissä maininnoissa myös aikuissosiaalityötä ja vertaistukea.

“Hallituksen ohjelmassa on vuokra-asuntotuotanto nostettu 12 000:een ja syyskuussa valtioneuvosto on hyväksynyt asunto-olojen kehittämissuunnitelman vuosille 1987–1991. Tuona aikana rakennettaisiin kuntien ja erilaisten yhteisöjen käyttöön vuokra-asuntoja 16 000 asunnottomalle. – – Kuntien huolena on kuitenkin henkilöstön vähyys, sillä tehtävät tälläkin hetkellä hoidetaan liian vähäisellä henkilökunnalla. Tehtävien siirto merkitsee kuntien asuntohallinnon kehittämistä sekä asunosihteerien virkojen perustamista. Tässä tilanteessa olisi perusteltua valtionosuuden saaminen myös asunosihteerin virkoihin.” (K 18.12.1987)

Lisäksi valtion ja kuntien välisessä suhteessa oli tapahtunut muutos hallituskausien välillä. Holkerin kaudella valtion keskeisenä vastuuna pidettiin kuntien asuntopoliittikan ohjailua ja resursien tarjoamista kunnalliseen asunnottomuustyöhön. Esimerkiksi edellisessä aineisto-otteesta todettiin, että valtion tuli sekä rakentaa asuntoja kuntien käyttöön että kattaa osa kuntien asunnottomuustyön henkilöstökuluista. Marinin kaudella taas puhuttiin huomattavasti vähemmän valtion velvollisuudesta puuttua kuntien toimintaan tai tarjota resursseja kuntien käyttöön, ja sen sijaan valtion velvollisuutena pidettiin kuntien “kannustamista”. Valtiolla ei siis katsottu olevan enää velvollisuutta tai oikeutta määrällä kuntien toimintaa, vaan sen tuli hienovaraisemmin kehottaa kuntia toimimaan tietyllä tavalla. Mikäli valtion tehtävänä on vain kannustaa, ei sillä nähdäkseen ole enää kovin suurta vastuuta lopputuloksestakaan. Sen sijaan on kuntien vastuulla noudattaa tai jättää noudattamatta valtion kehoituksia ja kantaa vastuu toiminnan seurauksista.

Lisäksi Marinin kauden aikaisessa aineistossa mainittiin huomattavasti enemmän jaettuja vastuita (kuviot 5). Sekä Holkerin että Marinin kaudella puhuttiin yksittäisiä kertoja valtion ja kuntien yhteistyöstä, mutta tämän lisäksi Marinin kauden aineistossa oli huomattava määrä “julkisen vallan” tai “julkisen sektorin” vastuita. “Julkinen valta” on käsitteenä melko epäselvä, mutta tavanomaisesti sillä tarkoitetaan valtiota ja kuntia (Mäenpää 2020, 2). On siis todennäköistä, että nämä Marinin kaudella luetellut julkisen vallan tai julkisen sektorin vastuut tarkoittivat käytännössä valtion ja kuntien, mahdollisesti myös hyvinvointialueiden, jakamaa vastuuta.

“Kunnissa ja hyvinvointialueilla toteutettavien sote-palvelujen roolia asunnottomuustyössä vahvistetaan.” (Asuntopoliittinen kehittämissuunnitelma vuosiksi 2021–2028)

“Hyvinvointialueilla asumisneuvonnan asema oli jäämässä epäselväksi, kun nyt sosiaalipalvelut ovat hyvinvointialueiden vastuulla jatkossa, mutta asuntopoliittikkahan kuuluu edelleen kunnille.” (K 13.9.2022)

Alueiden vastuita mainittiin kummallakin kaudella vain kaksi kertaa. Holkerin kaudella tämä tarkoitti lääninhallituksia ja kuntaliitoksia, joita vastuutettiin asunnottomien erityisryhmien asuttamisesta sekä yhteistyöstä asuntopolitiikassa. Marinin kaudella vastuuttaminen koski hyvinvointialueita, joihin liittyvät maininnat ovat edellä. Koska hyvinvointialueille siirtyminen tapahtui Marinin kauden aikana, on erikoista ja huolestuttavaa, miten vähän hyvinvointialueiden tehtävistä ja vastuista puhuttiin. Asuntopoliittisessa ohjelmassa todettiin, että kunnilla ja hyvinvointialueilla tulee olemaan vahvempi rooli asunnottomuustyössä, tarkentamatta, mitä vahvempi rooli käytännössä tarkoittaa tai miten kuntien ja alueiden tehtävät jaetaan. Toisessa maininnassa tarkennettiin, että alueet vastaavat sosiaalipalveluista ja kunnat asumisneuvonasta ja asuntopolitiikasta. Asunnottomuuden asema jää kuitenkin tässä tehtävänjaossa edelleen hyvin epäselväksi, sillä asunnottomuuden torjunta edellyttää sekä sosiaalipalveluita että asumisneuvontaa ja asuntopolitiikkaa. Tämän aineiston perusteella asunnottomuutta ei siis ole huomioitu riittävästi sote-uudistuksessa, jolloin asunnottomat ihmiset uhkaavat jäädä uudistuksen väliinpuotoajiksi.

Muut asunnottomuuden torjunnan vastuut

“Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK on asettanut seuraavien vuosien keskeisimmäksi toimintakohteekseen “vuokra-asuntotalkoot”. Toivon, että myös muut ammatilliset keskusjärjestöt ja liitot painottaisivat tulevana vuosina tätä kysymystä.” (K 15.2.1989)

“Uudessa asunnottomuusohjelmassa otamme myös järjestöt hyvin vahvasti yhdessä mukaan tekemään sitä työtä, sillä järjestöillä on äärimmäisen tärkeä rooli yhdessä kuntien kanssa siinä, että me saamme palveluja ja me saamme asunnottomuutta vähennettyä ja näihin ongelmiin löydetään yhdessä ratkaisuja.” (M 17.10.2019)

Julkisen vastuun lisäksi aineistossa mainittiin yksityisen ja kolmannen sektorin vastuita sekä epäselviä vastuita ja vastuunsiirtoja. Kaikki nämä vastuut olivat lisääntyneet jonkin verran Marinin kaudelle tultaessa (kuviot 4). Yksityissektorin vastuita mainittiin kummallakin kaudella muutamia kertoja. Holkerin kaudella vastuuttaminen kohdistui rakennuttajiin ja vuokranantajiin, joiden tuli osallistua asuntomarkkinoiden ongelmien korjaamiseen sekä täydentää valtion asuntotuotantoa. Myös Marinin kaudella yksityissektoria vastuutettiin asuntotuotannosta ja lisäksi yksittäisiä kertoja asumispalveluiden järjestämisestä. Kolmannen sektorin vastuissa tapahtunut muutos oli hieman suurempi. Holkerin kaudella kolmannen sektorin vastuut mainittiin

vain kerran ja tämä koski ammattiliittoja, joiden toivottiin harkitsevan asuntotuotantoon osallistumista. Marinin kaudella järjestöjen rooli oli kasvanut huomattavasti suuremmaksi ja sekä asuntopoliittisessa ohjelmassa että täysistuntokeskusteluissa todettiin, että järjestöjen osallistuminen asunnottomuuden torjuntaan on välttämätöntä. Jälleen suurin osa maininnoista oli kuitenkin erittäin epäselviä, eikä niissä eritelty, mitä vastuuta ja tehtäviä järjestöille käytännössä kuuluu.

Epäselviksi vastuiksi luokittelin sellaiset maininnat, joissa puhuttiin esimerkiksi “meidän” vastuusta ilman tarkennusta, ketä tällä tarkoitetaan. Holkerin kaudella tällaisia mainintoja ei ollut ollenkaan, Marinin kaudella taas useita. Epäselvyydet eivät rajoittuneet vain tähän teemaan, ja kuten edellä on todettu, hyvin monet Marinin kaudella mainitut asunnottomuuden torjunnan vastuut olivat jollain tavalla epäselviä. Vaikka vastuu olisi nimetty jollekin selkeälle taholle, jätettiin usein tarkentamatta, mitä tämä vastuu käytännössä sisältää, missä sen rajat kulkevat ja miten vastuuta jaetaan eri tahojen kesken. Poliittisissa ohjelmissa vastuut jätetään usein tarkoituksellisesti hyvin epäselviksi, jotta niitä voidaan tarkentaa myöhemmin hallituskauden aikana (Wiberg 2006, 214–215). Tässä aineistossa epäselvyys ei kuitenkaan rajoittunut vain asuntopoliittiseen ohjelmaan, eli myös täysistuntojen puheenvuoroissa vastuista puhuttiin usein hyvin epäselvästi.

