



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment
Finland

Asumisneuvonnan lakisäätöistämistä valmistelleen työryhmän loppuraportti



Sisällys

1. Asian tausta ja valmistelu	3
2. Nykytila ja sen arviointi	5
2.1. Asumisneuvonnan historia ja nykyinen määrittely.....	5
2.2. Asumisneuvonnan järjestämistavat ja järjestämistahot.....	6
2.3. Asumisneuvonnan rahoitus ja kustannukset	13
2.4. Nykytilan arviointi	15
3. Asumisneuvonnan lakisääteistämiseen liittyviä näkökulmia	16
3.1. Asumisneuvonnan kehittämisen tavoitteet	16
3.2. Asumisneuvonnan kehittämisen keskeiset lähtökohdat	17
3.3. Perustuslain asettamat lähtökohdat asumisneuvonnan kehittämiselle.....	19
3.4. Asumisneuvonnan ja sen yhteydessä käytettävien muiden käsitteiden määrittely.....	20
4. Asumisneuvonnan kehittämisen vaihtoehdot	21
4.1. Asumisneuvonta hyvinvointialueen järjestämisvastuulla.....	21
4.2. Asumisneuvonta kunnan järjestämisvastuulla.....	24
4.3. ARA:n koordinoima sopimusmalli	27
4.4. Asumisneuvonnan vahvistaminen ja kehittäminen ilman lakisääteistämistä	29
5. Yhteenveto ja johtopäätökset.....	31



1. Asian tausta ja valmistelu

Ympäristöministeriö asetti 18.3.2020 työryhmän valmistelemaan asumisneuvonnan lakisääteistämistä. Työryhmän toimikausi oli 18.3.2020-31.12.2020 ja sitä jatkettiin 28.2.2021 saakka. Työryhmän tehtävänä oli valmistella asumisneuvonnan lakisääteistämistä koskevat ehdotukset huomioiden lakisääteistämisen asuntopolitiittiset ja muut mahdolliset tavoitteet. Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotus siitä, miten asumisneuvonnan lakisääteisyys olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa. Työryhmän tuli kuulla työnsä aikana laajasti alan asiantuntijoita sekä sidosryhmiä.

Työryhmän puheenjohtajana toimi Jarmo Lindén Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAsta. Työryhmän jäseninä toimivat erityisasiantuntija Sanna Helesuo, oikeusministeriö, erityisasiantuntija Ritva Liukonen, sosiaali- ja terveysministeriö, neuvotteleva virkamies Ville Koponen, valtiovarainministeriö, erityisasiantuntija Tuula Tiainen, ympäristöministeriö, kehityspäällikkö Katja Reiman, Rikosseuraamuslaitos, projektipäällikkö Anne Kinni, Helsingin kaupunki, asumisneuvoja Petri Ahonen, Porin kaupunki, palvelupäällikkö Taru Herranen, Tampereen kaupunki, asiantuntija Laura Hassi, Kuntaliitto, toiminnanjohtaja Ville Savilampi, Nuorisoasuntoliitto NAL (6.11.2020 saakka), kehittämispäällikkö Tiina Irtala, Nuorisoasuntoliitto NAL (6.11.2020 lähtien), asumispalvelupäällikkö Jussi Lehtonen, Vailla Vakainaista Asuntoa ry, toiminnanjohtaja Anne Viita, Vuokralaiset ry, kehittämispäällikkö Sari Timonen, Y-Säätiö. Työryhmän sihteerinä toimivat hallitussihteeri Liisa Meritähti, ympäristöministeriö, hallitussihteeri Eeva-Maija Puheloinen, ympäristöministeriö (6.11.2020 lähtien) ja hallitussihteeri Liisa Holopainen, sosiaali- ja terveysministeriö (6.11.2020 lähtien).

Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana 12 kertaa etäyhteyksin ja kuuli kokouksissaan useita asiantuntijoita. Kuultavina olivat Jeremias Kortelainen, Owl Group, Hilppa Tervonen, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA, Pekka Karjalainen, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Aura Pyökkänen, Takuusäätiö, (ASTA-hankkeesta) Sina Rasilainen, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA (AKU-hankkeesta), Hanna Dhalmann, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA (AKU-hankkeesta), Jouni Parkkonen, Kova ry, Sanna Hughes, Suomen Vuokranantajat ry, Juha-Pekka Järvenpää, SATO Oyj, Maria Huttunen, sosiaali- ja terveysministeriö, Heli Hätönen, sosiaali- ja terveysministeriö, Sanna Auressalmi, Helsingin kaupungin asunnot Oy, Timo Mutalahti, Y-säätiö ja Veera Vilkkama, Moniheli ry. Lisäksi työryhmä sai kirjalliset kannanotot Sisäilmalupaustiimin koordinaattori Niina Rissaselta ja Takuusäätiöltä.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen asuntopolitiikkaa koskevissa hallitusohjelmakirjauksissa tavoitteena on poistaa asunnottomuus kahdessa vaalikaudessa. Hallitusohjelman tavoitteena on myös kiinnittää erityistä huomiota asumisneuvonnan saatavuuden parantamiseen sekä asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn, painopistealueena nuoret ja maahanmuuttajat. Lisäksi hallitusohjelman mukaan asumisneuvonnasta tehdään lakisääteistä sen saatavuuden parantamiseksi ja siihen osoitetaan riittävät resurssit. Hallitusohjelman mukaan asumisneuvonnan riittävyys turvataan yhdessä kuntien kanssa ja asumisneuvontaa on oltava tarjolla asumismuodosta riippumatta ja toimivaksi todetusta Asunto ensin –periaatteesta pidetään kiinni. Hallitusohjelman liitteessä 11 (s. 202) on eritelty asuntopolitiikan osalle tulevat pysyvät menolisäykset, joista 9,3 miljoonaa euroa aiheutuisi asumisneuvonnan kustannuksista uutena lakisääteisenä tehtävänä.

Asumisneuvonnan lakisääteistämisen lisäksi hallitusohjelman tavoitetta asunnottomuuden puolittamisesta ja poistamisesta edistetään ympäristöministeriön alkuvuonna 2020 käynnistämässä kolmivuotisessa asunnottomuuden yhteistyöohjelmassa, jossa ovat mukana suurimmat kaupungit, palveluntuottajat, järjestöt



ja valtion toimijat. Painopiste on kuntien asunnottomuustyössä, johon ohjelmassa tarjotaan rahoitusta ja muuta tukea.

Asumisneuvontatyöryhmän keskeiset johtopäätökset ja työryhmän näkemys erilaista asumisneuvonnan lakisäätämisen vaihtoehtoista on koottu tähän raporttiin. Raportti on tarkoitettu käytettäväksi työryhmän työtä mahdollisesti seuraavien jatkotoimien arvioinnissa.



2. Nykytila ja sen arviointi

2.1. Asumisneuvonnan historia ja nykyinen määrittely

Asumisneuvonnalla tarkoitetaan työtä, jonka tavoitteena on asumisen turvaaminen ennaltaehkäisemällä ja ratkaisemalla asumisen ongelmia ja opastamalla asumiseen liittyvissä asioissa. Asumisneuvontaa tarjotaan erilaisiin tarpeisiin ja asumisneuvonnalla voidaan tukea myös erityisryhmien, kuten pitkäaikaisasunnottomuutta kokeneiden, maahanmuuttajien, mielenterveyskuntoutujien, syrjäytymisuhan alaisten nuorten, perheiden tai ikääntyneiden asumista. Asumisneuvonta on monialaista verkostotyötä, jonka tavoitteena on varhainen puuttuminen asumisen ongelmiin, asumishäiriöihin sekä vuokratilanteeseen. Asumisneuvonnan tavoitteena on myös häätöjen ennaltaehkäiseminen.

Asumisneuvonta on kehittynyt hankemuotoisesti sosiaalisesta isännöinnistä 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa. Asumisneuvonnan kehittymisen taustalla on vaikuttanut muun muassa asumisen ongelmien yleistyminen, kohtuuhintaisten asuntojen saatavuus, sosiaaliturvan kehitys ja talonmiesten vaihtuminen huoltoyhtiöiksi. Asumisneuvonnan valtakunnallinen ohjaus ja kehittäminen määriteltiin osaksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (jäljempänä ARA) tehtäviä pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishankkeessa, jota toteutettiin vuosina 2008-2011. ARA on myöntänyt avustuksia asumisneuvontatyön aloittamiseen vuodesta 2009. Ympäristöministeriö ja ARA perustivat vuonna 2009 ARA:n johtaman valtakunnallisen asumisneuvontafoorumin, jonka tehtävänä on edistää yhteisiä menettelytapoja ja kehittää uusia toimintamalleja. Nykyään ARA on mukana järjestämässä vuotuisia asumisneuvojen verkostoitumispäiviä.

Asumisneuvontatyötä on kehitetty kansallisesti ja alueellisesti jo kauan. Vuosina 2016-2019 toteutettu Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelma 2016–2019 (AUNE) painottui asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn ja uusiutumisen ehkäisyyn. Siinä oli mukana kymmenen kaupunkia ja järjestöjä, ja päämääränä on liittää asunnottomuustyö entistä vahvemmin osaksi syrjäytymien estämisen kokonaisuutta. Asumisneuvonnan vahvistaminen ja vakiinnuttaminen olivat myös yksi AUNE-ohjelman kirjatuista tavoitteista. Myös rikosseuraamuslaitoksella oli oma osahankkeensa.

Osana AUNE-hankkeen toimeenpanoa asumisneuvonnan talousongelmiin puuttumista on vahvistettu myös vuokra-asukkaiden talousongelmien ehkäisyyn liittyvässä ASTA-hankkeessa 2018-2021 (Vuokra-asukkaiden talousongelmien ehkäisy –kokeiluhanke). Hankkeen tavoitteena on ollut kehittää asumisneuvontaa suuntaan, jossa toisaalta pyritään puuttumaan vuokranmaksuongelmiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja näin ollen ennaltaehkäisemään vuokrasaataavista johtuvia häätöjä. Toisaalta toimintaa pyrittiin kehittämään suuntaan, jossa asumisneuvonnan asiakkaan tilanne pyritään tunnistamaan kokonaisvaltaisemmin ja näkemään syyt talous- ja velkaongelmien taustalla.

Asumisneuvonnan sisältöä ei ole tarkemmin tai yksiselitteisesti määritelty eikä siitä ole säädetty lainsäädännössä. Näin ollen ei ole olemassa tarkkaa rajausta siitä, mikä kaikki lasketaan asumisneuvonnaksi. ARA:n määritelmän mukaan asumisneuvonta on asumisen turvaamiseen tähtävä ennaltaehkäisevää työtä, ongelmien ratkaisua ja opastamista asumiseen liittyen. Määritelmä on kuitenkin liukuva ja asumisneuvonnan tavoitteita kohti voidaan edetä erilaisilla toimenpiteillä. (Asumisneuvonta Suomessa, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 2/2019 s. 16).



Yleisimpiä syitä asioida asumisneuvonnan kanssa ovat vuokranmaksun ongelmat ja vuokravelat. Näihin liittyvät ongelmat ovat usein asumisneuvojen toimenpiteiden kohteina, ja nämä toimet vaikuttavat häätöjen ja asunnottomuuden ehkäisemiseen (Asumisneuvonta Suomessa, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 2/2019, s. 14). Myös muiden asumiseen liittyvien ongelmien ratkaisu, kuten häiritsevä asuminen, ovat asumisneuvojen työssä keskeistä. Vuokrarästien tai häiriöiden taustalla saattaa olla laajempia sosiaalisia, terveydellisiä tai taloudellisia ongelmia, jotka tulevat ilmi asumisneuvonnassa, jolloin asiakas ohjataan tarpeellisiin muihin palveluihin. (Neuvokkaasti palveluiden piiriin – asumisneuvonta asumisen mahdollistajana, Asumisneuvontakyselyn yhteenvetoraportti, Verkostokehittäjät 2020, s. 8).

2.2. Asumisneuvonnan järjestämistavat ja järjestämistahot

Asumisneuvonta osana palveluja

Asumisneuvonta on organisoitu eri paikkakunnilla hyvin eri tavoin riippuen paikallisista tarpeista ja toimintaympäristöstä. Asumisneuvonnan sirpaleisuus ja vaihtelevat toimintamallit ovat seurausta myös erilaisissa tilanteissa ja eri paikoissa tehdystä kehittämisestä. Asumisneuvontaa järjestävät useat eri tahot, kuten kuntien sosiaali- ja terveystyöpalvelut tai hyvinvointipalvelut, kuntien asuntotoimet, kuntien kiinteistöyhtiöt, valtakunnalliset vuokratyöyhteisöt sekä järjestöt.

ARA selvitti vuonna 2019 sitä, miten asumisneuvontaa toteutetaan tällä hetkellä Suomessa ja kartoitti toiminnasta syntyneitä hyötyjä eri toimijoille. Selvityksen lähtökohtana oli ARA:n tukemaa asumisneuvontaa kuvaava määrittely toiminnasta, joka tähtää asumisen turvaamiseen, mutta joka ei vastaa sisällöltään sosiaalihuollon perustyötä. Selvitys pohjautuu kyselyyn, johon saatiin vastauksia 217 kunnasta. Selvityksen mukaan asumisneuvontaa järjestetään ARA:n määritelmän mukaisena toimintana ainakin 54 kunnassa. Kyselyyn vastanneista kunnista 92 kunnassa asumisneuvontaa järjestetään sellaisessa muodossa, joka ei täytä kaikilta osin ARA:n määrittelyn sisältöä, mutta kuitenkin sellaisena toimintana, joka tähtää samoihin tavoitteisiin. Näissä toiminta on integroitu käytännössä muiden sosiaalipalveluiden yhteyteen. Lisäksi selvityksessä kävi ilmi, että kyselyyn vastanneista kunnista 60 kunnassa asumisneuvontaa ei järjestetä lainkaan. Selvityksen mukaan usein asumisneuvontaa on järjestetty vasta viime vuosina. Vajaassa kolmasosassa asumisneuvontaa järjestävistä kunnista toiminta on aloitettu ennen vuotta 2010 ja noin puolessa kunnista vuonna 2015 tai sen jälkeen. Lisäksi on erilaisia yhdistelmiä järjestö- ja yrityssektorin kanssa yhteistyössä toteutettavasta toiminnasta. (Asumisneuvonta Suomessa, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 2/2019 s. 14, 20)

Asumisneuvonta asemoidaan yleisesti yhdessä sosiaalisen isännöinnin, tukiasuntotyön ja erilaisten asumisen tuen palveluiden kanssa asumisen tuki –yläkäsittelen alle. Asumisneuvontaan liittyen puhutaan usein myös asumissosiaalisesta työstä. Asumissosiaalisen työn käsite on suhteellisen uusi. Sillä tarkoitetaan usein sosiaaliohjauksen ja sosiaalityön yhteyteen määrittyvää työmuotoa, jota toteutetaan asunnottomuutta kokevien tai kokeneiden parissa (esim. Susanna Hyväri 2016, s. 115, Asumissosiaalinen työ arjen tukena ja osallisuuden vahvistajana, julkaisussa Sosiaaliohjaus -- lähtökohtia ja käytäntöjä). Asumissosiaalisen työn tavoitteena on varhainen puuttuminen erilaisiin asumisen ongelmiin, jolla pyritään ehkäisemään tilanteen kriisiytyminen. Koska asunnottomuuden ja asumisen ongelmien taustalta löytyy niin yksilöllisiä kuin rakenteellisia tekijöitä, on asumissosiaalisen työn yhteys sosiaalityöhön ja –ohjaukseen nähtävissä selvästi. (Tiekartta 2030, Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019/41, s. 61-62)



Sosiaalihuollossa toteutettavassa asumisneuvonnassa tai asumissosiaalisessa työssä toimitaan viranomaisvastuulla ja käytetään julkista valtaa myös annettaessa neuvontaa ja ohjausta ennen varsinaisen asiakkuuden alkua. Asiakkaan asumisen turvaamiseksi tehtävä sosiaalityö ja sosiaaliohjaus ovat lakisääteisiä sosiaalihuollon tehtäviä ja vastaavat sosiaalihuoltolain (1301/2014) 11 §:ssä mainittuihin tuen tarpeisiin. Sosiaalihuoltolain 11 §:n 2 kohdan mukaan sosiaalipalveluja on järjestettävä myös asumiseen liittyvän tuen tarpeeseen. Kukaan kunta voi järjestää tätä työtä huomioiden omat paikalliset tarpeensa. Kaikkien alueiden ei ole perusteltua järjestää palveluaan erillisenä yksikkönä, vaan asumisen tukeen liittyvää työtä tehdään osana sosiaalityötä. Kun työ on osa sosiaalihuoltoa, sen vastuut ja toisaalta oikeudet asiakkaan asioiden hoitoon muodostuvat sen mukaisesti, mitä sosiaalihuollon palveluista on säädetty. Sosiaalihuollossa palvelut perustuvat asiakkaan palvelutarpeen arviointiin. Sosiaalihuollossa tulee myös huomioida asiakkaan oikeus monialaiseen yhteistyöhön, mikäli palvelutarve sitä edellyttää.

