VASTINE
Matleena Haapala
Lainsäädäntöneuvos
Ympäristöministeriö
2.11.2022

HE 129/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027

Ympäristövaliokunta kuuli kokouksessaan 25.10.2022 asiantuntijoita ja vastaanotti kirjallisia lausuntoja hallituksen esityksen johdosta. Vastineena asiantuntijalausuntoihin ympäristöministeriö esittää seuraavaa.

Asumisneuvonnan lakisääteistäminen

Osa lausunnonantajista katsoo, että asumisneuvonta olisi tullut lakisääteistää jo nyt käsillä olevalla esityksellä. Toisaalta asiantuntijalausunnoissa on myös tukea hallituksen esityksen lähtökohdalle, jonka mukaan lainsäädäntö koskisi aluksi kunnille annettavaa tukea ja varsinaisesta lakisääteisestä viranomaistehtävästä päätettäisiin myöhemmin. Ympäristöministeriö viittaa tältä osin valiokunnalle antamaansa lausuntoon.

Asiantuntijalausunnoissa painotettu jatkuva seuranta tullaan käynnistämään lain toimeenpanon alkuvaiheessa. Tässä tullaan olemaan yhteistyössä sidosryhmien kanssa.

Asumisneuvonnan määritelmä ja rajapinta viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin

Valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA:n ja Tampereen kaupungin lausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, että asumisneuvonnan rajapinta suhteessa eri viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin tai toisaalta valtioavustuksilla tuettavaa järjestötoimintaan jää lakiehdotuksen 2 ja 4 §:n pohjalta jossain määrin avoimeksi, mikä aiheuttaa päällekkäisyyden riskiä.

Sosiaali- ja terveysministeriö, STEA ja Tampereen kaupunki olisivat kannattaneet asumisneuvonnan määritelmän sisällyttämistä lakiehdotukseen.

Valtiovarainministeriö ehdottaa toimintaohjeen laatimista rajapintojen selkeyttämiseksi sekä avustuksenhakijoille että valtionapuviranomaiselle.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että lain toimeenpanossa on tärkeää panostaa toimijoiden selkeään ymmärrykseen omasta toimivallastaan sekä asumisneuvonnan suhteesta lakisääteisiin sosiaalipalveluihin ja niiden osana annettuun ohjaukseen ja neuvontaan. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää myös tärkeänä, että kunnan roolia ja vastuita asunto-olojen kehittämisessä täsmennettäisiin lainsäädännössä esimerkiksi päivittämällä asunto-olojen kehittämisestä annettua lakia (919/1985).

Tampereen kaupunki näkee lakiehdotuksessa riskin siitä, että asumisneuvontaa kehitetään valtionapuviranomaisen lähtökohdista sen sijaan, että asumisneuvontaa kehitettäisiin kunnan asukkaiden tarpeita vastaavasti. Lausunnossa tuodaan esille

VASTINE
Matleena Haapala
Lainsäädäntöneuvos
Ympäristöministeriö
2.11.2022

asumisneuvonnan limittyminen erityisesti yhteisösosiaalisen työn ja sosiaalihuoltolakiin esitettävän etsivän työn kanssa. Lausunnon mukaan valtionapuviranomaiselle (ARA) jätettävä laaja harkintavalta ei saa johtaa tilanteeseen, jossa ARA tosiasiallisesti ottaa kantaa ja määrittelee esimerkiksi sosiaalihuoltolain nojalla annettavien palvelujen sisältöjä.

Asumisneuvonnan määrittelyn tarve oli esillä jo asumisneuvontatyöryhmän työn aikana. Nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen ympäristöministeriö ei ole sisällyttänyt ehdotusta asumisneuvonnan määritelmäsäännökseksi, koska kyseessä on avustuslaki. Valmistelussa on haluttu pitää selkeänä, että laissa säädettäisiin avustusten käytöstä asumisneuvontaan eikä asumisneuvonnasta tyhjentävästi. Toiseksi asumisneuvonnan määrittelyssä jouduttaisiin varomaan päällekkäisyyksiä moneen suuntaan, jolloin käsite saattaisi muodostua niin kapeaksi, että se haittaisi työn tehokasta toteuttamista käytännössä. Asumisneuvonnan täsmällisempi määrittely lain tasolla on ajankohtaista silloin, jos kehittämisen seuraavassa vaiheessa päätetään säätää asumisneuvonnan järjestämisvastuusta.