“Hallitus haluaa tässä tukea kuntia tehokkaasti mutta siten, että kunnissa kuitenkin säilyy vapaus arvioida, miten paikallisiin tarpeisiin parhaiten vastataan.” (M 13.9.2022)

Yksi vastuiden teema olivat vastuunsiirrot, joissa jonkin tahon vastuuta siirrettiin toiselle taholle. Molemmilla kausilla tällaisia mainintoja esiintyi muutamia, Holkerin kaudella enemmän (8 mainintaa) kuin Marinin kaudella (4 mainintaa). Hallituskausien tyypilliset vastuunsiirrot olivat kuitenkin hyvin erilaisia. Holkerin kaudella vastuuta haluttiin ottaa pois markkinavoimilta ja pankeilta ja siirtää valtiolle. Marinin kaudella taas vastuuta haluttiin siirtää yksinomaan valtiolta kunnille. Muutos sopii 1980-luvun jälkeen kiihtyneeseen hajauttamiseen, jossa valtaa, resursseja ja vastuuta on siirretty keskushallinnolta alueellisille ja paikallisille toimijoille. Kuten edellisessä aineisto-otteessa, hajauttamista on usein perusteltu sillä, että sen myötä toimenpiteet on helpompi räätälöidä paikallisten tarpeiden mukaan (Renko ym. 2022, 343–344).

Vaikka molemmilla kausilla asunnottomuuden torjunnasta vastuutettiin eniten julkista valtaa, on vastuissa tapahtunut myös monia muutoksia. Julkisen vallan vastuut näyttävät muuttuneen

valtion vastuista valtion ja kuntien jakamiksi vastuiksi, mikä liittyyneen hajauttamiseen. Pieni osa julkisen vallan vastuista on myös siirtynyt kolmannelle sektorille, jota pidetään nyt välttämättömänä ja vastuullisena osana asunnottomuuden vastaista työtä. Ajankohtaisuudestaan huolimatta sote-uudistus on unohtunut asunnottomuustyöstä kokonaan, eikä hyvinvointialueille ole määritelty käytännössä mitään vastuita asunnottomuuden suhteen.

Oleellinen muutos on myös vastuiden hämärtyminen. Poliittisessa keskustelussa esiintyy entistä enemmän epäselvää vastuunjakoa, jossa vastuulliseksi määritellään jokin laaja ja huonosti määritelty kokonaisuus. Silloinkin kun vastuutaho on selvä, jää vastuun sisältö usein epätarkaksi. Etenkin valtion vastuuttaminen on usein varovaista ja sisällöltään epätarkkaa, eli valtiolla todetaan olevan vastuuta, mutta tämän vastuun sisältöä ei määritellä. Vastuiden epäselvyys voi liittyä muun muassa uusliberalismiin ja sen myötä lisääntyneeseen hajauttamiseen. Hajauttaminen on tehnyt asunnottomuudesta “kaikkien vastuun”, joka ei kuitenkaan viime kädessä kuulu kenellekään (Gill 2005, 208–209). Kun vastuut ovat epäselviä, jättää tämä sekä poliittisille päättäjille, julkiselle sektorille että ruohonjuuritason työntekijöille suuren tulkinnanvaran sen suhteen, miten asunnottomuutta torjutaan, kenen toimesta ja miten. Asunnottomien ihmisten kannalta tämä voi merkitä ongelmallisia, eriarvoistavia ja yksilöitä vastuuttavia käytäntöjä. (Brown & Baker 2012, 136; Cloke ym. 2002, 144; Dwyer ym. 2014, 10–16; Flint 2006, 29–31.)

Poikkeuksen vastuiden epäselvyyteen tekee kuntien vastuuttaminen, joka sisälsi molemmilla kausilla varsin konkreettisia tehtäviä. Sekä Holkerin että Marinin kaudella kuntia vastuutettiin maa- ja asuntopolitiikasta sekä asunnottomuuteen liittyvien palveluiden järjestämisestä. Kunnalliset asunnottomuuspalvelut olivat kokeneet selvän muutoksen. Holkerin kaudella asunnottomuuspalveluilla tarkoitettiin asuntojen järjestämistä, välivuokrausta, asuntoloita ja kotiin viettävää tukea, Marinin kaudella taas yksinomaan asumisneuvontaa. Asumisneuvonta olikin Marinin kaudella ajankohtainen aihe, sillä vuoden 2022 lopulla eduskunta säati lain kunnille tarjottavasta määräaikaista asumisneuvonnan tuesta (ks. Laki asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027 1036/2022). Asumisneuvonnalla annetaan ohjausta erilaisissa asumisen ongelmatilanteissa ja pyritään vähentämään vuokravelkoja, asumiseen liittyviä häiriöitä sekä häätöjä. Asumisneuvonta on palveluna uudehko, mutta käytännön kokeilujen perusteella se on tehokas keino tukea asumisen jatkumista ja ehkäistä asunnottomuutta. Ongelmana on ollut asumisneuvonnan heikko ja epätasainen saatavuus, ja palvelua on toistaiseksi hyödynnetty varsin harvassa kunnassa. (Kaakinen & Turunen 2021, 48; Pitkänen ym. 2019, 52, 57–58.)

Valtion myöntämä tuki ei kuitenkaan vielä riitä takaamaan, että asumisneuvontapalvelu otettaisiin laajemmin käyttöön. Tuki on ensinnäkin melko lyhytaikainen, ja kuten aineistossa todettiin, valtio pyrkii sillä vain kannustamaan kuntia asumisneuvonnan järjestämiseen. Jää siis lopulta kuntien vastuulle tarttua valtion kannustukseen, ryhtyä järjestämään asumisneuvontaa alueellaan, suunnitella palvelun toteutus ja varmistaa, että palvelu toimii tehokkaasti. Lisäksi huolestuttavaa on, että asumisneuvonnan lisäksi Marinin kaudella mainittiin hyvin vähän muita konkreettisia keinoja torjua asunnottomuutta. Vaikka asumisneuvonta olisi tehokas keino ehkäistä asunnottomuutta yksittäistapauksissa, ei sillä todennäköisesti voida puuttua esimerkiksi asunnottomuutta aiheuttaviin rakenteisiin. Tehokas asunnottomuuden torjunta edellyttäisi siis laajaa keinovalikoimaa, mutta valikoima vaikuttaa jääneen tällä hallituskaudella varsin yksipuoliseksi ja epäselväksi.

6 Johtopäätökset ja pohdinta

Olen tutkinut asunnottomuuteen liittyviä vastuukäsityksiä Suomen hallitusten poliittisissa ohjelmissa ja keskusteluissa. Olen tutkielmallani halunnut sekä selvittää, mitä tahoja on pidetty vastuullisina asunnottomuuden aiheuttamisesta ja torjunnasta, että havainnollistaa vastuukäsityksissä tapahtuneita muutoksia. Tässä luvussa käyn läpi tutkimuksen keskeisimmät tulokset, pohdin niiden merkitystä ja vertailen niitä aiempaan tutkimukseen. Lopuksi arvioin itse tutkimusprosessia, sen onnistumisia ja ongelmia sekä mahdollisia jatkotutkimuskohteita.

Asunnottomuuden vastuut poliittisessa keskustelussa

Tutkimuksen tulosten mukaan asunnottomuuden aiheuttamisen ja torjunnan vastuissa on painotettu eniten rakenteellisia tekijöitä sekä julkisen vallan vastuuta. Rakenteelliset tekijät ja etenkin julkisen vallan toiminta saivat asunnottomuuden syissä paljon enemmän mainintoja kuin yksilöiden käytökseen ja ominaisuuksiin liittyvät syyt. Poliittiset päättäjät vaikuttivat tunnistavan melko hyvin asunnottomuuden keskeisimmät rakenteelliset aiheuttajat, kuten asuntotuotannon ongelmat ja asumisen korkeat kustannukset (ks. Giano ym. 2019; Lehtonen & Salonen 2008, 29). Asunnottomuuden aiheuttamisen vastuut ovat heijastuneet myös asunnottomuuden torjunnan vastuisiin, ja torjunnasta on vastuutettu selvästi eniten julkista valtaa, jolta on vaadittu rakenteisiin kohdistuvia toimenpiteitä asunnottomuuden vähentämiseksi.

Kansainvälisen tutkimuksen mukaan poliittisissa konteksteissa asunnottomuutta on selitetty ja selitetään edelleen hyvin usein yksilöiden käytöksellä ja ominaisuuksilla (Allen ym. 2020; 5–6; Pleace 2016, 34; Neale 1997, 47–50). Tämän tutkimuksen perusteella suomalaisessa politiikassa tällaista yksilökeskeisyyttä ei esiinny juuri lainkaan. Asunnottomuutta selitettiin hyvin harvoin yksilöihin liittyvillä tekijöillä, eikä yksilöitä vastuutettu lainkaan asunnottomuuden torjunnasta. Myös muunlaisia syitä ja ratkaisuja, jotka liittyvät esimerkiksi instituutioihin ja ihmissuhteisiin, näyttää esiintyvän poliittisessa keskustelussa erittäin harvoin. Yksilöllisten, institutionaalisten ja yksilöiden välisten syiden sivuuttaminen politiikassa voi olla kuitenkin ongelmallista, ja liiallinen rakennekeskeisyys voi johtaa muun muassa yksilöllisten tarpeiden, kokemusten ja valinnanvapauden sivuuttamiseen (Pleace 2016, 34–36). On tärkeää, että politiikanteossa tunnistetaan asunnottomuuden moninaiset riskitekijät, jotta niitä osataan ehkäistä ja

jotta tällaisten tekijöiden vuoksi asunnottomiksi joutuneet saavat tarvitsemiaan palveluita. Tiedon ja keskustelun lisääminen asunnottomuuden erilaisista syistä ja ratkaisuista voi siis olla yksi keino tehostaa Suomen asunnottomuuspolitiikan suunnittelua ja kohdentamista.