Riittävän aikaisessa vaiheessa tapahtuva puuttuminen asumisen ongelmiin ehkäisee ongelmien vaikeutumista. Useimmat asiakkaat eivät tarvitse sosiaalihuollon palveluita, mutta usein asumisneuvonnan tarvitsijat ovat myös jo valmiiksi sosiaalipalveluiden asiakkaita (Asumisneuvonta Suomessa, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 2/2019 s. 12). Sosiaalihuollossa asumisneuvonta- tai asumissosiaalinen työ kuitenkin tällä hetkellä väistämättä painottuu olemassa olevien lakisääteisten tehtävien kautta vaikeimmassa asemassa olevien auttamiseen.

Asumisneuvontaa voi olla tarjolla joko kaikille kunnan asukkaille tai vain yksittäisen kiinteistöyhtiön asukkaille taikka järjestön kohdeasiakkaille. Käytännössä jaottelu riippuu organisoitumalla noudattaen suurimmilta osin sitä, minne asumisneuvonta on hallinnollisesti sijoitettu: sosiaalipalveluiden yhteyteen sijoitetun palvelun asiakkaita ovat kaikki sosiaalihuollon palvelua tarvitsevat kuntalaiset, ja kiinteistöyhtiöön sijoitettu neuvonta on useimmiten tarkoitettu vain sen omille asukkaille.

Järjestöjen ja yhdistysten asumisneuvontaa toteutetaan pääsääntöisesti niiden oman asiakaskunnan näkökulmasta, näistä toimivat esimerkkeinä Nuorisosasuntoliitto ja Y-Säätiö. Järjestöillä on usein asumisneuvontaa antava työntekijä, joka tarjoaa asumiseen liittyvää tukea yhteisön asunnoissa asuville. Järjestöjen asumisneuvontatoiminta on suurilta osin rahoitettu sosiaali- ja terveystieteiden avustuskeskus STEA:n rahoituksella. Lisäksi myös eräät yksityisen sektorin vuokranantajat, esimerkiksi SATO Oyj, järjestävät asumisneuvontaa omille asukkailleen. Asunnottomuutta kokeville asumisneuvontaa antaa muun muassa Vailla vakinaista asuntoa ry.

Asumisneuvontatyö käytännössä

Kunnassa asumisneuvontaa tarjoavien työntekijöiden määrä vaihtelee. Kolmessa neljästä ARA:n selvitykseen vastanneesta kunnasta asumisneuvontaa tekee enintään yksi henkilö. Enemmän kuin yksi asumisneuvoja on vain suurimmissa kaupungeissa. Tässä yhteydessä mukaan ei kuitenkaan ole laskettu välttämättä sosiaalipalveluiden työpanosta, joten asumisneuvontaan kohdistuvan kokonaistyömäärän arvioiminen on vaikeaa. Ylivoimaisesti eniten asumisneuvontaa tekeviä on suurissa kaupungeissa. Esimerkiksi Helsingissä asumisneuvontaa tekee 17 työntekijää. (Asumisneuvonta Suomessa, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 2/2019 s. 21)



Asumisneuvontaa tehdään monikanavaisilla palveluilla. Käytössä ovat asiakkaiden tapaamiset toimistolla ja kotikäynnit sekä puhelimitse, sähköpostilla ja viestisovellusten kautta toteutettu neuvonta. Pääasiassa järjestökentälle tehdyssä Verkostokehittäjien¹ kyselyssä esiin nousi kasvokkain tehtävän työn suuri määrä, kun taas erityisesti nuorten asiakkaiden neuvonnassa viestipalveluja käytetään paljon. Kyselyn mukaan kaksi kolmesta asumisneuvonnan asiakkaasta saa apua kertaluonteisesta kohtaamisesta ja vain reilu kolmannes käyttää palvelua useammin kuin kerran. (Neuvokkaasti palveluiden piiriin – asumisneuvonta asumisen mahdollistajana, Asumisneuvontakyselyn yhteenvetoraportti, Verkostokehittäjät 2020, s. 6, 10-11). Esimerkiksi Tampereella kuitenkin asumisneuvonnan asiakkaita tavataan tyypillisesti 1-5 kertaa. (Asumisneuvonta Suomessa, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseen raportteja 2/2019 s. 46) Helsingin kaupungin antamien tietojen mukaan asumisneuvonnan asiakkaiden käyntikertojen määrä vaihtelee ongelman mukaan: asunnon hakuun liittyy keskimäärin 1,7 käyntiä, vuokravelkaan 5,1 käyntiä ja asunnon huonoon hoitoon 6,6 käyntiä.

Asumisneuvonta on leimallisesti monialaista yhteistyötä. Jo vuonna 2003 on tunnistettu asumisneuvojen yhteistyökumppaneiksi sosiaalitoimisto (aluesosiaalityö, vanhussosiaalityö, lastensuojelu), kotipalvelut, kotisairaanhoido, kotihoito, mielenterveystoimisto, A-klinikka, huoltoyhtiöt, isännöitsijät, vuokratirjanpito, huoltomiehet, poliisi, kriisikeskus, talous- ja velkaneuvonta, edunvalvonta, Kela, ulkomaalaistoimisto, seurakunta ja diakoniatyö sekä alueella toimivat järjestöt ja projektihenkilöstö (Asumisneuvonta – asukkaan ja asuinyhteisön tukena. Ympäristöministeriö, 2003). Asumisneuvontaan liittyy ennaltaehkäisevää ja jalkautuvaa työtä, jonka käytännöt vaihtelevat kaupungeittain. Tavallisia yhteistyömuotoja ovat erilaiset asiantuntijaryhmät (monialaiset ryhmät) sekä erilaisina työpariyhdistelminä jalkautuminen (asumisneuvoja, isännöinti, sosiaalipalvelut).

Sosiaali- ja terveysministeriön teettämän selvityksen mukaan sosiaalityön tehtäväalueella tehdään asumissosiaalista työtä eri nimikkeillä, kuten asumisneuvoja, asumisen sosiaaliohjaaja tai asunnottomien sosiaalityöntekijä (Tiekartta 2030, Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:41). Osa asumisneuvojista hoitavat vain asumisneuvonnan tehtäviä, osa taas tekee muitakin tehtäviä, kuten osallistuu asukasvalintaan.

Esimerkiksi Helsingin kaupungin antamien tietojen mukaan heidän asumisneuvojillaan tulee olla sosiaalialan koulutus (sosionomi, AMK) ja ruotsin sekä englannin kielen taito. Asumisneuvojilla ei kuitenkaan ole mitään erityisiä lisäkoulutusvaatimuksia. Mikäli asumisneuvontaa tarjotaan osana sosiaalipalveluita, ovat asumisneuvontaa tekevät henkilöt pääosin sosiaaliohjaajia tai sosiaalityöntekijöitä, ja heitä koskee sosiaalialan ammatinharjoittamislainsäädäntö. Käytännössä suurimmalla osalla eri toimijoiden asumisneuvojista on jonkin tasoinen sosiaalialan peruskoulutus.

Asumismenojen kalleudella ja siitä johtuvalla Kelan toiminnalla asumismenojen kohtuullistamiseksi on myös selvä yhteys asumisneuvonnan tarpeeseen monissa kunnissa. Kohtuullisten asumismenojen ylärajan määrittää käytännössä Kela määrittellessään perustoimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen kuntakohtaiset rajat. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla vuonna 2021 yhden hengen talouden asumismenojen

¹ Verkostokehittäjät on asunnottomuusohjelmatyössä ja kumppanuudessa toteutettavaa yhteiskehittämistä. Verkosto on avoin kaikille asunnottomuustoimijoille Suomessa. Yhteistyötä koordinoi Y-Säätiö ja kumppaneita vuodesta 2020 alkaen ovat Diakonissalaitos (HDL), Sininauhasäätiö, Vailla vakinaista asuntoa ry, Pelastusarmeija, ARA, Rise, LAB-ammattikorkeakoulu ja Rauman Seudun Katulähetyksen ry. Toiminta on STEA:n rahoittamaa, aiemmin hankeavusteista, nykyisin se toteutuu kohdennetun toiminta-avustuksen turvin.



yläraja perustoimeentulossa on 694 euroa/kk. Kelan perustoimeentulohakemuksista yli 50 prosentissa vuokra ylittää kohtuullisten asumismenojen ylärajan. Tämän seurauksena Kela kehottaa hakijoita etsimään kohtuuhintaisempaa asuntoa 3-6 kuukauden määräajassa tai esittämään erityiset syyt asumiselle ylikalliissa asunnossa. Jos asumismenojen ylitys on vähäinen, enintään 5 prosenttia, voidaan asumismenot huomioida todellisen suuruisena. Toimeentulotuen hakijaa voidaan ohjata muuttamaan edullisempaan asuntoon ainoastaan oman asuinkuntansa sisällä. Hallitusohjelman mukaisesti on menossa myös sosiaaliturvauudistus, jossa asumisen kokonaisuus on yksi tärkeä osa uudistusta. Sosiaaliturvakomitea on määritellyt perusturvan, asumisen tukien ja toimeentulotuen muodostaman kolmion yhdeksi neljästä sosiaaliturvan keskeisestä ongelmakokonaisuudesta.

Talous- ja velkaneuvonta

Asumisneuvonnalla on vahvoja liittymäkohtia myös talous- ja velkaneuvontaan. Talous- ja velkaneuvonnasta säädetään omassa erityislaissa. Vuoden 2019 alusta talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen siirtyi kuntien kanssa tehdyistä sopimuksista oikeusapu- ja edunvalvontapiireihin oikeusaputoimistojen tehtäväksi. Sopimukseen ja niihin perustuviin valtion maksamiin korvauksiin perustuvaa mallia sovellettiin vuosina 2000-2018. Talous- ja velkaneuvonnassa annetaan yksityishenkilöille tietoja ja neuvontaa talouden ja velkojen hoidossa, avustetaan heitä taloudenpidon suunnittelussa, selvitetään velallisen talouteen liittyvien ongelmien ratkaisumahdollisuudet ja avustetaan velallista tämän selvittäessä mahdollisuuksia tehdä velkojensa kanssa sovinto ja avustetaan velallista velkajärjestelyyn liittyvän asian hoitamisessa, erityisesti velkajärjestelyhakemuksen ja muiden yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993) edellyttämien selvitysten ja asiakirjojen laatimisessa sekä ohjataan velallinen hakemaan tarvittaessa oikeudellista apua. (Laki 713/2000, HE 37/2000). Uusi laki talous- ja velkaneuvonnasta (813/2017) ei muuttanut talous- ja velkaneuvonnan tehtäviä, vaan ainoastaan järjestämistavan oikeusaputoimistoihin.

Oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonta ei voi oma-aloitteisesti puuttua asiakkaan asioihin, vaan palvelu perustuu asiakkaan omaan aloitteeseen ja vapaaehtoisuuteen. Poikkihallinnollinen yhteistyö asumisneuvonnan ja muiden sidosryhmien kanssa on olennainen osa talous- ja velkaneuvonnan työtä. Yhtenä konkreettisenä esimerkkinä toimii Talousneuvola. Talousneuvolassa eri sidosryhmät - asumisneuvonta, talous- ja velkaneuvonta, ulosotto ja sosiaalitoimi, ovat luoneet mallin, jossa asiakas saa matalalla kynnyksellä ja ilman ajanvarausta neuvontaa isoihin ja pieniin talousasioihinsa.

Tiedonkulku, tietosuoja ja henkilötietojen käsittely asumisneuvonnassa

Asumisneuvontaan liittyvät tiedonkulku, tietosuoja- ja henkilötietokysymykset ovat myös ajankohtaisia asumisneuvonnan kehittämisessä. Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan esimerkiksi henkilötietojen keräämistä, käyttöä, siirtämistä ja luovuttamista. Henkilötietoja ovat kaikenlaiset henkilöä koskevat tiedot, jotka voidaan liittää häneen ja joilla hänet voidaan tunnistaa. Tietosuojaperiaatteita on noudatettava aina, kun käsitellään henkilötietoja.

Asumisneuvonnan tietosuoja- ja henkilötietokysymykset vaihtelevat huomattavasti riippuen siitä, mikä taho asumisneuvontaa tarjoaa ja miten asumisneuvonta on kunnassa järjestetty. Koska asumisneuvojalla on useita yhteistyötahoja, on tiedonkulku, tietosuoja- ja henkilötietokysymykset kuitenkin keskeisiä asumisneuvojan käytännön työssä. Jotta asumisneuvonnan hyödyt toteutuisivat täysimääräisesti, tulisi



esimerkiksi vuokranantajan ja sosiaalitoimen välisen tiedonkulun tarvittaessa toimia. Sosiaalihuollon asiakastiedot ovat arkaluonteisia henkilötietoja. Asumisneuvonnasta ei ole sääntelyä, joten sääntelyä ei ole myöskään henkilötietojen käsittelystä asumisneuvonnassa. Kunnat ovat ratkoneet tiedonkulun haasteita erilaisilla tavoilla.

Järjestöjen, ARA-yhteisöjen ja yksityisten vuokranantajien tarjoamissa asunnoissa asiakassuhde muodostuu asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) perusteella. Tällöin myös henkilötietojen käsittely perustuu vuokranantajan velvollisuuksiin ja vuokrasopimukseen. Mikäli asumisneuvontaa tarjotaan omille vuokralaisille, ei tietosuoja- ja henkilötietokysymyksissä ole erityisiä ongelmakohtia. Mikäli kuitenkin toimitaan ulkopuolisten tahojen, kuten sosiaalitoimen kanssa, voi tiedonkulussa ilmetä haasteita. Sosiaalipalveluissa asiakkaan asema, oikeudet ja tietosuoja määräytyvät sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) perusteella. Esimerkiksi mikäli vuokranantajan palveluksessa toimiva asumisneuvoja tekee sosiaalihuoltolain mukaisen huoli-ilmoituksen, voi vuokranantaja jäädä epätietoisuuteen prosessin etenemisestä. Usein ongelmatilanteissa voidaan kuitenkin saada vuokralaiselta kirjallinen suostumus tietojen luovuttamiseen. Lisäksi ongelmia voi ilmetä myös erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa vuokranantaja omistaa yksittäisen asunnon asunto-osakeyhtiössä. Mahdollisissa häiriötilanteissa saattaa tällöin syntyä esteitä tiedonkululle järjestön ja taloyhtiön välille, sillä järjestön asumisneuvonta ei voi kertoa vuokralaisen henkilötietoja yhtiölle ilman suostumusta.

