

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023–2027 (HE 129/2022 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 56/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Matleena Haapala, ympäristöministeriö
- sosiaalineuvos Virva Juurikkala, sosiaali- ja terveysministeriö
- budjettineuvos Armi Liinamaa, valtiovarainministeriö
- hankekoordinaattori Mirka Järvinen, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
- erityisasiantuntija Laura Hassi, Suomen Kuntaliitto
- asunto-ohjelmapäällikkö Hanna Dhalmann, Helsingin kaupunki
- kehittämiskoordinaattori Elina Pekkarinen, Tampereen kaupunki
- lakimies Vilma Pihlaja, Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat - KOVA ry
- toiminnanjohtaja Abdirahim Hussein, Monikulttuurijärjestöjen yhteistyöverkosto Moniheli ry
- vaikuttamisen ja viestinnän asiantuntija Kalle Häkkinen, Nuorisoasuntoliitto ry
- toimitusjohtaja Kimmo Karvonen, Sininauhasäätiö-konserni
- erityisasiantuntija Sampo Villanen, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Y-Säätiö

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023—2027.

Valiokunnan mietintö YmVM 11/2022 vp

Lain tavoitteena on parantaa asumisneuvonnan saatavuutta. Asumisneuvonnalla ehkäistään asumisen ongelmia, jotka voivat johtaa asunnon menettämiseen. Lain avulla kuntia kannustettaisiin kehittämään ja laajentamaan asumisneuvontapalveluja siten, että asumisneuvontaa olisi saatavilla riippumatta siitä, onko apua tarvitsevilla asukkaalla omistusasunto, vuokra-asunto vai muuhun hallintamuotoon perustuva asunto. Myös asukasryhmäkohtaisiin tarpeisiin vastaavaa asumisneuvontaa kannustettaisiin kehittämään.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA voisi myöntää kunnalle ja kuntayhtymälle avustusta asumisneuvontapalvelun tuottamiseen, laajentamiseen tai kehittämiseen. Avustusta voisi käyttää asumisneuvontapalvelun tuottamiseen itse tai sen hankkimiseen muulta palveluntuottajalta. Asumisneuvonta on ennaltaehkäisevää toimintaa, jossa kunta toimii yhteistyössä hyvinvointialueen sekä muiden julkisten toimijoiden, yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. ARA tukisi kuntia asumisneuvontapalvelujen kehittämisessä ja seuraisi asumisneuvontapalvelujen saatavuutta ja järjestämistapoja. Ympäristöministeriö vastaisi määräaikaisen lain toimivuuden arvioimisesta. Arvioinnissa koottaisiin yhteistyössä eri toimijoiden kanssa ajan-kohtainen tieto avustusten vaikuttavuudesta ja asumisneuvonnan tilasta valtakunnallisesti.

Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitteeseen asunnottomuuden poistamisesta kahdessa vaalikaudessa. Hallitusohjelman mukaan asumisneuvonnan saatavuuden parantamiseen sekä asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn kiinnitetään erityistä huomiota, painopistealueena ovat nuoret ja maahanmuuttajat. Esitys tukee osaltaan myös hallitusohjelman tavoitteita hyvinvoinnin edistämisestä ja eriarvoisuuden vähentämisestä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023 ja olemaan voimassa 31.12.2027 saakka.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa asumisneuvonnan saatavuutta ehdottamalla säädettäväksi laki asumisneuvonnan tuesta kunnille vuosina 2023—2027. Laissa ehdotetaan säädettäväksi kunnille ja kuntayhtymille myönnettävistä valtionavustuksista, joita kunnat voisivat käyttää asumisneuvontapalvelujen tuottamiseen, kehittämiseen ja laajentamiseen. Avustuksia myöntäisi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitteeseen asunnottomuuden poistamisesta kahdessa vaalikaudessa. Hallitusohjelman mukaan asumisneuvonnan saatavuuden parantamiseen ja asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn kiinnitetään erityistä huomiota, ja painopistealueena ovat nuoret ja maahanmuuttajat. Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomautuksin.