Asunnottomuuden torjuntakeinoista keskeisimpiä ovat tämän tutkimuksen perusteella olleet julkisen vallan vastuulla oleva asuntotuotanto, asumisen taloudellinen tukeminen sekä kuntien tuottamat palvelut. Myös järjestöjen ja yksityissektorin on edellytetty osallistuvan asunnottomuuden torjuntaan, mutta näiden suoranaisten vastuuttaminen on ollut vähäistä. Juuri tällaisia rakenteellisia ratkaisuja on pidetty yhtenä keskeisimpänä syynä Suomen asunnottomuuspolitiikan onnistumiselle (Dowding 2020, 89; Pleace 2017, 100–101). Lisäksi Suomen onnistumisen on katsottu johtuneen eri sektoreiden tiiviistä ja tehokkaasta yhteistyöstä, jossa valtiolla on ollut johtava rooli (Pleace ym. 2015, 23–24). Tämän tutkimuksen tulosten mukaan suurin vastuu asunnottomuuden torjunnasta on todella säilytetty valtiolle, mutta myös kuntien, järjestöjen ja yksityissektorin osallistumisen ja yhteistyön merkitys on tunnistettu.

Asunnottomuuden aiheuttamisen vastuiden muutos

Keskustelu asunnottomuuden aiheuttamisen vastuista näyttää monipuolistuneen mutta myös vähentyneen. Asunnottomuutta selitettiin aiempaa useammin yksilöllisillä riskitekijöillä sekä muilla syillä, jotka olivat tulkittavissa sosioekologisen mallin mukaisesti institutionaaliksi ja yksilöiden välisiksi syiksi. Kuten edellä on todettu, eri syiden parempi tuntemus voi tehostaa asunnottomuuspolitiikkaa ja asunnottomuutta ehkäisevien toimien kohdentamista. Toisaalta uusimmalla hallituskaudella asunnottomuuden syistä puhuttiin hyvin vähän ja pinnallisesti, ja monia merkittäviä riskitekijöitä ei mainittu aineistossa ollenkaan. Näin ollen jää epäselväksi, kuinka hyvin poliittiset päättäjät todella tuntevat asunnottomuuden erilaiset syyt, ja on kenties liian optimistista puhua asunnottomuuden selittämisen monipuolistumisesta. Asunnottomuuden selittäminen näyttää ennemmin muuttuneen yksipuolisesta rakenteiden syytelystä asunnottomuuden syiden ohittamiseen ja pintapuoliseen luettelemiseen, mikä ei todennäköisesti ole sen hedelmällisempää asunnottomuuden torjunnan kannalta.

Myös keskustelu asunnottomuuden rakenteellisista syistä on muuttunut pintapuoliseksi ja sivuuttavaksi. Rakenteellisia syitä mainittiin viimeisimmällä hallituskaudella enää vähän, ja muun muassa talouden rakenteiden roolia asunnottomuuden aiheuttajana ei tunnistettu enää ollenkaan. Taloudellisilla rakenteilla on kuitenkin yhä keskeinen rooli asunnottomuuden synnyssä, sillä ne vaikuttavat esimerkiksi asuntomarkkinoihin, työllisyystilanteeseen ja yksilöiden

taloudelliseen toimintakykyyn ja siten asunnottomuuden riskiin (Batterham 2019, 8–9; Giano ym. 2019, 694, 698; Piat ym. 2015, 2368–2369). Suomessakin asunnottomuus liittyy yhä keskeisesti taloudelliseen tilanteeseen, ja asunnottomuuden taustalla on todettu olevan entistä useammin taloudellisen toimintakyvyn puutteita. Viimeaikaisista talouden muutoksista etenkin taantuman ja elinkustannusten nousun on pelätty kasvattavan asunnottomuuden riskiä entisestään. (Kaakinen 2023, 16; Pitkänen ym. 2019, 26–28; ks. myös Liukkonen 2022.) Taloudelliset rakenteet ovat siis edelleen merkityksellisiä ja ajankohtaisia asunnottomuuden kannalta, vaikka ne näyttävätkin unohtuneen asunnottomuuspoliittisesta keskustelusta tyystin.

Taloudellisten rakenteiden ohella julkisen vallan toimintaa ei enää tunnistettu asunnottomuuden aiheuttajaksi. Vielä 1980-luvulla julkinen valta nähtiin keskeiseksi syylliseksi asunnottomuuteen ja sen toimintaa ruodittiin runsaasti ja kriittisesti. Viimeisimmällä hallituskaudella ei esiintynyt juuri ollenkaan julkisen vallan kritisointia, ja etenkin valtion toiminnasta puhuttiin varovaisesti, lempeästi ja kiitellen. Vaikka julkinen valta ja valtio ovat tehneet kiistatta erinomaista työtä asunnottomuuden vähentämiseksi, ei niiden toimintaa voi pitää täysin ongelmattomanakaan. Julkisen vallan toiminnan ongelmilla, kuten sosiaalisen asuntotuotannon vähentämisellä, asumista tukevien palveluiden puutteilla ja asunnottomuusohjelmien kohdistamisen haasteilla, on edelleen keskeinen rooli asunnottomuuden aiheuttamisessa ja ylläpitämisessä (Dhalmann & Karppinen 2018, 163; Hänninen 2010; Kaakinen & Turunen 2021, 48; Pitkänen ym. 2019, 58–62). Jos julkinen valta ei enää tunnista omaa rooliaan asunnottomuuden synnyssä, vaarana on, ettei se tunnista myöskään toimintansa puutteita ja kehittämiskohteita.

Poliittisen puheen muutos voi olla merkki uusliberalismista, jolle on tyypillistä rakenteiden sivuuttaminen ja sosiaalisten ongelmien yksilöllistäminen. Ilmiöiden rakenteellisia taustoja ei tiedosteta tai niitä ei myönnetä, koska tämän uskotaan vähentävän yksilöiden vastuuta ja lisäävän heidän riippuvuuttaan hyvinvointivaltiosta. Sen sijaan sosiaaliset ongelmat kuvataan poikkeuksellisina yksittäistapauksina, jotka syntyvät yksilöllisten riskitekijöiden kasautuessa. (Batterham 2019, 3; Dowding 2020, 5–6; Stonehouse ym. 2015, 395.) Vaikka tämän tutkimuksen perusteella poliittisessa keskustelussa ei edelleenkään esiinny suoranaista yksilöiden syyttämistä, voi edellä kuvattu rakenteiden ohittaminen kääntyä yksilöiden vastuuttamiseksi. Jos rakenteissa ei nähdä tai myönnetä olevan ongelmia, ei niitä koeta myöskään tarpeelliseksi muuttaa, ja sen sijaan toimenpiteitä kohdistetaan asunnottomiin yksilöihin (Allen ym. 2020, 5–6; Dobson & McNeill 2011, 583–584; Pleace 2016, 34). Yhtenä Suomen asunnottomuuspolitiikan onnistumisen syynä on pidetty rakenteisiin kohdistuvia toimenpiteitä (ks. esim. Pleace 2017, 100–101). Jos asunnottomuuden rakenteellisia syitä ei enää tiedosteta tai myönnetä, voi tämä

johtaa rakenteellisten toimenpiteiden vähentämiseen ja siten tehottomaan asunnottomuuspolitiikkaan. Poliitikanteossa tulisi siis jatkossakin varmistaa riittävä tietämys ja kriittinen keskustelu asunnottomuutta aiheuttavista rakenteista ja etenkin julkisen vallan roolista asunnottomuuden synnyssä.

Asunnottomuuden torjunnan vastuiden muutos

Tutkimuksen perusteella asunnottomuuden torjunnasta on vastuutettu eniten julkista valtaa ja etenkin valtiota. Vastuissa on kuitenkin tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka vaikuttavat heijastelevan edellä mainittuja asunnottomuuden syiden muutoksia. Kun asunnottomuutta on selitetty aiempaa harvemmin rakenteellisilla tekijöillä, on asunnottomuuden torjumiseksi alettu ehdottaa vähemmän rakenteellisia muutoksia. Kun julkisen vallan vastuu asunnottomuuden aiheuttamisesta on pienentynyt, ei julkisella vallalla ole enää yhtä suurta vastuuta asunnottomuuden torjunnastakaan. Lisäksi asunnottomuuden torjunnan vastuista on tullut entistä epäselvempiä ja jaetumpia.

Vastuuteoreetikkojen mukaan nykypäivän politiikka keskittyy aiempaa enemmän vastuisiin ja vastuunjaon kiistoihin (ks. esim. Gilbert 2002, 4; Trnka & Trundle 2014, 138; Whiteford 2010, 194). Tämän tutkimuksen perusteella vastuista puhuminen ei sinänsä ole lisääntynyt, mutta vastuiden jakamista esiintyy huomattavasti aiempaa enemmän. Kun vielä 1980-luvun asunnottomuuspolitiikassa lähes kaikesta vastuutettiin valtiota, viimeisellä hallituskaudella vastuuta halettiin jakaa valtion, kuntien sekä kolmannen ja yksityisen sektorin kesken. Viimeaikaisessa poliittisessa keskustelussa näytti esiintyvän myös aiempaa enemmän valtion vastuiden siirtämistä, välttelyä ja epäselvyyttä. Sama huomio on tehty viimeaikaisten asunnottomuusohjelmien arvioinneissa, joissa valtion on todettu pienentäneen omaa rooliaan ohjelmien koordinoijana ja rahoittajana sekä siirtäneen vastuuta kunnille (Kaakinen & Turunen 2021; Pitkänen ym. 2019).