Tiedonkulkuun liittyviä haasteita voi ilmetä myös sellaisissa tilanteissa, joissa vuokralaisen asioiden johdosta tulisi asioida ulkopuolisten tahojen, lähinnä viranomaisten, kanssa. Ilman tietosuoja-asetuksessa tai erityislainsäädännössä mainittua perustetta tai asiakkaan lupaa asumisneuvojilla ei ole mahdollisuutta informoida asumisen ongelmia viranomaisille. Asumisneuvojilla on kuitenkin mahdollisuus tehdä huoli-ilmoituksen myös ilman asiakkaan suostumusta salassapitosäännösten estämättä, jos suostumusta ei voida saada ja henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii (sosiaalihuoltolain 35 § 2 ja 3 mom.) Ilman asiakkaan antamaa lupaa saattaa kynnys huoli-ilmoituksen tekemiselle muodostua kuitenkin korkeaksi. Myöskään vuokralaisen omaisille ei voida luovuttaa vuokralaista koskevia tietoja, vaikka heillä voisi olla esimerkiksi vuokratästejä maksamalla mahdollisuus auttaa vuokralaista. Vaikka asumisneuvonta on monialaista yhteistyötä, tapahtuu siihen liittyvä henkilötietojen käsittely käytännössä vuokralaisen sallimana ja hänen määrittelemässään laajuudessa.

Mikäli asumisneuvonta on kunnassa organisoitu kunnan sosiaalitoimen yhteydessä ja asumisneuvontaa tarvitseva henkilö on tätä kautta myös sosiaalitoimen asiakas, on asumisneuvojalla viranomaisroolinsa myötä käytännössä parempi mahdollisuus saada tietoja asiakkaasta sekä laajemmat mahdollisuudet ohjata häntä. Toisaalta taas vuokranmaksuun tai asumiseen liittyvien vaikeuksien esiin tulo ja auttamistoimet voivat sosiaalihuollon puolella viivästyä, kun suoraa tietoyhteyttä asiakkaan vuokrasuhteeseen liittyviin haasteisiin ei ole. Esimerkiksi Helsingin asumisneuvonnassa on kehitetty yhteistyöprosessit Helsingin kaupungin asuntojen kanssa myös tiedonkulkuun liittyen sopimusperustaisesti. Ei kuitenkaan ole varmaa, onko Helsingin räätälöimä malli suoraan sovellettavissa kansalliseksi toimintatavaksi, vaan tiedonsaantiin ja tietoturvaan liittyviä ratkaisuvaihtoehtoja tulee tarkastella jatkotyössä.



Nuorten ja maahanmuuttajien asumisneuvonta

Tällä hetkellä nuorille suunnattua asumisneuvontaa toteutetaan laajasti Nuorisoasuntoliitto ry:n (NAL) paikallisyhdistyksissä ja Ohjaamoissa. Lisäksi nuorten asumisneuvontaa toteutetaan muun muassa opiskelija-asunnoilla sekä joidenkin yksittäisten kuntien sosiaalitoimen toimintana. Maahan muuttaneiden asunnottomuuden ja asumisen ongelmien ennaltaehkäisyä järjestökentällä järjestää esim. Moniheli ry Katto-toiminta nimellä.

Nuorten talousongelmia on tärkeää ehkäistä riittävän ajoissa. Nuoret ovat yliedustettu ryhmä vuokravelka- ja häätilastoissa. Nuorten asumisen ongelmiin puuttumista vaikeuttaa se, että nuoret harvoin hakevat oma-aloitteisesti neuvoja ja opastusta ulkopuoliselta. He eivät myöskään välttämättä tiedä, mitä yhteiskunnan tukia on saatavilla. Nuorten vuokralaisten kohdalla asumisneuvonnan vaikuttavuutta parantavat näin ollen palvelun saavutettavuus ja matala kynnys sekä asumisneuvojan tuttuus (Tykkyläinen Saila (2017): Asumisneuvonnan vaikutus nuorten itsenäiseen ja vakaaseen asumiseen, s. 3). Nuorisoasuntojen asumisneuvonnassa hyväksi havaittuja toimintamalleja ovat lähityö ja luottamuksen rakentaminen asumisen alusta alkaen, ennakoiva tuki ensiasuntoon muuttaville ja edellisen asumisen kriisiytymisen vuoksi muuttaville sekä hyvin varhainen puuttuminen vuokravelkoihin. Lisäksi nuorisopuolella toteutetaan paljon asumiseen liittyvää tieto- ja neuvontatyötä, joka tarkoittaa yleistä neuvontaa, tiedotusta ja koulutusta asumiseen liittyvistä asioista. Tieto- ja neuvontatyö on nuorten osalta ehkäisevää nuorisotyötä, jota toteuttavat kunnat ja järjestöt. Toiminnan tuloksena nuoret pääsevät tarvitsemansa tuen piiriin sekä saavat paremmin neuvoa asumiseen ja arkeen liittyvissä kysymyksissä. Asumisneuvonnalla ennaltaehkäistään tehokkaasti nuorten häättöjä sekä selvitetään vuokravelkatilanteita. (Tykkyläinen Saila (2017): Asumisneuvonnan vaikutus nuorten itsenäiseen ja vakaaseen asumiseen, s. 9) Järjestölähtöisellä asumisohjauksella voidaan näin ollen kevyesti tukien ja varhaisella puuttumisella ehkäistä ongelmia ja välttää tuetun asumisen ja muiden raskaampien palvelujen tarve.

Maahanmuuttajat asuvat kantaväestöä useammin vuokralla ja ARA-asunnoissa asuminen on yleistä. Viime vuosina yksityisissä vuokra-asunnoissa asuminen on yleistynyt. Perheelliset maahanmuuttajat asuvat kantaväestöä useammin ahtaasti. Maahanmuuttajat saavat työttömyysturvaa, asumistukia ja perustoimeentulotukea kantaväestöä yleisemmin. Lisäksi maahanmuuttajat kohtaavat useammin vuokra-asuntomarkkinoilla syrjintää, mikä vaikeuttaa asunnon löytämistä. Maahanmuuttajat kohtaavat erityisiä asumisen ongelmia, jotka johtuvat paikalliskielten, kulttuurin, digitaitojen ja yhteiskuntatietojen vähäisestä osaamisesta. Näitä puutteita voivat myös jotkut vuokravälittäjät käyttää hyväkseen. Asumisneuvonnan suunnittelussa ja siitä viestinnässä vieraskielisen väestön tavoittamiseen tulee kiinnittää erityisesti huomiota. Asumisneuvonnan tarpeessa olevat maahanmuuttajat tarvitsevat konkreettista apua ja asioiden etenemisen seurantaa. Pelkkä puhelinneuvonta ja toimintaohjeiden antaminen eivät useinkaan tuo muutosta vaikeaan tilanteeseen. (Moniheli ry/Veera Vilkamo)

Esimerkinä asumisneuvonta pääkaupunkiseudulla

Helsingin kaupungissa asumisneuvonta on vakiintunutta toimintaa aikuissosiaalityön yhteydessä. Asumisneuvonta on järjestetty osaksi sosiaali- ja terveystoimea, mutta asumisneuvojat työskentelevät joko Helsingin kaupungin asunnot Oy:n (Heka) toimipisteissä tai sosiaalipalvelupisteissä. Heka osallistuu asumisneuvonnan kustannusten rahoittamiseen. Asumisneuvonnan tiimiin kuuluu myös psykiatrinen



sairaanhoidaja, jonka työ on jalkautuvaa arviointia ja palveluohjausta psykiatristen- ja päihdepalvelujen pariin, sekä talous- ja velkaneuvoja. Lisäksi Helsingissä on käytössä asumiskummitoiminta, joka perustuu hyvin kotoutuneiden maahanmuuttajien antamaan vertaistukeen muille asukkaille. Kummitoiminnalla tavoitellaan maahanmuuttajien asumiseen osallisuuden ja osallistumisen vahvistamista. Asumisneuvonta on kohdistettu kaikille helsinkiläisille monikanavaisesti.

Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan aikuissosiaalityön asiakkaista 40 prosentilla oli vuonna 2020 asumiseen liittyviä ongelmia, joista vain 10 prosenttia ohjautui asumisneuvontaan. Asumisneuvonnan asiakkaista itse otti yhteyttä 28 prosenttia ja vuokranantajan henkilökunnan yhteydenottoja oli 27 prosenttia (Sote/aiso, sosiaalinen raportti, 2020, asne-questback, 2019). Asumisneuvonnalla on näin ollen suuri merkitys varhaisena, matalan kynnyksen palveluna sosiaalitoimessa, mutta vain pieni osa asiakkaista on valmiiksi sosiaalihuollon asiakkaita. Asiakkaiden asioiden yksityiskohtainen käsittely kuitenkin avaa sosiaalihuollon asiakkuuden, kun tuen tarpeita lähdetään selvittämään.

Helsingin asumisneuvontapalvelu on kaikkien kuntalaisten saatavilla ja palvelu on tehokasta, koska työntekijöillä on pääsy asiakastietojärjestelmiin ja Kelan tietojärjestelmään. Palvelu on integroitunut nykyisiin sote-palvelurakenteisiin ja tulevaisuuden sote-keskusten kehittämistyöhön. Vuonna 2019 asumisneuvojat tekivät valtakunnallisesti 5438 häätöä ehkäisevää interventioita, joista 5006 oli Helsingin asumisneuvonnan suorittamia. ARA:n arvion mukaan Helsingin asumisneuvontatyön kustannuksia vähentävä nettovaikutus oli v. 2019 n. 6,5 miljoonaa euroa (Jari Karppinen (2020): Varmista asumisen turva! Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelman (AUNE) loppuraportti). Luvut kertovat asumisneuvontapalvelun kustannustehokkuudesta toimia asiakkaan asunnottomuusuhkatilanteissa ja Helsingin suuresta asumisneuvontapalvelun tarpeesta.

Yhteistyö Helsingin asumisneuvonnan ja Helsingin kaupungin asuntojen välillä on ollut tehokasta etenkin sen vuoksi, että tällä hetkellä asumisneuvojat työskentelevät sosiaalitoimessa ja pääsevät myös Hekan vuokravalvontajärjestelmään. Asiakkaan kokonaisvaltainen tilannearvio on ollut mahdollista tehdä nopeasti ja reaaliaikaisesti. Yhteistyöprosesseja tutkitaan ja arvioidaan lean-menetelmällä ja niihin voidaan tehdä nopeastikin muutoksia. Häädöt ovat laskeneet Hekassa vuodesta 2008 vuoteen 2020 47,7 prosenttia. Vuodesta 2019 vuoteen 2020 häädöt laskivat 14,4 prosenttia huolimatta koronapandemiatilanteen aiheuttamasta asiakkaiden taloudellisen tilanteen heikkenemisestä. Helsingin kaupungin kaltaista sopimukseen perustuvaa asumisneuvonnan mallia ei ole työryhmän tietojen mukaan toteutettu muualla Suomessa.

Espoossa asumisneuvontaa toteuttavat erikseen Espoon Asunnot Oy omille asukkailleen sekä kaupungin sosiaali- ja terveystoimi osana aikuissosiaalityötä. Espoon Asunnoilla on 4,25 asumisneuvojaa, joiden rahoitus on jaettu puoliksi Espoon Asuntojen ja kaupungin kesken. Asumisneuvonta kohdistetaan vuokrataloyhtiön asukkaille ja sitä tehdään vuokrataloyhtiön toimistolta. Espoon kaupungin aikuissosiaalityössä toimii lisäksi kaksi asumisneuvojaa sijoittuneena aikuissosiaalityön toimistoon. Kaupungin asumisneuvonta on tarkoitettu kaikille kuntalaisille, pois lukien Espoon Asuntojen asukkaat, ja asumisneuvojat ovat tiivis osa muita sosiaalipalveluita.

Vantaalla VAV Asunnot Oy:llä on kaksi asumisneuvojaa. Asumisneuvojat ovat sijoittuneet vuokrataloyhtiöön, ja neuvonta kohdistuu vuokrataloyhtiön asukkaille, mutta asumisneuvonnan kulut puolitetaan



sosiaalipalveluiden kanssa. Vantaan sosiaalipalveluissa toteutetaan myös ennaltaehkäisevää asumisen sosiaaliohjausta, jossa toimii neljä asumisen sosiaaliohjaajaa osittaisella työpanoksella. Toiminta on aloitettu osana pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelmia ja sittemmin vakinaistettu.

2.3. Asumisneuvonnan rahoitus ja kustannukset

Asumisneuvonnalle on tyypillistä verkostomainen rakenne, joka tarkoittaa yhteistyötä vuokratyöyhtiöiden ja sosiaalipalveluiden ja muiden toimijoiden kuten järjestöjen välillä. Verkostomaisuus tarkoittaa samalla jaettua rahoitusvastuuta, jossa jokainen toimija hankkii rahoituksen omalle toiminnalleen. Rahoitus asumisneuvontatyöhön voi tulla monesta lähteestä tai vain yhdeltä rahoittajalta riippuen asumisneuvonnan järjestämistavasta. Asumisneuvonnan rahoituspohja on näin ollen vaihteleva ja usein monitahoinen. Asumisneuvonnan rahoituksessa voivat olla mukana kunnan kiinteistöyhtiö, sosiaali- ja terveystyöyhtiö, kunnan asuntotoimi, ARA:n myöntämä avustus, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (jäljempänä STEA) myöntämä avustus tai järjestöt. (Asumisneuvonta Suomessa, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskusten raportteja 2/2019 s. 21 ja Neuvokkaasti palveluiden piiriin – asumisneuvonta asumisen mahdollistajana, Asumisneuvontakyselyn yhteenvetoraportti, Verkostokehittäjät 2020, s. 6-7).

ARA on myöntänyt avustuksia asumisneuvonnan käynnistämiseen ja kehittämiseen vuodesta 2009. Aluksi avustusta myönnettiin lähiökehittämisen valtuudesta pitkäaikaisasunnottomuusohjelmaan liittyen vuosina 2009-2011. Vuodesta 2012 asumisneuvonta-avustuksiin on ollut oma avustusvaltuus: vuosina 2012-2014 valtuus oli 600 000 euroa ja enintään 20 prosenttia kustannuksista. Vuodesta 2015 valtuus on ollut 900 000 euroa vuodessa ja enintään 35 prosenttia kustannuksista. Asumisneuvonta-avustusta voivat hakea kunnat, järjestöt ja yhteisöt, jotka käynnistävät tai harjoittavat asumisneuvontatoimintaa, joka kohdistuu valtion tukemaan asuntokantaan. Vuonna 2021 ARA saa myöntää yhteensä enintään 900 000 euroa asumisneuvontatoimintaan. Avustuksen määrä on enintään 35 prosenttia kustannuksista. Avustus myönnetään Valtion asuntorahaston varoista. Vuonna 2020 tukea sai 21 eri toimijaa. Asumisneuvonta-avustuksen saajilta edellytetään eri hallinnonalojen yhteistyötä, eikä sitä voi kohdentaa vakiintuneeseen toimintaan, hallintoon, kotiin vietäviin arjen tukemisen palveluihin, sosiaalityön perustyöhön, päiväkeskuksiin tai muuhun kuin ARA-kantaan. Avustusta myönnetään korkeintaan kolmevuotisille hankkeille tai erityisillä perusteilla myös neljänneksi vuodeksi. Asumisneuvonta-avustuksella tuetaan arviointihetkellä kuntien ja kunnan kiinteistöyhtiöiden sekä eräiden valtakunnallisten, yleishyödyllisten vuokratyöyhtiöiden asumisneuvontaa. (ARA)

Jos asumisneuvontaa tuotetaan osana sosiaalihuollon asumissosiaalista työtä, rahoitetaan se valtionosuusjärjestelmän kautta kuten kaikki muutkin lakisäätiset sosiaalitoimen alaan kuuluvat tehtävät. Kunnan valtionosuusrahoitus muodostuu kahdesta osasta: valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaisesta valtionosuusrahoituksesta. Sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluvat kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen. Peruspalvelujen valtionosuus on laskennallinen, ja se perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin. Järjestelmän laskennallisuudesta johtuen kunnalle myönnetyn valtionosuuden suuruuteen ei vaikuta se, miten kunta palvelutoimintansa järjestää ja miten paljon rahaa se niihin käyttää. Valtionosuus ei siis ole korvamerkittyä rahaa, vaan kunnalla on itsehallintonsa perusteella harkintavalta päättää tehtäviensä organisoinnista ja tuottamistavasta lainsäädännön asettamissa rajoissa.



Järjestöjen ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden tuottamaa asumisneuvontaa rahoitetaan pääosin STEA:n kautta. STEA on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen valtionapuviranomainen, joka hallinnoi sosiaali- ja terveysjärjestöjen yleishyödylliseen, terveyttä ja hyvinvointia edistävään toimintaan kohdistuvia avustuksia. Sosiaali- ja terveysministeriö tekee päätöksen jaettavista avustuksista. STEA:n rahoittamissa avustuskohteissa annetaan asumisneuvontaa ja asumisohjausta ja ne sisältävät ryhmätoimintaa sekä jotkin niistä myös velkaneuvontaa ja muunlaista ohjausta. Kohteissa ei siis tehdä pelkästään asumisneuvontaa. Vuodelle 2020 myönnettiin STEA-avustusta 31 sellaiselle avustuskohteelle, joissa tehdään jonkinlaista asumisneuvontaa ja -ohjausta. Avustusten kokonaismäärä oli 4,4 miljoonaa euroa. Kohteista 19 on nuorisoasumiskohteita ja 12 päihdekuntoutujien, asunnottomuutta kokevien sekä kehitysvammaisten tukikohteita. Avustuksensaajat ovat yhdistyksiä tai säätiöitä. (STEA)

Yhden asumisneuvojan henkilöstökustannus sivukuluineen on Helsingin kaupungin antamien tietojen mukaan 42 000 euroa ja toisen arvion mukaan 57 500 euroa (ARA:n raportissa 2019 käytetty Tampereen asumisneuvontahankkeen kustannus vuodelta 2017). AUNE-toimenpideohjelman mukaan vuonna 2019 ohjelmakaupungeissa työskenteli yhteensä 92 päätoimista asumisneuvojaa, jotka olivat sijoittuneet sosiaalitoimeen, kunnan vuokratalo-yhtiöön, järjestöön tai säätiöön (Jari Karppinen (2020): Varmista asumisen turva! Asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn toimenpideohjelman (AUNE) loppuraportti). Asumisneuvonnan kokonaiskustannuksen voidaan edellä mainittujen tietojen perusteella arvioida olevan noin 4-6 miljoonasta eurosta ylöspäin pelkkien palkkakustannusten osalta, koska asumisneuvontaa tehdään muissakin kuin AUNE-ohjelmakaupungeissa.

Asumisneuvontatoiminnan on osoitettu olevan erittäin kustannustehokasta, joten siitä saatavat hyödyt kattavat jo itsessään toiminnan kustannukset (Asumisneuvonta Suomessa, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 2/2019 s. 12). Taloudellisia vaikutuksia voidaan tarkastella esimerkiksi ehkäistyjen häätöjen määrää seuraamalla. Usein käytetyn arvion mukaan yhden häädön kustannukset vuokranantajalle alkavat noin 5 000 eurosta, mutta jos asuntoa tulee remontoida häätötilanteen vuoksi, kustannukset nousevat (Ympäristöministeriö 2011: Asunnottomuuden vähentämisen taloudelliset vaikutukset, mm. Jyväskylän yliopisto, Tampereen teknillinen yliopisto, Kaupunkitutkimus TA Oy, Ympäristöministeriön raportteja 7/2011 s. 36). Vuokranantajaan kohdistuvien kustannusten lisäksi häädöistä aiheutuu kustannuksia myös kunnan sosiaali- ja terveystoimelle (muun muassa kriisiasuntojen kustannukset) sekä asukkaalle itselleen (Asumisneuvonta – asukkaan ja asuinyhteisön tukena. Ympäristöministeriö 2003).

ASTA –hankkeen ulkoisen arvioinnin mukaan esimerkiksi häätöjen käyttäminen asumisneuvonnan tuloksellisuuden mittarina ei ole ongelmatonta. Raportin mukaan sen sijaan vuokratulojen yleisyys on havaittu aiemmissa tutkimuksissa sekä käytännön työssä ja fokuksen keskittäminen yhteen näkökulmaan (talousneuvonta) on helpottanut työn kohdentamista ja on joissakin tapauksissa edistänyt toiminnan perustelemista, esimerkiksi vuokratalo-yhtiölle. Vuokratulojen vähenemisellä on arvioinnin mukaan ollut vuokranantajille konkreettisempi ja suoraviivaisempi vaikutus kuin häätöjen vähenemisestä aiheutuvat hyödyt. On selvää, että asumisen turvaamiseen tähtäävässä työssä on tärkeintä ratkaista ensimmäisenä suoraan asunnottomuuden uhkaan johtavat tilanteet. Arvioinnin johtopäätöksissä todetaan, että samalla kuitenkin strategisen kehittämisen näkökulmasta tulisi pitää mielessä koko palvelujärjestelmän kehittämisen iso kuva. Kun puhutaan *ennaltaehkäisemisestä*, on tiedettävä, tarkoitetaanko häätöjen vai ensimmäisten vuokratulojen ehkäisemistä. (Vuokra-asukkaiden talousongelmien ehkäiseminen - kokeiluhankkeen (ASTA-hanke) ulkoinen arviointi, Owl Group Oy 2021, s. 64)



AUNE-raportin mukaan asumisneuvonta tuottaa selkeästi tulosta. Raportin mukaan vuonna 2016 asumisneuvoja ohjelmakaupungeissa työskenteli 65 ja he toteuttivat noin 2 200 häätöä estävää interventiota. Vuonna 2019 ohjelmakaupungeissa työskenteli jo 92 asumisneuvojaa ja he toteuttivat peräti 5 438 häätöä estävää interventiota. Se, kuinka suuri osa vireille tulleista häädöistä päättyy toimeenpanoon, vaihtelee alueellisesti paljon. Kohtuuhintaisen vuokra-asumisen edistäjät - KOVA ry:n antamien tietojen mukaan samana vuonna KOVA:n jäsenistön vuokrataloyhtiöissä vireille tulleista haasteista päättyi häätöön 25 prosenttia. Pääkaupunkiseudun kuntien vuokrataloyhtiöissä vastaavat luvut ovat vaihdelleet viime vuosina 9-48 prosentin välillä.²

2.4. Nykytilan arviointi

Asumisneuvonta Suomessa -selvityksen mukaan asumisneuvontatoiminnan vahvuus on asunto- ja sosiaalitoimen välinen yhteistyö ja verkostomainen työskentelytapa, jossa asumisneuvonta toimii siltana eri palvelujen välillä. Selvitys vahvistaa näkemyksiä asumisneuvonnan taloudellisista ja inhimillisistä hyödyistä eri osapuolille sekä tuo merkittävänä vaikutuksena esiin myös palvelujärjestelmän yhteistyökäytäntöjen kehittymisen. (Asumisneuvonta Suomessa, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskusraportteja 2/2019)

Selvityksen johtopäätös kuitenkin on, ettei asumisneuvontaa ole Suomessa tarpeeksi. Asumisneuvontaa ei ole kaikissa kunnissa tai kaikilla alueilla. Niissä kunnissa, joissa asumisneuvontaa on, koetaan rahoituspuhjan olevan epävarmalla pohjalla tai asumisneuvojen määrä ainakin osittain liian vähäiseksi suhteessa tarpeeseen. Lisäksi jatkuva hallinnollisen toimintaympäristön muutos luo vaikeuksia asumisneuvonnalle. Haasteet liittyvät myös puutteellisiin resursseihin ja epäselvään rooliin palvelujärjestelmän osana. (Asumisneuvonta Suomessa, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskusraportteja 2/2019 s. 14)

Asumisneuvonnan moninaisuus voidaan nähdä niin järjestelmän vahvuutena kuin heikkoutenakin. Toisaalta asumisneuvontatoiminnan joustavuus mahdollistaa eri kuntien ja eri alueiden toimintaympäristön paremman huomioimisen sekä joustavammat toimintatavat. Esimerkiksi järjestöjen asumisneuvonta on tärkeä lisä kiinteistöyhtiöiden ja sosiaalitoimen tarjoamaan asumisneuvontaan. Toisaalta asumisneuvonnan moninaiset toimijat ja järjestämistavat hankaloittavat asumisneuvontatoiminnan koordinoimista ja kehittämistä valtakunnallisesti. Asumisneuvonnan eri järjestämistavat ja järjestämistahot aiheuttavat haasteita myös asumisneuvonnan sisällön ja käsitteiden määrittelylle. Käsitteitä "asumisneuvonta", "asumisohjaus" ja "asumissosiaalinen työ" käytetään usein päällekkäin ilman niiden tarkempaa määrittelyä.

Lisäksi asumisneuvonnan sijoittuminen asumisen palveluiden ja sosiaalipalvelujen välimaastoon saattaa aiheuttaa epäselvyyksiä ja ristiriitoja järjestämistä. Osana kuntien sosiaalityötä asumisneuvonnassa voidaan hyödyntää paremmin sosiaalihuollon olemassa olevia asiakastietoja, ja hyödyntää palveluverkostoa tehokkaimmalla tavalla. Jos asumisneuvonta taas on järjestetty kuntien vuokrataloyhteisön kautta, tieto esimerkiksi asumisen ongelmista tai vuokranmaksuvaikeuksista kulkeutuu nopeammin asumisneuvojan tietoon. Esimerkiksi Helsingin kaupunki on ratkaissut tiedonkulun haasteita järjestämällä asumisneuvontansa niin, että asumisneuvojat kuuluvat hallinnollisesti sosiaalitoimeen, mutta osa heistä on sijoittautunut kaupungin vuokrataloyhtiöön, joten he saavat nopeasti tiedon vuokranmaksuongelmista. Kuntien lakisääteisistä tehtävistä sosiaali- ja terveystieteiden palvelut sekä palo- ja pelastustoimi, ovat siirtymässä kunnilta

² Helsingin kaupungin asunnot Oy:ssä toteutettujen häätöjen osuus vireille tulleista häätöhaakemuksista on ollut 11-18 % vuosina 2014-2020, VAV Asunnot Oy:n asuntokannassa 9-19 % vuosina 2015-2020 ja Espoon asunnot Oy:n osalta 35-45 % vuosina 2019-2020.



hyvinvointialueille sote-uudistuksen yhteydessä. Helsingin tilanne on kuitenkin tulevassa sote-ratkaisussa erilainen kuin muiden hyvinvointialueiden, joten Helsingin nyt soveltamaa sosiaalihuollon ja asumistoimen yhteistyön mallia ei voitane suoraan soveltaa tulevien hyvinvointialueiden olosuhteisiin.

Asumisneuvonnan kohdentumista voidaan tarkastella myös erilaisten asumisen hallintamuotojen näkökulmasta. Tällä hetkellä asumisneuvonta kohdentuu kunnissa eri tavoin eri hallintamuodoissa asuviin asukkaisiin. Esimerkiksi niissä kunnissa, joissa asumisneuvonta on järjestetty osana kunnallisen vuokratilayhteisön toimintaa, jäävät vapaarahoitteisessa vuokra-asuntokannassa tai omistusasunnoissa asuvat asumisneuvonnan ulkopuolelle. Niissä kunnissa, joissa asumisneuvonta on järjestetty osana sosiaalipalveluita, sen kohteena ovat periaatteessa kaikki apua tarvitsevat kuntalaiset. Käytännössä työskentely painottuu osassa kuntia tällöin jo vakavammissa ongelmassa oleviin ja monenlaista sosiaalihuollon apua (esimerkiksi toimeentulotukea) tarvitseviin asiakkaisiin. Työskentely myös lähtökohtaisesti aina avaa sosiaalihuollon asiakkuuden. Omakustannusperiaatteella toimivien vuokranantajien yhdistys Kova ry teetti kesän 2020 aikana jäsenilleen kyselyn, jolla kartoitettiin asumisneuvonnan järjestämistä sen jäsenyhteisöissä. Vastaajista 65 % kannatti vastuun siirtämistä kokonaan kunnalle ja kunnan sosiaalitoimelle (Kova ry/Jouni Parkkonen).

Asumisneuvonta-avustus on ollut tehokas tapa kehittää ja vakiinnuttaa toimintaa valtakunnallisesti. ARA:n selvitykseen vastanneista 90 prosenttia piti asumisneuvonta-avustuksen merkitystä erittäin tai melko suurena toiminnan käynnistämässä ja kehittämässä sekä katsoi, ettei toiminta olisi vastaavanlaista ilman asumisneuvonta-avustusta.

Asumisneuvonnan on todettu olevan kustannustehokasta, erityisesti kokonaistaloudellisesti katsoen, koska neuvonnalla ehkäistään hädöistä aiheutuneita kustannuksia vuokranantajalle, vuokralaiselle ja sosiaali- ja terveystoimelle sekä muulle yhteiskunnalle (esim. oikeuslaitokselle). Haasteena on se, että asumisneuvonnasta aiheutuneet kustannukset ja siitä tuleva kustannussäästö eivät täysin kohtaa. Vuokranantajan järjestämässä asumisneuvonnassa syntyy säästöjä myös sosiaali- ja terveystoimelle ja toisin päin. Tämä korostuu pohdittaessa asumisneuvonnan laajentamista vapaarahoitteiseen vuokra-asuntokantaan tai omistusasuntoihin. Helsingin kaupungin nykyisessä asumisneuvonnan järjestämismallissa asumisneuvonta sijoittuu kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen, mutta kaupungin vuokratilayhtiö osallistuu toiminnan rahoittamiseen vastaamalla noin kolmasosasta kuluja. Tämän tyyppisillä monikanavarahoitusjärjestelyillä voitaisiin saada kustannussäästöjä ja kuluja kohtaamaan paremmin.

3. Asumisneuvonnan lakisäateistämiseen liittyviä näkökulmia

3.1. Asumisneuvonnan kehittämisen tavoitteet

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman asuntopolitiikkaa koskevassa osuudessa on kolme tavoitetta, joista kolmannen mukaan asunnottomuus poistetaan kahdessa vaalikaudessa. Asumisneuvonnan saatavuuden parantaminen on yksi asunnottomuuden vähentämistavoitetta tukevista keinoista. Samalla hallitusohjelmassa linjataan, että toimivaksi todetusta Asunto ensin –periaatteesta pidetään kiinni. Yhtenä keinona tavoitteen saavuttamiseksi ja asumisneuvonnan saatavuuden parantamiseksi asumisneuvonta lakisäateistetään ja siihen osoitetaan riittävät resurssit. Lisäksi hallitusohjelman mukaan riittävä asumisneuvonta turvataan yhdessä kuntien kanssa ja asumisneuvontaa on oltava tarjolla asumismuodosta



riippumatta. Hallitusohjelman mukaan tulisi kiinnittää erityistä huomioita asumisneuvonnan saatavuuden parantamiseen sekä asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn. Painopistealueena tulisi hallitusohjelman mukaan olla nuoret ja maahanmuuttajat. Näin ollen asumisneuvonnan kehittämisen jatkotyössä kyseisten erityisryhmien tilanteeseen tulee kiinnittää erikseen huomiota.

Asunto ensin –periaatteen mukaiseen asunnottomuustyöhön siirryttiin pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelman (PAAVO I) myötä vuonna 2008. Asunto ensin on asunnottomuustyön malli, jonka keskeinen näkemys on, että asunnon hankkiminen on ensisijaista ja vasta sitten muilla tukitoimilla voidaan kestävästi ratkaista henkilön muita ongelmia. Lisäksi tärkeää on turvata asumisen jatkuvuus, vaikka asukkaan tuen tarve tai elämäntilanne muuttuisi paljonkin. Kohtuuhintaisella ARA-asuntokannalla on keskeinen rooli asumisen turvaamisessa.