Valiokunnan mietintö YmVM 11/2022 vp

Asumisneuvonnan saatavuuden parantaminen

Lakiehdotuksen tavoitteena on parantaa asumisneuvonnan saatavuutta. Asumisneuvonnalla ehkäistään asumisen ongelmia, jotka voivat johtaa asunnon menettämiseen. Asumisneuvonta on siten olennainen keino asunnottomuuden poistamistavoitteen toteuttamiseksi. Tärkeää on myös asumisneuvonnan saatavuus matalalla kynnyksellä ja kaikille sitä tarvitseville asumismuodosta riippumatta. Asumisneuvonnan laajentaminen on myös ajankohtaista, sillä energiakriisistä ja elinkustannusten noususta johtuvat haasteet asettavat yhä laajemman joukon alttiiksi asunnottomuuden riskille. Hallituksen esityksessä on pyritty avustettavan toiminnan sisältöjen joustavaan säätelyyn, jotta kunnissa olisi mahdollisuus hyödyntää tukea vaihteleviin tarpeisiin.

Asumisneuvonnan tuen painopiste on kaikkia asukkaita koskevan asumisneuvonnan saatavuudessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että asumisneuvontapalveluita voidaan myös kehittää ja suunnata erityisten asukasryhmien, kuten nuorten, tarpeisiin soveltuvaksi. Järjestöjen osaamista kannattaa hyödyntää kuntien järjestämässä asumisneuvontapalveluiden laajentamisessa, jotta saavutettavuuteen ja muihin nuoria koskeviin palvelutarpeiden erityispiirteisiin voidaan kiinnittää huomiota. Asumisen kysymykset korostuvat myös maahanmuuttajien ja iäkkäiden osalta. Helsingin kaupungin asumisneuvonnassa jopa noin 90 prosenttia asiakkaista on voinut olla vieraskielisiä. Valiokunta korostaakin myös monikielisyyden haasteeseen vastaamisen tärkeyttä.

Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan avustettavan asumisneuvontapalvelun tulisi koskea kaikkia asukkaita riippumatta siitä, omistaako asunnon yksityinen vai julkinen taho ja millä perusteella asukas hallitsee asuntoa. Valiokunta täsmentää, että hallituksen esityksen sanamuoto "palvelun tulee koskea" tarkoittaa samaa kuin "palvelun tulee olla kaikkien asukkaiden käytettävissä". Pykälän sanamuotoa ei ole valiokunnan mielestä tarpeen muuttaa.

Lakiehdotuksen 3 §:n 4 momentin mukaan avustusta voidaan myöntää myös asumisneuvontapalvelun laajentamiseen eri asunnon hallintaperusteita koskevaksi tai asumisneuvontapalvelun tuottamiseen ja kehittämiseen erityisten asukasryhmien tarpeisiin. Lähtökohdaksi voidaan siten ottaa tiettyyn asumismuotoon rajattu asumisneuvontapalvelu ja avustaa sen laajentamisen suunnittelua ja toteutusta. Avustaa voidaan myös esimerkiksi ikääntyville tai nuorille suunnattua palvelua, kunhan se ei rajoitu tiettyssä asumismuodossa asuviin ikääntyneisiin tai nuoriin.

Asumisneuvonta tuottaa paitsi hyvinvointia myös muun muassa vuokravelkojen ja häätöjen ehkäisemisestä aiheutuvia säästöjä kuntien vuokrataloyhteisöissä. Omistus- ja asumisoikeusasuntojen osalta asumisneuvonnalla voidaan säästää erityisesti taloyhtiöiden kustannuksia, joita aiheuttaa yhtiö- ja käyttövastikkeiden perimisestä, asumisen häiriöiden selvittelystä sekä osakehuoneiston hallintaan ottamisesta. Asumisneuvonnan saatavuus vaikuttaa myös isännöintitoimialaan, jossa asumisen ongelmat lisäävät työmäärää.