Vastuiden jakaminen ja valtion vastuun pienentyminen ei ole yllättävä havainto, sillä se on keskeinen osa hajauttamista, jossa valtaa ja resursseja siirretään keskushallinnolta paikallisille ja alueellisille toimijoille, kuten kunnille (ks. esim. Renko ym. 2022, 343–344). Hajauttamisen uskotaan tekevän julkisen sektorin toiminnasta paremmin alueellisiin tarpeisiin vastaavaa ja siten kustannustehokkaampaa (Arends 2020, 600–603). Hajauttaminen merkitsee kuntien vastuun kasvamista, sillä sen myötä kunnista tulee päävastuullisia palveluiden suunnittelusta, järjestämisestä ja lopputuloksista (Juhila ym. 2016b, 14–15; Julkunen 2006, 62, 138; Palola ym.

2010, 62–67). Samanaikaisesti vastuun hajauttaminen johtaa herkästi kuntien resurssi- ja taloushaasteisiin (Koivusalo 1999, 1199–1200). Jos kunnat eivät saa lisävastuun myötä lisää rahoitusta, voi tämä johtaa vastuun välttelyyn. Kun kuntien resurssit ovat jo valmiiksi niukat, joutuvat ne harkitsemaan ja priorisoimaan, mihin resurssejaan käyttävät. Asunnottomat ihmiset eivät tyypillisesti ole tällaisten priorisointien kärjessä, mikä voi johtaa asunnottomuuspalveluiden karsimiseen tai kokonaisten asiakasryhmien sulkemiseen asunnottomuuspalveluiden ulkopuolelle. (Cloke ym. 2002, 144; Dwyer ym. 2014, 4–5, 10–11; Sahlin 2020, 38–43, 49; ks. myös STT 2020.)

Asunnottomuustyön alueellinen vaihtelu on jo nyt suomalaisen asunnottomuuspolitiikan keskeisimpiä ongelmia. Vaikka asunnottomuutta esiintyy noin sadassa kunnassa, ovat valtion asunnottomuusohjelmat keskittyneet vain suurimpiin kaupunkeihin, jolloin etenkin pienissä kunnissa asunnottomuustyön keinot ovat jääneet alkeellisiksi. Esimerkiksi Asunto ensin -periaatetta hyödynnetään vain muutamissa suurissa kaupungeissa, ja monet kunnat käyttävät edelleen yksilöitä vastuuttavaa porrasmallia. Joissakin kunnissa on jopa lisätty hätämajoitusten käyttöä pysyvien asumisratkaisujen sijaan. (Fredriksson & Kaakinen 2018, Hänninen 2010; 129; Kaakinen 2023, 11; Karppinen 2020, 37; Pitkänen ym. 2019, 62.) Tämän tutkimuksen perusteella alueellisen vaihtelun ongelmia ei kuitenkaan tunnisteta valtakunnallisessa asunnottomuuspolitiikassa. Päinvastoin vaikuttaa siltä, että vastuita pyritään hajauttamaan entistä enemmän ja entistä useammalle taholle, mikä voi johtaa alueellisten erojen ja kuntien resurssi-ongelmien pahenemiseen.

Alueelliseen vaihteluun voitaisiin puuttua keskittämällä vastuuta esimerkiksi hyvinvointialueille, joilla voi olla paremmat mahdollisuudet järjestää työn edellyttämä asiantuntemus ja resurssit. Tämän tutkimuksen perusteella keskittämistä ei toistaiseksi ole tapahtunut, eikä hyvinvointialueille määritelty juuri mitään vastuita asunnottomuuden suhteen. Kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävänjaosta todettiin, että sosiaali- ja terveystalvet kuuluvat hyvinvointialueille, asuntopolitiikka ja asumisneuvonta kunnille. Koska asunnottomuuden torjunta edellyttää sekä erilaisia palveluita että asuntopolitiikkaa, voi työnjako huonosti koordinoituna vaikeuttaa kokonaisvaltaista asunnottomuustyötä. Vaarana on, että asunnottomista ihmisistä tulee sote-uudistuksen väliinputoajia, jotka eivät pian ole kenenkään vastuulla. Samanaikaisesti sote-uudistus näyttää pienentäneen monien kuntien verotuloja ja heikentäneen kuntien mahdollisuuksia tarjota niille kuuluvia palveluita, joihin asunnottomuuspalvelutkin ilmeisesti kuuluvat (Pantsu 2023). Jos vastuu asunnottomuudesta jää kunnille, joilla ei kuitenkaan ole riittävästi resursseja

vastuun kantamiseen, voi tämä johtaa asunnottomuuspalveluiden heikkenemiseen ja alueellisten erojen kasvuun. Jotta asunnottomuuden tehokasta torjuntaa voidaan jatkaa, tulisi kuntien ja hyvinvointialueiden vastuut sekä niiden tarvitsemat resurssit määritellä mahdollisimman pian ja mahdollisimman selkeästi.

Vastuunjaon lisäksi asunnottomuuden torjunnan keinot vaikuttavat muuttuneen. 1980-luvulla asunnottomuuden torjumiseksi ehdotettiin laaja-alaisia, valtion vastuulla olevia rakenteellisia muutoksia. Valtion tuli tuottaa asuntoja, rahoittaa asumista sekä kontrolloida kuntia, asuntomarkkinoita ja epäoikeudenmukaisia rakenteita. Sen sijaan viimeisellä hallituskaudella asunnottomuuden ratkaisut jäivät hyvin epäselviksi, ja etenkin valtion vastuutehtävät olivat usein pinnallisesti ja varovaisesti määriteltyjä. Julkisen vallan vastuuta etäännytetään toteamalla, ettei se pysty yksin korjaamaan laajoja asuntopoliittisia ongelmia, vaan tarvitsee tähän kumppaniseen asuntomarkkinoita, yksityissektoria ja järjestöjä. Valtiolla ei katsottu olevan enää aieman kaltaista oikeutta tai mahdollisuuksia puuttua asuntomarkkinoihin ja muihin rakenteisiin, vaan sen tuli ennemmin sopeutua niiden asettamiin raameihin ja toimia niiden ehdoilla.

Yksi valtion kaventuneista vastuualueista oli asuntotuotanto. Vaikka julkisesti rahoitetulle asuntotuotannolle todettiin olevan tarvetta, ei tälle asetettu mitään selkeitä tavoitteita. Valtion harjoittaman asuntotuotannon tuli myös tapahtua talouden suhdanteiden ehdoilla ja vapaiden markkinoiden tuotantoa täydentäen. Kehitys sopii uusliberalismiin, jolle ominaista on vapaiden markkinoiden ensisijaisuus ja valtion vetäytyminen. Koska vapaiden markkinoiden ajatellaan tuottavan hyvinvointia, tulee valtion puuttua niiden toimintaan mahdollisimman vähän. Kansalaisten tulee hankkia toimeentulonsa ja hyvinvointinsa (ja asuntonsa) ensisijaisesti vapailta markkinoilta, ja valtion tehtävänä on korkeintaan paikkailla räikeimpiä ongelmakohtia tukemalla niitä yksilöitä, jotka eivät markkinoilla selviydy. (Brown & Baker 2012, 16–17; Julkunen 2006, 68–69, 81; Trnka & Trundle 2014, 137.)

Vapaiden markkinoiden korostamisessa ja julkisesti rahoitetun asuntotuotannon heikentämisessä on ongelmansa. Vapaiden markkinoiden asuntotuotanto ei vastaa etenkin huono-osaisien asunnontarvitsijoiden tarpeita, ja asunnot ovat usein sekä liian suuria että liian kalliita (Pitkänen ym. 2019, 58). Monilla asunnottomuuden riskissä olevilla on merkittäviä vaikeuksia saada ja pitää asuntoa yksityisillä markkinoilla. Korkean hintatason lisäksi yksityisten vuokrayhtiöiden asukasvalinnan kriteerit voivat olla kohtuuttomia ja poissulkevia. Yksityiset vuokranantajat saattavat liittää huono-osaisiin ja asunnottomiin ihmisiin epämiellyttäviä ominaisuuksia ja pitää heitä epäluotettavina, jopa vaarallisina. Lisäksi asumisen aikaiselle käytökselle

voidaan asettaa tiukkoja ehtoja, mikä tarkoittaa käytännössä asukkaiden vastuuttamista hädän uhallalla. (Dwyer ym. 2014, 18; Flint 2006, 25–26; Stonehouse ym. 2015, 408.) Näin ollen asunnottomuuden torjuntaan liittyvää asuntotuotantoa ei tule jättää vain vapaiden markkinoiden varaan, vaan myös julkisen vallan tulisi kantaa vastuunsa asuntotuotannosta ja asumisen tukemisesta.