Asumisneuvonnan kehittämiseksi voidaan määrittellä useita erilaisia tavoitteita. Tärkeimmäksi tavoitteeksi voidaan asettaa se, että asumisneuvontaa tulisi olla paremmin ja laajemmin saatavilla, etenkin niissä kaupungeissa, joissa esiintyy eniten asunnottomuutta. Asumisneuvontaa tulisi olla saatavilla asumismuodosta riippumatta. Suurin tarve asumisneuvonnan saatavuuden parantamiselle on näin ollen kasvukeskuksissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla. ARA-asuntokantaan kohdistuva asumisneuvonta on kehittynyt ARA:n asumisneuvonta-avustuksen ja ARA-vuokrataloyhtiöiden aktiivisuuden turvin hyvin, joten erityinen tarve asumisneuvonnan saatavuuden lisäämiselle on näin ollen yksityisessä vuokra-asuntokannassa ja osin myös omistusasuntokannassa. Lakisääteistämällä ei tulisi myöskään kaventaa epätarkoituksenmukaisesti sitä toimijajoukkoa, joka tällä hetkellä toteuttaa asumisneuvontaa.

3.2. Asumisneuvonnan kehittämisen keskeiset lähtökohdat

Työryhmä katsoi, että myös vaihtoehtoja lakisääteistämiseksi tulisi kartoittaa, sillä oikeudellisen sääntelyn ohella on mahdollista löytää myös muita keinoja asumisneuvonnan vakiinnuttamiseksi ja sen saatavuuden ja kattavuuden parantamiseksi. Hallituksen esityksen laatimishjelmien mukaan lainvalmistelutyössä tulisi selvittää monipuolisesti erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja ja niiden vaikutukset tulisi arvioida. (Hallituksen esitysten laatimishjeet, luku 5.1). Näin ollen oikeudellisten sääntelykeinojen lisäksi myös vaihtoehtoisia keinoja turvata asumisneuvonnan kattavaa tarjoamista tulisi arvioida.

Työryhmä piti työssään tärkeänä asumisneuvonnan ja muiden siihen liittyvien keskeisten käsitteiden ja niiden välisten suhteiden määrittelyä. Keskeisten käsitteiden ja niiden sisällön määrittely helpottaa asumisneuvonnasta keskustelua eri yhteyksissä. Myös asumisneuvontaa tarjoavien tahojen ja muiden tahojen vastuiden selkeämpi määrittely selkeyttäisi asumisneuvonnan toimintakenttää ja osaltaan vakiinnuttaisi asumisneuvontaa ja sen roolia.

Työryhmä tarkastelee raportissa vaihtoehtoja sille, mitkä tahot voisivat olla jatkossa keskeisessä roolissa asumisneuvonnan järjestämisessä ja miten erityyppistä asumisneuvontaa olisi tarkoituksenmukaista jatkossa järjestää. Asumisneuvonnan tarve vaihtelee huomattavasti alueittain ja siksi asumisneuvonnan järjestämistavoissa tulisi pystyä ottamaan huomioon myös kuntien ja alueiden erilaiset tarpeet. Mikäli asumisneuvontaa tulee jatkossa järjestää lakisääteisesti, tulisi pohtia myös sitä, olisiko velvollisuus tai kannuste asumisneuvonnan järjestämiseen mahdollista rajata alueellisesti koskemaan vain osaa kuntia tai alueita, joskin yksiselitteisten kriteerien kehittäminen voi olla haastavaa. Lisäksi tällaista rajausta ei



välttämättä olisi mahdollista toteuttaa, jos velvollisuus asumisneuvonnan järjestämiseen säädetään kunnille ja hyvinvointialueille. Esimerkiksi kunnan koko tai asunnottomuutta kokevien määrä kunnassa voisi kertoa, onko kunnassa tarvetta asumisneuvonnalle, mutta kuntien tilanne voi myös muuttua, eli tilannetta tulisi arvioida määrävälein uudelleen.

Tuoreimman Asunnottomuus 2020 -raportin mukaan (ARA:n selvitys 2/2021) yli 100 000 asukkaan kaupungeissa (9 kuntaa) oli 3831 asunnottomia henkilöä eli 78,4 prosenttia koko maan asunnottomuutta kokevista. Kuntia, jotka raportoivat alueellaan olevan 20-99 asunnottomia henkilöä, oli 17 kappaletta, ja niissä oli yhteensä 576 eli 11,8 prosenttia koko maan asunnottomista henkilöistä. Näin ollen noin 90 prosenttia asunnottomista on 26 kunnassa. Tämän lisäksi 10-19 asunnottomia henkilöä raportoiti 21 kuntaa, joissa oli yhteensä 277 asunnottomia eli 5,7 prosenttia koko maan asunnottomista.

Asumisneuvonnan kehittämisen osana tulisi tarkastella myös asumisneuvonnan rahoituksen turvaamista ja eri tahojen, etenkin kolmannen sektorin järjestöjen, toiminnan jatkuvuuden turvaamista. Nykyinen monikanavainen rahoitus on joustava, mutta keskitetympi rahoitus ja toiminnan ohjaus voisi joissain tapauksissa ohjata asumisneuvonnan kehittämistä tehokkaammin. Nykyisen hankekohtaisen rahoituksen nähdään olevan usein lyhytjänteistä, jonka takia rahoituksen eri vaihtoehtoja tulisi kartoittaa. Pohdittaessa asumisneuvonnan rahoitusta valtiosuusjärjestelmän kautta on otettava huomioon, että peruspalvelujen valtiosuus on laskennallinen. Kunnalle tai hyvinvointialueelle myönnetty valtiosuus ei siis suoraan vaikuta siihen, miten taho toiminnan järjestää ja kuinka paljon siihen käytetään rahaa huolehdittaessa organisoinnista ja tuottamistavasta lainsäädännön asettamissa rajoissa. Organisoitumisesta tai järjestämistavasta riippumatta kunnan tai hyvinvointialueen tulee kuitenkin turvata omalla alueellaan asukkaalleen yhdenvertaiset palvelut. On myös huomattava, että asumisneuvonnan asettaminen lakisääteiseksi tehtäväksi lisää väistämättä julkisen vallan tehtäviä ja rahoituksen tarvetta.

Järjestöjen antaman neuvonnan ja tuen etuna on, että järjestöillä on paljon kokemus- ja vertaistietoa ruohonjuuritasolta ja kyky tavoittaa ihmisiä. Palvelujärjestelmään integroitu, lakisääteinen asumisneuvonta tavoittaa palvelujärjestelmän piirissä olevat henkilöt tehokkaasti, mutta järjestöjen asumisohjauksen ja muun toiminnan kautta tavoitetaan palvelujärjestelmän ulkopuoliset henkilöt paremmin. Tämän vuoksi järjestöjen antaman asumisohjauksen säilyttäminen on olennaista erityisryhmien kannalta, ja uudistuksessa on mahdollisuuksien mukaan turvattava järjestöjen erillisrahoitus myös jatkossa lakisääteisten asumisneuvontapalveluiden rinnalla ja tukena. Asumisneuvonnan lakisääteistämisen kautta toteutuvasta kehittämisestä hyötyvät myös nuoret ja se parantaa yleisesti myös maahanmuuttajien asemaa.

Yhtenä vaihtoehtona työryhmä pohti myös kokonaan uuden, monialaista asumisneuvontaa turvaavan ja vahvistavan yhteistoimintamallin rakentamista lainsäädännöllä esimerkiksi vastaavalla tavalla, kuten tällä hetkellä tuotetaan työllistämistä edistävää monialaista palvelua (Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014, niin kutsuttu TYP-laki) työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja Kelan yhteistyönä. Sääntely olisi edellyttänyt kaikkien mukana olevien toimijoiden roolin ja tehtävän täsmällistä määrittelyä yhteisen toiminnan osalta. Vaikka mallin avulla olisi voitu saada aikaan toimiva, monialainen toimintamalli asumisneuvontaan, työlään ja aikaa vievän lainsäädännön sekä yhteistoimintamallin mahdollisen monimutkaisuuden takia työryhmä ei nostanut mallia tässä vaiheessa yhdeksi vaihtoehdoksi asumisneuvonnan kehittämiseksi.



Kuntien lakisääteisistä tehtävistä sosiaali- ja terveystalvetut sekä palo- ja pelastustoimi, ovat siirtymässä kunnilta hyvinvointialueille sote-uudistuksen yhteydessä. Sote-uudistus siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun nykyiseltä noin 200 toimijalta 21 uudelle, perustettavalle hyvinvointialueelle. Lisäksi Helsingin kaupungille jäisi palvelujen järjestämisvastuu. Uudistuksen yhteydessä vahvistettaisiin valtion mahdollisuutta ohjata hyvinvointialueiden vastuulle kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea. Ohjaus olisi strategista ja kohdistuisi rahoituksen ja palvelujen turvaamisen kannalta keskeisiin asioihin. Uudistus tulee vaikuttamaan olennaisesti myös kuntien tulevaan toimintaan ja toimintaedellytyksiin sote-uudistuksen muokatessa voimakkaasti niiden tehtäväkenttää ja rahoitusta. Kuntien tuleva rooli ja kehittämisen suunnat kansallisesti ovat vielä suuren murroksen ja kehittämisen alla, mikä luo epävarmuutta tulevaan toimintarakenteeseen myös asumisneuvontaan liittyvän toimeksiannon osalta. Työryhmän ehdotuksia on valmisteltu tulevan sote-uudistuksen näkökulmasta. Työryhmän ehdotukset asumisneuvonnan järjestämisestä pohjautuvat tavoitteeseen rakentaa asumisneuvontaan kansallinen, yleisesti sovellettavissa oleva toimintamalli.

Helsingin nykyinen toimintamalli on integroitu Helsingin kaupungin sosiaalitoimen sisällölliseen kehittämistoimintaan, ja sitä tuetaan erillisellä asunottomien sote-palvelujen kehittämiseen myönnetyllä valtionavustuksella. Myös muutamat muut kaupungit saavat valtionavustusta sosiaalihuollossa tehtävän asumisneuvontatyön kehittämiseen. Yhtenä myönnetyn valtionavustuksen keskeisistä tavoitteista on löytää malleja, joilla sosiaalihuollon yksiköissä nykyisin asumisneuvonnan nimellä tehtävä sosiaalihuollon asumissosiaalinen työ voidaan jalkauttaa osaksi normaalia tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskusten työtä. Tästä tullaan hankkeessa saamaan tietoa, jolla merkitystä tulevaisuudessa sosiaalihuollon asumissosiaalisen työn kehittämiseksi. Tuleviin hyvinvointialueisiin Helsingin mallia ei ole suoraan integroitavissa, koska se on hyvin omanlaisensa, sopimukseen perustuva tapa toimia ja yhdistää asuntotoimen ja sosiaalihuollon tehtäviä ja tiedonsaantioikeuksia. Sote-uudistuksen toteutuessa hallituksen esityksen mukaisesti Helsingin kaupunki tulisi olemaan ainoa kunta Suomessa, jolla olisi samalla sekä sotepalveluiden että muiden kunnan tehtävien järjestämisvastuu.

3.3. Perustuslain asettamat lähtökohdat asumisneuvonnan kehittämiseksi

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja asumisen omatoimista järjestämistä. Asumisneuvonnan voidaan nähdä toteuttavan tätä tehtävää siltä osin, kun julkinen valta tarjoaa asumisneuvontaa tai osallistuu sen rahoitukseen. Kuitenkin, kuten luvussa 2.2. todettiin, asumisneuvonnan järjestämistavat ja järjestämistahot ovat erittäin moninaisia ja asumisneuvontaa tarjoava myös muut kuin julkiset tahot, kuten järjestöt ja yksityiset institutionaaliset vuokranantajat omille asukkaalleen. Asumisneuvonta voidaan kuitenkin nähdä yhtenä keinona perustuslain 19 §:n 4 momentin toteuttamista. Lakisääteistäminen tukisi osaltaan tätä perustuslain 19 §:n 4 momentin julkiselle vallalle asettamaa velvoitetta.

Asumisneuvonnan voidaan katsoa joissain tapauksissa toteuttavan myös perustuslain 19 §:n 1 momenttia, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momenttia, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvetut ja edistettävä väestön terveyttä. Nykyisellään se osa asumisneuvontaa, joka on sijoitettu sosiaalihuoltoon, voidaan nähdä myös osana 19 §:n 3 momentin sosiaali- ja terveystalvetuita asumissosiaalisena työnä.



Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lisäksi perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Saman lainkohdan mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Asumisneuvonnasta on näin ollen tarkoituksenmukaista säännellä lain tasolla sellaisessa tilanteessa, jossa asumisneuvonta halutaan sisällyttää osaksi viranomaisten lakisääteisiä tehtäviä ja jossa halutaan säätää kuntia tai muita tahoja velvoittavista normeista.

3.4. Asumisneuvonnan ja sen yhteydessä käytettävien muiden käsitteiden määrittely

Työryhmä katsoo, että asumisneuvonnan viitekehyksessä käytetyt käsitteet tulisi määritellä, jotta asumisneuvonnan sisällöstä ja kehittämisestä olisi helpompi keskustella. Jotta asumisneuvonnan lakisääteistämisestä voidaan linjata, tulisi myös määritellä se, minkä tyyppinen asumisneuvonta katsottaisiin jatkossa lakisääteiseksi asumisneuvonnaksi. Käsitteet ovat liukuvia ja osittain päällekkäisiä, eikä niiden sisältöä ole aina mahdollista erottaa toisistaan. Työryhmän ehdotukset on valmisteltu käyttäen seuraavia käsitteisiä sisältöjä. Tässä kappaleessa määrittelyistä toiminnoista tämä raportti keskittyy jatkossa toimeksiantonsa mukaisesti vain alla määritellyn asumisneuvonnan kehittämiseen ja lakisääteistämisen vaihtoehtojen kuvaamiseen.

Asumissosiaalisella työllä tarkoitetaan asunnottomuutta kokevien, asunnottomuutta kokeneiden sekä asunnottomuusuhan alla olevien henkilöiden parissa tehtävää työtä, jonka avulla pyritään vastaamaan asumista vaarantaviin psykososiaalisiin ja käytännöllisiin ongelmiin. Asumissosiaalisen työn tavoitteena on asumisen turvaaminen ja asunnottomuuden ennaltaehkäisy. Asumissosiaalinen työ on asiakkaan ja ammattilaisen välistä vuorovaikutustyötä yksilö-, ryhmä- ja yhteisötasolla ja rakenteellista asumisen ja palvelujärjestelmän epäkohtiin kohdentuvaa moniammatillista työtä. Asumissosiaalisen työn käsitettä käytetään yleiskäsitteenä kattamaan kaikkien toimijoiden, kuten kunnan, sote-toimijoiden, asuntotoimijoiden, järjestöjen ja muun kolmannen sektorin työskentelyä.

Asumisneuvonnan tavoitteena on henkilön tai perheen elämäntilanteen ja tarpeiden edellyttämän asumisen turvaaminen ja asumiseen liittyvien ongelmien ratkaisu asukkaalle omia voimavaroja tukien ohjauksen ja neuvonnan keinoin. Asumisneuvonnassa puututaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa asumisen ongelmiin, kuten vuokranmaksuvaikkeuksiin, vuokravelkoihin ja erilaisiin asumisen häiriötilanteisiin. Asumisneuvonnalla voidaan vastata myös asunnon vaihtamiseen liittyviin tarpeisiin esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa henkilön on vaihdettava edullisempaan asuntoon. Tavoitteena on varmistaa ja mahdollistaa tarpeita vastaava ja sujuva asuminen ja ennaltaehkäistä asunnottomuutta. Asumisneuvonnan onnistumista voidaan seurata esimerkiksi vähentyneillä vuokravelkoilla tai häätöprosessien käynnistymisellä, kun ongelmiin pystytään tarjoamaan apua jo aiemmin. Asumisneuvonta ei ole itsessään viranomaistoimintaa, mutta sen tulee tarvittaessa toimia yhteistyössä viranomaisten ja muiden asumista tukevien toimijoiden kanssa esimerkiksi ohjaamalla henkilöt, joiden sosiaalihuollon tarve on ilmeinen sosiaalihuollosta vastaavan viranomaisen luo.

