

Erityisryhmien investointiavustusjärjestelmän toimivuus

Olli Oosi, Mia Toivanen ja Saira Eskola

Erityisryhmien investointiavustusjärjestelmän toimivuus

Olli Oosi, Mia Toivanen ja Saira Eskola



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 14 | 2014
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Marianne Laune

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2014

ISBN 978-952-11-4312-0 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) myöntää valtion varoista avustuksia erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi. Näitä investointiavustuksia myönnetään erityisryhmiin kuuluville henkilöille tarkoitettujen vuokratalojen ja -asuntojen rakentamista, hankkimista ja perusparantamista varten. Investointiavustuksia on myönnetty vuodesta 2005 lähtien. Niitä voivat saada kunnat ja muut julkisyhteisöt, ARAn nimeämät yleishyödylliset asuntoyhteisöt sekä näiden määräysvallassa olevat osakeyhtiöt ja asunto-osakeyhtiöt. Avustusten tavoitteena on lisätä erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden asumistarpeisiin soveltuvien ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisten vuokra-asuntojen tarjontaa. Avustuksilla rahoitetaan erityisryhmäasunnoissa tarvittavista erityisistä tila- tai varusteratkaisuista aiheutuvia lisäkustannuksia.

Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa todetaan, että valtion korjaus-, energia- ja investointiavustusten vaikuttavuutta ja kohdentumista arvioidaan. Tässä selvityksessä on kartoitettu ARAn myöntämien investointiavustusten käyttöä ja vaikuttavuutta. Tarkasteltavia kysymyksiä ovat olleet esimerkiksi seuraavat: Miten avustusten haku- ja myöntämiskäytäntö on toiminut ARAn sisällä sekä suhteessa tuen hakijoihin, kuntiin ja muihin viranomaisiin? Onko myönnettyillä avustuksilla saavutettu avustusjärjestelmälle asetetut tavoitteet? Ovatko avustusta saaneet kohteet olleet erityisryhmille sopivia, laadukkaita ja kustannuksiltaan kohtuullisia sekä pitkäkestoiseen tarpeeseen vastaavia?

Selvityksessä on tarkasteltu vuosina 2008–2013 myönnettyjä investointiavustuksia ja keskeisiä avustuksen kohderyhmiä, kuten asunnottomat, kehitysvammaiset, mielenterveyskuntoutujat, muistisairaat vanhukset ja opiskelijat. Myös muutama kooltaan ja sijainniltaan erilainen kunta on mukana arvioinnissa.

Selvityksen ovat tehneet senior partner Olli Oosi ja partner Mia Toivanen Owl Group Oy:stä sekä asiantuntija Saila Eskola PTCServices Oy:stä. Selvityksen ohjausryhmään ovat kuuluneet asuntoneuvos Raija Hynynen ja hallitussihteeri Ville Koponen ympäristöministeriöstä sekä erityisasiantuntija Saara Nyssölä ARasta.

Toukokuussa 2014

Raija Hynynen
Asuntoneuvos

Ville Koponen
Hallitussihteeri

SISÄLLYS

Esipuhe	3
1 Johdanto	7
2 Johtopäätökset ja suositukset	8
3 Selvityksen tehtävä, toteutus ja aineistot	13
4 Avustukset ja niiden käyttö	16
4.1 Avustusjärjestelmän tavoitteet	16
4.2 Avustusprosessi	18
4.3 Avustuksen käyttö	19
5 Havainnot avustusprosessin toimivuudesta	23
5.1 Kuntien kokemus prosessin toimivuudesta	23
5.2 Hakijoiden näkökulma ARAn avustusprosessiin	26
5.3 Viranomaisvaatimusten huomioon ottaminen ARAn prosessissa	28
6 Avustettujen kohteiden käyttö, kustannusten kohtuullisuus ja taloudellinen toimivuus	29
6.1 Kohteiden sopivuus	29
6.2 Kohteiden tarkoituksenmukainen käyttö	30
6.3 Kohteiden valvonta	31
6.4 Kustannusten kohtuullisuus ja taloudellinen toimivuus	32
7 Avustusjärjestelmän tehokkuus ja vaikuttavuus	33
7.1 Tavoitteiden saavuttaminen yleisesti	33
7.2 Vaikuttavuus kohderyhmittäin	37
7.3 Tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämisen keinot	42
8 Investointiavustusten kilpailunäkökulma	46
9 Kuntatapaukset	48
9.1 Vantaa	48
9.2 Tampere	51
9.3 Joensuu	53
9.4 Kerava	55
9.5 Posio	56
9.6 Pori	58
9.7 Lahti	60
Lähteet	63
Liite I: Investointiavustusten kohdentuminen ja tiedot käsittelijöittäin/ maakunnittain	65
Kuvailulehti	67
Presentationsblad	68

1 Johdanto

Ympäristöministeriö on tilannut Owl Group Oy:ltä selvityksen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (jatkossa ARA) myöntämistä avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (jatkossa erityisryhmien investointiavustus). Selvityksen ovat tehneet Olli Oosi, Mia Toivanen ja Saila Eskola.

Selvityksessä on keskitytty vuosiin 2008-2013, ja selvityksen tekijöiden käytettävissä olleet tiedot kohteista koskevat tätä ajanjaksoa. Selvitys pohjautuu pääasiassa laajaan joukkoon keskeisten sidosryhmien haastatteluja. Tämä on oleellista, koska selvityksen kysymykset kietoutuvat toisiinsa ja vaativat kokonaisvaltaista analyysiä yhdessä tuen hakijoiden, kuntien ja sidosryhmien kanssa.

Selvityksen näkökulmana on, miten erityisryhmien investointiavustuksen toimivuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta voitaisiin lisätä. Raportin 2 luvussa esitetään selvityksen laatijoiden johtopäätökset ja toimenpidesuosituksia. Tämän jälkeen seuraavat niitä perustelevat osiot. Raportin 3 luvussa esitetään selvityksen kysymykset ja aineistot tiivistetysti. Raportin 4 luvussa kuvataan selvityksen kohdetta eli erityisryhmien investointiavustusjärjestelmää.

Selvityksessä toteutettujen haastattelujen havaintoja esitetään teemoittain raportin 5–7 luvuissa. Nämä luvut sisältävät haastatteluhavaintojen yhteenvetoa ja alustavaa analyysiä. Selvitystiimin omat johtopäätökset esitetään kuitenkin 2 luvussa. Raportin 8 luvussa analysoidaan lyhyesti investointiavustusten kilpailunäkökulmaa. Raportin 9 luvussa esitetään valittujen tapaustutkimuskuntien tilannetta seikkaperäisemmin. Tapaustutkimuksissa esitetyt näkemykset on anonymisoitu osaksi muita lukuja.

2 Johtopäätökset ja suositukset

Avustusjärjestelmän toimivuus kokonaisuudessaan

Avustusjärjestelmän vaikuttavuus on merkittävä: peräti 90 prosenttia kuulluista sidosryhmistä katsoo, että ilman avustusta vastaavanlaiset kohtuuhintaiset erityisryhmien asumiskohteet eivät tulisi toteutetuiksi tai olisivat vastaavilla laadullisilla ratkaisuilla asumiskustannuksiltaan kalliimmat. Kuntien nykyinen taloustilanne ja toimintaympäristön muutokset vaikuttavat myös erityisryhmien asuntotuotannon suunnitteluun. Kunnilla ei olisi tässä tilanteessa resursseja vastata palvelurakenteen muutokseen ilman avustusinstrumenttia.

Avustusjärjestelmän tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen vaikuttavat olennaisena osana kohderyhmien tarpeiden täsmällinen määrittely, yhteistyö eri toimijoiden välillä kussakin kohteessa, asukasvalinnan sujuvuus ja osaltaan myös kohteiden suunnittelujärjestelmää määrittävät tekijät. Kohderyhmä- ja tarvekohtaisten määrittelyjen avulla ARAn käsittelyprosessia on sujuvoitettu ja tehostettu. ARAn ja hakijoiden välinen prosessi toimii hyvin silloin, kun molemmat osapuolet ovat aktiivisia riittävän aikaisin. ARAn sisällä tehostamispotentiaali liittyy hankemenettelyjen sähköistämiseen osana ARAn muuta kehittämistyötä. Näihin ei oteta tässä selvityksessä erikseen kantaa.

Avustusprosessin aikaistaminen ja kuntien tarvearvioinnin kehittäminen ovat keskeisiä keinoja lisätä prosessin kokonaistehokkuutta ja vaikuttavuutta. Nykyistä joustavampi avustusmäärän arviointi on myös yksi keino avustusprosessin kokonaistehokkuuden lisäämiseen. Avustuksilla on mahdollistettu asuntojen varustetaso huomioon ottaen varsin kohtuuhintainen asuminen. Merkkejä on myös siitä, että avustusprosenttien osalta joissakin tilanteissa riittäisi pienempi avustusmäärä. Toisaalta joissakin tilanteissa on nähtävissä, että tarvittaisiin vielä suurempaa avustusprosenttia. Olemassa olevasta vuokratasosta ei ole edes kattavan haastatteluotannon avulla saatavissa sellaista tarkkaa tietoa, joka mahdollistaisi tilastollisen analyysin. Tämä tulee tulevaisuudessa mahdolliseksi omakustannusvuokrien valvonnan siirryttyä ARAlle.

Suositus I. Avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetussa laissa (1281/2004) voitaisiin luopua lain 3 §:n 4 ja 5 kohdissa tarkoitettua kohderyhmäkohtaisesta enimmäisavustusprosentista ja sitoa avustusprosentti pelkääntään tila- ja tarveluokitteluun ja asumiskustannusten kohtuullisuuteen. Tämä lisäisi kohderyhmille suunnattua joustavuutta, mutta edellyttäisi alkuvaiheessa erityistä huolellisuutta, prosessien muuttamista sekä muutoksista tiedottamista hakijoille. Tämä mahdollistaisi myös avustusprosentin kriittisemmän ja tapauskohtaisemman arvioinnin ja harkinnan.

Toinen vaihtoehto lisätä avustusjärjestelmän joustavuutta olisi säätää laissa ainoastaan tietystä enimmäisavustusprosentista ja tähän enimmäisprosenttiin liittyvistä tila- ja varustetasoa koskevista vaatimuksista. ARA vastaisi tukikelpoisuusluokkien määrittelystä muuten.

Toinen näkökulma, joka parantaisi ARAn hankekäsittelyn sujuvuutta ja ARAn mahdollisuuksia toimia aktiivisesti yhteistyössä kuntien kanssa ja tukea erityisryhmäasuntojen tuotantoa kunnissa, edellyttäisi sosiaali- ja terveysalan osaamisen vahvistamista ARAssa. Käytännössä vuonna 2010 tähän tehtävään nimettiin yksi erityisasiantuntija. Tämän osaamisen vahvistaminen toisi ARAlle lisää mahdollisuuksia vaikuttaa niihin järjestelmän tehokkuuden ja vaikuttavuuden keskeisiin kohtiin, joista on saatavissa lisätehokkuutta.

Suositus 2. ARAn tulisi harkita sosiaali- ja terveydenhuollon osaamisen vahvistamista. Vaihtoehtoiset tavat vahvistaa tätä osaamista ovat hankkia asiaan liittyviä osaamisen kehittämistoimenpiteitä tai vahvistaa henkilöstöresursseja. Mikäli ARA vahvistaa henkilöstöresursseja, tulisi lisäresurssin kohdistua erityisryhmien hankkeiden aktivointiin, valintaan ja seurantaan. Resurssin tulisi painottua hankekäsittelyn lisäksi erityisesti kuntien kanssa tehtävään yhteistyöhön.

