

Asia: VN/724/2022

Luonnos hallituksen esitykseksi asumisneuvonnan tuesta vuosina 2023–2027 annettavasta laista

Asumisneuvonnan nykytila

Millaista asumisneuvontaa toimialueellanne on saatavilla?

Tampereen toimintatavalle asunnottomuustyössä on ollut ominaista hallinnon rajat ylittävä yhteistyö, mikä on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi ratkaista asunnottomuuden kaltaista monisyistä ja monimutkaista yhteiskunnallista ongelmaa. Kuitenkin Tampereen kaupungissa tehtyä pitkäjänteistä asumisneuvonnan kehittämistyötä on toteutettu nimenomaan osana sosiaalipalveluja. Tampereen kaupungissa asumisneuvonta on kuulunut psykososiaalisen tuen palveluryhmään kuuluvien aikuisten sosiaalipalvelujen järjestämisvastuulle, sillä Tampereen kaupunki on tunnistanut asumissosiaalisen työskentelyotteen sekä asumisneuvonnan ydintehtävän erottamattoman ja jakamattoman yhteyden.

Osana aikuisten sosiaalipalveluja asumisneuvontaa on saatavissa Tampereen Vuokra-asunnot Oy:n (myöhemmin myös TVA) sekä Tampereen Vuokratalosäätiö sr:n (myöhemmin myös VTS) asukkaille, minkä lisäksi saatavissa on matalan kynnyksen kaikille avointa asumisneuvontaa. Avointa asumisneuvontaa on järjestetty osana sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamaa Asumisen tukea nopeasti, joustavasti ja lähelläsi -hanketta sekä annettu osana sosiaalipalveluiden yleistä ohjaus- ja neuvontatyötä. Tampereen kaupunkikonserniin kuuluvien Tampereen Vuokra-asunnot Oy:n ja Tampereen Vuokratalosäätiö sr:n asukkaille osoitettu asumisneuvonta on vakiinnutettu sosiaalipalvelujen tehtäväkenttään omine työntekijäresursseineen.

Tampereella on toteutettu asumisneuvontaa vuodesta 2015 lukien. Pääosin asumisneuvontaa on tehty ja kehitetty eri tavoin rahoitetuissa hankkeissa. Asumisneuvonnan henkilöresurssit ovat sijoittuneet aikuissosiaalityöhön, ja kohderyhminä eri hankkeissa ovat olleet suurimpien kaupunkiomisteisten vuokrataloyhteisöjen asukkaat, nuoret, maahanmuuttajat ja lapsiperheet. Lisäksi on tarjottu yleistä asumisneuvontaa. Myös useat Tampereella toimivat vuokra-asuntotoimijat kuten Tampereen seudun opiskelija-asunnot sr, Tampereen Seudun Nuorisoasunnot ry, Y-säätiökonsernin M2-kodit sekä SATO tarjoavat omille asukkailleen asumisneuvontaa. Tätä asumisneuvontaa toteutetaan irrallaan sosiaalipalveluista, ja se eroaa sisällöltään sosiaalipalveluissa tarjolla olevasta asumisneuvonnasta.

Tampereen kaupungin organisaation sisällä aikuisten sosiaalipalveluissa tarjotun asumisneuvonnan lisäksi kevästä 2022 lähtien kaikille avointa asumisneuvontaa on laajennettu Asumisen rahoitus- ja

kehittämiskeskus ARA:n avustuksella aloittamalla aikuisten sosiaalipalvelujen sekä kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka -palveluryhmän asumisen kehittäminen ja palvelutilaverkot -yksikön yhteinen Asukas ensin -asumisneuvontahanke. Tämän hankkeen tarkoituksena on mallintaa käytäntöjen tasolla kunnan ja tulevan hyvinvointialueen yhdyspinnalla toimivaa, kumppanuudessa toteutettavaa, kaikille avointa asumisneuvontaa. Hankkeen tarkoituksena on parantaa asumisneuvonnan vaikuttavuutta sen saatavuutta vahvistamalla. Hankkeessa huomioidaan eri väestöryhmien asumisneuvontaan liittyvät erityiset tarpeet, ja siten hankkeen tarkoituksena on parantaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Hankkeessa kumppanuuden tavoitteeksi on asetettu perustuslain 19.4 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus edistää oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Tosiasiallisesti hankkeen asumissosiaalista työstä toteuttavat sosiaalitoimessa kaksi sosiaalihuollon ammattihenkilöä (sosiaalityöntekijä ja sosionomitaustainen sosiaaliohjaaja) sekä kaksi ohjaajaa, jotka työskentelevät kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka - palveluryhmässä. Asumisneuvonnan ohjaajat antavat matalan kynnyksen ohjausta ja neuvontaa asunnon haussa, asumisen ongelmissa ja ristiriitatilanteissa sekä työskentelevät rinnalla kulkijoina tukien asukkaita palvelujen käytössä.