Asumisohjauksella tarkoitetaan usein järjestötoimijoiden tai muiden kolmannen sektorin toimijoiden tuottamaa, yksilöllistä ohjausta ja perehdytystä jossa keskitytään asumisen taitoihin. Asumisohjauksen asiakas usein on juuri muuttanut tai muuttamassa asuntoon ja hyötyy rinnalla kulkevasta, konkreettisesta



avusta asumiseen liittyen. Häntä neuvotaan erilaisissa asumisen käytännön tilanteissa, esimerkiksi siinä, miten vuokra ja laskut tulee maksaa ajallaan, asuntoa tulee siivota säännöllisesti eikä naapureille ei pidä aiheuttaa häiriötä. Asumisohjauksesta voivat hyötyä useat eri asiakasryhmät, kuten nuoret tai maahanmuuttajat ja sitä voidaan tuottaa myös ryhmämuotoisena ja vertaisuutta hyödyntävänä toimintana. Luonteeltaan asumisohjaus on lakisääteisiä palveluja tukevaa tai täydentävää toimintaa.

Sosiaalihuoltolain mukaisella, asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen liittyvillä palveluilla ja toimilla tarkoitetaan sosiaalitoimessa tehtävää viranomaistoimintaa, johon liittyy ohjausta ja neuvontaa, palvelutarpeen arviointia ja tarvittavien palveluiden järjestämistä, esimerkiksi taloudellisen tuen myöntämistä tai tilapäisasumista. *Sosiaalihuollossa tehtävällä asumissosiaalisella työllä* vastataan sosiaalihuoltolain mukaisiin tuen tarpeisiin. Sosiaaliviranomaisen vastuulla on muun muassa häätöjen ehkäisemiseen liittyvä viranomaistyö. Asunnottomuutta kokevien tuen tarpeiden arviointi ja välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaaminen liittyvät vahvasti sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden tehtäviin. Sosiaalihuollon asumissosiaalista työtä on tärkeää vahvistaa ja kehittää myös tulevaisuudessa ja varmistaa, mahdollisesti myös lainsäädännön keinoin, asumisneuvonnan riittävä yhteistyö ja asiakasohjaus sosiaalihuoltoon niissä tilanteissa, joissa asumisneuvonnan kautta saatava varhainen tuki ja ohjaus eivät riitä henkilön tilanteessa.

4. Asumisneuvonnan kehittämisen vaihtoehdot

4.1. Asumisneuvonta hyvinvointialueen järjestämisvastuulla

Yksi vaihtoehto lakisääteisen asumisneuvonnan järjestämiseksi on keskittää asumisneuvonnan toteuttaminen osaksi sosiaalipalveluja, koska asumisneuvontaa tarvitsevat asiakkaat tarvitsevat usein myös muita sosiaali- ja terveyspalveluja, ja asiakaskunta voi jo lähtökohtaisesti olla osin samaa. Tällöin näiden asiakkaiden kokonaisvaltainen auttaminen olisi parhaiten järjestettävissä osana sosiaalitoimea. Tälläkin hetkellä useassa kunnassa osana sote-palveluita ja sitä tarjoavat kuntien sosiaalitoimen sosiaaliohjaajat. Osa nykyisestä asumisneuvojatoiminnasta on vaikeiden sosiaalisten ongelmien parissa työskentelemistä, jonka takia kunnat ovat sijoittaneet asumisneuvonnan sosiaalitoimen aikuissosiaalityöhön. Rajapinta ennaltaehkäisevän työn ja sosiaalihuollossa tehtävän asumissosiaalisen työn välillä on näissä malleissa joustava. Koska tavoitteena on yleisen, kaikkien kuntalaisten saatavilla olevan asumisneuvonnan kehittäminen ja vakiinnuttaminen, voitaisiin se toteuttaa matalan kynnyksen sosiaalipalveluna. Käytännössä tämä ratkaisu tarkoittaisi, että asumisneuvontaa voisi kehittää osana sosiaali- ja terveyspalveluiden lainsäädäntöä. Sosiaalihuollossa tehtävä asumissosiaalinen työ nimettäisiin jatkossa asumisneuvonnaksi ja sitä lähdetäisiin kehittämään uutena varhaisen tuen palvelutehtävänä.

Sosiaalihuoltolaissa on tälläkin hetkellä useita liittymäkohtia asumisneuvontaan, ja esimerkiksi sosiaalihuoltolain 11 §:n mukaan sosiaalipalveluja on järjestettävä myös asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen. Nykyisen lain mukaan tuen tarpeisiin vastataan sosiaalihuollon asumissosiaalisella työllä ja sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaisilla sosiaalipalveluilla, joita ovat muun muassa sosiaaliohjaus ja täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki.

Tulevan sote-uudistuksen myötä sosiaali- ja terveyspalvelut ovat siirtymässä perustettaville hyvinvointialueille. Tuleva hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät. Se voi lisäksi alueellaan ottaa hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä. Hyvinvointialueen itselleen ottaman tehtävän



hoitaminen ei saa laajuudeltaan olla sellainen, että se vaarantaa hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien hoitamisen (laki hyvinvointialueesta, 6 §³).

Asumisneuvonnan saattaminen tulevien hyvinvointialueiden uudeksi tehtäväksi edellyttäisi asumisneuvonnan sijoittamista sosiaalihuoltoa ohjaavaan lainsäädäntöön, joko yleislakina toimivaan sosiaalihuoltolakiin tai muuhun sosiaalihuoltoa velvoittavaan erityislakiin. Lakisääteistäminen edellyttäisi asumisneuvontapalvelun tai -toiminnan täsmällistä määrittelyä. Jos asumisneuvonnasta annettaisiin uusi tehtävä sosiaalihuollolle, olisi toimeenpanon selkeyttämiseksi tärkeää kuvata, miten uusi palvelu tai toiminta eroaisi jo nykyisestä lakisääteisestä, erilaisiin tuen tarpeisiin vastaavasta sosiaalihuollon toiminnasta asumisen tukemiseksi.

Sosiaalihuoltolakiin vietyinä uudelle varhaisen tuen palvelutehtävälle luonteva paikka olisi esimerkiksi toteuttaa sitä sosiaalihuoltoon kuuluvana hyvinvoinnin edistämisen tehtävänä (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, luku 2) yleisen neuvonnan ja ohjauksen kaltaisesti. Jos asumisneuvonta määriteltäisiin sosiaalihuollon lainsäädännössä hyvinvoinnin edistämiseen kuuluvaksi tehtäväksi, sitä voitaisiin toteuttaa joustavasti ennalta ehkäisevänä ja varhaisen tuen toimintona ilman asiakkuutta ja siihen liittyvää henkilötietojen keräämistä tai hyödyntämistä. Ilman asiakkaan henkilötietoja työhön kuuluisi yleinen asiakkaan oikeuksista tiedottaminen. Siirryttäessä selvittämään asiakkaan tilannetta esimerkiksi vuokranantajan kanssa, olisi henkilötietojen pyytäminen jo välttämätöntä, jolloin toiminta avaisi sosiaalihuollon asiakkuuden. Sosiaalihuollon lakisääteisten palvelujen ja syvemmän tuen tarpeessa olevat henkilöt ohjattaisiin tässä vaihtoehdossa palvelutarpeen arviointiin ja sitä kautta tarvittavien sosiaali- ja muiden palvelujen piiriin.

Asumisneuvontatehtävän määrittelemisen hyvinvointia edistäväksi toiminnaksi vahvistaisi ennalta ehkäisevää toimintaa sosiaalihuollossa, mutta samalla tehtävän järjestämisvastuun kiinnittäminen yksiselitteisesti sosiaalihuoltoon lakkauttaisi tai vähintään muuttaisi merkittävästi kuntien asuntotoimien, yhdistysten tai muiden kolmannen sektorin toimijoiden nykymuotoista asumisneuvontatoimintaa lakkauttamalla niiden rahoituksen ja oikeusperustan. Vaihtoehdon riskinä voisi tällöin olla, että ennaltaehkäisevän työn määrä tosiasiallisesti vähentyisi lakisääteistämisen myötä kentän toimijakirjon kapeutuessa. Asumisneuvonta sosiaalihuollon tehtävänä painottaisi asumisneuvontatoimintaa ja tarjottavaa apua sosiaalisten ja taloudellisten ongelmien ratkaisuun. Se myös vähentäisi yhteyttä asumisneuvontatyön kehittämisen taustalla aiemmin vahvasti vaikuttaneeseen ARA-tuotantoon, ARA-toimijoihin ja järjestöihin, ja yhteistyö ARA-vuokra-asuntokantaan ja vuokranantajiin tulisi muodostaa uudelleen määrittelemällä asia tarkemmin lainsäädännössä. Asumisneuvonnan kiinnittäminen tehtävänä sosiaalihuollon lainsäädäntöön ei myöskään itsessään ratkaisisi asumisen ongelmatilanteisiin liittyviä tiedonkulun ja -käytön haasteita tai lisäisi eri toimijoiden välistä yhteistyötä ilman erillistä niihin liittyvää yksityiskohtaisempaa sääntelyä.

Osa tämän mallin heikkouksista voidaan yrittää ratkaista kokemuksilla, joita on saatu esimerkiksi Helsingin kaupungin, hallinnollisesti aikuissosiaalityöhön sijoitetun asumisneuvonnan kautta. Helsingin asumisneuvontapalvelu on erikoistunut asunnottomuutta ennaltaehkäiseviin työmenetelmiin yhteistyössä kaupungin vuokrataloyhtiön kanssa ja asumisneuvojat työskentelevät jalkautuneina vuokrataloyhtiön toimitiloissa, jolloin yhteyttä vuokranantajaan ja asuntojen saantiin on pystytty vahvistamaan. Helsingin ja

³ Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020).



Tampereen asumisneuvonnan malleilla on saatu hyviä kokemuksia sosiaalihuollon asumissosiaalisen työn ja vuokratyöyhtiöiden asumisneuvonnan integroinnin ja yhteiskehittämisen hyödyistä. Lisäksi Helsingin ja Tampereen asumisneuvonnan mallit osoittavat, että hallinnollisesti sosiaalipalveluiden yhteydessä toimien on voitu estää sosiaalitoimen raskaimpiin prosesseihin joutumista.

Plussat:

- Asumisneuvontaa olisi tarjolla kaikille ja kaikissa asumismuodoissa asuville osana sosiaali- ja terveyspalveluita.*
- Lakisääteistäminen hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle olisi loogista etenkin niiden kuntien näkökulmasta, joissa asumisneuvontaa on kehitetty osana sosiaalihuollon toimintaa.*
- Mahdollistaisi sosiaalihuollon asumisneuvonnan kansallisen kehittämisen ja yhdenmukaistamisen ja selkeyttäisi sosiaalihuollon toimintaa myös varhaisen tuen palveluissa.*
- Kaikkien hyvinvointialueiden olisi järjestettävä alueellaan asumisneuvontaa alueen tarpeeseen nähden tarkoituksenmukaisella tavalla.*
- Asumisneuvojilla olisi laaja pääsy sosiaalihuollon tietojärjestelmiin ja avun kokonaisvaltaisuus etenkin paljon apua tarvitsevilla olisi paremmin varmistettu kuin muissa vaihtoehdoissa.*
- Asiakkaan asemaa ja asumisneuvojan toimintaa määrittäisi laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä sekä muu sosiaalihuollon yleislainsäädäntö, mikä yhtenäistäisi ja varmistaisi työtä tekevien riittävä osaamis- ja koulutustason.*
- Sote-uudistus parantaa mahdollisuutta keskusteluun ja vuorovaikutukseen alueellisten palvelunjärjestäjien kanssa, kun järjestäjätahojen määrä vähenee merkittävästi. Sote-uudistuksessa valtion ohjaus tulisi vahvistumaan.*

Miinukset:

- Rahoitus olisi kokonaan valtion vastuulla yleiskatteisen valtionosuusjärjestelmän kautta ja laskennallista rahoitusta on vaikea kohdentaa alueellisiin ja paikallisiin haasteisiin. Sosiaalihuollon toiminnassa on jo yleisesti niukkuutta ja uusien lakisääteisten lisätehtävien myötä rahoituksen tarve kasvaa.*
- Tiedonkulku vuokranantajalta sosiaalitoimeen vuokrarästeistä, vuokranmaksuvaikeuksista ja asumisen ongelmista saattaa olla hidasta tai puutteellista. Sosiaalitoimen vaikutusmahdollisuudet vuokranantajien tekemiin ratkaisuihin erilaisissa asumisen ongelmatilanteissa voivat olla rajalliset.*
- Asumisneuvonnan ennaltaehkäisevä ja omatoimisuutta tukeva luonne voisi vähentyä, jos resursseja ei riittävästi lisättäisi, koska se sijoittuisi osaksi palvelujärjestelmän viimesijaista turvaverkkoa, jossa viimekädessä painopisteen tulee olla kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevissa asiakkaissa.*



- *Asumisneuvonta olisi sosiaalipalveluiden toimintaa, mikä saattaisi vähentää joidenkin asiakasryhmien halukkuutta kääntyä palveluiden piiriin.*
- *Lakkauttaisi myös nykyiset asuntotoimien järjestämät asumisneuvonnat, koska tehtävän järjestämisvastuu siirtyy sosiaalihuoltoon. Muutosten yhteisvaikutuksena on riski, että asumisen ongelmiin annettava varhaisen tuen palvelujen saanti vähenisi nykyisestä toimijakentän kapeutuessa.*

4.2. Asumisneuvonta kunnan järjestämisvastuulla

Asumisneuvonnan järjestämisen voisi lakisääteistää myös kunnan järjestämisvastuulle. Kunnan voidaan katsoa olevan lähellä kuntalaisia ja sen tarjoamien palvelujen siten mahdollisesti helpommin saavutettavissa kuin tulevien hyvinvointialueiden tarjoamien palvelujen. Lisäksi kunnilla on useita asumiseen kytkeytyviä tehtäviä, kuten ARA-asuntojen asukasvalinnan valvonta, maapolitiikka ja kaavoitus. Lisäksi lähes kaikilla kunnilla on lisäksi omia vuokratalo-yhtiöitä ja tuntemus muistakin ARA-toimijoista, jotka voivat tarjota kohtuuhintaisia asuntoja kuntalaisille.

Kuntalain 1 § 2 momentin mukaan ”*kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla*”. Asumisneuvonnan järjestäminen voidaan katsoa tällaiseksi kuntalaisten hyvinvointia edistäväksi palveluksi. Eduskunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä määritellään kunnalla olevan ensisijainen vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä siltä osin, kun tämä tehtävä kytkeytyy kunnan muihin lakisääteisiin tehtäviin. Ihmisten hyvinvointi ja terveys ovat lakiehdotuksen mukaan yhteydessä varhaiskasvatukseen ja koulutukseen, liikunta-, ravitsemus- ja kulttuuripalveluihin, *asumiseen ja kaavoitukseen*, liikennejärjestelyihin sekä moniin muihin kunnan lakisääteisiin tehtäviin. Lisäksi kunnan tehtäviin kuuluvat nuorisolain (1285/2016) mukaan nuorisotyö ja –politiikka, joilla voidaan myös nähdä olevan yhteys asumisneuvontaan. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen toteutuu osana näitä kunnan muita tehtäviä ja kunnalla on paras asiantuntemus toteuttaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä omassa toiminnassaan. Asumisneuvonta voisi uutena tehtävänä kunnan muiden lakisääteisten asumiseen liittyvien tehtävien yhteydessä vahvistaa ja selkeyttää sen roolia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

Kunnat ovat keskeisessä asemassa myös silloin, kun kohtuuhintaista asuntokantaa halutaan lisätä. Kunnat ovat pitkäjänteisiä ja sitoutuneita vuokra-asuntojen omistajia ja rakennuttajia. ARA:n selvityksen mukaan kuntayhtiöt omistavat kaikista käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisista ARA-asunnoista noin 60 prosenttia eli noin 220 000 (ARA:n selvitys 1/2019: ARA-asuntokannan kehitys 2000-luvulla). Juuri kuntien omistamat asuntoyhtiöt ovat kantaneet vastuuta kohtuuhintaisesta asuntotuotannosta kaikissa suhdanneilanteissa.

Kohtuuhintaisen asuntotuotannon tavoitteista valtio on sopinut suurimpien kasvukeskusten kuntien kanssa maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksissa (MAL). Nykyisten MAL-sopimusten tavoitteena on myös torjua segregatiota ja asunnottomuutta sekä edistää asuinalueiden monimuotoisuutta ja alueiden asuntokannan monipuolisuutta. Menettelyä ollaan laajentamassa uusille seuduille, jolloin kaikki yli 100 000 asukkaan kaupungit olisivat mukana. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissa asuu 39 prosenttia väestöstä,



mutta niissä sijaitsee noin 55 prosenttia rajoitusten eli julkisen palveluvelvoitteen alaisista ARA-asunnoista. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissa on myös valtaosa Suomen asunnottomista: tuoreimman asunnottomuusraportin mukaan 78,4 prosenttia kaikista asunnottomiksi raportoiduista (ARA:n selvitys 2/2021: Asunnottomat 2020).

Kunnalla on jo lakisääteisiä tehtäviä myös asunto-olojen kehittämisestä annetussa laissa (1985/919), joskin laki on vailla konkreettisia velvoittavia tehtäviä. Kyseisen lain mukaan kunnan kehittämisen tavoitteena on turvata jokaiselle Suomessa vakinaisesti asuvalle mahdollisuus kohtuulliseen asumiseen ja laissa säädetään sille tavoitteita. Lain mukaan kunnan on luotava alueellaan yleiset edellytykset asunto-olojen kehittämiselle. Kunnan on huolehdittava siitä, että toimenpiteet asunto-olojen kehittämiseksi suunnataan erityisesti asunnottomuutta kokevien ja puutteellisesti asuvien asumisolojen parantamiseen. Kunnan tulee kehittää asunto-oloja alueellaan siten, että sellaiselle asunnottomuutta kokevalle kuntalaiselle, joka ei ilman kohtuuttomia vaikeuksia kykene asuntoa omatoimisesti hankkimaan, voidaan järjestää kohtuulliset asumisolot. Asumisneuvonta voitaisiin kunnan uutena yleisvelvoitteena liittää esimerkiksi yllä mainitun olemassa olevan lainsäädännön yhteyteen tai säätää erillisenä lakina. Edellä mainittu laki on kuitenkin vanha ja julistuksenomainen, joten sen muuttaminen ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista asumisneuvonnan kehittämisen yhteydessä.

Asumisneuvonta kunnan omana toimintana voisi toteutua esimerkiksi kunnan muiden asiakaspalvelutoimintojen, kuten asuntotoimen, nuorisopalvelujen, ohjaamoiden tai kotouttamispalvelujen fyysisessä yhteydessä tai läheisyydessä. Vaikka useassa kunnassa ei ole enää erillistä asuntotoimintaa, suuremmissa kaupungeissa tehdään edelleen aktiivista asuntopolitikkaa. Uusi lakisääteinen, asumiseen liittyvä palvelutehtävä voisi myös vahvistaa kuntien asuntoimien roolia ja asumisolosuhteiden kehittämiseen liittyviä kehittämistä. Kunta voisi myös järjestää palvelun yhteistyössä muiden kuntien kanssa tarkoituksenmukaisella alueella. Koska tehtävä olisi kunnille uusi, edellyttäisi se todennäköisesti jonkin verran uusia rekrytointeja ja yhteistyörakenteiden luomista muiden verkostotoimijoiden, kuten sosiaali- ja terveyspalvelujen ja talous- ja velkaneuvonnan kanssa. Monessa kunnassa on olemassa myös esimerkiksi nuorille suunnattua Ohjaamo-toimintaa tai talous- ja velka-asioihin keskittyvää Talousneuvola toimintaa, joiden osana myös asumisneuvontaa nykyiselläänkin on jalkautuneena palveluna tarjolla.

ARA-asuntojen rooli kohtuuhintaisen asumisen järjestämisessä kaikille kuntalaisille on keskeinen. Näin ollen asumisneuvonnan ja ARA-asuntojen asukasvalinnan yhteys on tärkeää turvattaessa kuntalaisten asumista. Lisäksi asumismenojen kalleudella ja siitä johtuvalla Kelan toiminnalla asumismenojen kohtuullistamiseksi on selvä yhteys asumisneuvonnan tarpeeseen monissa kunnissa, minkä takia asumisneuvonnan ja kunnan asukasvalintatoiminnan yhteys toisi selkeyttä myös suhteessa Kelaan ja ylikalliissa asunnossa asuvaan toimeentulotuen saajaan.

Sote-uudistuksen ja muiden vireillä olevien suurten reformien (kuten työllisyyspalvelujen siirto kuntien vastuulle) vaikutuksena kunnan toimintaympäristö ja tehtävät voivat olla tulevaisuudessa suurtenkin muutosten kohteena. On myös huomioitava, että sosiaali- ja terveysministeriössä on meneillään iäkkäiden palvelujen uudistamisen toinen valmisteluvaihe, joka yhteydessä valmistellaan muutoksia myös asumispalvelujen toteuttamiseen ja monimuotoisen asumisen vaihtoehtojen lisäämiseksi. Palvelujen ja asumisen aikaisempaa selkeämpi erottaminen toisistaan voi jatkossa vaikuttaa kunnan rooliin asuntoasioista vastaavana toimijana.



Plussat:

- *Asumisneuvontaa olisi saatavilla kaikille kuntalaisille ja kaikissa asumismuodoissa asuville. Palvelu olisi lähellä kuntalaisia.*
- *Kunnat omistavat paljon kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja ja päättävät kunnan asuntopolitiikasta, jolloin asumisneuvonta sopisi osaksi kunnan asumiseen liittyviä tehtäviä. Useimmilla kunnilla on ARA-toimijoina jo historiaa asumisneuvonnan järjestämisestä.*
- *Tieto vuokratästeistä, vuokranmaksuvaikeuksista ja asumisen ongelmista saavuttaisi asumisneuvonnan nopeasti, ainakin jos asumisneuvontaa tarvitseva asukas asuu kunnan omistamassa vuokra-asunnossa. Asumisneuvonnan suora yhteys kohtuuhintaiseen asuntokantaan korostuu myös tilanteissa, joissa Kela kehottaa toimeentulotuen hakijoita etsimään kohtuuhintaisempaa asuntoa kunnassa.*
- *Paikalliset olosuhteet on mahdollista ottaa huomioon. Kunnat saisivat järjestää asumisneuvonnan tarkoituksenmukaisimmaksi katsomallaan tavalla tarvittaessa yhteistyössä muiden kuntien kanssa.*
- *Mahdollistaisi tiiviin yhteistyön kunnan nuorisotyön, kotouttamispalvelujen ja maahanmuuttajatyön kanssa hallitusohjelman esittämien painopisteiden mukaisesti.*
- *Yhteys ja asiakkaiden ohjaus tarvittaessa sosiaalitoimeen varmistettaisiin sosiaalihuoltalain muutoksella. Yhteys sosiaalipalveluihin olisi tehtävä asiakaskohtaisesti.*
- *Isojen yhteiskunnallisten uudistusten vuoksi kuntien rooli ja tehtävä asunto-olojen kehittämisessä muuttuu tulevaisuudessa.*

Miinukset:

- *Lisäisi kuntien tehtäviä.*
- *Rahoitus yleiskatteisen valtionosuusjärjestelmän kautta – laskennallisen rahoituksen ongelmat kohdentamisessa. Valtionosuusjärjestelmän kautta rahoitusta ei voi suunnata kuntiin, joissa asumisneuvonnalle olisi eniten tarvetta.*
- *Asumisneuvonnan yhteys vapaarahoitteiseen asuntokantaan tulisi varmistaa ja yhteistyö hyvinvointialueiden sote-palveluihin pitää rakentaa lainsäädännöllä.*
- *Asumisneuvontaan ei kohdistu samanlaisia tarpeita kaikissa kunnissa. Jos asumisneuvonta säädettäisiin kunnan lakisääteiseksi tehtäväksi, olisi kaikkien Suomen kuntien järjestettävä asumisneuvontaa jollain tavalla, vaikka kunnassa ei olisi palvelutarvetta.*
- *Asumisneuvonnan suhde viranomaistoimintaan sekä henkilötietojen käyttöön liittyvät kysymykset olisi erikseen pohdittavia ja samoin määriteltävä, millä koulutustaustalla asumisneuvontaa voisi antaa. Tähän kysymykseen liittyisi myös tarve pohtia asumisneuvonnan asiakkaan oikeuksia.*



4.3. ARA:n koordinoima sopimusmalli

Asumisneuvonta voitaisiin lainsäädännössä määritellä myös jonkun muun julkisen tahon kuin kunnan tai tulevien hyvinvointialueiden vastuulle. Asumisneuvontaa ohjaavana ja koordinoivana viranomaisena voisi toimia esimerkiksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA, joka on toiminut asumisneuvonnan kehittäjän roolissa ja asumisneuvonta-avustuksen myöntäjänä jo usean eri asunnottomuusohjelmakauden ajan. Lisäksi ARA:n vastuulla on ollut monia kehittämishankkeita ja -ohjelmia, kuten ESR-rahoitteinen Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn kuntastrategiat 2016-2019 (AKU) ja Vuokra-asukkaiden talousongelmien ehkäisy –kokeiluhanke (ASTA) 2018-2021.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus perustettiin vuonna 2007 asunto-olojen kehittämistä varten. ARA:n perustehtäviä ovat paitsi valtion asumisen tuotantotuen toimeenpano, myös kohtuuhintaisen, rajoitusten alaisen asuntokannan käytön ohjaus ja valvonta (tuotantotukeen liittyvän julkisen palveluvelvoitteen toteutumisen valvonta) sekä asumista ja asumismarkkinoita koskevat asiantuntijatehtävät ja tietopalvelut. Virastoa koskevan lain perusteluiden (HE 240/2006) mukaan tavoitteeksi asetettiin "uudistaa virastoa siten, että nykyisten asumisen tukijärjestelmien toimeenpanotehtävien lisäksi rooli laajenee asunto-olojen, asuntomarkkinoiden ja asuntorakentamisen kehittäjäksi ja asiantuntijaksi."

Hallitusohjelman lähtökohta on, että *riittävä asumisneuvonta turvataan yhdessä kuntien kanssa*. Tämän perusteella yksi vaihtoehto parantaa asumisneuvonnan saatavuutta nykyoloissa olisi sopia riittävästä asumisneuvonnan tarjonnasta niiden kuntien kanssa, joiden alueella arvioidaan olevan eniten asumisneuvonnan tarvetta. Koska hallitusohjelman mukaan asumisneuvonta tulisi lakisääteistä, voitaisiin sopimuksia säädellä lailla. Lain tulisi ensivaiheessa olla määräaikainen kokeilu- ja kehittämislaki.

Kunnan tehtävät jakautuvat kuntalain (410/2015) 7 §:n perusteella kunnan itsehallintonsa nojalla itselleen ottamiin tehtäviin (kunnan yleinen toimiala), kunnan lakisääteisiin tehtäviin (kunnan erityinen toimiala) sekä kunnan sopimuksen nojalla hoidettavakseen ottamiin tehtäviin (niin kutsutut toimeksiantotehtävät). Asumisneuvonnan lienee tällä hetkellä katsottava kuuluvan lähinnä kunnan yleisen toimialan nojalla hoitamiin tehtäviin; sosiaalihuollon osana toteutettava asumissosiaalinen työ on tällä hetkellä kunnan lakisääteinen tehtävä. Kuntalain perustelujen mukaan toimeksiantotehtävillä tarkoitetaan sellaisia julkisia tehtäviä, joiden hoitaminen lainsäädännön mukaan tai muuten kuuluu jollekin muulle julkisyhteisölle kuin kunnalle, mutta jotka kunta ottaa sopimuksen nojalla hoidettavakseen. Kunta voi ottaa toimeksiantosopimuksen nojalla hoidettavakseen muunkin julkisyhteisön tehtäviä, jos tämä olisi sekä kunnan että muun julkisyhteisön mielestä tarkoituksenmukaista. Osapuolten välillä tehtävässä sopimuksessa sovittaisiin tehtävien hoitamisen ehdoista. Muun julkisyhteisön kannalta tehtävien antaminen kunnan hoidettavaksi yleensä edellyttää, että asianomainen lainsäädäntö antaisi tehtävien hoidon siirtämiseen mahdollisuuden. (HE 268/2014 vp, s. 138)

ARA:n ja kuntien väliset asumisneuvontasopimukset olisi todennäköisesti mahdollista katsoa toimeksiantosopimuksiksi samalla tavoin kuin esimerkiksi rikos- ja riita-asioiden sovittelussa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja kuntien välillä tehdyt sopimukset (rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annettu laki, 1015/2005) tai talous- ja velkaneuvonnassa aluehallintovirastojen ja kuntien välillä aiemmin tehdyt sopimukset vuosina 2000-2018 (713/2000, kumottu lailla 817/2017, jolla tehtävä siirtyi valtiolle). Asia tulisi kuitenkin selvittää tarkemmin mahdollista kokeilu- ja kehittämislakia valmisteltaessa.



Kehittämisen- ja kokeilulain päätarkoituksena olisi edistää ja laajentaa asumisneuvontaa ja sen saatavuutta siten, että neuvonnalla vaikutettaisiin varhaisessa vaiheessa asukkaiden vuokranmaksuvaikeuksiin ja muihin asumisen häiriöihin. Asumisneuvontaa toteutettaisiin muun muassa antamalla tietoa, neuvontaa ja ohjausta vuokratilanteiden ja asumisen talouden hoitamiseen, vuokralaisen tuloihin nähden ylikalliissa asunnossa asumisen kysymyksiin sekä asumisen muihin mahdollisiin ongelmatilanteisiin. Lisäksi kokeilulain tarkoituksena olisi edistää ja kehittää asunto-, sosiaali- ja terveystoimen, talous- ja velkaneuvonnan, kiinteistöjen omistajien sekä järjestöjen ja säätiöiden yhteistyötä asumista vaarantavien riskitilanteiden tunnistamisessa ja ennakoinnissa.

Tässä mallissa asumisneuvonta voitaisiin toteuttaa esimerkiksi ARA-vetoisina kuntakokeiluina, jossa kokeiluun mukaan lähtevät kunnat tai kuntaryhmät vastaisivat asumisneuvontapalveluiden järjestämisestä alueellaan. Kokeilukunnissa asumisneuvontapalvelua voisi tuottaa kunta itse, kunnalliset ja yleishyödylliset vuokratilayhteisöt, järjestöt, tulevat hyvinvointialueet ja mahdollisesti muut toimijat sopimuksessa sovittavalla tavalla. Sopimuksen perusteella maksettaisiin valtion korvaus toiminnan järjestämisestä. Sopimusmenettelyllä valtion korvaus suuntautuisi tarkoituksenmukaisesti ja vaikuttavuus olisi laskennallisia valtionosuusmalleja parempi.

Uudessa kokeilu- ja kehittämislakissa ja sen mukaisissa sopimuksissa voitaisiin sopia esimerkiksi asumisneuvontatoiminnan toimialueesta, neuvonnan paikallisesta tavoitteesta ja saatavuudesta, monialaisen yhteistyön ohjaus- ja palveluverkostosta, neuvojien määrästä, asumisneuvonnan rahoituksesta sekä sopimuksen voimassaoloajasta ja irtisanomisesta ja purkamisesta. ARA:lle kuuluisi yleinen ohjaus, sopimusten neuvottelemisen ja sopimusten mukaisen rahoituskorvauksen myöntäminen kuntien asumisneuvontatoimintaan. ARA ja kunnat voivat sopia, että kunta huolehtii tehtävästä yhden tai useamman kunnan puolesta.