Haku- ja myöntämiskäytännön toimivuus kokonaisuudessaan

Investointiavustusten haku- ja myöntämiskäytäntö ARAssa on pääsääntöisesti toimiva. Tätä tukee hakijoilta ja kunnilta saatu palaute. Keskeisimmät kriittiset osa-alueet liittyvät hakukäytäntöjen vaihteluun ARAn eri käsittelijöiden välillä, ARAn päätösten yhdenmukaiseen perusteluun sekä hakuaikataulun aikaistamiseen. Aikaistaminen tarkoittaa, että haku olisi toteutettavissa syksyllä siten, että se mahdollistaisi hankkeiden käynnistämisen keväällä kaikkien kohteiden osalta. Hakijoiden kaipaama kaksinkertainen haku ei selvitystiimin käsityksen mukaan ole nykyisillä resursseilla mahdollista ja edellyttäisi ARAn resurssilisäystä. Jatkuva haku puolestaan ei ole mahdollista, koska se ei turvaisi hankkeiden yhdenmukaista käsittelyä ja mielekkään kokonaisnäkömyksen saamista.

Suositus 3. Ympäristöministeriön tulisi yhdessä ARAn kanssa pyrkiä muuttamaan hankkeiden käsittelyprosessia niin, että hankkeiden käsittely ajoittuisi syksyyn. Näin kaikki tarvittavat päätökset hankkeiden käynnistämiseksi tehtäisiin mahdollisimman aikaisin, esimerkiksi heti alkuvuodesta.

Hakuohjeistus tulisi jatkossa toimittaa hakijoille jo ennen kesää, koska hakuohjeiden julkistamisella on merkitystä hakuprosessin käynnistämiseen kunnissa.

Hakuprosessi tuntuu toimineen parhaiten tilanteissa, joissa hakijat ovat olleet aktiivisesti vuoropuhelussa ARAn kanssa ja ARA on toisaalta seurannut ja tunnistanut kuntien tarpeet ja tilanteet. Näissä tapauksissa myös kohteiden toteutus on koettu molempien osapuolten kannalta joustavaksi. Nykyisillä resursseilla ARAlla on kuitenkin vain rajallisesti mahdollisuuksia tämentyypiseen aktiiviseen vuoropuheluun kuntien kanssa.

Suositus 4. ARAn tulisi edelleen toimia aktiivisesti suhteessa hakijoihin ja varmistaa hakemusten aseoituminen osana kuntien erityisryhmien asuntotuotannon kokonaisuohjelmaa. Tähän suuntaan on edetty sekä ARAn että kuntien toimesta.

Tämä edellyttää myös kunnilta entistä parempia erityisryhmien tarvearvioita sekä prosesseja, joissa asuntotoimi, sosiaali- ja terveystoimi ja kaavoitus luovat erityisryhmien asuntotuotantoon ja tätä tukevaan palvelutuotantoon pitkän tähtäimen suunnittelua.

Kohteiden soveltuvuus tarpeisiin

Erityisryhmien kokonaisvaltainen asumisen suunnittelu on tarkentunut kunnissa viime vuosina. Selvityksessä tarkastelluista kunnista edelläkävijät ovat aloittaneet prosessin täsmentämisen viime vuosina. Kuntien rooli avustusprosessissa on keskeinen, ja erityisryhmien asumisen kokonaisvaltaisessa suunnittelussa (asuminen, tonttipolitiikka, palvelutuotanto) on kunnissa vielä jonkin verran kehitettävää. Kuntien ja hakijoiden kokemus on, että kohteiden suunnitteluvaiheessa kohdataan ajoittain edelleen yllätyksiä.

Suositus 5. Kuntien ja hakijoiden tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota kohderyhmien tarpeiden arviointiin yksilöllisesti. Oleellista on sellaisten prosessien luominen kuntatasolla, jotka mahdollistavat erityisryhmän asumisen ja palvelutarjonnan pitkäjänteisen suunnittelun.

Avustetut kohteet ovat pääsääntöisesti kohderyhmilleen sopivia sekä laadukkaita useiden valtakunnallisissa laatusuosituksissa mainittujen tekijöiden mukaan. Nämä laatutekijät ovat kanavoituneet ARAn hankkeita koskevaan ohjeistukseen. Selvityksen keskeinen kriittinen havainto liittyy tarkastelujaksolla tulleeeseen vaatimukseen, jonka mukaan erityisryhmien asuntoja ei saa sijoittaa samaan rakennuskokonaisuuteen tai samalle tontille. Kerättyjen näkemysten mukaan osa kunnista tai muista kohteiden toteuttajista ymmärtää tämän vaatimuksen perustelut, mutta katsoo, että ohjeistuksen ei tulisi olla ehdoton. Mikäli tarkastelujaksolla toteutettuja kohteita katsotaan tämän laatukriteerin näkökulmasta, voidaan todeta, ettei tämä kriteeri ole toteutunut. Vastaavasti kriteerin käyttöönoton jälkeen rakennetut kohteet vastaavat myös tätä asumisen laadun osatekijää.

Voimakas kritiikki on viite kahdesta asiasta: Ensinnäkin se kertoo siitä, että vastaajat eivät tunnista ohjeen tietoperustetta. Ohjeistuksen taustalla ovat esimerkiksi YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (artikla 19, eläminen itsenäisesti ja osallisuus yhteisössä), Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma ja Euroopan unionin perusoikeusasiakirja (artiklat 20, 21 ja 26) sekä valtioneuvoston periaatepäätökset 21.1.2010 ja 8.11.2012. Toiseksi voimakas kritiikki, jota on perusteltu ohjeen mukaisten ratkaisujen vaikutuksilla palvelutuotannon kustannuksiin, heijastaa palvelutuotannon vaihtoehtoisten järjestämistapojen ohuutta.

Kohderyhmien osallistaminen kohteiden suunnitteluun ja kohderyhmien palautteen seuranta on vielä vaihtelevaa, ja tähän olisi syytä kiinnittää jatkossa huomiota.

Suositus 6. Ympäristöministeriön tulisi yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön ja Kuntaliiton kanssa edistää erityisryhmien asumista tukevan palvelutuotannon uudenlaisen analyysin ja suunnittelun kehittämishankkeita ja tarjota asian tueksi informaatio-ohjausta.

Viranomaisvaatimusten huomioon ottaminen

Ympäristöministeriön ohjaus ARAn suuntaan on toiminut ohjauskirjeiden avulla kohtuullisen hyvin. Jäljempänä esitettävät eräät kehittämissuositukset vaikuttavat myös ohjeistukseen. Viranomaisten ohjeistukset ja erityisryhmien asumista koskevat valtioneuvoston periaatepäätökset tulevat nykyisessä ohjauskäytännössä ja ARAn ohjeistuksessa varsin hyvin huomioon otetuiksi. Kunnat eivät sinänsä pysty yksityiskohtaisesti erottelemaan ARAn ja muiden viranomaisten suosituksia, vaan kokevat kokonaisohjeistuksen raskaaksi ja tulkitsevat tämän helposti ARAn prosessin ongelmaksi, vaikka kaikki näistä ohjeista eivät olekaan ARAn antamia.

Avustusprosentit ja -määrät

Avustusprosentit ja -määrät eivät aina ole olleet oikeassa suhteessa kohteiden laajuuteen ja kustannuksiin sekä vuokran kohtuullisuuteen ja erityisryhmään kuuluvien vuokranmaksukykyyn. Eräissä kohteissa on havaittavissa, että niihin on hakemusvaiheessa sisällytetty sellaisia varustelutasoja, joilla on pyritty saavuttamaan tietty enimmäisavustusprosentti, vaikka kohde olisi ollut mahdollista suunnitella tai toteuttaa toisellakin tavalla. Vastaavasti eräillä kohderyhmillä, kuten kehitysvammaisilla, asunnottomilla tai pienituloisilla vanhuksilla sekä erityistukea tarvitsevilla nuorilla, voi ajoittain olla tilanteita, joissa enimmäisavustusprosentti ei riitä takaamaan asumiskustannusten kohtuullisuutta suhteessa vuokranmaksukykyyn.

Kohteiden kustannusten kohtuullisuus

Avustetut kohteet ovat kustannuksiltaan varsin kohtuullisia suhteessa kohderyhmien vuokranmaksukykyyn. Menetelmällisten rajoitteiden takia selvityksessä ei ole ollut käytettävissä valtakunnallisia tietoja erityisryhmien asumisen tämänhetkisestä vuokratasosta. Käytännössä vuokran taso on tapaustutkimusalueilla samalla tasolla tai hieman kalliimpi kuin muun valtion tukeman ARA-tuotannon. Kelan asumistuen osalta hyväksyttävistä menoista, ”Kela-normista”, on tullut suunnittelua ohjaava tekijä. Haastatteluista voidaan myös havaita, että tietoisuus vuokratukustannuksista vaihtelee eri alueilla. Eräissä yksittäistapauksissa vuokraa on avustuksella saatu merkittävästi keskimääräistä vuokratasoa ja Kelan hyväksymiä asumistuen enimmäiskustannuksia alhaisemmaksi.

Kohteiden tarkoituksenmukainen käyttö

Avustetut kohteet ovat selvityshetkellä olleet kohtuullisen hyvin tarkoituksenmukaisessa käytössä. Tätä edesauttavat kohderyhmien tarpeiden onnistunut arviointi ja pitkäjänteinen yhteistyö kunnan ja ARAn välillä. Käytännössä useilla tapaustutkimusalueilla on jouduttu tekemään käyttötarkoituksen muutoshakemuksia, joiden myötä kohteiden käyttökapasiteettia on saatu nostettua. Samoin valvonta on paljastanut tilanteita, joissa tiettyjen kohteiden asukasryhmä ei ole ollut avustuspäätöksen mukainen tai kohteissa on ollut tyhjäkäyttöä. Nämä voivat johtua kuntien puutteellisista tarvearvioinneista tai toimijoiden suuresta määrästä.

Kohderyhmissä on aina ”rajatapauksia” siinä mielessä, että asukkaiden toimintakyky on vaihteleva. Lisäksi haastatteluissa on mainittu, että rajatapauksia on aina ja näihin rajatapauksiin toivotaan joustoa, joka mahdollistaisi käyttökapasiteetin ylläpitämisen. Tämä koskee erityisesti pieniä kuntia.

Kohteiden taloudellinen toimivuus

Avustetut kohteet ovat usein kokonaiskustannuksiltaan kohtuullisia nimenomaan avustuksen myötä. Lähes kaikki selvityksessä kuullut vastaajaryhmät ovat tätä mieltä. Kohteiden taloudellinen toimivuus pitkällä aikajänteellä on haastava, mikä johtuu lainanlyhennysten takapainotteisuudesta avustukseen liittyvässä korkotukilainainstrumentissa. Useat toimijat esittävätkin arvioita siitä, että lainanlyhennyskäytäntöjä tulisi siirtää tasalyhenteisiksi tai etupainotteisiksi, mikä mahdollistaisi kohteiden paremman taloudellisen toimivuuden. Tämä selvitys on kohdistunut erityisryhmien avustusinstrumenttiin, eikä selvityksessä ole ollut mahdollista ottaa kantaa avustusjärjestelmän taustalla olevaan sosiaalisen asuntotuotannon korkotukilainoitusmekanismiin.