Siitä, millaisen toiminnan kustannuksiin avustusta saa käyttää, säädettäisiin lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa. Hallituksen esityksessä ja ympäristöministeriön valiokunnalle antamassa lausunnossa tuodaan esille, että sääntelyn joustavuus on tarkoituksellista avustusten vaikuttavuuden ja avustettavan toiminnan asiakaslähtöisyyden turvaamiseksi. Kuitenkin ehdotetuista säännöksistä käy selvästi ilmi, että kysymys on neuvonnasta eikä esimerkiksi asukkaan oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuihin liittyvästä valmistelusta taikka asukkaan laillisesta edustamisesta viranomaisessa.

Sosiaalityö on laaja alue, joka sisältää sekä laissa täsmällisesti säädettyä toimivallan käyttöä että joustavampaa asiakastyötä. Muun muassa asumissosiaalista työtä on kehitetty viime aikoina asunnottomuusohjelmien puitteissa. Sosiaalityössä ja asumisneuvonnassa väistämättä hyödynnetään samantyyppisiä työtapoja. Varsinaisen toimivaltarajoja koettelevan päällekkäisyyden riski lakisääteisiin sosiaalipalveluihin on kuitenkin rajallinen. Se kohdistuu lähinnä ajankohtaan, jossa asukas saatetaan sosiaaliviranomaisen puoleen ja jonka asukkaan näkökulmasta on syytä näyttäytyä mahdollisimman saumattomana. Limittäisempänä sosiaalityö ja asumisneuvonta näyttäytynevät Helsingin kaupungissa, joka ilmoittaa lausunnossaan aikovansa jatkaa asumisneuvontaa osana sosiaali- ja terveystoimialan aikuissosiaalityötä. Helsingin rooli asunnottomuuden ennaltaehkäisyssä on merkittävä, ja sääntelyn on mahdollistettava myös Helsingin kaupungin tukeminen.

Enemmän päällekkäisyyden mahdollisuutta on talous- ja velkaneuvonnan kanssa, erityisesti asumiseen liittyvässä talousneuvonnassa (4 §:n 2 momentin 1 kohta).

VASTINE
Matleena Haapala
Lainsäädäntöneuvos
Ympäristöministeriö
2.11.2022

Asumisneuvonta on kuitenkin talous- ja velkaneuvontaakin varhaisemman vaiheen palvelu, jossa asukkaan ongelmien taustalla olevat syyt ja avuntarpeet vasta hahmotetaan. Talous- ja velkaneuvonta on erikoistuneempi palvelu nimenomaan velkaantuneille. Talousneuvontaa on tarjolla muidenkin kuin viranomaisten toimesta. Sen tarve näyttää siten ylittävän viranomaisten tarjonnan ja tarpeen arvioidaan kasvavan. Näin ollen osittaisesta sisällöllisestä päällekkäisyydestä ei arvioida aiheutuvan olennaista tehottomuutta tai tarjonnan kasautumista samoille asiakkaille. Synergiaetujen hakeminen olisi jatkossakin mahdollista esimerkiksi tarjoamalla palveluja samoissa tiloissa.

Kyseessä olevassa sääntelyssä ja sen toimeenpanossa on siis yhtäältä varottava epäselvää ja ennakoimatonta lainsoveltamista ja toisaalta liian teoreettista lainsoveltamista. Avainasemassa on huolellinen valtionavustustoiminnan suunnittelu ja läpinäkyvyys sekä asumisneuvonnan käytännön ymmärtäminen myös valtionapuviranomaisessa. ARA:ssa on pitkäaikaista kokemusta asumisneuvonnan avustamisesta ja asunnottomuutta ennaltaehkäisevistä ohjelmista sekä jatkuva kosketus asumisneuvojiin verkostotoiminnan myötä. Lisäksi lakiehdotuksen mukaan ARA:lla olisi ennakoitavuuden lisäämiseksi velvollisuus neuvotella erikseen kunkin avustuksenhakijan kanssa (6 §:n 3 mom). Näin ollen ympäristöministeriö katsoo, että toimeenpanossa onnistumisen edellytykset ovat olemassa.