Plussat:

- *Asumisneuvonnasta sovittaisiin ja sitä järjestettäisiin alueellisen tarpeen mukaan.*
- *Antaisi hyvät edellytykset asumisneuvonnan kansalliseen ohjaukseen ja kehittämiseen sekä asumisneuvonnan vakiinnuttamiseen ja laajentamiseen.*
- *Määräaikainen kokeilu- ja kehittämislaki ja sen mukainen sopimusmalli mahdollistaisivat asumisneuvonnan lakisääteistämisen tarkastelun uudestaan muutaman vuoden päästä, kun sote-uudistus on toteutettu ja kuntien ja hyvinvointialueiden tehtäväkentät selkiytyneet.*
- *Toiminnan rahoitus olisi kustannusperusteista ja sopimukseen perustuvaa.*
- *ARA:lla on pitkä historia ja kokemus asumisneuvonnan kehittämisessä.*
- *Monet kuntia velvoittavan mallin plussat voisivat toteutua joustavasti myös sopimusmallissa.*
- *Järjestöt voisivat olla palveluntuottajan roolissa.*



- *Palvelu voitaisiin linkittää niihin toimijoihin, joilla on mahdollisuus tosiasiaassa vaikuttaa asumisen kustannusten kohtuullisuuteen sekä asumisen ongelmatilanteiden ratkomiseen varhaisessa vaiheessa.*

Miinukset:

- *Malli vaatisi lisäystä ARA:n toimintamenoihin ja olisi osin uudentyypinen tehtävä ARA:lle. Tehtävä kuitenkin kytkeytyisi ARA:n aiemmin tekemään asunnottomuusohjelmatyöhön.*
- *Olisi väliaikainen ratkaisu, jossa luodaan uusi toimintamalli.*
- *Jos lainsäädännössä ei ole velvoitetta asumisneuvonnan järjestämiseen, vaan järjestäminen toteutettaisiin sopimusperusteisesti, asumisneuvonnan saatavuuden parantaminen ja vakinaistamisen voivat kärsiä.*
- *Asumisneuvonnan kehittäminen voisi jossain tapauksessa jäädä osittain riippumaan kuntien halukkuudesta ja aktiivisuudesta. Toisaalta rahoitus toiminee hyvänä kannustimena.*

4.4. Asumisneuvonnan vahvistaminen ja kehittäminen ilman lakisääteistämistä

Asumisneuvonnalla voidaan tälläkin hetkellä nähdä olevan monia vahvuuksia ja etuja, joten työryhmä pohti työssään lakisääteistämisen lisäksi myös muita mahdollisuuksia toteuttaa niitä tavoitteita, joihin asumisneuvonnan lakisääteistämällä tähdätään. Asumisneuvonnan lakisääteistämisen tärkeimpänä tavoitteena voidaan pitää asumisneuvonnan saatavuuden parantamista, sen vakiinnuttamista ja riittävän rahoituksen varmistamista. Koska asumisneuvonnan lakisääteistämiseen liittyy useita haasteita, jotka liittyvät muun muassa toimijoiden moninaisuuteen ja vaihteleviin toimintatapoihin, myös lakisääteistämisen vaihtoehtoja on syytä tarkastella.

Asumisneuvonnan kehittämiselle asetettujen tavoitteiden mukaan suurin tarve asumisneuvonnan lisäämiselle on kasvukeskuksissa ja yksityisten vuokranantajien asuntokannassa. Näihin tarpeisiin pystytään vastaamaan osin lisäämällä sosiaalitoimen puolella tehtävää asumissosiaalista työtä. Asumisneuvontaa olisi sen moninaisuuden vuoksi perusteltua jatkossakin rahoittaa yhtäältä ympäristöministeriön hallinnonalalla ARA-kantaan kohdistuvana ja toisaalta yleisenä myös yksityiseen vuokra-asuntokantaan ulottuvana sosiaalihuollon toimintana, joka kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. ARA:n asumisneuvoja-avustus jatkuisi ja sosiaali- ja terveysministeriölle tulisi varmistaa vastaavanlainen rahoitus. Lisäksi tulisi jatkaa STEA:n tukemaa järjestöjen tekemää asumisohjausta.

Nykytilassa asumisneuvonnan vahvuutena nähdään sen eri toteuttamistapojen joustavuus, joka mahdollistaa eri kuntien ja eri alueiden toimintaympäristöjen omien toimintatapojen huomioon ottamisen ja joustavat toimintatavat. Asumisneuvonnan kehittäminen ilman lakisääteistämistä turvaisi asumisneuvonnan kentän moninaisuuden säilymisen, mutta ei ratkaisisi kaikkia toimintaan nykyisellään liittyviä haasteita tai ongelmia. Lisäksi tuleva sote-uudistus aiheuttaa haasteita sosiaalitoimessa tehtävän asumissosiaalisen työn ja asumisneuvonnan tehtäväkentälle. Esimerkiksi asumisneuvonnan käsitteet tulisi määritellä ja tiedonvaihto saattaa vaatia sääntelyä, vaikka sosiaalihuollon ulkopuolella tehtävää asumisneuvontaa ei lakisääteistettäisi.



Asumisneuvontaa voitaisiin vahvistaa kunnissa vahvemman tieto-ohjauksen ja koulutuksen keinoin. Valtio voisi esimerkiksi ARA:n kautta ottaa nykyistä suurempaa roolia muun muassa tieto-ohjauksen ja asumisneuvojen koulutuksen tarjoamisen kautta. Myös asumisneuvonnan nykyisen avustuksen turvaamisen ja kehittämisen myötä asumisneuvonnan ohjausta voitaisiin vahvistaa valtion tasolta.

Yksi tapa kehittää asumisneuvontaa ilman lainsäädäntöä olisi tehdä asiassa valtioneuvoston periaatepäätös, jossa linjattaisiin asumisneuvonnan kehittämistä ja rahoituksen jatkuvuutta. Valtioneuvoston periaatepäätöksellä annetaan valtionhallinnolle ohjeita ja suuntaviivoja asioiden valmistelulle. Periaatepäätökset ovat luonteeltaan poliittisia kannanottoja, jotka sitovat sitä hallitusta, jota on ne hyväksynyt.

Plussat:

- *Asumisneuvonnan nykyisen monien eri järjestämistapojen ja joustavuuden säilyttäminen.*
- *Asumisneuvonnan lisääminen siellä, missä tarve on suurin, vapaaehtoisin keinoin rahoitusta lisäämällä.*

Miinukset:

- *Asumisneuvonnalla ei olisi lakisääteisyden tuomaa suojaa eikä lakisääteisen toiminnan roolia.*
- *Jos millään taholla ei ole velvollisuutta asumisneuvonnan järjestämiseen, asumisneuvonnan saatavuuden parantaminen ja vahvistaminen voi kärsiä.*
- *Rahoituksen saaminen ja pysyvyys olisi epävarmempaa ilman lakisääteisyyttä. Esimerkiksi hyvinvointialueen rahoituksen ollessa niukkaa, tulee sen turvata ensin lakisääteiset palvelut.*
- *Hankkeiden tai erillisten ohjelmien kautta kehittäminen ei aina tuota pysyviin toimintarakenteisiin kiinnittyviä ratkaisuja.*
- *Ei poista nykyisen järjestelmän haasteita ja ongelmia esimerkiksi tiedon kulkuun tai käyttöön liittyvien asioiden osalta.*
- *Vaihtoehtoon päätyminen ei toteuttaisi hallitusohjelman tarjoamaa mahdollisuutta kehittää lakisääteistä asumisneuvontaa*



5. Yhteenveto ja johtopäätökset

Työryhmä esittää yhteenvetona ja johtopäätöksinä seuraavaa:

- Nykyinen tapa tarjota asumisneuvontaa on monipuolinen ja vaihteleva ja kunkin tahon ja kunnan tarpeisiin ajan saatossa muotoutunut. Joustavuus mahdollistaa olosuhteiden paremman huomioon ottamisen, mutta se myös vaikeuttaa asumisneuvonnan valtakunnallista ja keskitettyä kehittämistä ja laajentamista.
- Asumisneuvonnan nykyinen saatavuus ja kattavuus eivät kuitenkaan ole riittäviä. Asumisneuvonnan lakisääteistämisen tavoitteena tulisi olla vakiinnuttaa ja parantaa asumisneuvonnan saatavuutta etenkin kasvukeskuksissa. Suurin osa ryhmän jäsenistä kannatti asumisneuvonnan lakisääteistämistä.
- Asumisneuvonnan eri käsitteitä on pyritty määrittelemään raportissa. Raportissa on pyritty selkiyttämään asumisneuvonnan rajapintoja toisaalta viranomaistyönä jo tehtävään sosiaalihuollon asumissosiaaliseen työhön ja pääosin järjestötoimijoiden tekemään asumisohjaukseen.
- Työryhmä on hahmotellut erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja asumisneuvonnan kehittämiseksi ja lakisääteistämiseksi. Työryhmä on jakanut vaihtoehdot sen mukaan, mikä taho olisi asumisneuvonnan pääasiallisessa järjestämis- tai organisointivastuussa. Työryhmän esiin nostamat vaihtoehdot järjestämisvastuullisiksi tai koordinoiviksi tahoiksi ovat tulevat hyvinvointialueet, kunnat, ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. Lisäksi työryhmä tarkasteli nykyisen mallin kehittämisen mahdollisuuksia ilman lakisääteistämistä. Jokaiseen vaihtoehtoon liittyy edelleen avoimia asioita, eikä työryhmän työn puitteissa ollut mahdollista tehdä esimerkiksi kattavaa kustannusvertailua eri vaihtoehtojen välillä.
- Työryhmä katsoi, että erityisryhmien asemaa tulisi parantaa säilyttämällä ja vahvistamalla nykyistä, kolmannen sektorin järjestämää asumisohjausta. Järjestöjen antaman asumisohjauksen säilyttäminen on tärkeää ja uudistuksessa on mahdollisuuksien mukaan turvattava järjestöjen erillirahoitus (STEA-avustukset) myös jatkossa lakisääteisten asumisneuvontapalveluiden rinnalla ja tukena.
- Lakisääteistäminen lisää jokaisessa vaihtoehdoissa viranomaisten tehtäviä ja vaatii lisäresursseja ja rahoitusta. Hallitusohjelman mukaan pysyviä menoja lisätään hallituksen päätöksin 1230 miljoonaa euroa vuoden 2023 tasolla verrattuna kevään 2019 tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan. Hallitusohjelman liitteessä 11 (s. 202) on eritelty asuntopolitiikan osalle tulevat pysyvät menolisäykset, joista 9,3 miljoonaa euroa aiheutuisi asumisneuvonnan kustannuksista uutena lakisääteisenä tehtävänä. Hallitusohjelman mukaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita lisäävät tai laajentavat toimenpiteet kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita. Kynnys kuntien ja myös tulevien hyvinvointialueiden velvoittavien tehtävien lisäämiseen on siksi sängen korkea.



- Kaikista työryhmän tarkastelemista vaihtoehtoista oli löydettävissä niin plussia kuin miinuksia. Osa työryhmän jäsenistä piti asumisneuvonnan lakisääteistämistä hyvinvointialueen tehtäväksi tarkoituksenmukaisimpana vaihtoehtona. Osa työryhmästä taas näki kunnan järjestämisvaihtoehdon parhaana ja luontevimpana kehityssuuntana, osa taas ARA:n koordinoiman sopimusmallin. Osa jäsenistä näki, että tässä muutostilanteessa ei olisi perusteltua edetä missään esitellyistä lakisääteistämisen vaihtoehtoista ja kannatti neljättä vaihtoehtoa, eli asumisneuvonnan kehittämistä ilman lakisääteistämistä. Lisäksi työryhmässä osa jäsenistä oli sitä mieltä, että koska asumisneuvonnan lakisääteistäminen hyvinvointialueen tai kunnan tehtäväksi ei tässä muuttuvassa toimintaympäristössä ole mahdollista, olisi ARA:n koordinoima sopimusmalli tai lakisääteistämättä jättäminen paras vaihtoehto.
- Vuoden 2023 alusta aloittavien hyvinvointialueiden rooli on vasta muovautumassa. Myös kuntien asema sote-uudistuksen jälkeen merkitsee tuntuvia muutoksia kuntien tulevaan toimintaan. Näillä menossa olevilla muutoksilla on keskeinen merkitys arvioitaessa asumisneuvonnan lakisääteistämisen edellytyksiä. Myös menossa olevalla sosiaaliturvan uudistamisella asumisen tukien osalta on olennainen vaikutus siihen, miten kohtuuhintainen asuminen voidaan turvata. Näin ollen asumisneuvonnan säätäminen joko muutoksessa olevan peruskunnan tai tulevien hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle saattaisi aiheuttaa haasteita. Asumisneuvonnan lakisääteistämistä kunnan tai hyvinvointialueen vastuulle saattaisi olla tarkoituksenmukaisempaa tarkastella uudestaan 2020-luvun jälkipuolella, jolloin kuntien ja hyvinvointialueiden toiminta on vakiintunut ja asumisen tukiinkin liittyvä sosiaaliturvauudistus on toteutunut.
- Yhtenä vaihtoehtona esitettiin näin ollen myös niin sanottua kaksivaiheista mallia. Ensimmäisessä vaiheessa säädettäisiin määräaikainen kokeilu- ja kehittämislaki asumisneuvonnan järjestämisestä, joka perustuisi valtion ja kuntien väliseen sopimukseen sekä valtion sopimuksen mukaisesta toiminnasta maksamaan korvaukseen (ARA:n koordinoima sopimusmalli). Ennen lakisääteistämisen toiseen vaiheeseen siirtymistä olisi olennaista arvioida ensimmäisen vaiheen kokemuksia ja sen vaikutuksista sekä sitä, miten edellä mainitulla tavalla onnistuttiin laajentamaan asumisneuvontapalvelua kaikkiin asumismuotoihin ulottuvaksi. Saadun kokemus- ja tilannekuvatiedon pohjalta voitaisiin lisäksi arvioida uudelleen, millä järjestämistaholla olisi parhaat edellytykset turvata asumisen ongelmien ehkäisemiseksi tehtävän asumisneuvontatyön sisällöllinen kehittäminen ja toimijoiden välinen laaja yhteistyö. Lisäksi toisessa vaiheessa voitaisiin tarkastella myös muita, mahdollisia esiin tulleita järjestämisen vaihtoehtoja.
- Työryhmä katsoo, että työryhmän loppuraportti tulisi laittaa lausuntokierrokselle, jotta työryhmän kartoittamiin vaihtoehtoihin saataisiin laajan toimijakentän näkemyksiä.



Lähteet

Asumisneuvonta Suomessa, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 2/2019

Asumisneuvonta – asukkaan ja asuinyhteisön tukena, Ympäristöministeriö, 2003

Asunnottomuus 2020, ARA:n selvitys 2/2021

Neuvokkaasti palveluiden piiriin – asumisneuvonta asumisen mahdollistajana, Asumisneuvontakyselyn yhteenvetoraportti, Verkostokehittäjät 2020

Tiekartta 2030, Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019/41

Vuokra-asukkaiden talousongelmien ehkäiseminen - kokeiluhankkeen (ASTA-hanke) ulkoinen arviointi, Owal Group Oy 2021

ARA:n selvitys 1/2019: ARA-asuntokannan kehitys 2000-luvulla

Tykkyläinen Saira (2017): Asumisneuvonnan vaikutus nuorten itsenäiseen ja vakaaseen asumiseen

Jari Karppinen (2020): Varmista asumisen turva! Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelman (AUNE) loppuraportti, Kehittämissosiuuskunta Avainväki

Susanna Hyväri (2016): Asumissosiaalinen työ arjen tukena ja osallisuuden vahvistajana, julkaisussa Sosiaaliohjaus -- lähtökohtia ja käytäntöjä