Kohteiden valvonta

Kohteiden valvontaa toteuttavat ARA ja kuntien omavalvonta. Toimijat kokevat valvonnan olevan kohtuullisella tasolla, mutta valvonnan tuottama tieto tai tiedon jakaminen vaihtelevat kuntatasolla. ARAn toteuttama kohteiden valvonta koetaan riittäväksi.

3 Selvityksen tehtävä, toteutus ja aineistot

Selvitystehtävä

Selvitystyön tavoitteena on ollut selvittää Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAn myöntämien investointiavustusten kohdentumista, kustannuksia ja vaikuttavuutta. Tässä tarkoituksessa on käsitelty avustusjärjeltelmään liittyvien käytäntöjen toimivuutta, järjestelmälle asetettujen tavoitteiden saavuttamista sekä avustusta saaneiden asuntokohteiden tarkoituksenmukaisuutta. Selvitys kohdentuu vuosina 2008–2013 myönnettyihin avustuksiin.

Selvityksellä on vastattu seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko avustusjärjestelmälle esimerkiksi laissa ja ympäristöministeriön ohjeissa asetetut tavoitteet saavutettu? Ovatko ympäristöministeriön ohjeet avustusten myöntämisestä olleet riittävät tavoitteiden kannalta?
2. Miten avustusten haku- ja myöntämiskäytäntö on toiminut ARAn sisällä sekä suhteessa tuenhakijoihin ja kuntiin?
3. Miten avustuskäytännöissä on otettu huomioon muut viranomaisvaatimukset, kuten rakennus-, pelastus- ja terveysturvallisuuden näkemykset sekä Valviran ja aluehallintovirastojen asettamat vaatimukset? Entä kuntien tarvearviot, palvelustrategiat ja vastaavat erityisryhmien osalta?
4. Ovatko avustetut kohteet olleet sopivia (ottaen huomioon muun muassa asukkaiden tarpeet, kohteiden sijainnin ja ominaisuudet), laadultaan hyviä ja pitkäaikaisessa käytössä kyseisten kohderyhmien kannalta?
5. Ovatko avustusprosentit ja -määrät olleet oikeassa suhteessa kohteen laajuuteen ja kustannuksiin, vuokran kohtuullisuuteen ja erityisryhmään kuuluvien vuokranmaksukykyyn?
6. Ovatko avustetut kohteet tulleet avustuksen tarkoituksen mukaiseen käyttöön ja pysyneet tässä käytössä täysimääräisesti? Ovatko avustetut kohteet olleet kustannuksiltaan kohtuullisia ja taloudellisesti toimivia myös pitkällä aikavälillä?
7. Millainen kohteiden valvonta on ja onko se ollut riittävää (esimerkiksi asuntojen käyttö ja niistä perittävä omakustannusvuokra)?
8. Miten avustusjärjestelmä toimii kokonaisuudessaan? Millainen sen vaikuttavuus on? Kuinka järjestelmän tehokkuutta ja vaikuttavuutta voitaisiin lisätä?

Aineistot

Selvitykselle asetettuihin kysymyksiin on vastattu analysoimalla olemassa olevia aineistoja sekä hyödyntämällä laajaa haastatteluotantaa. Seuraavassa on listattu selvitystyössä käytetyt aineistot. Niitä on kuvattu tarkemmin listauksen jälkeen.

- Aineistoanalyysi kattaen muun muassa lain, ympäristöministeriön ohjeet ja ARAn lausunnot hakemuksiin
- Alkuvaiheen syventävät haastattelut
- Avustuksen hakijoiden haastattelut
- Kuntien tapaustutkimukset, jotka kattavat seitsemän kuntaa
- Sähköinen kysely tuen saajille

Aineistoanalyysillä pyrittiin luomaan kattava kuva ARAn erityisryhmille suunnatun avustusjärjestelmän taustasta, tavoitteista, toteutusprosessista ja toimintatavoista. Keskeisinä tietolähteinä tässä toimivat ARAn avustusjärjestelmää ohjaava laki sekä ympäristöministeriön laatimat ohjauskirjeet ARAlle. Näihin perehtymällä luotiin raamit toimintamallille.

Koska tarkoituksena oli tuottaa tietoa avustusjärjestelmän toimivuudesta ja toimintatavoista, selvitystyössä käytiin läpi ARAn hakemuksiin antamat lausunnot selvityksen kohdevuosilta. Niiden avulla saatiin kokonaisnäkemys haettavista kohteista. Lisäksi keskeisenä aineistona toimi ARAn avustuksia koskeva numeerinen data; tässä keskiössä olivat tiedot hakijoista, kohdekunnista, rakennuskohteista ja saaduista avustummääristä ja -prosentteista.

Selvitystyön aluksi laadittiin kattava listaus avustusjärjestelmän kannalta keskeisistä toimijoista ja sidosryhmistä. Näillä haastatteluilla haluttiin syventää samaan aikaan käynnistyneen aineistoanalyysin tuloksia. Tähän alkuvaiheessa haastateltuun ryhmään sisällytettiin myös asiantuntijoita avustuksen kohderyhmiä edustavista järjestöistä sekä muutama avustuksen hakijoiden edustaja. Haastateltuja ryhmiä olivat

- ohjaavat tahot (4 henkilöä)
- ARAn edustajat (9 henkilöä)
- erityisryhmiä edustavat järjestöt (6 henkilöä)
- avustuksen saajat (5 henkilöä)
- kunta (1 henkilö).

Avustuksen hakijoita haastateltiin osana kuntatapaustutkimuksia. Avustuksen saajista haluttiin myös laajempi otanta, mikä toteutettiin valitsemalla 25 avustuksen saajaa sattumanvaraisesti. Näistä kullekin tehtiin henkilökohtainen haastattelu. Avustusmekanismin toimivuuden ja vaikuttavuuden ymmärryksen syventämiseksi selvitykseen sisällytettiin yhteistyössä selvitystyön ohjausryhmän kanssa valittujen kuntien tapaustutkimukset. Tähän pyrittiin valitsemaan esimerkiksi kooltaan ja maantieteelliseltä sijainniltaan erilaisia kuntia. Kunniksi valikoituivat:

- Vantaa
- Tampere
- Joensuu
- Kerava
- Posio
- Pori
- Lahti.

Erityisryhmien asumisesta kunnissa pyrittiin saamaan hyvä kokonaiskuva haastatteleamalla sekä kuntien että avustuksen saajien edustajia. Jokaisesta tapaustutkimuskunnasta haastateltiin kunnan sosiaali- ja terveyssektorin erityisryhmien palveluita vastuullisia henkilöitä, kiinteistötoimesta vastaavia henkilöitä sekä muutamaa avustuksen saajaa. Suurista kaupungeista haastateltiin yhteensä noin 11 henkilöä. Keskeisiä teemoja näissä haastatteluissa olivat

- erityisryhmien asuntotuotannon prosessit kunnissa
- ARAn investointiavustuksen toimivuus ja prosessi viiteryhmiä näkökulmasta
- palvelutuotannon toteutus
- avustuskohteet eri kohderyhmien tarpeiden näkökulmasta ja
- avustusjärjestelmään liittyvien tavoitteiden toteutuminen.

Selvitystyötä täydennettiin avustuksen saajille suunnatulla sähköisellä kyselyllä. ARAn tietokannasta saatiin tiedot 70 avustuksen saajasta, joille kysely suunnattiin. Kysely oli vastattavissa kahden viikon ajan maaliskuussa, ja vastaajia kertyi 10. Näitä vastauksia on käsitelty laadullisesti osana selvityksen muita havaintoja.

Yhteensä haastatteluja tehtiin seuraavasti:

- valtakunnallisia sidosryhmiä 19
- kuntien edustajia (tapaustutkimusten osana ja satunnaisotantana) 23
- tuen saajia 32, mukana erityyppisiä kohteita (uudistuotanto, perusparannus ja hankinta) ja eri kohderyhmiä; näiden osalta selvityksessä säilytetään anonymiteettiä.

4 Avustukset ja niiden käyttö

4.1

Avustusjärjestelmän tavoitteet

Erityisryhmien investointiavustusten taustalla on laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004, jatkossa investointiavustuslaki). Lain tavoitteena on, että erityisryhmien asuntotilanne paranisi ja sosiaalinen asuntotarjonta lisääntyisi. Avustusten tavoitteena on lisätä erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden asumistarpeisiin soveltuvien ja asukkaiden maksukykyyn nähden asumiskustannuksiltaan kohtuullisten vuokra-asuntojen tarjontaa. Avustusta myönnetään erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen rakentamiseen, perusparantamiseen ja hankintaan. Avustuksen kohderyhmiä ovat lain 3 §:ssä määritellyt asukasryhmät, joiden

1. asunto-olot ovat huonot ja tulot poikkeuksellisen pienet;
2. asuminen edellyttää tavanomaista enemmän tukipalveluita;
3. asunto-olojen järjestäminen edellyttää tukipalveluiden lisäksi merkittävästi erityisiä tila- tai varusteratkaisuja asuinrakennukseen tai asuntoon;
4. asunto-olojen järjestäminen edellyttää olosuhteiden lisäksi päihde-, mielen-terveys- tai muista vastaavista ongelmista aiheutunutta pitkään jatkunutta asunnottomuutta; tai
5. asunto-olojen järjestäminen edellyttää tukipalveluiden lisäksi poikkeuksellisen vaativia taikka kalliita tila- tai varusteratkaisuja asuinrakennukseen tai asuntoon asukkaiden kehitysvamman takia.

Käytännössä avustuksilla on tuettu opiskelijoille, huonokuntoisille vanhuksille, vammaisille, asunnottomille, päihde- ja mielenterveyskuntoutujille sekä erityistä tukea tarvitseville nuorille tarkoitettujen asuntojen rakentamista, perusparantamista ja hankintaa.

Asumiseen liittyvä tuen ja palveluiden tarve korostuu erityisryhmien kohdalla, ja tämä asettaa erityisvaatimuksia myös asuntojen ja rakennusten tila-, varuste- tai rakenteellisille ratkaisuille, joita kompensoidaan avustuksilla. Avustukset on porrastettu neljään enimmäistukiluokkaan asunnoissa tarvittavien erityisratkaisujen mukaan: mitä enemmän asumista tukevia poikkeuksellisia tila- tai varusteratkaisuja asunnossa tarvitaan, sitä korkeammaksi avustusprosentti voi nousta. Enimmäisprosentit ovat 10, 25, 40 ja 50 prosenttia hyväksytyistä investointikustannuksista. Eri tukiluokkien enimmäisavustusprosentteja on nostettu vuosina 2008 ja 2010.

Investointiavustuksia erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi on myönnetty vuodesta 2005 lähtien. Avustuksia voivat saada kunnat ja muut julkisyhteisöt, ARAn nimeämät yleishyödylliset asuntoyhteisöt sekä näiden määräysvallassa olevat osakeyhtiöt ja asunto-osakeyhtiöt. Investointiavustuksia voidaan myöntää vain hankkeille, joita varten otetun lainan ARA hyväksyy vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeusta-

lolinon korkotuesta annetun lain (604/2001, jatkossa korkotukilaki) mukaiseksi korkotukilainaksi. Korkotukilainan saannille ja korkotuetuille kohteille laissa asetetut edellytykset koskevat siten myös investointiavustuskohteita. Tämä tarkoittaa, että avustuskohteita koskevat samat käyttö- ja luovutusrajoitukset kuin korkotukikohteita. Esimerkkejä tällaisista rajoituksista ovat asuntojen pitäminen vuokratyössä, omakustannusperiaatteeseen perustuva vuokranmääritys sekä sosiaaliseen tarpeeseen perustuva asukasvalinta. Asukasvalintaperusteina ovat hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot.