Kuntien rooli asunto-olojen kehittämisessä liittyy konkreettisesti maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön mukaiseen kaavoitukseen ja maapolitiikkaan sekä kunnan omaan asuntotarjontaan. Suuremmilla kaupunkiseuduilla nämä näkökulmat liittyvät mm. maankäytön, asuminen ja liikenteen MAL-sopimuksiin, joiden avulla pyritään mm. parantamaan seudullisten asuntomarkkinoiden toimintaa ja asuntotuotannon toteutumista. Millaista kehittämistarvetta sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtyminen kunnilta hyvinvointialueille mahdollisesti tuo esille tässä yhteydessä, on hyvä tarkastella lähivuosina.

Asunnon hallintaperusteneutraliteettia koskeva vaatimus

Hallitusohjelman mukaisesti esitetään, että avustettavan asumisneuvontapalvelun tulisi koskea kaikkia asukkaita riippumatta siitä, omistaako asunnon yksityinen vai julkinen taho ja millä perusteella asukas hallitsee asuntoa (3 § 3 mom 1 kohta).

STEA esittää lausunnossaan 3 §:n 3 momentin 1 kohdan muotoilemista seuraavasti: *Avustettavan asumisneuvontapalvelun tulee 1)* ***olla kaikkien asukkaiden käytettävissä*** *riippumatta siitä, omistaako asunnon yksityinen vai julkinen taho ja millä perusteella asukas hallitsee asuntoa*;..

VASTINE
Matleena Haapala
Lainsäädäntöneuvos
Ympäristöministeriö
2.11.2022

Hallituksen esityksessä olevalla sanamuodolla tarkoitetaan samaa. Ympäristöministeriö kuitenkin hyväksyy STEA:n ehdottaman sanamuodon, jos valiokunta pitää sitä lainsoveltamisen kannalta ymmärrettävämpänä.

Lakiehdotuksen 3 §:n 4 momentissa täsmennettäisiin, että avustusta voidaan myöntää myös asumisneuvontapalvelun laajentamiseen eri asunnon hallintaperusteita koskevaksi tai asumisneuvontapalvelun tuottamiseen ja kehittämiseen erityisten asukasryhmien tarpeisiin. Näin ollen lähtökohdaksi voitaisiin ottaa tiettyyn asumismuotoon rajattu asumisneuvontapalvelu ja avustaa sen laajentamisen suunnittelua ja toteutusta. Avustaa voitaisiin myös esimerkiksi ikääntyville tai nuorille suunnattua palvelua, kunhan se ei rajoittuisi tietyssä asumismuodossa asuviin ikääntyneisiin tai nuoriin.

Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat KOVA ry:n ja Y-säätiö sr:n mukaan esitys vaarantaa jo olemassa olevien asumisneuvontapalvelujen jatkumisen. KOVA ry pitää mahdollisena, että ne jäävät laajasti avustuksen ulkopuolelle, ja muistuttaa, että asumisneuvonnan kustannukset vuokratalo- ja asumisoikeusyhteisöissä siirtyvät omakustannusperiaatteen mukaisesti pienituloisimmille ja vähävaraisimmille asukkaille. Tällä perusteella KOVA ry esittää 3 §:n 4 momentin muotoilemista seuraavasti: *Avustusta voidaan sen estämättä, mitä 3 §:n 1 momentissa säädetään, myöntää* ***olemassa olevan asumisneuvontapalvelun tuottamiseen*** *tai asumisneuvontapalvelun laajentamiseen eri asunnon hallintaperusteita koskevaksi tai asumisneuvontapalvelun tuottamiseen ja kehittämiseen erityisten asukasryhmien tarpeisiin*. Toissijaisesti KOVA ry vaatii, että kunnan tulisi avustuksen piirissä voida järjestää asumisneuvontaa asukkailleen myös niin, että tarjolla on useita eri kohderyhmille suunnattuja asumisneuvontapalveluja. Myös eri hallintamuodoille tulisi voida olla erillinen asumisneuvonnan palvelu. Y-säätiö sr esittää, että myös muiden kuin kuntien ja kuntayhtymien tulisi voida hakea avustusta asumisneuvontatoiminnan toteuttamiseen ja kehittämiseen.

