

Asiantuntijalausunto

Tampereen kaupunki

Kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka

Asunto- ja kehityspäällikkö Auli Heinävä

14.11.2023

TRE: 5452/05.01.002023

Sosiaali- ja terveystoimikunta
StV@eduskunta.fi

Asia: HE 58/ 2023

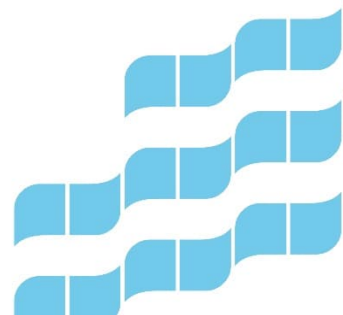
Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toimeentulosta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoamme sekä kutsunut sosiaali- ja terveystoimikunnan kuultavaksi. Kiitämme lausumismahdollisuudesta.

Johdanto

Tampereen kaupungin väkiluku kasvoi vuonna 2022 ennätysellisellä 4786 asukkaalla. Vuonna 2023 kasvun odotetaan rikkovan edellisvuoden ennätyksen, väestökasvun ollessa syyskuun lopussa 5189 henkeä. Pääosa muuttovoitosta on tullut Suomen sisäisestä muuttoliikkeestä, mutta myös ulkomailta Tampereelle muuttaneiden ihmisten määrä on lisääntynyt merkittävästi. Tampereella, kuten muissakin muuttovoittoisissa kaupungeissa, on kiinnitetty huomiota väestönkasvun hallintaan. Tampereen kaupunki ohjelmoi pitkän aikavälin kasvua ja kasvun edellyttämiä investointeja PALM-suunnitelmalla ja ohjaa kasvua niin, että kaupungin alueellista eriytymiskehitystä saadaan hillittyä. Tampereen seudun kehitys heijastaa hyvin koko Suomen kasvavien kaupunkiseutujen kehityskulkua.

Tampereen kaupunki on sitoutunut valtion kanssa solmimissaan maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksissa siihen, että asuntotuotannon tavoitellusta kokonaisasuntotavoitteesta 30 % toteutuu kohtuuhintaisena asuntotuotantona. Kaupunki luovuttaa tontteja yhtiömuotoiseen asuinrakentamiseen kaksi kertaa vuodessa. Osa tonteista luovutetaan myös ns. jatkuvan tonttihaun kautta ja osa neuvottelumenettelyllä kaupunkikonserniin kuuluville vuokra-asuntooimijoille. Kaupungin tavoitteena on luovuttaa rakennusoikeutta kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon keskimäärin 35 000 k-m² vuodessa. Huolimatta pitempiäaikaisesta MAL-sopimuksen mukaisten tavoitteiden saavuttamisesta ja kaupunkiseudun voimakkaasta asuinrakentamisesta kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja ei ole tarpeeseen nähden riittävästi.



Asiantuntijalausunto

Tampereen kaupunki

Kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka

Asunto- ja kehityspäällikkö Auli Heinävä

14.11.2023

TRE: 5452/05.01.002023

Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen saatavuus

Kohtuuhintaisille vuokra-asunnoille on Tampereella ja muissa kasvukeskuksissa patoutunut tarve, mikä näkyy yleishyödyllisillä vuokranantajilla asunnonhakijoiden jonoina. Vuonna 2022 Tampereella perustoimeentulotukea sai noin 17 500 kotitaloutta, joista lapsiperheitä oli noin 2 600. Kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja on noin 17 000, joista opiskelijoille suunnattuna noin 4 800. Vuokrattavana näyttäytyviä kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja on tosiasialisesti jo tarjottu asuntajonoissa oleville asunnonhakijoille eikä niillä pystytä vastaamaan kysyntään eikä asukasvalintaan liittyviin kiireellisyysperiaatteisiin.