Tukea myöntäessään ARA valvoo kohteiden hintaa ja laatua. Tuettujen kohteiden vuokrat määräytyvät omakustannusperiaatteen mukaan, eikä yleishyödyllinen yhteisö saa tulouttaa omistajilleen muuta voittoa kuin asetuksella säädetyn kohtuullisen tuoton omistajan yhteisöön tosiasiallisesti sijoittamille varoille.

Avustusjärjestelmän tavoitteita ohjataan ympäristöministeriöstä. Lisäksi avustusten myöntämiseen vaikuttavat muun muassa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) antamat valtakunnalliset ohjeet. Investointiavustuslain 5 §:n mukaan valtioneuvosto voi tarvittaessa käyttösuunnitelmassa päättää valtion talousarviossa vahvistetun myöntämisvaltuuden perusteella jaettavien avustusten alueellisista käyttöperusteista ja jakautumisesta erityisryhmille tarkoitettuihin kohteisiin asunnontarpeen perusteella. Mainitunlaista käyttösuunnitelmaa avustusten myöntämisestä ei toistaiseksi ole annettu, vaan ohjeistus on perustunut ympäristöministeriön ARAlle antamiin ohjauskirjeisiin investointiavustuksista.

Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa todetaan, että hallituksen asuntopolitiikan tavoitteena on turvata sosiaalisesti ja alueellisesti tasapainoiset ja vakaat asuntomarkkinat, poistaa pitkäaikaisasunnottomuus ja kehittää asumisen laatua. Asuntopolitiikalla edistetään kaikkien väestöryhmien mahdollisuuksia elämäntilanteeseensa sopivaan asumiseen, kestävää kehitystä, yhteiskunnan tarpeita, työmarkkinoiden toimivuutta ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi huolehditaan investointiavustusten riittävydestä ja vähintään säilytetään niiden nykyinen taso. Yhdeksi painopistealueeksi otetaan nuorten asunnottomuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen. (Vnk 2011, s. 71)

Valtakunnallisten linjausten, kuten ympäristöministeriön ohjauskirjeiden sekä valtioneuvoston 21.1.2010 ja 8.11.2012 tekemien periaatepäätösten, mukaan erityisryhmille tarkoitettuja asuntoja koskevia laatutekijöitä ovat tarvevastaavuuden ja kohtuuhintaisuuden lisäksi esteettömyys, turvallisuus ja kodikkuus. Laadukkuutta on myös se, että asunnot sijaitsevat sosiaalisesti tasapainoisilla asuinalueilla hyvien liikenneyhteyksien ja palvelujen äärellä. Avustusta ei tule myöntää isoihin eikä laitosalueelle rakennettaviin kohteisiin, ja eri erityisryhmiin lukeutuvien henkilöiden asuntoja ei tule sijoittaa samalle tontille tai samaan rakennuskokonaisuuteen.

Asumisen kustannukset palvelutaloissa tulee erottaa palvelujen kustannuksista, jotta asumisturva taataan myös palveluntuottajan vaihtuessa. Investointiavustuslain 11 §:n mukaan avustettavien kohteiden tulee säilyä niille tarkoitettussa käytössä pitkäkestoisesti eli vähintään 20 vuotta. ARA voi hakemuksesta myöntää asettamallaan ehdoilla vapautuksen avustukseen liittyvästä käyttörajoituksesta, jos erityisryhmään kuuluvilla ei enää ole paikkakunnalla asunnontarvetta tai on olemassa muu erityinen syy.

Avustusprosessi

Avustuksia haetaan tiettyinä haku aikoina kerran vuodessa. ARAn ohjeiden mukaan kuntien tehtävänä on ilmoittaa investointiavustukset ja hankkeeseen liittyvät korkotukilainat haettavaksi niin, että kunnan on mahdollista toimittaa hakemusasiakirjat lausuntoineen ARAan hakuajan päättymiseen mennessä.

Avustettavat kohteet valitaan vertailemalla hakemuksia erityisryhmien erityispiirteet huomioon ottavilla arviointikriteereillä. Hankkeet voivat olla uudisrakentamista, asuntojen hankintaa tai perusparantamista. Alla on kuvattu avustusprosessia tarkemmin.

Valmistelutyö edellyttää tiivistä yhteistyötä kunnan kanssa sekä suunnittelussa että asuntojen tarpeen ja käytön arvioinnissa. ARA myöntää avustusta vain, jos kohteen sijaintikunta puoltaa avustuksen myöntämistä. Puollon lisäksi investointiavustuksen myöntämisen edellytyksinä on, että tuettava asunto tai asuinrakennus soveltuu erityisryhmien käyttöön ja kyseiseen erityisryhmään kuuluvilla on pitkäaikaista asunnontarvetta paikkakunnalla. Hakemuksessa on siten esitettävä erityisryhmän paikkakuntakohtainen asunnontarve sekä kunnan palvelurakenne mahdollisine muutostarpeineen. ARA edellyttää, että sekä kunnan asuntotoimi että sosiaali- ja terveystoimi osallistuvat yhteistyössä erityisryhmän asuntojen tarpeen ja käytön arviointiin.

Hankkeen hakuasiakirjoihin tulee liittää kunnan sosiaali- ja terveystoimen sitova lausunto, jos kyseessä on hanke, jossa asuminen edellyttää tavanomaista enemmän tukipalveluja ja niiden lisäksi merkittävästi erityisiä tila- tai varusteratkaisuja asuinrakennukseen tai asuntoon. Tällä niin sanotulla sote-lomakkeella, joka kunnan sosiaali- ja terveystoimen on täytettävä, selvitetään erityisryhmien asuntojen tarvetta kunnan alueella. Lomakkeessa pyydetään selvitystä erityisryhmien asumisen järjestämisestä kunnan asuntopolitiikassa ja kunnan väestöennusteesta. Lisäksi pyydetään kattavasti tietoja asuntojen tarpeesta, kunnan palveluasuntokannasta, palvelurakenteen määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä palvelujen järjestämisestä.

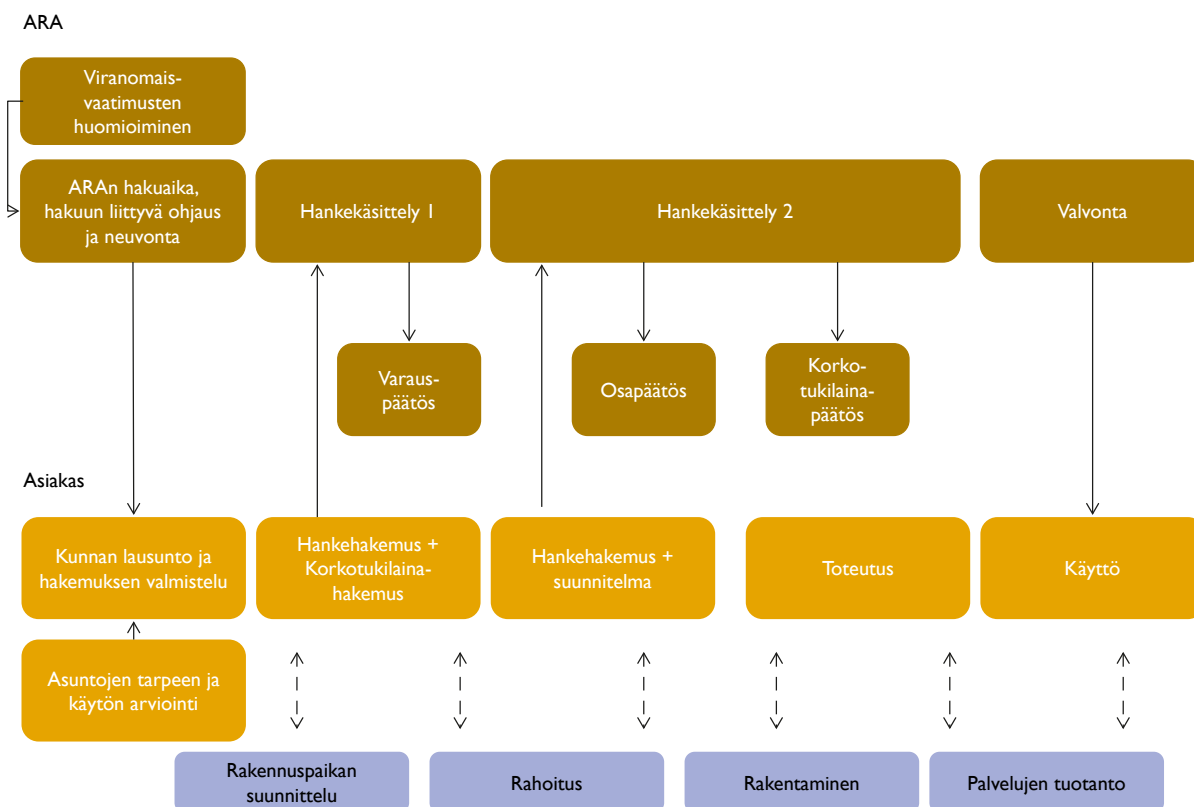
Hakija saa ensin ehdollisen varauspäätöksen: ARA ottaa hankkeita avustuksen piiriin ehdollisilla varauksilla. Ehdollisessa varauksessa ilmoitettava tukimäärä on alustava arvio, joka ei ole sitova. ARA ottaa varauspäätöksessä kantaa siihen, että se voi hyväksyä suunnitelmat ja kustannukset ja että muut hankkeelle ja omistajalle asetetut edellytykset täyttyvät. ARA asettaa varauksessa takarajan sille, milloin hankkeen suunnitelmien ja kustannusten hyväksymisasiakirjojen tulee olla ARAssa. Ehdollinen varaus asettaa vaatimuksia hankkeen suunnittelulle ja kustannuksille sekä sen rahoituksen ja rakentamisen kilpailuttamiselle. Jos hakija ei täytä edellytyksiä, varaus peruutetaan.

Hankkeeseen ryhtyvän eli kohteen tulevan omistajan tulee varmistua siitä, että hanke on hinnaltaan ja asumiskustannuksiltaan kohtuullinen suunnitelmien mukaiseen laatutasoon, paikallisten asuntomarkkinoiden hintatasoon ja vallitsevaan rakentamisen suhdannetilanteeseen nähden. ARA edellyttää, että hankkeen taloudellisuus on testattu ennen urakkakilpailun käymistä ja että rakennussuunnitelmat täyttävät asuntotuotannolle yleisesti asetettavat vaatimukset. Hankkeen hinta tulee hyväksyttävä ARAssa ennen urakoitsijan valintaa.

Hakija voi hakea avustuspäätöstä sen jälkeen, kun ARA on tehnyt rakennussuunnitelman ja kustannusten hyväksymispäätöksen (niin sanottu osapäätös). Hakemus voidaan tehdä ennen urakkasopimusten allekirjoittamista. Avustuksen suuruuden määrittämisessä otetaan huomioon kohteen laajuus ja kustannukset, vuokran kohtuullisuus ja erityisryhmään kuuluvien vuokranmaksukyky. Avustuksen arvioinnissa

tarkastellaan avustettavan asunnon kokonaisvuokraa suhteessa paikkakunnan yleiseen ja valtion tukemien vuokra-asuntojen vuokratasoon. Avustuspäätökset tehdään valtion talousarviossa vuosittain päätettävän määrärahan puitteissa.