Rakenteellisten muutosten sijaan viimeisin hallitus korosti asumisneuvonnan merkitystä asunnottomuuden torjunnassa. Palvelu on vielä suhteellisen uusi, mutta se on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi ennaltaehkäistä asumisen ongelmia ja asunnottomuutta. Palvelua on kuitenkin toistaiseksi ollut saatavilla vain harvassa kunnassa. (Kaakinen & Turunen 2021, 48; Pitkänen ym. 2019, 52, 57–58.) Vuoden 2023 alusta lähtien valtio on tarjonnut halukkaille kunnille tukea asumisneuvonnan järjestämiseen, mutta tuki on vain määräaikainen ja kokeiluluontoinen (ks. Laki asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027 1036/2022). Tällaisista määräaikaisista kokeiluista on tullut yhä yleisempi tapa uudistaa sosiaali- ja terveystalvueluita. Palveluiden työntekijöiden ja asiakkaiden näkökulmasta lyhyet kokeilut ovat usein epävarmoja ja raskaita. Kokeiluihin tarjotaan harvoin riittävästi resursseja, ja työntekijät joutuvat usein pyörittämään määräaikaista projektia muiden tehtäviensä ohella. (Julkunen 2006, 266–267; Sahlin 2004, 350–355.) Valtion tarjoama tuki ei myöskään tee asumisneuvonnasta lakisääteistä, eli on edelleen kuntien päätettävissä, järjestävätkö ne palvelua ja miten.

Lisäksi asumisneuvonta saattaa olla palveluna varsin yksilökeskeinen, sillä sen tavoitteena ei lähtökohtaisesti ole muuttaa asunnottomuutta aiheuttavia rakenteita. Enemmän näkisin, että asumisneuvonta opettaa yksilöitä tulemaan toimeen rakenteiden asettamisessa raameissa, mikä voi käytännössä tarkoittaa yksilöiden vastuuttamista. Vaikka palvelun työntekijät tunnistaisivat tarpeen asunnottomuutta aiheuttavien rakenteiden muuttamiselle, ei ruohonjuuritason työssä välttämättä ole mahdollisuuksia ja aikaa rakenteelliseen työhön, etenkin jos asunnottomuuden riski on akuutti. Tällöin asiakkaita enemmän opetetaan ja vastuutetaan tulemaan toimeen asunnottomuutta aiheuttavien rakenteiden kanssa (England 2022, 155–160). Vaikka yksilölliselle neuvonnalle on varmasti tarvetta ja sillä voidaan ehkäistä asumisen ongelmia, ei se yksinään riitä asunnottomuuden kokonaisvaltaiseen torjuntaan. Mikäli Suomi todella haluaa poistaa asunnottomuuden kokonaan, tarvitsee se jatkossakin yksilöllisten palveluiden rinnalle asunnottomuuden rakenteellisiin juurisyihin pureutuvia toimenpiteitä, jotka näyttävät kuitenkin tämän tutkimuksen perusteella jääneen viimeaikaisessa politiikassa paitsioon.

Tutkimuksen teosta

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut tuottaa uusia näkökulmia Suomen asunnottomuuspolitiikkaan sekä sen onnistumisiin ja mahdollisiin sudenkuoppiin. Vaikka Suomen asunnottomuuspolitiikkaa on pidetty kansainvälisestikin poikkeuksellisen onnistuneena, on sitä tutkittu melko kapea-alaisesti. Asunnottomuuspolitiikasta on kirjoitettu kronologioita ja asunnottomuusohjelmista lukuisia raportteja, mutta syvällisempi teoreettinen analysointi näyttää jääneen vähäiseksi. Esimerkiksi vastuunäkökulma on Suomen asunnottomuuspolitiikan tutkimuksessa täysin uusi, vaikka vastuilla näyttää olleen erittäin keskeinen asema politiikan suunnittelussa ja toteutuksessa. Vastuunäkökulma on myös auttanut tunnistamaan asunnottomuuspolitiikan onnistumisia ja ongelmia. Koska Suomen asunnottomuuspolitiikalla on pitkä ja vaiherikas historia, on tämä tutkielma voinut tarjota aiheeseen vain hyvin rajallisen katsauksen. Katsonkin, että tutkielma toimii lähinnä avauksena aiemmin tutkimattomaan aiheeseen, ja jatkossa asunnottomuuspolitiikkaa on syytä tutkia lisää sekä vastuun näkökulmasta että muista teoreettisista viitekehyksistä.

Tutkielman aineisto on rajattu vain kahteen hallituskauteen, jotta saataisiin käsitys asunnottomuuspolitiikan juurista ja nykyhetkestä. Olen valinnut aineistoksi poliittiset ohjelmat ja täysistuntokeskustelut ennen kaikkea niiden helpon saatavuuden vuoksi, mutta myös aineiston laajuuden ja sisältörikkauden vuoksi. Aineiston ongelmaksi on osoittautunut, ei niin yllättäen, sen poliittisuus. Poliittisissa ohjelmissa tavoitteita ja vastuita määritellään usein hyvin varovaisesti, jotta hallitus ei tule sitoneeksi itseään liikaa ja pystyy tarkentamaan tavoitteita myöhemmin kautensa aikana (Wiberg 2006, 214–215). Täysistuntokeskustelut taas ovat luonteeltaan lähinnä ritualistisia ja osa potentiaalisille äänestäjille esitettyä teatteria, joka on usein irrallista varsinaisesta poliittisesta päätöksenteosta (Pekonen 2011, 15–16, 98–99; Tuominen & Turja 2007, 141). Asuntopoliittisissa ohjelmissa vastuita määriteltiin usein hyvin varovaisesti ja keskusteluissa taas joko epämääräisesti tai teatraalisen kärkkäästi. Epämääräisyys, varovaisuus, kärkkäys ja poliittinen retoriikka tekivät aineiston ja siihen sisältyvien vastuiden tulkinnasta paikoin hyvin vaikeaa ja raskastakin. Tulosten luotettavuuden varmistamiseksi olen tarkastellut aineistoa useista eri näkökulmista ja omia tulkintojani aktiivisesti kyseenalaistaen. Ensimmäisen tärkeäksi on osoittautunut myös omien poliittisten näkemysten reflektointi, ohittaminen ja kyseenalaistaminen sekä avoin kiinnostus koko aineistoa ja kaikkia sen sisältämiä poliittisia ääniä kohtaan.

Aineistoa olisi ollut mahdollista lähestyä monilla eri analyysimenetelmillä. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi on kuitenkin ollut materiaalin laajuus ja rikkaus huomioiden tehokas tapa saada aineistoista tiivistetty ja selkeä käsitys, mikä on helpottanut myös vertailua ja muutosten havainnointia. Vertailua hankaloitti lähinnä eri hallituskausien aineistojen määrällinen epätasapainoisuus, minkä olen pyrkinyt huomioimaan myös tulosten tulkinnassa. Tämän tutkielman laajuuteen ja aikatauluun nähden pidän kuitenkin aineistorajausta onnistuneena ja sopivana, ja osittaisesta epätasapainosta huolimatta aineisto tarjosi runsaasti vastauksia asettamiini tutkimuskysymyksiin. Jotta asunnottomuuspolitiikan vastuista saataisiin kattavampi näkemys, tulisi aihetta tutkia vielä systemaattisemmin esimerkiksi useamman hallituskauden ajalta ja erilaisilla aineistoilla. Jatkotutkimuksessa tulisi huomioida myös erilaiset hallituspohjat sekä eri puolueiden suhtautuminen asunnottomuuden vastuisiin, mitä ei tämän tutkimuksen puitteissa ollut mahdollista tutkia.

Asunnottomuuteen liittyy lukuisia erilaisia ja eri tahojen vastuuta, joita voidaan tutkia monista eri näkökulmista. Yksi tämän tutkimuksen havainnoista oli vastuun hajautuminen muun muassa kunnille ja kolmannen sektorin järjestöille. Jatkossa asunnottomuusvastuita tulisi tarkastella myös kunta- ja aluetason päätöksenteossa, kuntien palveluissa sekä järjestöjen asunnottomuus-työssä. Vaikka asunnottomuuteen liittyviä vastuuta on jo tutkittu jonkin verran suomalaisessa ruohonjuuritason työssä (ks. Hansen Löfstrand & Juhila 2013; Ranta ym. 2017), on tutkimusta vielä syytä laajentaa. Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että asunnottomuuden torjunnassa painotetaan nyt entistä enemmän yksilöihin kohdistuvia ratkaisuja, kuten asumisneuvontaa. Koska asumisneuvonta on palveluna varsin uusi, olisi mielenkiintoista ja tärkeää selvittää, millaisia vastuuta asumisneuvontatyössä esiintyy ja onko palvelu todella niin yksilöitä vastuuttavaa kuin olen edellä epäillyt.

Lisäksi jatkotutkimuksessa tulee kiinnittää huomiota siihen, kenen näkökulmasta vastuuta arvioidaan. Tämäkin tutkimus on tarkastellut asunnottomuuden vastuuta sinänsä ongelmallisesta näkökulmasta, eli kaukana asunnottomista ihmisistä. Kun asunnottomuuden vastuuta tutkitaan jatkossa, tulee myös asunnottomien ihmisten ääni saada kuuluviin. Näin voidaan selvittää, millaisina asunnottomat ihmiset itse kokevat politiikan ja palveluiden vastuut ja miten vastuuta voitaisiin muuttaa paremmin heidän tarpeitaan palveleviksi.