Inflaation ja korkojen nousun vuoksi omakustannusperiaatteella toimivilla vuokra-asuntoyhtiöillä ja -yhteisöillä on vuokrankorotustarve vuodelle 2024, mikä vähentää entisestään edullisimpien asuntojen saatavuutta. Myös vuokriltaan edullisimpiin, usein vanhemmassa asutokannassa sijaitseviin vuokra-asuntoihin kohdistuvat tulevaisuuden peruskorjaukset tulevat nostamaan näiden asuntojen vuokratasoa ja näin vähentämään asumisnormin alittavien vuokra-asuntojen määrää entisestään. Asumisen hintataso on kalliimpi lähempänä toimivia työmarkkinoita, kuten kasvukeskuksissa ja niiden läheisyydessä. Asuinpaikkakunnan vaihtaminen edullisemman vuokratason perässä voi johtaa henkilön työllistymismahdollisuuksien heikkenemiseen. Alueilla, joilla on edullisempia asuntoja tarjolla, ei useinkaan ole tarjolla työpaikkoja.

Vuokraovi.com -palvelun perusteella Tampereen kehyskunnissa on huomoinnampi kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen saatavuus kuin Tampereella. Tampereella ja seudulla on erityisen niukasti tarjolla kolmioita ja sitä suurempia vuokra-asuntoja alle asetuksesituksen normin.

Asumismenojen normitus

Toimeentulotuessa täysimääräisesti huomioitavien asumisnormien vuokratasot ovat lähes eurolleen samat, kuin asumistuen uudistusesityksessä. Jotta toimeentulotuella on tosiasiallisia mahdollisuuksia tuoda tukea asumisen järjestämiseen, tulee toimeentulotuen asumisnormien olla selvästi asumistuessa hyväksyttäviä asumismenoja korkeammat. Lakiesityksen perusteluiden (s. 7) mukaisesti yhtenä toimeentulotuen saajaryhmänä korostuu ennen kaikkea yksinhuoltajanaiset. Valtioneuvoston asetusluonnoksessa toimeentulotuen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä kolmen hengen kotitalouden toimeentulotuessa hyväksyttävän vuokran asumisnormia tulisi nostaa.

Yksityisten vuokraamissa asunnoissa asunnonvuokrasopimuksissa on tavanomaista käyttää ehtoa vuokralaisen sitoutumisesta vuokrasopimuksen kohteena olevaan asuntoon määräajaksi, jonka jälkeen sopimus muuttuu toistaiseksi voimassa



Asiantuntijalausunto

Tampereen kaupunki

Kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka

Asunto- ja kehityspäällikkö Auli Heinävä

14.11.2023

TRE: 5452/05.01.002023

olevaksi. Tällöin vuokrasopimuksesta ei ole mahdollista irtaantua nopeasti elämäntilanteen muuttuessa kustannuksitta ennen määräaikaisuuden täyttymistä. Liukumavarattomat ja tosiasiallista vuokratasoa huomioimattomat normit mahdollistavat inhimillisesti täysin kohtuuttomia tilanteita lisäten sosiaalihuollon palveluiden tarvetta ja kuntien kustannuksia. On erittäin tärkeää määritellä vuosittain kunnittain täysimääräisinä hyväksyttävien vuokrien normit niin, että kuntaa kuullaan.

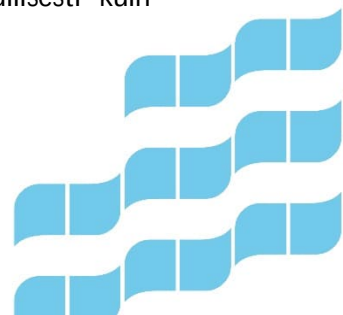
Asunnottomuuden kasvamisen uhka

Perustoimentulo on tarkoitettu tilanteisiin, jossa henkilö tai perhe ei selviä sen hetkisistä välttämättömistä menoistaan ja tuki kattaakin ainoastaan välttämättömät arjen kustannukset. Toimeentulosta ei ole tosiallista mahdollisuutta kustantaa yli asumisnormin menevää osaa asumismenoista aiheuttamatta muihin välttämättömiin elämisen kustannuksiin vajetta kasvattaen henkilön tai perheen velkaantumistarpeen tai epäterveellisten riippuvuussuhteiden painetta. Yksilön tai perheen toimeentulovajeesta aiheutuu huolta lähimmäisille.

Tiukennetun toimintamallin seurauksena asunnottomuus voi lisääntyä. Toimeentulotuen asumisnormin tiukentaminen voi johtaa jo valmiiksi heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden haasteiden ja kuormituksen kasaantumiseen, ja sitä kautta olemassa olevien ongelmien syventymiseen tai uusien syntymiseen. On todellinen riski, että asunnottomuuden uhka tulee koskettamaan yhä useampaa perustoimeentulotukea saavaa. Vuokria ei ehkä pystytä maksamaan kokonaisuudessaan ja maksamattomat vuokrat ja niiden aiheuttamat maksuhäiriömerkinnät vaikeuttavat nykyisen asunnon pitämistä ja uuden asunnon saantia. Vuokravelat ovat suurin syy hädöille. Häädetyksi tuleminen tai häätöuhka on aina kriisi, josta selviytyminen edellyttää tukea ja monenlaisia resursseja. Inhimillisen hädän lisäksi on tärkeää huomioida, että asunnottomuuden yhteiskunnalliset kustannukset ovat korkeat.

Alueellisen eriytymisen syveneminen

Vuokratasoltaan edullisimmat asunnot keskittyvät usein tietyille asuinalueille. Nämä alueet ovat samoja, joiden asukkaiden sosioekonominen asema on jo valmiiksi keskimääräistä heikompi, ja joissa on havaittavissa merkkejä haitallisesta eriytymiskehityksestä. Asumismenojen tiukennettu normitus ohjaisi toimeentulotukiasiakkaita entistä vahvemmin muuttamaan näille vuokratasoltaan edullisemmille asuinalueille kiihdyttäen asuinalueiden segregatiokehitystä. On olemassa riski, että tämä kehitys vähentäisi näiden asuinalueiden houkuttelevuutta entisestään niiden henkilöiden keskuudessa, joilla on mahdollisuus valita asuinpaikkansa, ja tämä johtaisi eriytymisen syvenemiseen. Segregatiokehitys voimistuisi niin seudullisesti kuin



Asiantuntijalausunto

Tampereen kaupunki

Kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka

Asunto- ja kehityspäällikkö Auli Heinävä

14.11.2023

TRE: 5452/05.01.002023

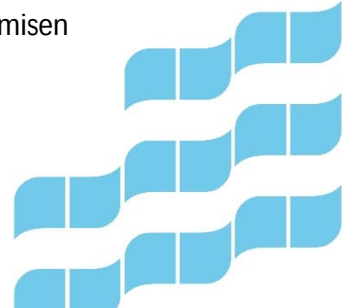
valtakunnallisestikin johtuen toimeentulotukiasiakkaille syntyvästä tarpeesta vaihtaa asuinalueetta tai jopa asuinpaikkakuntaa halvemman vuokratason perässä.

Alueellinen eriytyminen on ollut erityisesti isoissa Suomen kaupungeissa kasvusuunnassa 1990-luvulta lähtien. Sekä kuntien välisen että kuntien sisäisen eriytymiskehityksen hallitsemisen on nähty liittyvän kuntapolitiikan merkittävimpiin tulevaisuudenhaasteisiin (Kuntapolitiikka käännekohtassa? 2022). Hallituksen esitys vaikuttaisi siten kielteisesti tähän ilmiöön syventäen yhteiskunnallista eriarvoistumiskehitystä sekä alueellista segregaatiokehitystä, luoden heikommat edellytykset rakentaa sosiaalisesti kestävästä kaupunkia. Alueellisen eriytymiskehityksen ehkäisemisen ja hillitsemisen kannalta olisi erittäin tärkeää, että toimeentulotuen saaja voi asua muuallakin kuin vuokratasoltaan edullisimmilla alueilla.

Tampereen kaupunki pyrkii aktiivisilla toimillaan ehkäisemään alueellista eriytymistä. Kaavoituksella ohjataan talotyypeiltään ja palveluiltaan monipuolisiin kortteleihin ja asuinalueisiin, täydennysrakentamiseen on kohdistettu kannustimia, tontinluovutuksessa huomioidaan asuntojen hallintamuotoa sekä asumisen laatua ja asuntojakaumaa. Kaupunginosaohjelmilla pyritään vaikuttamaan esimerkiksi asukkaiden osallisuuteen, asuinalueen kokonaisviihtyisyyteen ja turvallisuuteen, luontoarvojen esille tuomiseen, palvelujen lisääntymiseen ja täydennysrakentamisen ohjaamiseen. Tampereen kaupunki on kehittänyt yhdessä kohtuuhintaisten vuokra-asuntoyhteisöjen kanssa kumppanuusmallin, jonka yhtenä tavoitteena oikea-aikainen reagointi mahdollisiin syntyvässä oleviin ongelmiin ennen niiden monimutkaistumista. Yksi kumppanuusmallin sekä kaupungin ja hyvinvointialueen yhteistyöteemoista on asunnottomuuden vähentäminen. Lakimuutokset vaikuttavat yhteiskunnalliseen kehitykseen ja kuntien vaikutusmahdollisuudet alueellisen eriytymiskehityksen ehkäisemiseen ja hallintaan ovat yksin rajalliset. Kaupunkien aktiivisen roolin ja pitkäjänteisen työn lisäksi tarvitaan tukea valtion puolelta ja eriytymistä kiihdyttäviä toimia tulisi välttää.

Kunnan asumisneuvonnan ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon tarpeen kasvaminen

Lakiesityksen perusteluissa on huomioitu normittamisen lisäävän asiakkaiden tarvetta asumisen ohjaukselle ja neuvonnalle sekä kuntien asumisneuvonnassa että hyvinvointialueiden sosiaalityössä (s.17). Kansaneläkelaitoksen tulee esityksen mukaisesti ohjata toimeentulotukiasiakkaita kunnan asumisneuvojalle mm. asumisnormin mukaisen asunnon löytämisen vauhdittamiseksi ja asumiseen liittyvien ratkaisujen kokonaisymmärryksen kasvattamiseksi. Samanaikaisesti asumisneuvonnan kehittämiseen ja laajentamiseen osoitettu määräraha puolitetaan hallitusohjelman mukaisesti, neljästä kahteen miljoonaan euroon (Valtion talousarvioesitys 2024). Asumisen kriisitilanteissa sosiaalihuollosta tulee saada lausunto asumisnormeista poikkeavassa asunnossa asumisen ja elämisen



Asiantuntijalausunto

Tampereen kaupunki

Kiinteistöt, tilat ja asuntopoliittika

Asunto- ja kehityspäällikkö Auli Heinävä

14.11.2023

TRE: 5452/05.01.002023

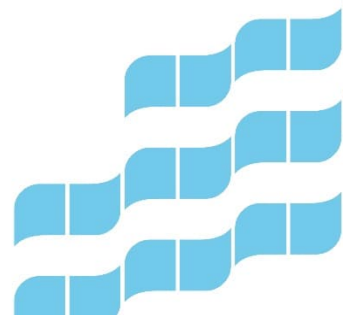
kuluista selviämisen mahdollistamiseksi. Hyvinvointialueet ovat hyvin kireässä taloustilanteessa ja niidenkin tulee kohdentaa työnsä mahdollisimman vaikuttavasti.

Tampereen kaupunki tarjoaa asumisneuvontaa, mutta jo nykytilanteessa palvelulle on moninkertaisesti enemmän kysyntää kuin mihin pystytään vastaamaan. Lakiesityksen mukaisesti toimeentulotukea hakevan tulee antaa tarvittavia selvityksiä asunnon hausta omassa tilanteessaan, mikä tulee osaltaan lisäämään asumisneuvonnan tarvetta. Toimeentulotukipäätös ja siitä johtuvat seuraamukset voivat olla vastaanottajalle useista syistä kohtuuttomia sisäistä esimerkiksi heikon lukutaidon, vieraskielisyyden tai tukijärjestelmän toimimisperiaatteiden ymmärtämättömyyden vuoksi. Asumisneuvonnan asiakkaat ovat usein myös välinputoajia asuntomarkkinoilla. Heidän tilanteensa ei ole kohtuuhintaisen vuokra-asumisen asukasvalintakriteeristön perusteella kiireellisimpien asunnon tarpeessa olevien joukossa, mutta heillä ei ole mahdollisuutta saada asuntoa myöskään vapaarahoitteisista vuokra-asunnoista esimerkiksi maksuhäiriömerkinnän, rahatalletuksena vaadittavan takuuvuokran, syrjinnän tai puutteellisen kielitaidon vuoksi.

Asumisneuvonnan resurssit ja vaikuttamisen mahdollisuudet kohtuuhintaisen asunnon löytämiseen ovat hyvin rajalliset. Asumisneuvonnan työ painottuu ennaltaehkäisyyn ja neuvontaan kohdistuen esimerkiksi tiedon jakamiseen asumiseen liittyvien sopimusten tekemisestä ja näiden tehtäväksi tulevien sopimusten peilaamisesta toimeentulolakiin sekä Kansaneläkelaitoksen toimintatapoihin. Kunnan asumisneuvonta sekä hyvinvointialueen vastuulle kuuluva täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätösten tekeminen sitovat resursseja. Lakiehdotuksen astuessa nykyisellään voimaan on nähtävissä, että sekä asumisneuvonnan että sosiaalihuollon asiakasmäärät tulee voimakkaasti kasvamaan Kansaneläkelaitoksen toimintamallin uudistuessa.

Lopuksi

Toimeentulotukilakiesityksessä ja asumistukilakia koskevassa luonnoksessa on huomioitu lapsiperheiden, korkean iän saavuttaneiden, vammaisten tai vakavasti sairaiden asemaa niin, etteivät muutokset todennäköisemmin heikentäisi heidän asemaansa. Lakiesityksessä on lueteltu kuusi erityistä syytä, jolloin asumismenot voidaan hyväksyä täysimääräisenä asetettavasta normista poiketen. Listauksen ongelmana voi kuitenkin olla sen kattamattomuus elämän erilaisissa tilanteissa, joita on erityisen vaikea etukäteen määritellä. Keinovalikoiman tulisi mahdollistaa myös Kansaneläkelaitoksen harkinta. Lakiesityksestä ei tullut selkeästi ilmi, ovatko toimeentulotukipäätökset tiukasti sidottua oikeusharkintaa vai tarkoituksenmukaisuusharkintaa.



Asiantuntijalausunto

Tampereen kaupunki

Kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka

Asunto- ja kehityspäällikkö Auli Heinävä

14.11.2023

TRE: 5452/05.01.002023

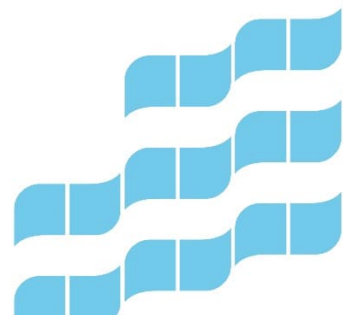
Lain muuttamisen kerrannaisvaikutukset olisi hyvä selvittää sekä asumistukimenojen että toimeentulotukimenojen näkökulmasta osana lainvalmisteluprosessia. Oleellista olisi tehdä kokonaisvaikutusarvointi lakimuutoksesta huomioiden kunnan asumisneuvonnassa ja hyvinvointialueen sosiaalihuollossa syntyvät kustannukset sosiaalipalveluiden asiakkuuksien mahdollisesti lisääntyessä. Samoin valtion tulee hallitusohjelman toimeenpanon yhteydessä arvioida uudistusten kokonais- ja kerrannaisvaikutuksia, jotka heikentävät merkittävästi heikoimmassa asemassa olevien hyvinvointia ja lisäävät kuntien kustannuksia.

Yhteenveto

Tampereella, kuten muissakin kasvavilla kaupunkiseuduilla, nopean väestönkasvun vuoksi on kiinnitetty aktiivisin toimin huomiota kaupungin alueellisen eriytymiskehityksen hillitsemiseen. MAL-sopimuksen mukaisesti kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon luovutetaan vuosittain keskimäärin 35 000 k-m² rakennusoikeutta. MAL-sopimuksen mukaisten tavoitteiden saavuttamisesta huolimatta kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja ei ole tarpeeseen nähden riittävästi. Asumisen hintataso on korkeampi kasvukeskuksissa ja niiden läheisyydessä, toimivien työmarkkinoiden yhteydessä. Asuinpaikkakunnan vaihtaminen edullisemman vuokratason perässä johtaa henkilön työllisyysmahdollisuuksien heikkenemiseen. Valtion tulee säilyttää ARA-tuotannon rahoitusvaltuudet riittävinä eikä leikata niitä. Kohtuuhintaisen asuntotuotannon tavoitteet tarvitaan edelleenkin MAL-sopimuksissa.