Investointiavustukseen liittyy aina korkotukilaina. Kun hakija on saanut avustuspäätöksen, se pyytää luottotarjoukset pankeilta. Korkotukilainan määrä saadaan vähentämällä osapäätöksessä hyväksytyistä korkotuettavista kustannuksista myönnetyn avustuksen määrä. Alla on kuvattu yksinkertaistettu prosessikuvaus investointiavustuksesta.

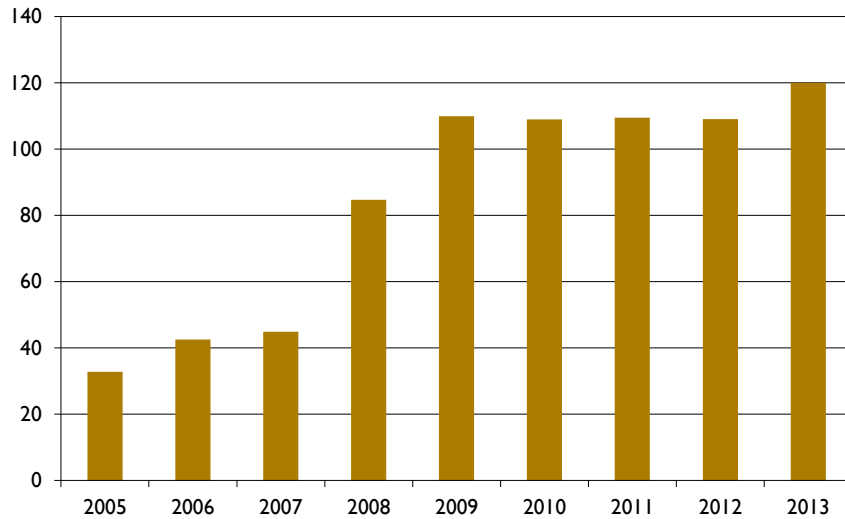


Kuva 1. Yksinkertaistettu prosessikuvaus erityisryhmien investointiavustuksesta

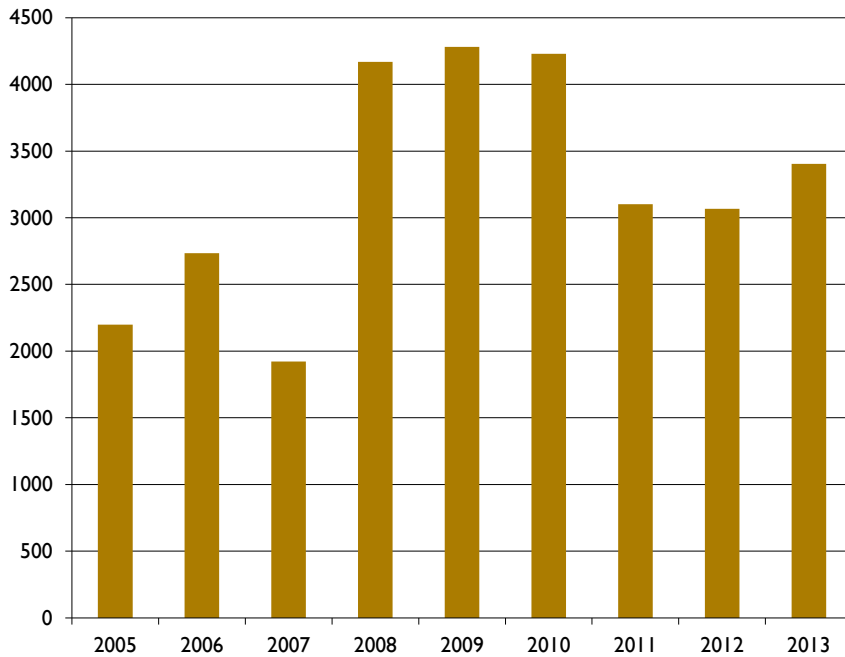
4.3

Avustuksen käyttö

ARA on tehnyt investointiavustuksista oman selvityksensä (ARA 2014). ARA on myöntänyt investointiavustuksia erityisryhmille vuodesta 2005 alkaen. Avustuksen kokonaismäärä päätetään valtion talousarviossa ja avustuksen painopisteet ympäristöministeriön ARAlle antamissa ohjauskirjeissä. Etusijalla ovat olleet kaikkein vaikeimmassa asuntotilanteessa olevat erityisryhmät, kuten muistisairaat vanhukset, kehitysvammaiset, pitkäaikaisasunnottomat ja mielenterveyskuntoutujat. Investointiavustusten kokonaismäärä on noussut 35 miljoonasta eurosta vuonna 2005 120 miljoonaan euroon vuonna 2013. ARA on myöntänyt avustuksia yhteensä 762 miljoonaa euroa, millä on rakennettu noin 20 000 uutta asuntoa, peruskorjattu 9 000 asuntoa ja hankittu lähes 900 asuntoa (taulukko 1). Kasvukeskusten osuus erityisryhmien asunnoista on 63 prosenttia ja pääkaupunkiseudun 24 prosenttia (taulukko 2). Tavallisten vuokra-asuntojen kysyntä keskittyy kasvukeskuksiin, mutta erityisryhmien asuntoja tarvitaan myös väestöltään vähenevissä kunnissa. (ARA 2014)



Kuva 2. Investointiavustukset (milj. €)



Kuva 3. Investointiavustukset (asunnot)

Yli puolet avustuksista, 403 miljoonaa euroa, on kohdistettu vanhusten asuinolojen parantamiseen. Seuraavaksi suurimmat kohderyhmät ovat kehitysvammaiset 154 miljoonalla ja pitkäaikaisasunnottomat 64 miljoonalla eurolla. (ARA 2014.)

Vuosien 2005–2013 avustuksilla on toteutettu 12 500 vanhusten asuntoa, 8 500 opiskelija-asuntoa, 3 000 kehitysvammaisten asuntoa ja 1 800 asunnottomien asuntoa. Opiskelija-asuntojen osuus avustusten euromäärästä on vain kuusi prosenttia, mutta asunnoista niiden osuus on 29 prosenttia. Eniten avustusta asuntoa kohden ovat saaneet kehitysvammaiset, noin 51 900 euroa, kun opiskelija-asuntojen avustus on ollut keskimäärin 5 400 euroa. Opiskelija-asuntojen rakentaminen on edullisempaa kuin erityisiä tilaratkaisuja ja varusteita vaativien kohderyhmien, joten niiden avustustarvekin on pienempi. (ARA 2014)

Taulukko 1. Investointiavustukset hankemuodon mukaan 2005–2013 (Lähde: ARA 2014)

Hankemuoto	Asunnot	Osuus asunnoista (%)	Avustus, milj. €	Osuus avustuksesta (%)
Uudistuotanto	19 584	67 %	641	84 %
Perusparannus	8 644	30 %	110	14 %
Hankinta	877	3 %	11	1 %
Yhteensä	29 105	100 %	762	100 %

Taulukko 2. Investointiavustukset kasvukeskuksiin 2005–2013 (Lähde: ARA 2014).

Alue	Asunnot	Osuus asunnoista (%)	Avustus, milj. €	Osuus avustuksesta (%)
Pääkaupunki-seutu	7 855	27 %	183	24 %
PKS:n lähialue	1 429	5 %	44	6 %
Turun seutu	1 561	5 %	35	5 %
Tampereen seutu	3 194	11 %	70	9 %
Jyväskylän seutu	1 820	6 %	35	5 %
Oulun seutu	1 618	6 %	35	5 %
Kuopion seutu	651	2 %	13	2 %
Lahden seutu	1 487	5 %	57	7 %
Seinäjoen seutu	347	1 %	11	1 %
Muu maa	9 143	31 %	279	37 %
Yhteensä	29 105	100 %	762	100 %

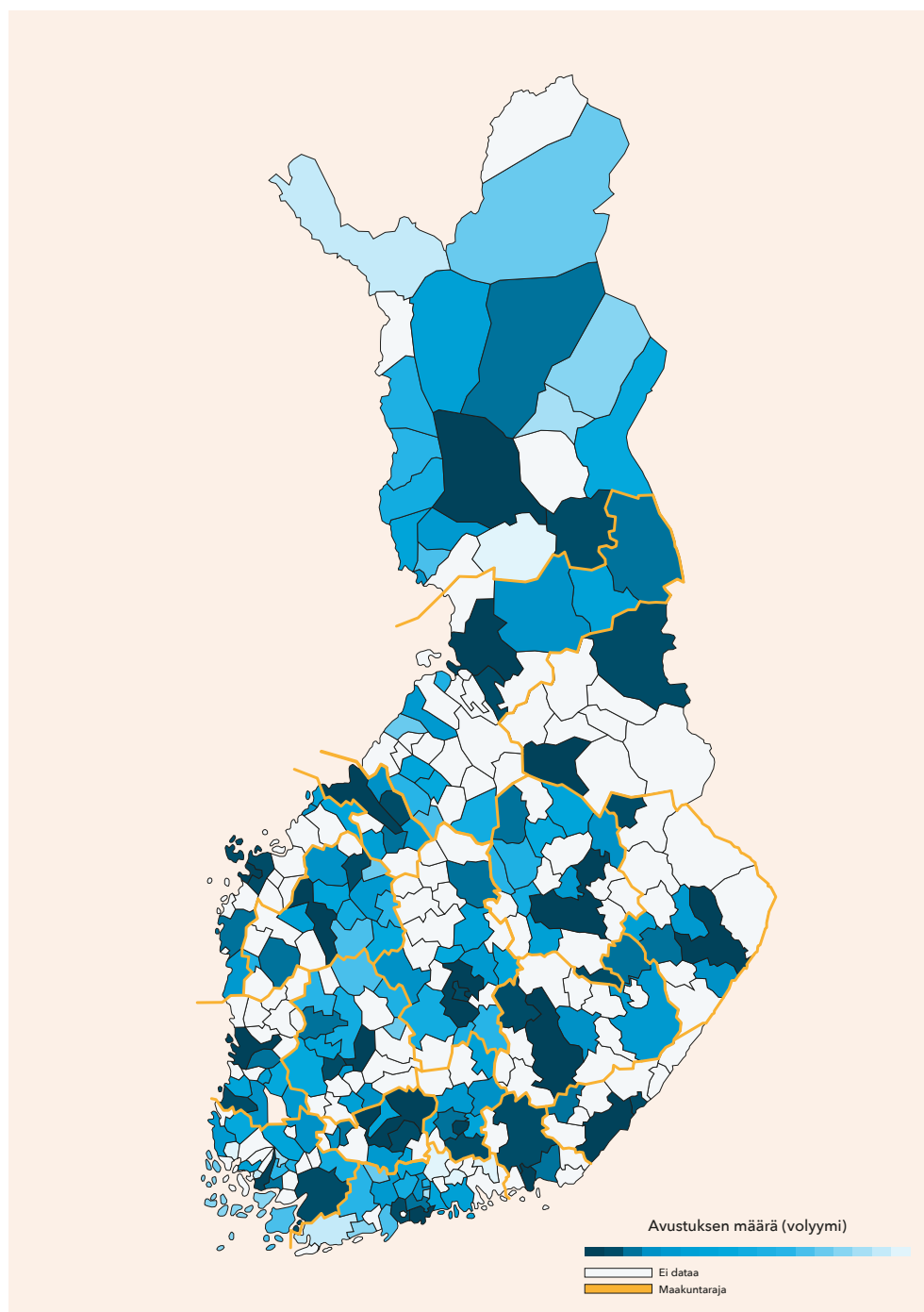
Tämä selvitys kohdistuu vuosiin 2008–2013. Selvityksessä käytetyt avustuksia koskevat tiedot on saatu ARA:ltä. Tarkasteltavalla aikajaksolla avustuksia sai 294 avustuksen saajaa 168 kunnassa. Avustussumman kohdekohtainen keskiarvo (käyttötarkoitus) on noin 600 000 euroa.

Taulukko 3 Investointiavustukset käyttötarkoituksittain vuosina 2008–2013

Kohderyhmä	Alkuvuokra (keskim.)	Hankkeiden määrä	Asuntojen määrä	Kuntien määrä	Keskim. tukiprosentti	Avustus (miljoonaa)
Asunnottomat	11,19	50	1520	53	39	49,5
Autismin kirjon henkilöt	9,40	4	49	5	43	3,1
Kehitysvammaiset	10,07	168	2433	176	40	118,7
Mielenterveyskuntoutujat	10,74	31	748	34	32	20,4
Nuoret	10,50	25	868	28	18	13,8
Opiskelijat	10,93	77	6352	79	9	40
Päihdekuntoutujat	9,93	12	168	12	27	2,7
Vammaiset	10,14	24	388	26	39	19,3
Vanhukset	10,15	280	9675	297	31	289
Muu	10,72	330	65	350	36	83,9
Kaikki yhteensä	10,29	1001	22 266	1060	33	640

Kuvassa 4 on hahmotettu investointiavustusten kohdentumista maakunnittain eri alueilla koko Suomessa. Tarkemmat tiedot esittelijöittäin löytyvät liitteestä 1. Kuviossa on huomattava, että värien suhteutus on toteutettu maakunnittain, eli tummempi väri kuvaa avustuksen suuruutta maakunnan sisällä. Maakunnat eivät ole vertailtavissa keskenään.

Kuva 4. Investointiavustusten kohdentuminen visuaalisesti maakunnittain vuosina 2008–2013. Maakunnat eivät ole keskenään vertailukelpoisia.



5 Havainnot avustusprosessin toimivuudesta

Tämä luku vastaa seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten avustusten haku- ja myöntämiskäytäntö on toiminut ARAn sisällä sekä suhteessa tuenhakijoihin ja kuntiin?
2. Miten avustuskäytännöissä on otettu huomioon muut viranomaisvaatimukset kuten rakennus-, pelastus- ja terveystieteiden näkemykset sekä Valviran ja aluehallintovirastojen asettamat vaatimukset? Entä kuntien tarvearviot, palvelustrategiat ja vastaavat erityisryhmien osalta?

5.1

Kuntien kokemus prosessin toimivuudesta

Valtaosa haastatelluista kuntien edustajista piti ARAn hakemusprosessia selkeänä ja toimivana. Kunnat pitivät ohjeistuksia selkeinä. Muutamit haastatellut toivoivat nykyistä yksiselitteisempiä ohjeita, sillä nyt kuntien nähtiin tulkitsevan ohjeita hieman eri tavoin. Tuloksinvaraisuutta voidaan kuitenkin vähentää tai poistaa keskustelemalla ARAn edustajien kanssa, kuten jäljempänä tässä luvussa käy ilmi.

Avustusprosessia pidettiin hyvänä kunnan omaa toimintaa ohjaavana työkaluna. Sen koettiin sitouttavan kuntia avustuksen hakemiseen ja ennakoimana tarpeitaan. Hakemusta ei voi jättää välittömästi tarpeen ilmaannuttua, vaan siihen vaaditaan kunnan monipuolista asiantuntemusta. Kaikki kunnat kertoivat erityisryhmien asuntotuotannon vastaavan hyvin kuntien ja erityisryhmien tarpeisiin. Tarpeiden määrittämisen prosessi kuitenkin vaihtelee kunnissa, eivätkä kunnat usein pitäneet omia toimintatapojaan vielä riittävinä. Valtaosa kunnista kertoi ennakoinnin olevan ainakin kohtuullisella tasolla. Erityisryhmien tarpeiden ennakoinnin taso vaihtelee myös kuntien sisällä. Kunnat kertoivat tarpeiden myös muuttuvan.

Heikon ennakoinnin seuraukset tulevat kunnille kalliiksi. Muutama kunta kertoikin aiempina vuosina tehdyistä virhearvioinneista. Niissä on rakennuksen valmistumisen jälkeen saatettu todeta, ettei tarvetta olekaan riittävästi, jolloin rakennuksen käyttöaste on jäänyt heikoksi ja sen käyttötarkoitusta on täytynyt muuttaa. Nämä muutokset ovat aiheuttaneet kustannuksia, ja kunnat kertoivatkin ottaneensa näistä prosesseista opikseen parantamalla tarvearviointiaan. Kunnat käyttävät tarpeidensa ennakoinnissa omaa toimialakohtaista asiantuntemusta sekä kunnan omia ja valtakunnallisia tilastoja.

Kunnan suunnitteluprosessi lähtee usein sosiaali- ja terveysalalla (jatkossa myös sote) esiin nousseesta tarpeesta. Tarpeen tunnistamisen jälkeen kunta tekee ratkaisun palvelutuotannon järjestämistavasta. Jos asumispalveluja ei ole tarjolla riittävästi, kunta voi tuottaa tarvittavat asumisen ja hoivan palvelut itse tai ostaa ne yrityksiltä tai järjestöiltä kilpailuttamismenettelyä käyttäen. Erityisasumisen kohteita kerrottiin

toteutetun myös rakennuttajien aloitteesta, mutta tällaisten tapausten ei uskottu enää toistuvan. Tästä asiasta on lisätietoja jäljempänä tässä luvussa.

Pienissä kunnissa eri hallinnonalojen asiantuntemusta vaativa suunnitteluvaihe on koettu usein luontevaksi. Vaikka pienissä kunnissa ei usein ole laaja-alaisia tarpeita ennakoivia suunnitelmia, on vuorovaikutus niissä usein mutkattomampaa ja säännöllisempää kuin suurissa kaupungeissa. Pienissä kunnissa virkamiehet tuntevat yleensä toisensa paremmin, eikä hallinnonalojen välinen yhteistyö vaadi erityisiä rakenteita.

Suurten kaupunkien sektoroitunut ja usein melko itsenäisesti omissa yksiköissään toimiva hallinto ei tue eri osapuolten asiantuntemusta vaativaa suunnitteluvaihetta. Huonossa mutta kuitenkin melko tyypillisessä toimintamallissa kunnan kaavoitus, kiinteistötoimi ja sosiaali- ja terveystoimi tekevät omia ennakoivia suunnitelmiaan palvelulajeittain. Tulevien tarpeiden ennakointi yleensäkin on useissa kunnissa vielä hyvin alkuvaiheessa. Sote-puolen päätöksentekijöiden ja kiinteistöistä vastaavien henkilöiden vuorovaikutus on yleensä ollut hyvin vähäistä, ja keskustelua on käyty usein vasta, kun molemmat osapuolet ovat jo tehneet omia ratkaisuja tahoillaan. Maankäytön suunnittelun koettiin hyvin usein olevan koko erityisryhmien asumiseen liittyvistä keskusteluista irrallinen toimija, vaikka nimenomaan kaavoituksen haasteet hidastavat asumisen tarpeisiin vastaamista. Usein juuri kaavoitus nostettiin suunnitteluprosessin haasteeksi. Tonttutuotanto on rajallista, ja monissa kunnissa sopivien tonttien löytyminen vie aikaa tai koetaan hankalaksi. Kaavoituksen haasteiden nähtiin kasvaneen ARAn asuntojen sijoitusta koskevien ohjeistusten myötä. Näitä asioita on kuvattu enemmän tapaustutkimuksissa.

Erityisesti suurissa kaupungeissa erityisryhmien asumiseen kytkeytyvien eri osapuolten keskinäinen yhteistyö on vahvistunut merkittävästi parin viime vuoden aikana. Eri hallinnonalojen näkökulmista lähtevästä toiminnasta on pyritty koko kunnan tason etua arvioivaan toimintamalliin. Keskusteluyhteyden vahvistumisen myötä toimintaa ohjaavat ja ennakoivat, palveluverkkoa kokonaisuutena käsittelevät suunnitelmat ovat yleistyneet. Näiden työstämiseen ovat osallistuneet kaikki kolme tärkeää tahoa: kaavoitus, kiinteistötoimi sekä sosiaali- ja terveystoimi. Nämä suunnitelmat ovat kunnan luottamustoimielinten hyväksymiä ja toimivat näin keskeisinä johtamisen ja toiminnan ohjaamisen työkaluina. Suunnitelmille on asetettu myös päivittämistapa. Muutamat kunnat olivat määrittäneet kunnan sisäisen toimintamallin, jossa suunnitelmien arvioiminen ja muokkaus etenee systemaattisesti. Keskeisten virkamiestoimijoiden yhteistyöstä voidaan jo nähdä välittömiä positiivisia vaikutuksia. Esimerkkejä yhteistyön vahvistumisesta on kuvattu tarkemmin kuntatapausesimerkeissä.

Yhteistyön rakennuttajien kanssa koettiin sujuvan pääasiassa mutkattomasti. Vaikka investointiavustuksen tarpeet lähtevät kuntien arvioista, monet kunnat kokivat hakijatahojen joissain tapauksissa ohjaavan kuntien toimintaa. Rakennuttajat ovat olleet aktiivisia ja syöttäneet omia ratkaisujaan kunnille. Useissa kunnissa on nähty tapauksia, joissa rakennuttaja kysyy maankäytön suunnittelusta tonttia ja alustavan myönteisen vastauksen saatuaan kysyy sosiaali- ja terveystoimen toimijoilta myönteistä lausuntoa kunnan tarpeista.

Yhteistyön ja prosessin kokonaishallinnan ongelmista kertoo myös muutaman vuoden takainen esimerkki, jossa yhden kohteen kokonaiskustannukset ylittyivät merkittävästi ja kohteesta tuli kunnalle kallis myös siksi, että se joutuu maksamaan osan asukkaiden vuokrasta. Kun kustannusten nousua myöhemmin selvitettiin, ei syytä osattu paikallistaa. Syynä ovat varmaankin olleet useat osatekijät heikosta tarpeiden määrittämisestä suunnittelun ja rakentamisen ratkaisuihin. Kunta kertoi ottaneensa tästä tapauksesta opikseen, eikä vastaavaa ole enää tapahtunut. Moni kunta kuitenkin kertoi avustusten hakijoiden roolin vähentyneen merkittävästi uusien ratkaisujen löytämisessä kunnan omien toimintaprosessien määrittämisen myötä. Yhteistyö rakennuttajan kanssa on jo lähtökohtaisesti vaivattomampaa kuin ulkopuolisen toimijan kanssa

silloin, kun se on kunnan omaan konserniin kuuluva organisaatio. Tällöin yhteistyö on tiivistä ja kunnan kokonaisuus ja tavoitteet ohjaavat suunnittelua luontevasti.