Mitä tarpeita asumisneuvonnan saatavuuden parantamiseen tai kehittämiseen olisi toimialueellanne?

Asumiseen liittyvät ongelmatilanteet ovat yksi yleisimmistä syistä aikuisten sosiaalipalveluihin hakeutumiseen. Myös Kansaneläkelaitokselta sosiaalitoimeen tulevissa yhteydenotoissa asumisen kriisiytymiseen liittyvät tilanteet korostuvat. Kokonaisuudessaan hyvin suureen osaan aikuissosiaalityön työskentelyä liittyvät asumisen kriiseihin kohdistuvat interventiot, kuten vuokravelkatilanteiden selvittelyyn, häätöjen estämiseen sekä asumisen häiriötilanteiden johdosta tarjottu asumisen tuki tai asunnottomille sopivien asuntojen ja tukipalvelujen järjestäminen. Näin ollen voidaan katsoa, ettei yleistä asumisneuvontaa ole Tampereella tarvetta vastaavaa määrää. Osana talousneuvolaa järjestetyssä yleisessä asumisneuvonnassa on asioinut ajalla 1.10.2021–22.4.2022 yhteensä 106 asiakasta. Suurin yksittäinen asiointisyys on ollut asunnon hakemiseen liittyvä ohjaus ja neuvonta (43 %). Noin viidenneksellä asiakkaista on ollut ongelmia vuokranmaksussa ja 14 % tavatuista asiakkaista on ollut asunnottomia. 26 prosentilla tavatuista asiakkaista on luottotietorekisteriin merkitty maksuhäiriö, joka vaikeuttaa uuden asunnon saamista. Kolmannes tavatuista asiakkaista (34 %) tarvitsi uuden aikavarauksen asumisneuvontaan, koska heidän ongelmansa ei ollut ratkaistavissa neuvonnan ja ohjauksen keinoin. Ongelmallisia tilanteita ovat pitkälle edenneet häätötapaukset ja toistuvat vuokravelat, joihin haetaan kirjallisesti ehkäisevää toimeentulotukea. Sosiaalityön työskentely alkaa näissä tapauksissa usein aivan liian myöhään, ja tarve puuttua tilanteisiin jo ennen niiden kriisiytymistä on keskeinen.

Vuokranantajille asumisen vuokralaisten ongelmat näkyvät usein nopeammin esimerkiksi vuokranperinnän huomioina tai häiriökäyttäytymisen aiheuttamien naapureiden valitusten kautta. Vuokranantajien on tärkeä pystyä luottamaan siihen, että ne eivät jää asukkaiden ongelmatilanteissa yksin, vaan kaupunki ja jatkossa hyvinvointialue järjestävät nopeasti asumisen tukea asukkaalle.

ARA:n asunnottomuusselvityksen osana tehdyn Tampereen asunnottomuusselvityksen mukaan 15.11.2021 Tampereella vailla vakinaista asuntoa oleskelevista henkilöistä 105 oleskelee varmistetusti tilapäisesti sukulaisten ja tuttavien luona, jonka lisäksi 92 henkilön olinpaikasta ei rekisterimerkintöjen perusteella voitu varmistua. Voidaan päätellä, että erityisesti ne asunnottomat henkilöt, jotka oleskelevat tilapäisesti sukulaisten ja tuttavien luona asunnon puutteen vuoksi taikka joista sosiaalihuollolla ei vielä ole tarkempaa tietoa, hyötyisivät matalan kynnyksen asumisneuvonnasta. Matalan kynnyksen asumisneuvontaa tarjoava taho voisi toimia puolueettomana neuvottelijana asiakkaan ja peruspalveluiden välillä taikka asukkaan ja

vuokranantajan välillä tai kolmikannassa asukkaan, vuokranantajan ja peruspalveluiden välillä. Asumisneuvoja pystyisi rakentamaan tämän neuvottelija-aseman kautta luottamusta osapuolten välille erityisesti niissä tilanteissa, joissa asumisneuvonnan asiakas ei välttämättä itse vielä näe niitä mahdollisuuksia, joita sosiaali- ja terveyspalvelujen perustason palveluilla on käytössään henkilön hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden edistämiseksi.

Tampereen kaupungissa saatujen sekä asiakkailta kerättyjen kokemusten perusteella on keskeistä, että voimavaroja varataan entistä kattavammin kaikille kuntalaisille avoimeen matalan kynnyksen asumisneuvontaan, joka ei välttämättä kannu mukanaan samanlaista leimaa, mikä saatetaan liittää sosiaalipalveluihin. Toisin sanoen olisi keskeistä, että matalan kynnyksen asumisneuvontaresurssia voitaisiin parantaa sekä asumisneuvonnan tunnettuutta ja sen yhtenäisyyttä lisätä.

Tampereen kaupunki esitti keväällä 2021 lausunnossaan asumisneuvonnan lakisääteistämisen loppuraportista, että asumisneuvonta järjestettäisiin kumppanuusmallilla: kunnallisen sosiaalihuollosta vastaavan viranomaisen tilalle sote-uudistuksessa tuleva hyvinvointialueen sosiaaliviranomainen ottaisi vastuulleen asumisneuvonnan sosiaalityön ja asumissosiaalisen työn, kun taas asumisohjausta ja palveluohjausta voitaisi tarjota läheisyysperiaatteen mukaisesti mahdollisimman lähellä asiakasta osana kunnan tehtäviä.

Siten Tampereen kaupunki pitää matalan kynnyksen neuvonnan saatavuuden parantamisen ohella hyvin tärkeänä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtyessä hyvinvointialueelle kehitetään ja juurrutetaan yhdyspintaa muun asumisneuvonnan sekä hyvinvointialueelle suurilta osin siirtyvän asumissosiaalisen työn välillä. Lisäksi on merkityksellistä vakiinnuttaa yhteisen tekemisen tavat sekä siihen liittyvä koordinoititehtävä. Matalan kynnyksen asumisneuvonta ja sosiaalityöhön kiinteästi liittyvä asumissosiaalinen työote muodostavat kiinteän kokonaisuuden, jonka vuoksi on ensiarvoisen keskeistä, että niiden yhteys on tiivis.

Tampereen kaupunki tunnistaa myös tarpeen vahvistaa asumissosiaalista työtettä sosiaalityössä. Kuten yllä on kuvattu, asumiseen liittyvät haasteet leimaavat aikuissosiaalityön asiakkaiden tuen tarpeita. Näin ollen olisi ensisijaista vahvistaa asumissosiaalista työtettä hyvinvointialueen aikuissosiaalityön käytännön kentällä. Asumissosiaalisen työtteen vahvistamiseksi asumisneuvonta osana työikäisten sosiaalipalveluja on osoittautunut oleelliseksi ja tärkeäksi työkäytänteeksi. Lisäksi tiettyjen väestöryhmien erityisten tarpeiden ja olosuhteiden huomioimiseen liittyy asumisneuvontaan kytkeytyviä kehittämis- ja laajentamistarpeita.

Tampereen kaupunki valmistele parhaillaan yhdessä Pirkanmaan hyvinvointialueen valmistelun kanssa kuntien ja hyvinvointialueen välisiä yhdyspintoja ja yhteistyörakenteita, joiden avulla turvataan muun muassa erityisryhmien asumisen järjestäminen. Myös asumisneuvonnan osalta olemme tunnistanee ehdottoman tarpeen tiiviin yhteistyön jatkumiselle. On tarve kuvata kumppanuudessa toteutettavan asumisneuvonnan prosessit ja eri tahojen vastuut. Olemme myös käynnistäneet Kumppanuusmallin valmistelun, jossa tarkoituksena on yhdessä kaupungin kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka -palveluryhmän, sosiaali- ja terveyspalveluiden ja vuokra-asuntoyhteisöjen kanssa rakentaa asumisen turvaamisen malli. Tässä mallissa yksi keskeinen toiminta on kaupungin ja hyvinvointialueen yhteistyö asumisneuvonnan osalta. Asumisen tukipalveluiden palvelupaletin ja mallin sopimuksellisuuden kautta olisi mahdollista edelleen saada vuokra-asuntooimijoilta asuntoja sosiaalitoimen asukkaille, ja myös laajentaa vuokranantajien poolia. Kaikkiaan olemme yhdyspintatyössä tunnistanee tarpeen foorumeille hyvien toimintamallien ja käytäntöjen jakamiseksi, jotta maakunnan 23 kuntaa oppivat yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa.

Mikä on organisaationne oma rooli asumisneuvonnassa?

Käsillä oleva lausunto on laadittu sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelualueen sekä elinvoiman ja kilpailukyvyn palvelualueen yhteistyönä. Vaikka palvelualueilla onkin jaettu tehtävä asumisneuvontaan liittyvässä edunvalvonnassa, jäsenetään alla ensin sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelualueen roolia asumisneuvonnassa, jonka jälkeen siirytään elinvoiman ja kilpailukyvyn palvelualueen rooliin. Osin tehty jako on keinotekoinen, sillä roolit ovat osin limittäiset, ja asumisneuvontaa pyritään toteuttamaan syvässä kumppanuudessa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelualueelle sisältyvässä psykososiaalisen tuen palveluryhmässä on pitkä perinne asumisneuvonnan järjestämisessä. Asumisneuvontaa on järjestetty osana aikuissosiaalityötä vuodesta 2015 lähtien. Erilaisiin hankerahoituksiin liittyen on kehitetty sekä yleistä että nuorille, maahanmuuttajille ja suurimmille kaupunkikonserniin kuuluvien vuokratilayhteisöjen asukkaille kohdentuvaa asumisneuvontaa.

Elinvoiman ja kilpailukyvyn palvelualueelle kuuluvan kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka - palveluryhmän rooli asumisneuvonnassa on ennen vuotta 2022 on ollut psykososiaalisen tuen palveluryhmää tukeva. Asuntotoimi koordinoi vuonna 2014 ensimmäisen asumisneuvonnan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen avustuksen haun yhteistyössä kaupungin sosiaalipalveluiden sekä Tampereen Vuokra-asunnot Oy:n ja Tampereen Vuokratulosäätiö sr:n kanssa. Asumisneuvonnan ohjausryhmä toimi vuodesta 2014 lähes tänne asti. Kuitenkin tämän lausunnon kirjoittamishetkellä kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka -palveluryhmään ollaan rekrytoimassa kahta asumisneuvonnan ohjaajaa ARA:n tukemaan Tampereen kaupungin Asukas ensin -asumisneuvontahankkeeseen. Kiinteistöt, tilat ja asuntopolitiikka -palveluryhmän asumisen kehittäminen ja palvelutilaverkot -yksikköön palkattavat asumisneuvonnan ohjaajat toimivat läheisessä kumppanuudessa saman hankkeen aikuisten sosiaalipalveluihin kuuluvien sosiaalihuollon ammattihenkilöiden kanssa. Asukas ensin -asumisneuvontahanke suuntautuu asukkuuteen perustuvan ja paikkaan kiinnittävän orientaation vahvistamiseen, asunto ensin -

toimintamallin ideaa toteuttaen, joskin sitä kohdentaen ja tarkentaen. Tämän asumisneuvonnan keskiössä on asunto ensin -periaatteen toteuttaminen käytännössä siten, että asumisneuvonta tukisi asukkaan omaa toimijuutta ja hänen vastuutaan, mutta samalla asumisneuvonnan kautta voitaisiin koota asukkaan ympärille hänen tarvitsemansa palveluverkosto ilman, että asumisessaan apua ja tukea tarvitseva henkilö joutuu itse etsimään tarvitsemiansa palveluita pistemäisesti, monelta eri toimijalta. Asumisneuvonnan tarkoitus olisi toimia osaltaan sosiaali- ja terveyspalveluihin ohjaavana toimintana, ja asumisneuvonnan resurssia voitaisiin käyttää esimerkiksi vuokranantajan edustajan, kuten isännöitsijän, kanssa työpariudessa toimimiseen.

Lain tavoitteet

Miten hyvin esitysluonnos onnistuisi arvionne mukaan parantamaan asumisneuvonnan saatavuutta toimialueellanne tai yleisesti?

Esitysluonnoksessa esiin tuodut lähtökohdat asumisneuvonnan taloudelliselle tukemiselle auttavat pääosin hyvin tukemaan asumisneuvonnan saatavuutta sekä Tampereella että kansallisesti. Esitysluonnoksessa jää kuitenkin avoimeksi asumisneuvonnan ja hyvinvointialueelle siirtyvän asumissosiaalisen työn keskinäissuhde. Asumisneuvonta on esitysluonnoksessa määritelty toiminnaksi, joka keskittyy ehkäisemään asumisen ongelmia ja häiriöitä sekä turvaamaan asumisen jatkuvuutta. Tämä on myös nostettu säännöskohtaisissa perusteluissa asumisneuvonnan tarkoitukseksi. Asumissosiaalinen työ voidaan puolestaan määritellä olevan asunnottomien, asunnottomuutta kokeneiden sekä asunnottomuusuhan alla elävien parissa tehtävää työtä, jonka avulla pyritään vastaamaan asumista vaarantaviin psykososiaalisiin ja käytännöllisiin ongelmiin

(Granfelt 2013, Asumissosiaalinen työ rikosseuraamusalalla, teoksessa Susanna Hyväri & Sakari Kainulainen (toim.) Paikka asua ja elää? Näkökulmia asunnottomuuteen ja asumispalveluihin. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, A tutkimuksia 39, 209–228).

Kuten käsitteiden alustavasta määrittelystä voidaan nähdä, asumisneuvonta ja asumissosiaalinen työ ovat jakamattomia ja toisistaan riippuvaisia. Tämä tunnistetaan myös käsillä olevassa, asumisneuvonnan tukemisesta annettavaa lakia koskevassa esitysluonnoksessa, jossa tuodaan esiin, että asumisneuvonnalla lievennettävät ja ehkäistävät asumisen ongelmat voivat kytkeytyä esimerkiksi vuokran, yhtiövastikkeen ja muiden asumisen kulujen maksamiseen niiden erääntyessä, asunnon välttämättömän ylläpidon laiminlyöntiin tai naapureita häiritsevään asumiseen, mitkä voivat johtaa asunnon menettämiseen ja siten vaarantaa asumisen jatkuvuuden. Esitysluonnoksessa 2 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan kuitenkin, että avustusta ei myönnetä sellaiseen palveluun, joka kuuluu asetetun oikeuden nojalla viranomaisen tehtäväksi. Esitysluonnoksen mukaan tällaisen palvelun rahoittaminen ei ole tarpeen, sillä palvelu rahoitetaan muista julkisista varoista. Esitysluonnoksen 2 §:n toisen momentin perusteluissa kuitenkin todetaan edelleen myös, että asumisneuvonnan tosiasiallisessa sisällössä rajanveto esimerkiksi sosiaalihuoltolain tai talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain mukaisesti palveluihin saattaa olla liukuva, ja tästä syystä esitysluonnoksen 4 §:ssä säädetty avustuksen piiriin kuuluvan neuvontapalvelun kustannusten sisältö voi olla osittain päällekkäinen muun palvelun kanssa. Säännösperusteluissa korostetaan palveluverkoston tuntemuksen keskeisyyttä ja todetaan, että viime kädessä valtionapuviranomainen harkitsee valtionavustuksen tarpeellisuuden ja muut myöntämisen edellytykset kunkin hakemuksen kohdalla tapauskohtaisesti.

Kun otetaan huomioon, että Tampereen kaupungilla nykyään tarjolla olevasta asumisneuvonnasta vain pieni osa toteutetaan nykyisellään kunnan omana toimintana ilman ulkopuolista hankerahoitusta, valtionapuviranomaiselle asetettava laaja harkintavalta rahoitettavan palvelun sisältöön liittyen voi vaarantaa asumisneuvonnan saatavuuden ja jatkuvuuden lain tarkoitusten vastaisesti. Kuitenkin lausuntoesitykseen sisältyvä ajatus siitä, että kunnallinen viranomainen on läheisyysperiaatteen mukaisesti parhaassa asemassa arvioimaan asumisneuvonnan järjestämistarpeita ja sovittamaan nämä olemassa olevaan, muuhun palveluverkostoon, on kannatettava. Esitysluonnoksessa valtionapuviranomaisen harkintavallan laajuus voi aiheuttaa sellaisen talousvaikutuksiltaan ennakoimattoman tilanteen, jossa esimerkiksi pienemmät kunnat eivät uskalla ryhtyä asumisneuvonnan järjestämiseen tai laajentamiseen, koska esitysluonnoksesta ei käy tarkkarajaisesti ilmi rahoitettavan toiminnan luonne.

Tampereen kaupunki kannattaa mallia, jossa valtionapuviranomainen voisi korvata asumisneuvontapalvelusta aiheutuvia kustannuksia suoraan hyvinvointialueille ja muille toimijoille. Edellytykseksi voitaisiin asettaa kunnan kanssa laadittava yhteistyösopimus, joka tukisi lain tarkoituksen mukaisia tavoitteita asumisneuvonnan laajentamisesta kaikkia hallintamuotoja koskevaksi ja kokoaisi yhteen alueella tarjolla olevaa asumisneuvontaa. Toissijaisesti Tampereen kaupunki kannattaa mallia, jossa valtionapuviranomainen korvaa asumisneuvontapalvelusta aiheutuvia kustannuksia kunnille, mutta lausuntoesityksestä poiketen määräaikaisesti voimassa olevaan lakiin kirjattaisiin tarkkarajaisemmin mahdollisuus saada tukea myös jo käynnistetyn asumisneuvonnan kustannuksiin myös ilman kehittämis- ja laajentamisotetta tilanteissa, jossa korvausta kustannuksista ei saada muualta. Jo käynnistetyn asumisneuvonnan kustannuksiin on keskeistä saada tukea jo kokemusten ja asumisneuvonnan vaikuttavuutta koskevan tiedon keräämisen vuoksi. Mikäli eduskuntalailla säädetään mahdollisuudesta saada avustusta vain asumisneuvonnan laajentamiseen ja sen kehittämiseen, on se omiaan vaarantamaan mahdollisuuden asumisneuvonnan pitkäjänteisempään arviointiin ja aidosti vaikuttavimman ja

tehokkaimman asumisneuvonnan järjestämisen tavan paikantamiseen paikalliset olosuhde-erot huomioiden.

Miten hyvin esitysluonnos arvionne mukaan onnistuisi edistämään asumisneuvonnan laajentamista kaikkiin asukkaisiin asunnon hallintaperusteesta riippumatta?

Esitysluonnokseen kirjattu enintään 80 %:n rahoitusosuus kannustanee kuntia laajentamaan tarjolla olevaa asumisneuvontaa tai perustamalla asumisneuvontapalvelun sellaiseen kuntaan, jossa sitä ei ole tarjolla. Kuitenkin suurten kaupunkien osalta on tärkeä huomioida, että asumisneuvonnan kenttä on usein moninainen, ja se koostuu useasta eri asumisneuvontaa antavasta toimijasta.

Tampere tunnistaa, että on tarve koordinoida olemassa olevaa asumisneuvontaa yhden sateenvarjon alle. Kuitenkin esitysluonnoksessa nostettu ehdotus, jonka mukaan asumisneuvonnan rahoitus varmistetaan nimenomaan kunnille, jotka voivat tuottaa palvelun itse taikka hankkia sen ostopalveluna muulta toimijalta, voi tosiasiaassa johtaa suurissa kunnissa asumisneuvonnan kaventumiseen. Lisäksi on huomioitavaa, että Pirkanmaan hyvinvointialue on asukasluvultaan Suomen suurin hyvinvointialue. Vaarana on, että maakunnan alueella toimisi erittäin montaa keskenään erilaista asumisneuvonnan järjestämisen mallia yhteistyössä saman hyvinvointialueen kanssa.

Miten hyvin esitysluonnos arvionne mukaan mahdollistaisi erityisten asukasryhmien (mm. nuoret, maahanmuuttajat) tarpeisiin vastaamisen?

Yhtäältä on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi tärkeää, että ne asukasryhmät, joilla on erityisiä asumiseen ja siihen liittyvään ohjaus-, neuvonta- ja asumissosiaaliseen työhön kytkeytyviä tarpeita, voidaan ottaa huomioon asumisneuvontaa järjestettäessä kohdistuen näille ryhmille heidän tarpeitaan vastaavaa asumisneuvontaa. Tämän asumisneuvonnan järjestäminen saattaa edellyttää erityisasiantuntemusta, kuten ymmärrystä nais erityisestä asunnottomuustyöstä, kotouttavasta työstä ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen tähtäävästä työstä taikka nuorisotyöstä. Toisaalta asumisneuvontaan on tärkeä pyrkiä juurruttamaan inkluusion suuntautuva, jokaisen ainutlaatuiset tarpeet ja olosuhteet huomioiva asumisneuvontatyö, koska yksilön olosuhteet harvoin tyypistyvät vain yhteen sosiaaliseen ryhmään kuulumiseen.

Erytisten asukasryhmien osalta arvioitavaksi tulee asumisneuvonnan suhde muuhun erityislainsäädäntöön, kuten nuorisolakiin tai kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin. Asumiseen liittyvää neuvontaa annetaan myös esimerkiksi etsivässä nuorisotyössä ja sosiaalihuoltoon kuuluvassa etsivässä työssä, hyvinvointikeskuksissa, lähitoreilla, matalan kynnyksen kohtaamispaikoissa ja niin edelleen. On tärkeää varmistua, ettei esityksen myötä synny oikeustilaa, jossa asumiseen liittyvää ohjaus- ja neuvontatyötä toteutetaan päällekkäin ja pistemäisesti eri lainsäädäntöihin kytkeytyen.

Vaikutukset alueellanne

Millaisia vaikutuksia esityksellä olisi organisaatiossanne järjestettävään asumisneuvontaan tai asumisen ohjaukseen ja sen rahoitukseen?

Esitysluonnoksen aikaansaaman oikeustilan vaikutuksia Tampereen kaupungin järjestämään asumisneuvontaan on hahmoteltu jo yllä. Tiivistettynä kuitenkin Tampereen kaupunki toteaa, että esitys mahdollistaisi asumisneuvonnan kokoamisen yhteen ja sen linjakkaan, johdonmukaisen kehittämisen. Kuitenkin esityksen vaarana on, että sen mukainen rahoitusmalli voisi kaventaa jo tarjolla olevaa asumisneuvontaa esitykseen liittyvien kustannusvaikutusten vuoksi. Huomionarvoista

on, että esitys kasvattaisi asumisneuvontaan liittyvää hallinnollista koordinaatiotarvetta, joka on tarpeen huomioida rahoitusmekanismeissa. Mikäli asumisneuvonta kohdentuu ensisijaisesti kehittämiseen, saattavat asumisneuvontatyön pitkäjänteinen juurruttaminen ja toimintamallien käyttöönotto sekä arviointi vaarantua.

Järjestettäisiinkö asumisneuvontaa jatkossa arvionne mukaan (a) kunnan omana työnä vai (b) ostopalveluna (minkä tahojen kanssa)?

Tampereen kaupunki pyrkinee järjestämään jatkossa asumisneuvontaa osin kunnan omana työnä, minkä lisäksi kunta tulee tavoittelemaan asumisneuvonnan järjestämistä osin ostopalveluna hankkimalla asumisneuvontaa myös Pirkanmaan hyvinvointialueelta. Ei kuitenkaan ole varmuutta siitä, voisiko tuleva hyvinvointialue tuottaa asumisneuvontapalvelua Tampereen kaupungille, joten mahdollinen asiantila on, että Tampereen kaupunki ei tavoitteestaan huolimatta voi hankkia asumisneuvontaa hyvinvointialueelta. Tampereen kaupungin ensisijaisena pyrkimyksenä olisi vakiinnuttaa asumisneuvonnan järjestämisessä kaupungin ja hyvinvointialueen kumppanuusmalli, jota tällä hetkellä kehitetään osana ARA:n avustamaa Asukas ensin - asumisneuvontahanketta. Kuitenkin lausuntoesityksen mukaisen rahoitusmallin uhka on, että se vaarantaa kumppanuudessa järjestettävän asumisneuvonnan toteutusedellytykset. Tällä hetkellä ei voida ennakoida sitä, ostettaisiinkö asumisneuvontapalvelua sellaisilta toimijoilta, jotka ovat toteuttaneet asumisneuvontaa omille asukkailleen ARA:n avustamana, vaikka Tampereen kaupunki onkin tunnistanut näiden neuvojatoimijoiden keskeisen merkityksen asumisneuvonnan saatavuuden kannalta.

Avustuksen käyttötarkoitukset

Asumisneuvonta Suomessa -selvityksen (2019) mukaan ARA-kantaa koskevat valtionavustukset (0,9 miljoonaa vuosittain) ovat kattaneet 11 % asumisneuvonnan kokonaisrahoituksesta. Vuonna 2022 myönnettävissä on 3 miljoonaa euroa, joka kohdennetaan asumisneuvonnan laajentamiseen ja kehittämiseen. Nyt lausuntokierroksella olevan esitysluonnoksen mukaan vuoden 2023 alusta lähtien myönnettävissä olisi 4 miljoonaa euroa, josta voitaisiin avustusta kohdentaa myös olemassa olevan asumisneuvonnan kuluihin. Kannatatteko tätä ratkaisua vai tulisiko avustusta jatkossakin myöntää vain uuteen asumisneuvontapalveluun ja asumisneuvontapalvelun laajentamiseen tai kehittämiseen? Miksi?

Tampereen kaupunki kannattaa vaihtoehtoa, jonka mukaan avustusta voitaisiin myöntää myös jo olemassa olevan asumisneuvonnan kustannuksiin. Kuten lausuntoesityksessä todetaan, asumisneuvonnan vaikuttavuutta koskevaa tietoa on osin niukasti, ja esimerkiksi lapsivaikutuksia ei ole pystytty arvioimaan. Koska esitetyn eduskuntalain on tarkoitus olla luonteeltaan nimenomaan kokeilulaki, joka mahdollistaisi tiedon keräämisen asumisneuvonnan kustannusvaikutuksista sekä vaikutuksista hyvinvoinnin edistämiseen, on keskeistä, että asumisneuvontaa tuettaisiin niin uusien avausten ja kehittämistoiminnan osalta kuin myös korvaten olemassa olevan asumisneuvonnan kustannuksia. Vain tämä mahdollistaa asumisneuvonnan vaikuttavuuden seuraamisen ja mahdollisimman eheän jatkumisen. Toisin sanoen, mikäli avustusta ei voitaisi käyttää olemassa olevan asumisneuvonnan jatkamiseksi, voisi tämä johtaa esitetyn lainsäädännön tarkoituksen vastaisesti asumisneuvontapalvelujen kapenemiseen.

Huomioitavaa lisäksi on, että lausuntoesityksen 5 §:n 1 momentin perusteluissa nostetaan esiin, että koska lain tarkoitus suuntautuu asumisneuvonnan saatavuuden parantamiseen asunnon hallintaperusteesta riippumatta, olemassa olevan palvelun avustaminen ilman palvelun kehittämistoimia ei olisi yhtä tarkoituksenmukaista. Ottaen huomioon annettavan esityksen oikeuslähdeopin mukaisen merkityksen heikosti velvoittavana oikeuslähteenä ja esitysluonnokseen

sisällytetyn valtionapuviranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan laajuuden, on keskeistä, että olemassa olevan asumisneuvontapalvelun rahoittamiseen liittyvän harkinnan perusteet ilmaistaan esityksessä riittävällä tarkkuudella.

Vapaa sana

Mitä muuta haluatte lausua esitysluonnoksesta? Tässä voi myös antaa mahdolliset pykäläkohtaiset kommentit.

Asumisneuvonnan taloudellista tukemista koskeva perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on toteutettu varsin kapeasti, eikä lausuntoesityksessä ole tunnistettu niitä uhkia, joita esityksen mukaiseen malliin voi liittyä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten näkökulmasta. Olisi tärkeää, että asumisneuvonnan laajentamisen edellytysten varmistamiseen liittyvää lainsäädäntöä arvioitaisiin kattavasti perustuslain 22 §:stä kumpuavan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen kautta, mikä sisältää myös perusoikeuksien edistämismallin, joka näyttäytyy erityisesti asuntoperusoikeuden keskeisimpänä turvaamiskeinona. Lisäksi olisi tärkeää analysoida yhä tarkemmin tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyviä tekijöitä, koska asumisneuvonnan järjestämistä ei asetettaisi esitysluonnoksen mukaan yhdenkään toimijan lakisääteiseksi veloitteeksi.

Lausuntoehdotuksen mukaan asumisneuvonnan tukemisesta annetun lain mukaisilla avustuksilla tuettaisiin ensisijaisesti asumisneuvontatoiminnan laajentamisesta sekä olemassa olevan asumisneuvontatoiminnan kehittämistä. Kuitenkaan avustusta ei ensisijaisesti myönnettäisi olemassa olevan asumisneuvontapalvelun toteuttamisen kustannuksiin. Lausuntoehdotuksesta ei käy ilmi, luettaisiinko vuonna 2022 ARA:n myöntämällä asumisneuvonnan laajentamiseen ja kehittämiseen tarkoitetulla avustuksella käynnistetty toiminta sellaiseksi olemassa olevaksi toiminnaksi, johon ei olisi mahdollista saada lain tarkoittamaa avustusta, tai joka olisi toissijaista uuden toiminnan käynnistämiskustannuksiin taikka olemassa olevan toiminnan kehittämiskustannuksiin nähden.

Esitysluonnoksessa on otettu kantaa siihen, voidaanko asumisneuvonta antaa tehtäväksi muulle kuin viranomaiselle. Esitysluonnoksessa on päätelty, ettei asumisneuvonnassa ole kyse julkisen vallan käytöstä, sillä asumisneuvonnassa ei päätetä yksilön oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta, eikä asumisneuvonnan järjestämistä aseteta tässä vaiheessa lainsäädännöllä yhdenkään toimijan veloitteeksi. Siten kyse ei lausuntoesityksen mukaan ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä.

Tampereen kaupunki haluaa kuitenkin huomauttaa, että lausuntoesityksessä nostetut asumisneuvonnan tehtävät ovat niiden ohjaus- ja neuvontaluonteesta huolimatta varsin lähellä esimerkiksi sosiaalipalveluissa annettua sosiaaliohjausta, jonka voidaan katsoa olevan luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Lisäksi koska esitysluonnoksessa avustus asumisneuvontatoimintaan myönnettäisiin nimenomaan kunnalle, voidaan nähdä asumisneuvontatehtävässä olevan kyse julkisesta palvelusta, jonka kunta ottaa itselleen vapaaehtoisesti ja näin sen voidaan katsoa kuuluvan kunnan yleistoimialaan. Tampereen kaupunki katsoo siten, että asumisneuvonta saattaa siten täyttää vähintään tosiasiallisen hallintotoiminnan tunnusmerkit, mikä on keskeistä huomioida osana lainvalmisteluprosessia, koska tällä saattaa olla vaikutuksia esimerkiksi asumisneuvonnan asiakkaiden oikeusturvaan. Tampereen kaupunki kuitenkin edelleen toteaa, että asumisneuvontapalvelu ei pidä sisällään sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka voidaan antaa lain nojalla vain viranomaiselle. Näin ollen tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvä huomio ei luonnollisesti vaikuta lain säätämisympäristykseen, mutta sillä voi olla vaikutuksia esimerkiksi hallinto-

oikeudellisten periaatteiden ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten soveltamiseen sekä asumisneuvonnan käyttäjän mahdollisuuteen laatia kohtelustaan hallintokantelu.

Kekäläinen Arja

Tampereen kaupunki - Pormestari Anna-Kaisa Ikonen 31.5.2022 § 66