Toimeentulotuen asetuksen mukaista asumisnormia tulee tarkastella vuosittain yhteistyössä kuntien kanssa. Tiukat asumisnormit mahdollistavat kohtuuttomia tilanteita toimeentulotukiasiakkaille, kasvattaen kuntien kustannuksia ja sosiaalihuollon palveluiden tarvetta. Jotta toimeentulotuella voidaan tuoda tukea asumisen järjestelyyn, asumisnormi tulee asettaa korkeammaksi kuin asumistuessa hyväksyttävät asumismenot. Yhtenä suurimpana toimeentulotukea saavana ryhmänä korostuu yksinhuoltajanaiset. Eritoten kolmen hengen kotitalouksien toimeentulossa hyväksyttävän vuokran asumisnormia tulee nostaa.

Edullisimmat vuokra-asunnot keskittyvät usein asuinalueille, joiden asukkaiden sosioekonominen asema on keskimääräistä heikompi. Asumismenojen tiukennettu normitus ohjaisi toimeentulotukiasiakkaita muuttamaan näille asuinalueille kiihdyttäen segregatiokehitystä. Eriytymiskehityksen hillitsemisen kannalta on tärkeää, että toimeentulotuen saaja voi asua muuallakin kuin vuokratasoltaan edullisimmilla alueilla. Toimeentulotuesta ei ole mahdollista kustantaa toimeentulotuen asumisnormin ylittävää osaa asumismenoista. Vuokravelat ovat suurin syy hädöille. Häädetyksi tulemisen uhkasta, häädetyksi tulemisesta tai asunnottomaksi jäämisestä selviytyminen edellyttää tukea ja monenlaisia resursseja aiheuttaen yhteiskunnallisia kustannuksia.



Asiantuntijalausunto

Tampereen kaupunki

Kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka

Asunto- ja kehityspäällikkö Auli Heinävä

14.11.2023

TRE: 5452/05.01.002023

Asumisneuvonnan resurssit ja vaikuttamisen mahdollisuudet kohtuuhintaisen asunnon löytämiseen ovat rajalliset. Asumisneuvonnan työ painottuu ennaltaehkäisyyn, neuvontaan ja tiedon jakamiseen. Lakiehdotuksen astuessa nykyisellään voimaan on nähtävissä, että sekä asumisneuvonnan että sosiaalihuollon asiakasmäärät tulee voimakkaasti kasvamaan Kansaneläkelaitoksen toimintamallin uudistuessa. Samanaikaisesti hyvinvointialueet ovat kireässä taloustilanteessa ja kunnan asumisneuvontaan osoitetaan hallitusohjelman mukaisesti määrärahoja vain puolet edellisvuoden määrästä. Valtion ei tule toimenpiteillään kasvattaa kuntien toimeentulotukimenoja ja asumisneuvonnan kustannuksia korvaamatta niitä.

Toimeentulotukilakiesityksessä heikoimmassa olevien asema on pyritty säilyttämään heikentämättömänä listaamalla erityiset tilanteet, jolloin asumismenot voidaan hyväksyä täysimääräisenä. Listauksen heikkoutena on sen kattavuuden varmistaminen ennen lain voimaantuloa. Lain muuttamisen kerrannaisvaikutukset tulee selvittää sekä asumistukimenojen että toimeentulotukimenojen näkökulmasta osana lainvalmisteluprosessia. Lakiesityksestä ei tullut selkeästi ilmi, ovatko toimeentulotukipäätökset tiukasti sidottua oikeusharkintaa vai tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Lähteet:

Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot (2022). Valtiovarainministeriön julkaisu 2022:5. Valtiovarainministeriö. [Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot](#)