Kunnat kertoivat pyrkivänsä keskustelemaan suunnitelmistaan ennen hakemusten jättämistä. Tällä on haluttu varmistaa ARAn kanta kohteesta ennen hakemukseen vaadittavien suunnitelmien laatimista. Näin toimitaan erityisesti tapauksissa, jotka kunnat ovat itse tunnistaneet jollain tapaa hankaliksi esimerkiksi asuntojen sijaintiin liittyen. Tästä on saatu hyviä kokemuksia. Muutamat kunnat kertoivat keskusteluyhteyden vahvistuneen viime vuosina. Samoin useat haastatellut totesivat, että ARAlta saa neuvontaa ja opastusta tarvittaessa. Isot kunnat pitivät erittäin hyvänä käytäntönä sitä, että ARAn edustajien kanssa tavataan säännöllisesti, esimerkiksi kerran tai kaksi vuodessa, jolloin keskustellaan kunnan erityisryhmien asuntotarpeista ja testataan kunnan suunnitelmia ARAn asiantuntijoilla.

Kaiken kaikkiaan kunnat kokivat laativansa investointiavustushakemukset huolella vaatimuksiin perehtyen. Osa kunnista näki huolellisuuden lisääntyneen viime vuosina. Keskeisinä tekijöinä ovat juuri edellä mainitut sektorikohtaisen suunnittelun laajentaminen kuntatason yhteistyöksi sekä valmistelevat keskustelut ARAn kanssa. Iso osa kunnista koki kuitenkin hakemuksen kokoamisprosessin toteutuvan jossain määrin kiireessä, ainakin hakuajan lähestyessä. Rajoitettu haku-aika tuo tähän paineita, sillä myöhästyminen viivästyttää tarpeisiin vastaamista vuodella. Monen tahon yhteistyö tuo hakemuksen laadintaan haasteita.

Erytisryhmien asumisen suunnittelun ja investointiavustuksen hakemisen valmistelussa on keskeisessä osassa ARAn ja Valviran laatimien ohjeiden noudattamisen varmistaminen. Tämä koettiin valtaosassa kuntia vähintään jossain määrin haasteelliseksi. Lähes kaikki haastatellut kuntaedustajat toivoivat ARAn päätöksentekoon nykyistä enemmän harkinnanvara ja joustoa. Tällä tarkoitettiin kunnan tarpeisiin ja paikallisiin tekijöihin kuten kaavoituksen haasteisiin liittyviä asioita. Kunnan tilannetta toivottiin arvioitavan nykyistä kokonaisvaltaisemmin. Yhdessä kunnassa toimiva ratkaisu ei välttämättä toimi toisessa kuntien erityispiirteiden takia. Kunnassa käytävissä olevat tontit voivat olla vähissä ja näin ollen vaatia asuntojen sijoittelua koskevia erityisratkaisuja.

Olemassa olevia rakennuksia pitäisi kuntien mielestä pystyä hyödyntämään erityisasumisen ratkaisuihin nykyistä selvästi paremmin. Tämä havainto kertoo myös siitä, ettei kunnissa aina edes tiedosteta olemassa olevia mahdollisuuksia. Kunnat kokevat usein, ettei niiden kiinteistöjen ja maankäytön suunnittelu pysty aina helposti taipumaan erityisasumista koskeviin vaatimuksiin. Nyt kunnalla saattaa olla omistuksessaan tyhjiä tiloja, jotka sopisivat kunnan oman arvion mukaan erittäin hyvin jonkin tietyn erityisryhmän asumiseen. Kunnilla on kuitenkin paineita käyttää koko rakennuskantaansa hyödyksi mahdollisimman järkevästi. Osa kunnista on kuitenkin kokenut, etteivät ARAn erityisryhmäasuntojen sijoittamista koskevat ohjeistukset kaikissa tapauksissa tue kunnan kannalta joustavia ja kokonaistaloudellisesti parhaita ratkaisuja. Moni haastateltu huomautti, että asiakkaiden yksilölliset tarpeet kuitenkin vaihtelevat merkittävästi, eikä järjestelmä nyt ota huomioon asukkaiden kuntoisuutta. Monet kunnat nostivat keskusteluun kuntien taloudellisen tilanteen heikentymisen ja sen merkityksen erityisasumisen kohteita suunniteltaessa.

Muutamat kunnat kommentoivat ARAn toiminnan olevan jossain määrin ennakoimatonta. Tällä viitattiin sekä avustushakemuksen käsittelyn lopputulokseen että myönnettyyn avustusmäärään. Vuorovaikutuksen ARAn kanssa kerrottiin vahvistaneen toiminnan ennakoitavuutta. Avustusprosentin ennakoitavuutta pidettiin erittäin tärkeänä kunnan taloussuunnittelun kannalta. Toisaalta osa koki olemassa olevat hintahaarukat riittäviksi. Kuntahaastatteluissa nousi esiin myös näkökohta, jonka mukaan ARA toimii lyhytnäköisesti vain vuosi kerrallaan. Tämän ei koettu vastaavan kuntien pitkän tähtäimen suunnittelua. ARAn ohjeistusten muutosten ja vain kerran vuodessa tapahtuvan haun koettiin tekevän ARAn toiminnasta lyhytjän-

teistä. Haastatteluissa nousi esiin myös, että kunnat kokevat ARAn toimivan tavalla, jonka voidaan tulkita ilmentävän puutteellista luottamusta kuntiin.

Hankalana näkökohtana pidettiin myös avustuksen käyttötarkoituksen sitovuutta. Hakemusprosessi voi muodostua pitkäksi, ja päätöksen tultua kunnan akuutein tarve voi olla jo muuttunut tai ratkaistu jollain muulla tavalla. Tämä havainto koskee vain pienempiä kuntia.

Osa haastatelluista, myös kuntien ulkopuolinen taho, kommentoi kuntien palvelutuotannon joutuvan hankalaan asemaan osin ARAn ja Valviran ohjeiden yhteisvaikutuksen takia. Ohjeet asuntokokonaisuuksien rajatusta koosta ja niiden sijoittumisesta hankaloittavat palvelutuotantoa monessa kunnassa. Palveluita ei kyetä tuottamaan riittävän tehokkaasti, koska palvelutuotantoa joudutaan hajauttamaan ohjeiden takia. Kohtuullisella keskittämällä koettiin pystyttävän tehostamaan palvelutuotantoa. Tämä on noussut erityisen tärkeäksi asiaksi kuntien taloudellisen tilanteen haasteiden takia.

5.2

Hakijoiden näkökulma ARAn avustusprosessiin

Suurten yritysten monipuolinen kokemus avustuksen hakemisesta eri kunnissa toteutetuissa hankkeissa muokkaa niiden näkemyksiä avustusprosessin toimivuudesta. Hakijoiden pitkä kokemus hakuprosessista mainittiin avustusprosessin toimivuutta edistäväksi seikaksi.

Avustusprosessin vaiheistusta pidettiin pääosin erittäin hyvänä ja hakijoiden omaa työtä vahvasti tukevana. Hankekäsittelyn ensimmäisessä vaiheessa tehtävää varauspäätöstä pidettiin tärkeänä. Hakijat kokivat tämän säästävän kustannuksia, koska suunnitelmien ei tarvitse vielä tässä vaiheessa olla lopullisia eikä kaikki suunnittelu mene hukkaan siinä tapauksessa, että ARA ei hyväksy hakemusta.

Toisaalta kokeneet hakijat ovat yleensä käyneet keskusteluja kuntien kanssa jo hyvissä ajoin ennen hakemuksen suunnitteluvaihetta. Ainakin kunnat ovat näissä tapauksissa neuvotelleet tarpeista ja toteutuksesta ARAn kanssa, eli hakemuksen laadintaa ja läpimenoa on pohjustettu ennen hakemuksen jättämistä.

Valtaosa hakijoista kommentoi kuntayhteistyön toimintatapojen ja joustavuuden vaihtelevan paljon kunnittain. Erot eivät ole vain isojen ja pienten kuntien välisiä toimintaeroja, vaan myös keskenään samankokoiset kunnat toimivat hakijoiden näkökulmasta hyvin eri tavoin. Toiminnan sujuvuus lähtee kunnan valmiuksista ennakoida erityisryhmien asumisen tarpeita. Vaikka ennakointi on parantunut monessa kunnassa viime vuosina, useat haastatellut totesivat, ettei kaikilla kunnilla tunnu olevan läheskään riittävää näkemystä erityisryhmien tarpeista. Tämä vaikeuttaa suunnittelua ja hakemuksen pysymistä vaaditussa aikataulussa. Rakennuttamisen tulisi kuitenkin perustua todelliseen tarpeeseen, ja kun tämä on jossain määrin epäselvää, eivät rakentamisen lähtökohdat ole hyvät.

Hyvässä tapauksessa kunta pystyy osoittamaan asuntoihin asukkaiksi tulevat henkilöt jo suunnitteluvaiheessa. Toisaalta hakijoidenkin asenteet rakennuttamisprosessiin vaihtelevat. Jos hakijaorganisaatio vuokraa asunnot itse, se haluaa varmistua siitä, että niille tulee olemaan todellista tarvetta. Samoin myös palveluista vastaavat hakijat kiinnittävät usein paljon huomiota tuleviin asukkaisiin; suunnitteluprosessi ei tällöin sisällä vain asuntojen suunnittelua vaan voi käsittää myös esimerkiksi asuk-

kaiden muuttamiseen liittyvän valmennuksen. Jos asuntojen tarpeelle ei ole riittävästi takeita, pitkäaikainen investointi voi muodostua riskiksi.

ARAN ohjeistusta pidettiin pääasiassa selkeänä, mutta muutamat avustusta saaneet organisaatiot kommentoivat hakemusasiakirjojen kielen olevan vaikeasti ymmärrettävää. Muutamat avustuksen hakijatahot näkivät myös, että hakemuksen laatiminen vaatii monelle toimijalle vieraan byrokratian ymmärtämistä. Prosessi todettiin muutamissa tapauksissa opitun ”kantapään kautta”. Samoin muutamat hakijat pitivät ohjeistusta osin tulkinnanvaraisena. Tällaiseksi tulkinnanvaraiseksi termiksi mainittiin kohtuuhintaisuuden käsite. Muutamat hakijoista kommentoivat lisäksi ARAn kiinnittävän huomiota henkilöstömitoitukseen, minkä ei pitäisi olla ARAn tehtävä. Tämä havainto kertoo siitä, että toimijat ovat tulkinneet ARAn palveluasumisen oppaassa olevia henkilöstön määrää koskevia näkökulmia ohjeiksi.

Kun kunnat kokevat, että palveluasumisen tarpeen määrittämisen ja tarpeen täyttämisen välinen aika on pitkä, tämä sama aika on rakennuttajille hyvin kiireinen. Asumista ja palveluita tarjoavalle toimijalle liiketoiminnan haasteena on ensin sopivan tontin löytyminen, yhteistyö kunnan kanssa sekä varsinaisen suunnittelu- ja rakennusprosessin lisäksi palvelutuotannon toteuttaminen. Rakennuttaja tarvitsee hakemuksen kokoamiseen kunnan lausunnon, eikä tämä prosessi usein ole rakennuttajan ohjailtavissa. Kuntayhteistyö sujuu vaihtelevasti. Tilanne on toinen, jos rakennuttaja kuuluu kuntakonserniin. Jos suunnitelmia ei saada hakuaikaan mennessä valmiiksi tai hakemusta ei hyväksytä, laaditut suunnitelmat voivat vanhentua ja kallis suunnittelutyö valua hukkaan. Sitä, että hakemusta ei voisi muokata tarpeen mukaan ja sen jälkeen jättää uudestaan, pidettiin joustamattomana. Hakijat totesivat kerran vuodessa auki olevan haun ajoittain hankalaksi. Siten hakemuksen jättäjän roolissa olevalle rakennuttajalle hakuaika oli isompi haaste kun prosessin vaiheissa mukana olevalle kunnalle.