Kirjallisuus

- Allen, M., Benjaminsen, L., O’Sullivan, E. & Pleace, N. (2020) *Ending Homelessness? The Contrasting Experiences of Denmark, Finland and Ireland*. Bristol: Bristol University Press.
- Alppivuori, K. (2018) Koontia asunnottomuutta käsittelevistä tutkimuksista, artikkeleista ja toimenpideohjelmista – julkaisujen sisältöä ja tuloksia. Espoon kaupunki. Saatavilla: <https://asuntoensin.fi/assets/files/2018/10/ASUNNOTTOMUUSTUTKIMUSKOONTI-2018-Alppivuori.pdf>.
- ARA (2023a) ARA-tuotanto 2022. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, selvitys 1/2023.
- ARA (2023b) Asunnottomat 2022. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, selvitys 2/2023.
- Arends, H. (2020) The Dangers of Fiscal Decentralization and Public Service Delivery: a Review of Arguments. *Polit Vierteljahresschrift*, 61, 599–622.
- Batterham, D. (2019) Defining “At-risk of Homelessness”: Re-connecting Causes, Mechanisms and Risk. *Housing, Theory and Society*, 36(1), 1–24.
- Benjaminsen, L. (2016) Homelessness in a Scandinavian welfare state: The risk of shelter use in the Danish adult population. *Urban Studies*, 53(10), 2041–2063.
- Benjaminsen, L., Dyb, E. & O’Sullivan, E. (2009) The Governance of Homelessness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes: National Strategies and Models of Intervention. *European Journal of Homelessness*, 3, 23–51.
- Blomberg, H. & Kroll, C. (2017) Hyvinvointipolitiikan kannatus. Teoksessa J. Kananen (toim.) *Kilpailuvallion kydyssä: Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus*, 128–144. Helsinki: Gaudeamus.
- Brown, B. J. & Baker, S. (2012) *Responsible Citizens: Individuals, Health and Policy Under Neoliberalism*. Lontoo: Anthem Press.
- Bucci, V., Ferrara, G. & Resce, G. (2023) Local government spending efficiency and fiscal decentralization: evidence from Italian municipalities. *Applied Economics*, 1–16.
- Cloke, P., Milbourne, P. & Widdowfield, R. (2002) *Rural Homelessness. Issues, Experiences and Policy Responses*. Bristol: Policy Press.
- Crane, M. & Warnes, A. M. (2001) The responsibility to care for single homeless people. *Health & Social Care in the Community*, 9(6), 436–444.
- Dhalmann, H. & Karppinen, J. (2018) Ennaltaehkäisyssä tavoitteista tekoihin. Teoksessa P. Fredriksson (toim.) *Yömajasta omaan asuntoon: suomalaisen asunnottomuuspolitiikan murros*, 155–166. Helsinki: Into Kustannus Oy.
- Dobson, R. & McNeill, J. (2011) Review article: Homelessness and Housing Support Services: Rationales and Policies under New Labour. *Social Policy & Society*, 10(4), 581–589.

- Dowding, K. (2020) *It's the Government, Stupid: How Governments Blame Citizens for Their Own Policies*. Bristol: Bristol University Press.
- Dwyer, P., Bowpitt, G., Sundin, E. & Weinstein, M. (2014) Rights, responsibilities and refusals: Homelessness policy and the exclusion of single homeless people with complex needs. *Critical Social Policy*, 35(1), 3–23.
- Eduskunnan työjärjestys 40/2000. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2000/20000040>
- England, E. (2022) Compassionate responsabilisation in a neoliberal paternalistic homelessness system: 'They're not just numbers to me, I do actually care'. *The Sociological Review*, 148–164.
- Ervasti, H. (1996) *Kenen vastuu? Tutkimuksia hyvinvointipluralismista legitimitietin näkökulmasta*. Helsinki: Stakes.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Farrugia, D. & Gerrard J. (2016) Academic Knowledge and Contemporary Poverty: The Politics of Homelessness Research. *Sociology*, 50(2), 267–284.
- Fitzpatrick, S., Bramley, G. & Johnsen, S. (2013). Pathways into Multiple Exclusion Homelessness in Seven UK Cities. *Urban Studies*, 50(1), 148–168.
- Fitzpatrick, S. & Jones, A. (2005) Pursuing Social Justice or Social Cohesion?: Coercion in Street Homelessness Policies in England. *Journal of Social Policy*, 34(3), 389–406.
- Flint, J. (2006) Housing and the new governance of conduct. Teoksessa J. Flint (toim.) *Housing, Urban Governance and Anti-Social Behaviour*, 19–36. Cambridge: Policy Press.
- Fredriksson, P. (2018) Modernin asunnottomuuspolitiikan synty. Teoksessa P. Fredriksson (toim.) *Yömajasta omaan asuntoon: suomalaisen asunnottomuuspolitiikan murros*, 73–92. Helsinki: Into Kustannus Oy.
- Fredriksson, P. & Kaakinen, J. (2018) Asunto ensin -politiikan läpimurto. Teoksessa P. Fredriksson (toim.) *Yömajasta omaan asuntoon: suomalaisen asunnottomuuspolitiikan murros*, 113–136. Helsinki: Into Kustannus Oy.
- Giano, Z., Williams, A., Hankey, C., Merrill, R., Lisnic, R. & Herring, A. (2019) Forty Years of Research on Predictors of Homelessness. *Community Mental Health Journal*, 56(4), 692–709.
- Giddens, A. (1999) Risk and responsibility. *Modern law review*, 62(1), 1–10.
- Gilbert, N. (2002) *Transformation of the welfare state: the silent surrender of public responsibility*. New York: Oxford University Press.
- Gill, T. (2005) Whose problem? Japan's homeless people as an issue of local and central governance. Teoksessa G. D. Hook (toim.) *Contested governance in Japan*, 192–210. New York: Routledge.

- Hansen Lofstrand, C. & Juhila, K. (2013) The Discourse of Consumer Choice in the Pathways Housing First Model. *European Journal of Homelessness*, 6(2), 47–68.
- Hellman, M., Monni, M. & Alanko, A. (2017) Declaring, shepherding, managing: The welfare state ethos in Finnish government programmes, 1950–2015. *Research on Finnish Society* 10, 9–22.
- Hirvonen, A. (2013) Pahat toimeettomat. Irtolaisuus sosiaaioikeuden ja sosiaalipolitiikan peilinä. Teoksessa S. Hänninen, T. Kotkas, E. Nykänen, M. Pajukoski & M. Sakslin (toim.) *Muuttuva sosiaaioikeus*, 13–46. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Hänninen, S. (2010) Asunnottomuuden vastainen toiminta – menestystarinako? Teoksessa S. Hänninen, E. Palola & M. Kaivonurmi (toim.) *Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa*, 162–180. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Immonen, K., Lassy, J., Liukkonen, P., Petrovskaja, V., Rusi, L., Saaristo, S. & Turk, J. (2019) Toimittaja, sinua tarvitaan muutoksessa! – Opas asunnottomuudesta viestimiseen. Saatavilla: <https://asuntoensin.fi/assets/files/2019/03/toimittaja-sinua-tarvitaan-muutoksessa-opas-asunnottomuudesta-viestimiseen-002.pdf>. Viitattu 24.11.2022.
- Jokinen, A. (1996) Poliitikkojen puheet puntarissa. Kaupunginvaltuutettujen asunnottomuuspuheiden retoriikka. Teoksessa A. Jokinen & K. Juhila (toim.) *Merkitykset ja vuorovaihtus. Poimintoja asunnottomuuspuheiden kulttuurisesta virrasta*, 101–130. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Josefsson, A.-M. (2008) Asunnottomana toisten nurkissa: sukulaisissa ja tuttavissa asuvien helsinkiläisten nuorten profiili. Pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto.
- Juhila, K., Raitakari, S. & Hall, C. (2016) Introduction. Teoksessa K. Juhila, S. Raitakari & C. Hall (toim.) *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*, 1–8. Oxfordshire: Routledge.
- Juhila, K., Raitakari, S. & Hansen Lofstrand, C. (2016a) Responsibilities and current welfare discourses. Teoksessa K. Juhila, S. Raitakari & C. Hall (toim.) *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*, 35–56. Oxfordshire: Routledge.
- Juhila, K., Raitakari, S. & Hansen Lofstrand, C. (2016b) Responsibilisation in governmentality literature. Teoksessa K. Juhila, S. Raitakari & C. Hall (toim.) *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*, 11–34. Oxfordshire: Routledge.
- Julkunen, R. (2006) *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes.
- Kaakinen, J. (2012) *Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2008–2011*. Loppuraportti. Ympäristöhallinto
- Kaakinen, J. (2023) *Kotiin. Selvitysraportti tarvittavista toimenpiteistä asunnottomuuden poistamiseksi vuoteen 2027 mennessä*. Ympäristöministeriö. Saatavilla: <https://ym.fi/documents/1410903/40549091/Selvitysraportti+asunnottomuuden+poistamiseksi+vuoteen+2023+mennessa.pdf/45d202aa-8b0f-fb92-fe27-911cbfb5b299/Selvitysraportti+asunnottomuuden+poistamiseksi+vuoteen+2023+mennessa.pdf?t=1677828135828> Viitattu 1.5.2023.