Asumisneuvonnan lakisääteistäminen pitkällä aikavälillä

Ehdotettu laki on määräaikainen, ja sen toimivuutta on tarkoitus arvioida erillisellä selvityksellä. Valiokunta katsoo, että kansalaisten yhdenvertaisuuden ja palveluiden selkiyttämisen kannalta pitkän tähtäimen tavoitteena tulee olla asumisneuvonnan lakisääteistäminen. Valiokunta pitää lakiehdotusta kuitenkin hyvänä kompromissina lainvalmistelussa esillä olleiden vaihtoehtojen vä-

Valiokunnan mietintö YmVM 11/2022 vp

lillä tämänhetkisessä tilanteessa, kun sosiaalipalvelut siirtyvät kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle 1.1.2023. Vain Helsingin kaupungille jää sosiaalipalvelujen järjestämisvastuu. Muutoksen jälkeen asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 6 ja 7 §:n mukaan sekä kuntien että hyvinvointialueiden tehtävä.

Hallituksen esityksen mukaan asumisneuvontaa ei siten toistaiseksi säädetä viranomaisen järjestämisvastuulle, mutta sen turvaamiseen ja laajentamiseen ohjataan valtion resursseja sekä avustuksina että ARA:n konkreettisena tukena kuntakohtaisesti ja yhteisen koulutuksen, vertaistuen ja materiaalien muodossa. Lisäksi lain vaikuttavuutta ja tilanteen kehittymistä seurataan järjestelmällisesti. Lakiehdotus säilyttää järjestökentän mahdollisuudet myös asunnottomuutta ehkäisevään asumisneuvontaan. Eri rahoituskanavien säilyttäminen viiden vuoden ajan nykyisellään on nykytilanteessa tarkoituksenmukaista, koska sosiaali- ja terveystalouden palvelujen siirtäminen kunnilta hyvinvointialueille ja uusien palvelurakenteiden kehittäminen tapahtuu käytännössä lähivuosina.

Valiokunta pitää hyvänä, että lakiehdotuksessa on tunnistettu asumisen jatkuvuutta turvaavien ennalta ehkäisevien palvelujen ja toimijoiden kokonaisuus, joka muodostuu kuntien, hyvinvointialueiden ja muiden alan toimijoiden, kuten järjestöjen, palveluista ja tekemästä yhteistyöstä. Kunnat voivat kehittää asumisneuvontaa omista lähtökohdistaan, ja järjestöt voivat edelleen jatkaa merkittävää työtään täydentävien palvelujen tarjoajana. Tämä tukee hyvin myös hyvinvointialueella tapahtuvaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kehittämistyötä. Asunnon järjestäminen asunnottomille ja muille asunnon tarpeessa oleville on myös sote-uudistuksen jälkeen pääasiassa kunnan asuntoviranomaisten vastuulla oleva tehtävä. Lakiehdotus on joustava, joten asumisneuvonta voidaan integroida kunnan nykyiseen työhön ja toimintatapoihin, jotka on järjestetty kunnissa hyvin eri tavoin. Lakiehdotus myös säilyttää asunnottomuuden hallinnan kokonaisuuden ja koordinaatiovastuun kunnan tehtävänä.

Valiokunta katsoo, että viiden vuoden kokemuksen perusteella on nähtävissä, millainen palvelukokonaisuus yhtäältä hyvinvointialueille ja toisaalta kunnille on muotoutunut ja siten edellytykset asumisneuvonnan kehittämiseksi. Onkin tärkeää, että palveluista ja niiden tuloksellisuudesta saadaan kerättyä riittävästi tietoa palvelujen kehittämistä varten.

Asumisneuvonnan määritelmä ja rajapinta viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksessa ei määritellä asumisneuvontaa. Perusteena tälle on lain luonne avustuslakina, joten asumisneuvonnan määrittelyä tyhjentyvästi ei ole pidetty tarpeellisenä. 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 tarpeen myöhemmin valmisteltaessa määräaikaisen lain jälkeen ehdotusta lakisäätetyn asumisneuvonnan järjestämisvastuusta.