Taloyhteisökohtaisena toimintana asumisneuvonta tuottaa niin hyvinvointia kuin säästöjä mm. velkomus- ja häätökustannuksissa. Omakustannusvuokriin ja -vastikkeisiin vaikuttavat sekä asumisen ongelmista että niitä ehkäisevästä asumisneuvonnasta taloyhteisölle koituvat kustannukset. Asumisneuvonnan kustannustehokkuudesta on selvitystä, johon hallituksen esityksessä viitataan. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että valtionavustuksia ei kohdennettaisi taloyhteisökohtaiseen asumisneuvontaan, vaan edellytyksenä olisi palvelun saatavuus muillekin asukkaille kunnassa. Ympäristöministeriö esittää, että tästä lähtökohdasta pidetään kiinni ja 3 §:n 4 momentti jätetään nykyiselleen. Ympäristöministeriö esittää myös, että avustukset ohjataan hallitusohjelman ja esityksen mukaisesti kuntiin niiden koordinoivan roolin vahvistamiseksi.

VASTINE
Matleena Haapala
Lainsäädäntöneuvos
Ympäristöministeriö
2.11.2022

Valtionavustusten käyttötarkoitukset ja käyttötarkoitusten priorisointi

Osassa lausunnoista kiinnitetään huomiota lakiehdotuksen 3 §:n ja 5 §:n keskinäiseen suhteeseen. STEA esittää lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin sanamuodoksi *Avustusta myönnetään asumisneuvontapalvelun tuottamiseen ja uuden tai olemassa olevan asumisneuvontapalvelun kehittämiseen tai laajentamiseen*. KOVA ry pitää 5 §:n 2 momenttia ristiriitaisena lakiesityksen muun sisällön kanssa, koska se antaa olettaa, että avustusta voisi jossain tilanteissa saada myös olemassa olevaan asumisneuvontaan ilman vaatimusta sen laajentamisesta.

Avustuksen käyttötarkoituksista, jotka olisivat asumisneuvontapalvelun tuottaminen, laajentaminen ja kehittäminen, säädettäisiin lakiehdotuksen mukaan 3 §:n 1 momentissa. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan säännöksen tarkoittavan, että avustusta voitaisiin myöntää sekä uutena käynnistettävän palvelun että aiemmin käynnistetyn palvelun tuottamiseen. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentti sen sijaan koskee priorisointia siinä tilanteessa, että kaikkia hakemuksia ei voida hyväksyä täysimääräisesti. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan 5 § ohjaisi valtionapuviranomaisen harkintavallan käyttöä avustushakemusten arvioinnissa ja keskinäisessä punninnassa. Ympäristöministeriö esittää, että 5 §:n 2 momenttia ei muuteta.

Lakiehdotuksen mukaan avustukset olisivat käytettävissä ostopalveluihin (3 § 2 mom). Sininauhasäätiön lausunnon mukaan laissa tulisi nimenomaan velvoittaa yhteistyöhön toimijoiden kanssa, jotka tarjoavat asunnottomuutta ennaltaehkäiseviä palveluja. Lisäksi lausunnossa painotetaan asumisneuvonnan saavutettavuuden ja yhdenvertaisuuden varmistamista. KOVA ry puolestaan arvioi, että useamman kunnan alueella toimivien yhteisöjen mahdollisuudet neuvotella kuntien kanssa ostopalveluista arvioidaan olevan heikommat kuin kuntaomisteisten tai vain yhdellä paikkakunnalle toimivien yhteisöjen.

Hallituksen esityksessä viitataan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettuun lakiin, jossa säädetään kuntien velvollisuudesta toimia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Ympäristöministeriö katsoo, ettei vastaavaa velvoitetta ole syytä erikseen sisällyttää ehdotettuun lakiin, joka on avustuslaki ja koskee kuntien itsehallintonsa nojalla itselleen ottaman palvelutehtävän tukemista.

Avustettava asumisneuvonta olisi pääsääntöisesti luonteeltaan lähipalvelu, jolloin asukkaalla tulisi olla mahdollisuus sähköisen tai puhelinyhteydenoton lisäksi tavata asumisneuvojaa. Mahdollisuus kaikenlaisiin yhteydenottotapoihin on tärkeää yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden kannalta. Käytännössä KOVA ry:n arvio osuu

VASTINE
Matleena Haapala
Lainsäädäntöneuvos
Ympäristöministeriö
2.11.2022

oikeaan sikäli, että avustus ei ole tarkoitettu yksinomaan yleisluontoiseen etäyhteyksin toteutettavaan palveluun.

Valtionavustusten hakeminen ja myöntämisessä huomioon otettavat seikat

Tampereen kaupungin lausunnossa todetaan, että kunnan ei välttämättä ole mahdollista toimittaa valtionapuviranomaiselle lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja tietoja asunnottomuus- ja häätötilanteesta. Muutoinkin lausunnossa esitetään seikkoja, joiden vuoksi asunnottomuus- ja häätötilanteen käyttäminen avustusten myöntämisen perusteena voi muodostua ongelmalliseksi. Myös Nuorisoasuntoliitto NAL ry:n lausunnossa muistutetaan, että osa asunnottomista on tilastojen ulkopuolella.

ARA on laatinut vuosittain valtakunnallisia selvityksiä asunnottomuudesta kunnista koottujen tietojen perusteella. Tiedon saatavuuden ongelmat ovat siten tuttuja eikä asiaan kohdistu epärealistisia odotuksia. Asunnottomuuden tilastointimahdollisuuksia selvitetään parhaillaan yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa. Jatkossa tietojen saatavuudella on käytännössä kytkös myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa säädettyjen kuntalaisten elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä koskevien tietojen seuranta- ja raportointivelvollisuuksien toimeenpanoon.

Lausuntokierroksen perusteella lainkohdasta poistettiin edellytys tietojen ajantasaisuudesta. Kunta voisi siten hakemuksessa esittää käytettävissään olevat tiedot ja arvionsa tilanteesta. Tämän selventämiseksi 6 §:n 2 momentin 3 kohta voidaan tarvittaessa muuttaa muotoon *3)* ***saatavilla olevat*** *tiedot kunnan tai kuntayhtymän asunnottomuus- ja häätötilanteesta ja erityisistä asukasryhmistä sekä muut perustelut avustuksen tarpeelle*. Lisäksi 6 §:n 3 momentin mukainen neuvotteluvelvollisuus ennen avustuspäätöksen tekemistä ohjaa kunnan yksilöllisen tilanteen läpikäymiseen siten, että hakemuksia ei yksioikoisesti hylättäisi puuttuvien tietojen perusteella.

Valtionavustuksen määrä

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan pitänyt ehdotettua 80 prosentin enimmäisrahoitusosuutta korkeana ja katsonut tarpeelliseksi laatia perustellut linjaukset siitä, mikä on korkein tarpeellinen avustusprosentti erityyppisissä hankkeissa.

Esitetty enimmäisrahoitusosuus 80 prosenttia on aiemmin asumisneuvonnan valtionavustuksissa käytettyä enimmäisosuutta korkeampi. Sitä perustelee kuitenkin kuntien rahoituspohjan muuttuminen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen seurauksena sekä tarve pystyä joustavasti skaalamaan valtion tukitoimia tarpeen mukaan. Lain toimeenpanossa on tärkeää, että myönnettäville avustusosuuksille on selkeät ja tasapuoliset perustelut.