- Kaakinen, J. & Turunen, S. (2021) Finnish but not yet Finished – Successes and Challenges of Housing First in Finland. *European Journal of Homelessness*, 15(3), 45–48.
- Karjalainen, J. (2018) Asunnottomuus oli 1950-luvun sosiaalihuollolle alkoholi- ja irtolaiskysymys. Teoksessa P. Fredriksson (toim.) *Yömajasta omaan asuntoon: suomalaisen asunnottomuuspolitiikan murros*, 45–60. Helsinki: Into Kustannus Oy.
- Karppinen, J. (2020) Varmista asumisen turva! Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpiteohjelman (AUNE) loppuraportti. Saatavilla: <https://asuntoensin.fi/assets/files/2020/01/AUNE-ohjelman-loppuraportti-Karppinen-Kehitt%C3%A4misosuuskunta-Avainv%C3%A4ki.pdf>. Viitattu 2.8.2022.
- Karppinen, J. & Fredriksson, P. (2016) Loppuraportti. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2012–2015 PAAVO 2. Ympäristöministeriö.
- King, P. (2006) What do we mean by responsibility? The case of UK housing benefit reform. *Journal of Housing and the Built Environment*, 21(2), 111–125.
- Koivusalo, M. (1999) Decentralisation and equity of healthcare provision in Finland. *British Medical Journal*, 318(7192), 1198–1200.
- Kokoomus (2022). Kokoomuksen vaihtoehtobudjetti 2023: Kestävän tulevaisuuden valintoja. Saatavilla: <https://www.kokoomus.fi/kokoomuksen-vaihtoehtobudjetti-2023-kestavan-tulevaisuuden-valintoja/>. Viitattu 21.5.2023.
- Kvist, P. (2020) Kenellä on vastuu asunnottomuudesta? Tapaustutkimus oululaisesta asunnottomuudesta. Pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto.
- Laki asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027 1036/2022. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20221036>
- Lee, B. A., Jones, S. H. & Lewis, D. W. (1990) Public Beliefs About the Causes of Homelessness. *Social Forces*, 69(1), 253–265.
- Lehtonen, L. & Salonen, J. (2008) Asunnottomuuden monet kasvot. Ympäristöministeriön julkaisuja 2008:3.
- Lindberg, M., Nygård, M., Autto, J., Rappe, A. & Gichuhi E. (2020) Toimeentuloturvasta investointimaailmaan? Lapsiperheiden hyvinvointi ja perhepolitiikka Suomen hallitusareenalla vuosina 2007–2019. *Politiikka*, 62(3), 251–275.
- Liukko, E., Karjalainen, P. & Jaatinen S. (2022) Asunnottomuutta vähentävien sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittäminen. Työpaperi 60/2022, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavilla: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/145794/URN_ISBN_978-952-408-008-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Viitattu 8.1.2023.
- Liukkonen, P. (2022) Lisääntykö asunnottomuus, kun eläminen kallistuu? Sininauhasäätiö 11.11.2022. Saatavilla: <https://www.sininauhasaatio.fi/ajankohtaista/lisaantyyko-asunnottomuus-kun-elaminen-kallistuu/> Viitattu 11.4.2022.

- Mabhala, M. A., Yohannes, A., & Griffith, M. (2017) Social conditions of becoming homeless: qualitative analysis of life stories of homeless people. *International Journal for Equity in Health*, 16:150, 1–16.
- Malinen, A. (2018) Asunnottomuuden järjestelyn ideaalit, käytännöt ja kokemukset Helsingissä 1944–1961. Teoksessa P. Fredriksson (toim.) *Yömajasta omaan asuntoon: suomalaisen asunnottomuuspolitiikan muutos*, 13–35. Helsinki: Into Kustannus Oy.
- May, J., Cloke, P. & Johnsen, S. (2005) Re-phasing Neoliberalism: New Labour and Britain's Crisis of Street Homelessness. *Antipode*, 37(4), 703–730.
- Midgley, J. (2016) Perspectives on responsibility in practice as revealed through food provisioning offers for rough sleepers. *Critical Social Policy*, 36(4), 610–629.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994) *Qualitative Data Analysis*. Kalifornia: SAGE.
- Mäenpää, O. (2020) Julkinen valta ja oikeusvaltio. Oikeuden perusteet, nro 2. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Saatavilla: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/316900/Julkinen_valta_ja_oikeusvaltio.pdf?sequence=1 Viitattu: 19.4.2023.
- Mäki, J. (2019) Raportti nuorten asunnottomuusilmiötä kartoittavasta kyselystä. Nuorisoasuntoliitto ry NAL. Saatavilla: https://nal.fi/wp-content/uploads/2019/12/Nuorten-asunnottomuus-kunnissa-2019_Raportti-Webropolkyselyn-tuloksista.pdf Viitattu 15.4.2023.
- Neale, J. (1997). Homelessness and Theory Reconsidered. *Housing Studies*, 12(1), 47–61.
- Niemelä, M. (2008) Perceptions of the Causes of Poverty in Finland. *Acta Sociologica*, 51(1), 23–40.
- Niemelä, M. (2010) Social Security Officials' Perceptions of the Causes of Poverty. *Janus*, 18(4), 337–354.
- O'Malley, P. (2009) Responsibilisation. Teoksessa A. Wakefield & J. Fleming (toim.) *The SAGE Dictionary of Policing*, 277–279. Lontoo: Sage.
- Palola, E., Rintala, T. & Savio, A. (2010) Elämää kumppanuusvaltiossa. Teoksessa S. Hänninen, E. Palola & M. Kaivonurmi (toim.) *Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa*, 53–82. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Pantsu, P. (2023) Soteuudistus ei pelastanut kuntia, vaan edessä voi olla tuloverojen ketjukorotukset – Napattiinko kunnilta liikaa, pohtii asiantuntija. *Yle Uutiset* 10.4.2023. Saatavilla: <https://yle.fi/a/74-20026132> Viitattu 10.4.2023.
- Pekonen, K. (2011) Puhe eduskunnassa. Tampere: Vastapaino.
- Piat, M., Polvere, L., Kirst, M., Voronka, J., Zabkiewicz, D., Plante, M.-C., Isaak, C., Nolin, D., Nelson, G. & Goering, P. (2015) Pathways into homelessness: Understanding how both individual and structural factors contribute to and sustain homelessness in Canada. *Urban Studies*, 52(13), 2366–2382.

- Pitkänen, S., Harju, H., Törmä, S., Huotari, K., Mayer, M. & Pyykkönen, S. (2019) Asunnottomuusohjelmien arviointi. Ohjelmista asunnottomuustyön vakiinnuttamiseen. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:11.
- Pleace, N. (2016) Researching Homelessness in Europe: Theoretical Perspectives. *European Journal of Homelessness*, 10(3), 19–44.
- Pleace, N. (2017) The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016–2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness? *European Journal of Homelessness*, 11(2), 95–115.
- Pleace, N., Culhane, D., Granfelt, R. & Knutagård, M. (2015) The Finnish Homelessness Strategy. An International Review. Reports of The Ministry of The Environment 3en/2015. Ympäristöministeriö.
- Pleace, N. & Koen, H. (2020) Counting All Homelessness in Europe: The Case for Ending Separate Enumeration of ‘Hidden Homelessness’. *European Journal of Homelessness*, 14(3), 35–62.
- Potts, C. & Martin, L. (2013) Penal Visions of Homelessness and Responsibilisation in Belgium. Teoksessa S. Jones (toim.) *Mean Streets. A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe*, 77–89. FEANTSA.
- Ranta, J., Raitakari, S. & Juhila, K. (2017) Vastuuneuvottelut huumeidenkäyttäjien asunnottomuuden toiminnallisissa loukuissa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 82(2), 165–175.
- Raunio, T. & Wiberg, M. (2014) Johdanto: Eduskunta Suomen poliittisessa järjestelmässä. Teoksessa T. Raunio & M. Wiberg (toim.) *Eduskunta: kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla*, 7–38. Helsinki: Gaudeamus.
- Renko, V., Johannisson, J., Kangas, A. & Blomgren, R. (2022) Pursuing decentralisation: regional cultural policies in Finland and Sweden. *International Journal of Cultural Policy*, 28(3), 342–358.
- Rose, N. (1996) The death of the social? Re-figuring the territory of government. *Economy and Society*, 25(3), 327–356.
- Rose, N. (2006) Governing ‘advanced’ liberal democracies. Teoksessa A. Sharma (toim.) *The Anthropology of the State: a reader*. Malden: Blackwell Publishing.
- Rose, N. & Miller, P. (1992) Political Power beyond the State: Problematics of Government. *The British Journal of Sociology*, 43(2), 173–205.
- Rusi, L. (2019) Oma vika ja valinta. Asunnottomuuteen liitetyt mielikuvat iltapäivälehdistön ja asunnottomuutta kokeneiden diskursseissa. Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto.
- Saari, J. (2015) Huono-osaiset. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Helsinki: Gaudeamus.
- Sahlin, I. (2004) Central State and Homelessness Policies in Sweden: New Ways of Governing. *European Journal of Housing Policy*, 4(3), 345–367.