Asumisneuvonta on korostetusti yhteistyönä toteutettavaa palvelua, jonka vaikuttavuus riippuu yhteistyön toimivuudesta suhteessa muuhun palvelujärjestelmään. Valiokunta toteaa, että 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 sa-

Valiokunnan mietintö YmVM 11/2022 vp

mantyyppisiä työtapoja. Varsinaisen toimivaltarajojen päällekkäisyyden riski lakisääteisiin sosiaalipalveluihin arvioidaan kuitenkin rajalliseksi kohdistuen lähinnä ajankohtaan, jossa asukas saatetaan sosiaaliviranomaisen puoleen, ja tämän rajapinnan tulisi asukkaan näkökulmasta näyttyä mahdollisimman saumattomana. Sosiaalityö ja asumisneuvonta limittyvät vahvimmin toisiinsa Helsingin kaupungissa, joka asiantuntijakuulemisessa saadun selvityksen mukaan aikoo jatkaa toimintamallia, jossa sosiaali- ja terveystoimialan aikuissosiaalityö tekee asumisneuvonnassa yhteistyötä mm. Helsingin kaupungin asunnot Oy:n kanssa. Valiokunta toteaa, että Helsingin rooli asunnottomuuden ennaltaehkäisyssä on merkittävä, ja siksi on tärkeää, että lakiehdotuksen joustava sääntely mahdollistaa myös Helsingin kaupungin tukemisen.

Ratkaisevan tärkeää lain toimeenpanossa on huolellinen valtionavustustoiminnan suunnittelu ja läpinäkyvyys sekä asumisneuvonnan käytännön ymmärtäminen myös valtionapuviranomaisessa. ARA:ssa on pitkäaikaista kokemusta asumisneuvonnan avustamisesta ja asunnottomuutta ennalta ehkäisevistä ohjelmista sekä jatkuva kosketus asumisneuvojiin verkostotoiminnan myötä.

Tietojen saatavuus

ARA on laatinut vuosittain valtakunnallisia selvityksiä asunnottomuudesta kunnista koottujen tietojen perusteella, sillä tiedon saatavuus on ollut haasteellista. Osa asunnottomuudesta jää aina myös tilastoinnin ulkopuolelle. Valiokunta toteaa, että ympäristöministeriö selvittää parhaillaan asunnottomuuden tilastointimahdollisuuksia 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. Valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin 3 kohdan käytettävissä olevilla tiedoilla tarkoitetaan edellä kuvatuin tavoin saatavilla olevia tietoja tunnistuen tilastointiin liittyvät epävarmuudet ja puutteet. Lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin mukainen neuvottelovelvollisuus ennen avustuspäätöksen tekemistä myös ohjaa kunnan yksilöllisen tilanteen läpikäymiseen siten, että vältetään tarpeettomalta hakemusten hylkäämiseltä puuttuvien tietojen perusteella.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 19 §:n 4 momentissa säädetyn julkisen vallan tehtävän edistää oikeutta asuntoon ja 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetyn kannalta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 56/2022 vp todennut, että sillä ei ole huomautettavaa perusteluissa tältä osin esitettyihin johtopäätöksiin ja että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lopuksi

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan kunnalle ja kuntayhtymälle voidaan myöntää avustusta asumisneuvontapalvelun tuottamiseen, laajentamiseen ja kehittämiseen. Avustusta voidaan 4 §:n 1 momentin mukaan myöntää enintään 80 % palvelun aiheuttamista hyväksyttävistä ja kohtuullisista kustannuksista. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2023 esi-

Valiokunnan mietintö YmVM 11/2022 vp

tetään tähän 4 miljoonan euron määrärahaa. Lisäksi ARA:n toimintamenoihin esitetään 300 000 euroa lakiehdotuksen mukaisten tehtävien hoitamiseen. Vastaava määräraha sisältyy julkisen talouden suunnitelmaan jatkovuosille 2024—2026.

Valiokunta pitää tärkeänä, että lain vaikuttavuutta seurataan järjestelmällisesti ja sen toimivuus-arviointi käynnistetään mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 129/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 10.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Niina Malm sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Juha Sipilä kesk
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Hussein al-Taei sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ari Torniainen kesk
varajäsen Sari Multala kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos