

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

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman ja eduskunnan talousarvion 2022 käsittelyn yhteydessä antaman lausuman perusteella hallitus on antanut eduskunnalle lakiesityksen, joka koskee asumisneuvontaa. Ehdotettu laki koskisi kunnille myönnettäviä valtionavustuksia asumisneuvonnan tuottamiseen, laajentamiseen ja kehittämiseen. Lisäksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA velvoitettaisiin tukemaan kuntia asumisneuvontapalvelujen kehittämisessä ja seuraamaan asumisneuvontapalvelujen saatavuutta ja järjestämistapoja. Laki olisi määräaikainen, ja sen toimivuutta arvioitaisiin erillisellä selvityksellä.

Avustuslain valitseminen sääntelyratkaisuksi

Hallituskauden aikana asumisneuvonnan erilaisia toteuttamistapoja tarkasteltiin asumisneuvontatyöryhmässä (18.3.2020–28.2.2021). Työryhmän tarkastelemat vaihtoehdot olivat asumisneuvonta hyvinvointialueen järjestämisvastuulla, asumisneuvonta kunnan järjestämisvastuulla, ARA:n koordinoima sopimusmalli sekä asumisneuvontapalvelujen kehittäminen ilman lakisääteistämistä. Kaikissa vaihtoehdoissa arvioitiin mahdollisia etuja ja haittoja. Keskeiseksi haasteeksi tunnistettiin selkeyttää asumisneuvonnan rajapintoja yhtäältä viranomaistyönä jo tehtävään sosiaalihuollon asumissosiaalisesta työstä ja toisaalta pääosin järjestötoimijoiden tekemään asumisohjaukseen. Työryhmä piti tärkeänä sitä, että järjestöjen antama asumisohjaus säilyisi lakisääteisten asumisneuvontapalvelujen rinnalla ja tukena ja järjestöjen erillisrahoitus (STEA-avustukset) mahdollisuuksien mukaan turvattaisiin. Työryhmän raportin lausuntokierroksella eniten kannatusta saivat ARA:n koordinoima sopimusmalli ja asumisneuvonta kunnan järjestämisvastuulla. Monilla lausujilla oli kuitenkin epävarmuutta parhaasta järjestämistavasta, ja he pitivät jatkoselvittämistä tarpeellisenä. Järjestämismallia keskeisempänä pidettiin asumisneuvonnan turvaamista ja tosiasiallista sisältöä. Huomiota kiinnitettiin myös asiakkaiden ja alueiden yksilöllisiin tarpeisiin vastaamiseen.

Käytännössä hallitusohjelman kirjausta lähdettiin toteuttamaan siten, että vuonna 2022 valtion talousarvioon lisättiin kolmen miljoonan euron määräraha asumisneuvonnan ja asumiseen liittyvän talousneuvonnan kehittämiseen ja laajentamiseen (mom. 35.20.31, 3vs). ARA ryhtyi myöntämään kunnille avustuksia kyseisestä määrärahasta. Avustuksen määrä on enintään 60 % valtionavustukseen oikeuttavista kustannuksista. Yhteistyö kuntien kanssa pohjautuu kahdenvälisiin neuvotteluihin sekä ARA:n jo aiemmin käynnistämään asumisneuvojaverkostoon.

Hallitus antoi 8.9.2022 eduskunnalle esityksen laiksi asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027. Tarkoitus on, että momentin 35.20.31 määrärahasta myönnettäisiin jatkossa avustuksia ehdotetun lain mukaisesti.

Lainvalmistelussa katsottiin parhaimmaksi edistää asumisneuvonnan lakisääteistämistä vaiheittain. Asumisneuvontaa ei siis toistaiseksi säädettäisi viranomaisen järjestämisvastuulle, mutta sen turvaamiseen ja laajentamiseen ohjattaisiin valtion resursseja sekä avustuksina että ARA:n konkreettisena tukena, jota olisi saatavilla sekä kuntakohtaisesti että yhteisenä koulutuksena, vertaistukena ja materiaaleina. Lisäksi seurattaisiin lain vaikuttavuutta ja tilanteen kehittymistä järjestelmällisesti.

Lakiluonnoksesta saadun lausuntopalautteen perusteella vaiheittainen etenemistapa on tarkoituksenmukaisin. Lausunnonantajat pitivät asumisneuvonnan jatkumista ja laajentamista tärkeänä tavoitteena. Useat kunnat pitivät silti hyvinvointialueita sopivampina toimijoina ja katsoivat, ettei asiassa tulisi edetä kuntien järjestämisvastuuseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tässä vaiheessa asumisneuvontaa ei ollut kuitenkaan mahdollista sisällyttää hyvinvointialueiden lakisääteisiin tehtäviin. Lisäksi valmistelun aikana tuli selväksi, että viranomaisen järjestämisvastuu estäisi STEA:n kautta myönnettävät avustukset järjestöille vastaavaan toimintaan, jolloin palvelujen saatavuus voisi käytännössä kaventua. Johtopäätöksenä järjestämisvastuusta säätämiseen kannattaa ottaa viiden vuoden aikalisä ja keskittyä sinä aikana asumisneuvonnan turvaamiseen käytännössä kuntien tarpeiden mukaan sekä tietopohjan vankistamiseen.

Hallituksen esityksen pääkohdat

Hallituksen esityksen mukaan kunnalle ja kuntayhtymälle voitaisiin myöntää avustusta asumisneuvontapalvelun tuottamiseen, laajentamiseen ja kehittämiseen (3 § 1 mom).

Avustusta voitaisiin myöntää enintään 80 % palvelun aiheuttamista hyväksyttävistä ja kohtuullisista kustannuksista (4 § 1 mom). Määrärahasi on valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2023 esitetty neljä miljoonaa euroa. Lisäksi ARA:n toimintamenoihin (mom. 35.20.01) esitetään 300 000 euroa ehdotetun lain mukaisten tehtävien hoitamiseen.

Avustuksen saaja voisi tuottaa asumisneuvontapalvelua itse tai hankkimalla sitä sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta eli avustusta saisi käyttää ostopalveluun (3 § 2 mom).

Avustettavan asumisneuvontapalvelun tulisi koskea kaikkia asukkaita riippumatta siitä, omistaako asunnon yksityinen vai julkinen taho ja millä perusteella asukas hallitsee asuntoa, sekä olla asukkaalle maksutonta. Avustusta voitaisiin myöntää myös asumisneuvontapalvelun laajentamiseen eri asunnon hallintaperusteita koskevaksi tai

asumisneuvontapalvelun tuottamiseen ja kehittämiseen erityisten asukasryhmien tarpeisiin. (3 § 3 ja 4 mom)

Avustusta voitaisiin käyttää kustannuksiin, joita aiheutuu asumiseen liittyvästä talousneuvonnasta, asumisen häiriöihin ja asunnon ylläpitoon sekä muuhun asumisen turvaamiseen liittyvästä neuvonnasta, asukkaan ohjaamisesta muiden palvelujen piiriin sekä asumisneuvonnan suunnittelusta ja muusta kehittämisestä (4 § 2 mom).

Koska lain tarkoituksena on kannustaa kuntia parantamaan asumisneuvonnan saatavuutta, avustusta myönnettäisiin ensisijaisesti uuteen asumisneuvontapalveluun ja olemassa olevan asumisneuvontapalvelun kehittämiseen ja laajentamiseen (5 § 2 mom). Kuitenkin myös olemassa olevan palvelun tuottamista avustettaisiin.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA tukisi kuntia asumisneuvontapalvelujen kehittämisessä ja seuraisi asumisneuvontapalvelujen saatavuutta ja järjestämistapoja. Ympäristöministeriö seuraisi lain toimeenpanoa ja vastaisi lain toimivuuden arvioimisesta. (8 § 2 ja 3 mom)

Hallituksen esityksen vaikutuksista

Asumisneuvonta on ennaltaehkäisevää toimintaa, jossa asukasta autetaan ratkaisemaan taloudellisia ja muita elämänhallinnan ongelmiaan. Se on todettu tehokkaaksi keinoksi ehkäistä ongelmien kasautumista ja viime kädessä asunnon menettämistä. Asumisen ongelmat, asunnon menetykset ja lopulta asunnottomuus ovat olosuhteita, joista käsin työssä käyminen ja muu yhteiskuntaan osallistuminen muuttuu vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi ja seurauksena on syrjäytyminen. Kyselytutkimukset asukkaille osoittavat, että yhteistyö asumisneuvojan kanssa koetaan usein ratkaisevaksi oman talouden ja asumisen saamisessa hallintaan. Samat vaikutukset koskevat suoraan myös perheenjäseniä, jotka asuvat yhdessä ja joista asumisneuvontaa saavalla asukkaalla on taloudellinen vastuu.

Asumisneuvontaa tarvitsevat ovat usein yhteiskunnallisesti heikossa asemassa taloudellisesti tai muusta syystä. Maksuttomalla neuvonnalla heitä voidaan auttaa pääsemään vaikeuksiensa yli ja siten "samalle viivalle" paremmassa asemassa olevien kanssa. Tällä tavoin asumisneuvonta on yhdenvertaisuutta edistävä palvelu.

Hallituksen esityksessä erityisillä asukasryhmillä tarkoitetaan esimerkiksi nuoria, maahanmuuttajia, ikääntyneitä, päihde- tai mielenterveyskuntoutujia ja vapautuvia vankeja. Näiden ryhmien on todettu erityisesti tarvitsevan asumisneuvontaa, mutta erilaisin sisällöllisin painotuksin. Esitysluonnoksen lausuntokierroksellakin erityisten asukasryhmien tarpeet nousivat voimakkaasti esille. Esityksessä on sen vuoksi nimenomaisesti todettu, että avustusta voitaisiin myöntää asumisneuvontapalvelun tuottamiseen ja kehittämiseen erityisten asukasryhmien tarpeisiin. Lisäksi järjestöjen ja

muiden yleishyödyllisten yhteisöjen palvelut kohdentuvat usein juuri erityisiin asukasryhmiin.

Laajemmasta taloudellisesta näkökulmasta katsottuna puuttuminen asumisen ongelmiin varhaisessa vaiheessa säästää velkaantumisesta, hädöistä, muista oikeudellisista prosesseista ja asukkaiden vaihtuvuudesta aiheutuvia kustannuksia julkiselle ja yksityiselle sektorille. Yhteiskunnalle koituvia kustannuksia säästyy myös, jos asukasta pysytään auttamaan siten, että esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon tai talous- ja velkaneuvonnan palvelujen tarve vähenee.

Hallituksen esityksen mukaisella valtion rahallisella tuella edistettäisiin asumisneuvonnan saatavuutta, jolloin siitä koituisi nykyistä enemmän hyötyä yksilöille ja yhteiskunnalle. Tarkoitus on, että asumisneuvonnan piiriin pääsisivät aiempaa useammat asukkaat ja asumisneuvonnan hyödyt ulottuisivat laajemmalle joukolle asukkaita ja asunnon omistajia. Asumisneuvonnan vaikuttavuus ja kustannustehokkuus erityisesti vuokra-asumisessa voidaan katsoa aiempien ohjelmien ja valtionavustustoiminnan kokemusten perusteella osoitetuksi. Tarkoitus on koota tietoa sen toimivuudesta myös omistusasukkaiden ja yksityisellä vuokralla asuvien kohdalla.

Hallituksen esityksellä ei kuitenkaan taattaisi asumisneuvonnan saatavuutta kaikissa kunnissa. Kuten nykyisinkin, kunta ratkaisisi itsehallintonsa nojalla asumisneuvonnan järjestämisen ja valtionavustuksen hakemisen sen rahoittamiseen. Asumisneuvonnan tarve vaihtelee suuresti kunnittain (Ks. esim. [Asumisneuvonta Suomessa](#). Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 2/2019), josta syystä valmistelussa on katsottu parhaaksi jättää sen tarjoaminen toistaiseksi kuntien päätösvaltaan. Tarkoitus on kuitenkin ARA:n toimin kannustaa aiempaa useampia kuntia käynnistämään palvelu. Valtionavustuskannustimella asumisneuvontaa voitaisiin kohdentaa niihin kuntiin, joissa sille on tarvetta esimerkiksi asunnottomuustilanteen vuoksi.

Toimintaympäristön muutokset luovat epävarmuutta hallituksen esityksen vaikutusten arviointiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen siirtyminen kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle aiheuttaa monissa kunnissa tarpeen arvioida palveluja ja niiden järjestämistapoja uudelleen. Asumisneuvonta Suomessa -raportin kyselytutkimuksen mukaan noin kolmasosassa niistä kunnista, jotka järjestävät asumisneuvontaa, on sosiaali- ja terveystaloudilla keskeinen rooli palvelun sijoituspaikkana ja rahoittajana. Henkilöstön ja palveluinfrastruktuurin siirtyessä hyvinvointialueille on asumisneuvonnan jatkuvuuden turvaamiseksi rekrytoitava asumisneuvoja ja haettava yhteistyökumppaneita. Samaan aikaan on kuntien ja hyvinvointialueiden välille rakennettava yhteistyötä, jolle sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (621/2021) luodaan osaltaan puitteita.

Lisäksi asukkaiden tarve erilaisille tukipalveluille on kasvamassa elinkustannusten nousun vuoksi. Palvelun sisältöä ja asumisneuvojan osaamista on suunniteltava asukkaiden tarpeiden mukaan. Hallituksen esityksessä on pyritty avustettavan toiminnan sisältöjen joustavaan sääntelyyn, jotta kunnissa olisi mahdollisuus hyödyntää tukea vaihteleviin tarpeisiin.