- Sahlin, I. (2020) Moving Targets: On reducing public responsibilities through re-categorising homeless people and refugees. *European Journal of Homelessness*, 14(1), 27–54.
- Saikku, P. (2018) Valtion ja kuntien vastuunjako pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa – Sisällönanalyysi hallitusohjelmista ja hallituksen esityksistä vuosina 1995–2015. *Janus*, 26(2), 104–122.
- Salo, U.-M. (2015) *Simsalabim, sisällönanalyysi ja koodaamisen haasteet*. Teoksessa S. Aaltonen & R. Högbacka (toim.) *Umpikujasta oivallukseen. Refleksiivisyys empiirisessä tutkimuksessa*. Tampere: Tampere University Press.
- Sanogo, T. (2019) Does fiscal decentralization enhance citizens' access to public services and reduce poverty? Evidence from Côte d'Ivoire municipalities in a conflict setting. *World Development*, 113, 204–221.
- Shinn, M. & Khadduri, K. (2020) How Finland Ended Homelessness. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 22(2), 75–80.
- Somerville, P. (2013) Understanding Homelessness. *Housing, Theory and Society*, 30(4), 384–415.
- Stonehouse, D., Theobald, J. & Threlkeld, G. (2022) Responsibility for homelessness: Lived experience perspectives and their alignment with neoliberal discourse. *The Australian Journal of Social Issues*, 57(2), 356–371.
- Stonehouse, D., Threlkeld, G. & Farmer, J. (2015). 'Housing risk' and the neoliberal discourse of responsabilisation in Victoria. *Critical Social Policy*, 35(3), 393–413.
- Ståhlberg, K. J. (1893) *Irtolaisuus Suomen lain mukaan*. Helsinki: Päivälehdin kirjapaino.
- STT (2020) Vastuu asunnottomista on siirtynyt valtiolta kunnille – ministeriön ex-virkamies varoittaa seurauksista. *Yle Uutiset* 7.3.2020. Saatavilla: <https://yle.fi/a/3-11246547> Viitattu: 25.5.2023.
- STT (2023) Kokoomus haluaa poistaa pitkäaikaisasunnottomuuden heti seuraavalla vaalikaudella. *STT Info* 4.3.2023. Saatavilla: <https://www.sttinfo.fi/tiedote/kokoomus-haluaa-poistaa-pitkaaikaisasunnottomuuden-heti-seuraavalla-vaalikaudella?publishId=69819274&releaseId=69967964>. Viitattu 21.5.2023.
- Suomen perustuslaki 731/1999. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- Swärd, H. (2000) Teser och föreställningar om hemlösa och hemlöshet i dagens samhälle. I: H. Swärd & W. Rundquist (red.) *Hemlöshet – en antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*, 15–28. Stockholm: Carlssons.
- Taylor, S. (2013) Structural Violence, Oppression, and the Place-Based Marginality of Homelessness. *Canadian Social Work Review*, 30(2), 255–273.
- Trnka, S. & Trundle, C. (2014) Competing Responsibilities: Moving Beyond Neoliberal Re-responsibilisation. *Anthropological Forum*, 24(2), 136–153.

- Tsai, J., Lee, C. Y. S., Byrne, T., Pietrzak, R. H. & Southwick S. M. (2017) Changes in Public Attitudes and Perceptions about Homelessness Between 1990 and 2016. *American Journal of Community Psychology*, 60(3–4), 599–606.
- Tsai, J., Lee, C. Y. S., Shen, J., Southwick, S. M. & Pietrzak, R. H. (2019) Public exposure and attitudes about homelessness. *Journal of Community Psychology*, 47(1), 76–92.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Tuominen, K. & Turja, T. (2007) Use of Social Scientific Information in Parliamentary Discussion. Teoksessa E. Garten, D. Williams, J. Nyce & S. Talja (toim.) *Advances in Library Administration and Organization* Vol. 25, 133–154. Bingley: Emerald.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2012) Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2012. Viitattu 11.10.2022. Saatavilla: https://tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf
- Vázquez, J. J., Panadero, S. & Zúñiga, C. (2017) Actors, Observers, and Causal Attributions of Homelessness: Differences in Attributions for the Causes of Homelessness Among Domiciled and Homeless People in Madrid (Spain). *American Journal of Orthopsychiatry*, 87(1), 15–22.
- Waller, V., Farquharson, K. & Dempsey, D. (2016) *Qualitative Social Research. Contemporary Methods for the Digital Age*. Lontoo: SAGE Publications.
- Whiteford, M. (2008) Street homelessness and the architecture of citizenship. *People, Place & Policy Online*, 2(2), 88–100.
- Whiteford, M. (2010) Hot Tea, Dry Toast and the Responsibilisation of Homeless People. *Social Policy and Society: A Journal of the Social Policy Association*, 9(2), 193–205.
- Wiberg, M. (2006) *Politiikka Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Young, I. (2011) *Responsibility for justice*. New York: Oxford University Press.
- Y-Säätiö (2022) Y-Säätiö varoittaa asunnottomuuden lisääntymisestä: “Elinkustannusten nousu asettaa monen asumisen ensimmäistä kertaa vaakalaudalle”. Saatavilla: <https://ysaatio.fi/y-saatio-varoittaa-asunnottomuuden-lisaantymisesta-elinkustannusten-nousu-asettaa-monen-asumisen-ensimmaista-kertaa-vaakalaudalle>. Viitattu 25.1.2023.
- Y-Säätiö (2023) *Asunnottomuus vähenee Suomessa edelleen – Asunto ensin -malli avainasemassa asunnottomuuden poistamiseksi*. Saatavilla: <https://ysaatio.fi/asunnottomuus-vahenee-suomessa-edelleen-asunto-ensin-malli-avainasemassa-asunnottomuuden-poistamiseksi/>. Viitattu 3.4.2023.

Liitteet

Liite 1. Aineistona käytetyt täysistuntopöytäkirjat

Pöytäkirja ja asiakohta	Aineistoon valitut puheenvuorot (kpl)
PTK 19/1987 Ed. Löyttyjärvi: Tyhjillään olevien asuintalojen peruskorjauksesta asunnoiksi	1
PTK 27/1987 Ehdotukset huoneenvuokralainsäädännön uudistamista tarkoitaviksi laeiksi	6
PTK 34/1987 Ehdotuksen laiksi asunnonhankintalainoista	1
PTK 95/1987 Ehdotus valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1988 – Pääluokka 35	2
PTK 21/1988 Ed. Haaviston ym. välikysymys maan eri alueiden tasapainoisesta kehittämisestä	1
PTK 48/1988 Ehdotuksen lisäyksistä ja muutoksista vuoden 1988 tulo- ja menoarvioon	3
PTK 66/1988 Valtioneuvoston selonteko ympäristöpolitiikasta	2
PTK 92/1988 Ed. Juhantalon ym. välikysymys taloudellisten ja sosiaalisten epäkohtien korjaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä	6
PTK 93/1988 Ed. Juhantalon ym. välikysymys taloudellisten ja sosiaalisten epäkohtien korjaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä	3
PTK 149/1988 Ehdotus valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1989 – Pääluokka 35	1
PTK 4/1989 Valtioneuvoston tiedonanto toimintansa suuntaviivoista	2
PTK 7/1989 Ed. Helteen ym. välikysymys hallituksen harjoittamasta asunto- ja ympäristöpolitiikasta	5
PTK 8/1989 Ed. Helteen ym. välikysymys hallituksen harjoittamasta asunto- ja ympäristöpolitiikasta	4
PTK 9/1989 Ed. Helteen ym. välikysymys hallituksen harjoittamasta asunto- ja ympäristöpolitiikasta	4
PTK 44/1990 Ed. Moilasen ym. välikysymys hallituksen harjoittamasta korko- ja asuntopolitiikasta	3

Pöytäkirja ja asiakohta	Aineistoon valitut puheenvuorot (kpl)
PTK 110/1990 Ed. Juhantalon ym. välikysymys hallituksen harjoittamasta asuntopoliitikasta ja asuntolainojen koroista	4
PTK 159/1990 Ehdotus valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1991 – Pääluokka 35	2
PTK 15/2019 Valtioneuvoston tiedonanto: Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta	5
PTK 29/2019 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lain 8 §:n muuttamisesta	3
PTK 47/2019 Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020	5
PTK 52/2019 Suullinen kysymys lapsiperheiden toimeentulosta	1
PTK 52/2019 Suullinen kysymys asumistukijärjestelmästä	2
PTK 52/2019 Suullinen kysymys asunnottomuudesta	2
PTK 52/2019 Suullinen kysymys naisten asunnottomuudesta	2
PTK 61/2019 Lakialoite laeiksi asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain ja vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta	2
PTK 84/2019 Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 talousarvioesityksen täydentämisestä	2
PTK 84/2019 Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2020 talousarvioesityksen täydentämisestä – Pääluokka 35	3
PTK 47/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sakon muuntorangaisuksen ja ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon väliaikaisesta rajoittamisesta	2
PTK 166/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021 – Pääluokka 35	3
PTK 30/2021 Suullinen kysymys koronarajoituksista	2
PTK 18/2022 Valtioneuvoston selonteko Asuntopoliittinen kehittämissuunnitelma vuosiksi 2021–2028	10
PTK 89/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027	7

Pöytäkirja ja asiakohta	Aineistoon valitut puheenvuorot (kpl)
PTK 91/2022 Valtioneuvoston selonteko Asuntopoliittinen kehittämisselma vuosiksi 2021–2028	2
PTK 113/2022 Suullinen kysymys asunnottomuuden vähentämisestä	2
PTK 133/2022 Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta	1
PTK 142/2022 Pääluokka 35 Ympäristöministeriön hallinnonala	1