ARAN kerran vuodessa olevaa hakua pidettiin hankkeiden toteutusta mutkistavana. Useat hakijat kokivat, etteivät kuntien omat toimintatavat aina taivu haun vaatimiin aikarajoitteisiin. Kuntien kaavoitusratkaisut ja kokonaissuunnittelu eivät usein istu hakijoiden aikatauluun. Tämän tosin sanottiin vaihtelevan paljon kunnittain. Suurten ja kokeneiden hakijoiden ja suurten kuntien työpäille hakuaika ei useinkaan ole niin suuri haaste kuin kokemattommille hakijoille ja kunnille. Useat hakijat kertoivat kerran vuodessa olevan haun tuovan helposti lisäkustannuksia. Jos hakemus ei menekään ensimmäisellä kerralla läpi, voi vuoden odottelu seuraavaan hakuun olla joissain tapauksissa liian pitkä tarpeisiin nähden. Lisäksi muutamat hakijat kertoivat tapauksista, joissa kuntien tarpeet olivat muuttuneet seuraavaa hakuajankohtaa odotettaessa. Tällöin hakemusta varten laaditut suunnitelmat oli tehty turhaan, ja tästä oli aiheutunut kuluja työn ja suunnittelijoille maksettujen palkkioiden muodossa.

Iso osa hakuajan haasteista liittyy kuntien tarpeiden ennakoinnin ja suunnittelu-prosessin heikkouteen. Kun tarpeita ei ole kartoitettu ajoissa riittävän kattavasti, voi haun aikataulutusta tuntua hankalalta. Osa hakijoista kommentoi toivovansa väljempää hakuaikaa mutta näki, että nykyisenkin toimintamallin kanssa voidaan toimia.

Samoin kuin osa kunnista, myös osa hakijoista piti ARAn päätöksentekoa jossain määrin arvaamattomana. Tällä viitattiin niin päätöksen myönteiseen tai kielteiseen ratkaisuun, myönteisen päätöksen avustusprosenttiin kuin päätöksen perusteluihinkin. Muutamat hakijoista myös kommentoivat ARAn päätöksenteon perusteiden vaihtelevan päätöksentekijän mukaan. Esiin nousi näkemys siitä, että toisinaan ARAn asiantuntijat vaikuttavat olevan keskenään erimielisiä sopivista rahoituskohteista. Nämä kriittiset arviot nousivat esiin kuitenkin vain muutamien hakijoiden haastatteluissa.

Viranomaisvaatimusten huomioon ottaminen ARAn prosessissa

Suuri osa kunnista ja hakijoista käsitteli kaikkia erityisryhmien asumiseen liittyviä ohjeita yhtenä ohjeistusvyyhtinä erottelematta sitä, mikä taho ne on antanut. Haastatellut kyllä tiesivät ARAn edellyttävän tiettyjä asioita ja Valviran/aluehallintovirastojen toisia, mutta kuitenkin niitä käsiteltiin pääasiassa yhtenä kokonaisuutena erottelematta niiden takana olevia organisaatioita. Tähän liittyy kaksi näkökulmaa: ohjeiden muuttumisen koettiin tuovan suunnittelu- ja toteutustyöhön haasteita, ja iso osa koki myös ohjeistuksen sisältöjen tuovan haasteita suunnitteluun. Useat kunnat totesivat ohjeistuksen linjan kiristyneen viime vuosina.

Haastatellut kunnat viittasivat pääsääntöisesti kahteen ohjeistukseen: asuntojen pinta-alaa ja asuntojen sijoittamista koskeviin ohjeisiin. Muutamat nostivat ongelmaksi myös asuntojen ominaisuuksia koskevat asiat. Nämä liittyivät asuntoja koskeviin esteettömyysvaatimuksiin ja esimerkiksi palo- ja pelastusviranomaisten asettamiin vaatimuksiin. Esimerkiksi kaikkia asuntoja koskevaa sprinklerivaatimusta ei pidetty tarpeellisena, mutta näiden tarpeiden kustannusvaikutuksia pidettiin merkittävinä.

Valtaosa haastatelluista piti eri osapuolten antamien ohjeiden yhteisvaikutusta hankalana ja osin ennakoimattomana. Rahoitusinstrumenttia pidettiin vahvana ja vaikuttavana, mutta useat totesivat, ettei se mahdollista paikallisten tilanteiden ja reunaehtojen huomioon ottamista. Lisäksi eri kohderyhmiin kohdentuu useita ohjaavia toimenpiteitä. Esimerkiksi ikääntyneiden asumispalveluihin vaikuttavat laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012, niin sanottu vanhuspalvelulaki) ja erilaiset palveluihin liittyvät kansalliset ja kunnalliset suositukset. Näiden lisäksi asumisen ratkaisuja ohjaavat Valviran ja aluehallintovirastojen sekä ARAn ohjeistukset. Asumisen ratkaisut vaikuttavat usein myös kunnan palvelutuotantoa koskeviin päätöksiin, koska erityisryhmäasuntojen sijoittaminen vaikuttaa palvelutuotannon järjestämiseen.

ARA on kuitenkin pyrkinyt tukemaan kuntia ja hakijoita eri viranomaisten ohjeistusten yhteensovittamisella. Valviran asettamat edellytykset luovat ohjeistuksen minimitason, mutta ARA voi valtion rahoituksen myöntäjänä nostaa omia vaatimuksiaan näistä ohjeistuksista. ARAn ohjeistuksen ja ARAn haastattelujen perusteella voidaan todeta, että erityisryhmien asumista koskevat tavoitteet ja vaatimukset sekä viranomaisten esittämät vaatimukset tulevat otetuiksi huomioon ARAn laatimissa avustusten hakuohjeessa, suunnitteluoppaassa ja palveluasumisen oppaassa.

6 Avustettujen kohteiden käyttö, kustannusten kohtuullisuus ja taloudellinen toimivuus

Tämä luku vastaa seuraaviin kysymyksiin:

1. Ovatko avustetut kohteet olleet sopivia (ottaen huomioon muun muassa asukkaiden tarpeet, kohteiden sijainnin ja ominaisuudet), laadultaan hyviä ja pitkäaikaisessa käytössä kyseisten kohderyhmien kannalta?
2. Ovatko avustetut kohteet tulleet avustuksen tarkoituksen mukaiseen käyttöön ja pysyneet tässä käytössä täysimääräisesti? Ovatko avustetut kohteet olleet kustannuksiltaan kohtuullisia ja taloudellisesti toimivia myös pitkällä aikavälillä?
3. Millainen kohteiden valvonta on ja onko se riittävää (esimerkiksi asuntojen käyttö ja niistä perittävä omakustannusvuokra)?

6.1

Kohteiden sopivuus

Kohteiden sopivuus asukkaiden tarpeisiin

Avustettuja kohteita pidettiin pääasiassa erittäin sopivina kohderyhmien tarpeisiin. ARAn ohjeistusta pidettiin niin kattavana, että erityisryhmien tarpeet tulevat hyvin huomioon otetuiksi. Kommentteja esitettiin pikemminkin siihen suuntaan, että joidenkin erityisryhmien tarpeisiin vastataan jossain määrin liian kalliilla ratkaisuilla ja tarpeet ylittäen.

Yhteisten tilojen tarvetta ja hyödynnettävyyttä käsiteltiin muutamissa haastatteissa. Niissä pohdittiin sitä, ovatko yhteiset tilat aina tarpeellisia: ainakaan kaikki asukkaat eivät usein koe niitä tarpeelliseksi. Yhteistilojen rakentaminen ja ylläpito nostavat aina asumiskustannuksia.

Asumiseen liittyvän palvelutuotannon tarpeen määrittäminen voi olla joissain tilanteissa haastavaa. Samaan kohderyhmään voi kuulua hyvin eritasoista apua tarvitsevia, ja näin palvelutuotanto voi olla yksittäisissä tapauksissa ylimitoitettua. Asukkaiden sijoittamisen erityisasumisen kohteisiin tulisi lähteä asiakkaiden yksilöllisistä tarpeista, ja tältä osin kuntien haasteeksi on joissain tapauksissa nähty sopivimman asumisratkaisun arviointi. Palvelutuotannon joustavuuteen ja asiakasryhmien segmentointiin (eli vielä tarkempaan asiakkaiden ryhmittelyyn kohderyhmittäin) liittyikin usein tilaratkaisujen sopivuutta monimutkaisempia haasteita. Muutamat haastatelluista käsitteivät tulevan asiakastarpeen ennakoitavuutta ja sitä, missä määrin tulevat asiakkaat haluavat asua ryhmäkodeissa tai omillaan.

Kohteiden sijainti ja ominaisuudet

ARAN asettamaa kohteen sijaintia koskevaa määrittystä pidettiin itsestäänselvyytenä. Kaikki totesivat kohteiden sijaitsevan keskeisillä ja tarkoituksenmukaisilla asuinalueilla. Haastateltavat eivät nostaneet esiin merkittäviä ongelmia. Haastatteluissa nousi yksittäisiä kriittisiä näkökulmia, jotka liittyivät opiskelija-asuntojen sijoittumiseen liian syrjään joissakin tapauksissa.

Kuitenkin erityisesti suuret kaupungit olivat huolissaan sijainniltaan sopivien tonttien löytymisestä, koska erityisryhmäkohteiden sijaintia rajoittaa ohjeistus, joka kieltää eri erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen sijoittamisen samalle tontille. Sopivien tonttien löytäminen oli paikoin koettu ongelmaksi jo ennen tätä ohjeistuksen antamistakin. Ohjeistuksen nähtiin kaventavan kaupungin mahdollisuuksia ratkaista erityisryhmien asuminen ja tuovan myös uusia haasteita palvelutuotannon järjestämiseen.

Koska avustusten saajat sitoutuvat rakennettavaan kohteeseen pitkäksi ajaksi, kohteiden on omistajiensa mielestä oltava sijoituksina järkeviä. Tämän nähtiin edellyttävän kohteiden ratkaisujen joustavuutta ja korkeaa laatua. Investointiavustuksella toteutettuja asuntoja pidettiin poikkeuksetta erittäin laadukkaina. Rakentamisen yksityiskohtien vaatimuksia pidettiin yleensä varsin vaativina. Monet haastatelluista pitivät nykyisiä ratkaisuja sopivina, mutta joissain tapauksissa ylimitoitettuina. Muutamat haastatelluista pohtivat esimerkiksi sitä, kaipaavatko asukkaat juuri suositellun mukaista neliömäärää, vaan voisiko pienempikin neliömäärä riittää laadun juurikaan kärsimättä, jos asumiskulu saataisiin tätä kautta pienemmäksi ja käytössä olisi esimerkiksi yhteistiloja. Useissa haastatteluissa toivottiinkin joustoa asuntoratkaisuihin. Tarpeet saman erityisryhmän sisällä vaihtelevat, ja asumiseen tarvitaan erilaisia vaihtoehtoja.

6.2

Kohteiden tarkoituksenmukainen käyttö

Pitkäaikainen käyttö suunnittelun lähtökohtana

Kohteen käytön pitkäaikaisuuden varmistaminen on ollut avustuksen saajien suunnittelun lähtökohtana. Kohteen käyttöön liittyy kaksi toisiinsa kietoutuvaa näkökulmaa: kohteen laadun ja ominaisuuksien kestävyys sekä kohteen taloudellisuus. Jälkimmäistä käsitellään jäljempänä tässä luvussa.

Kohteiden rakennusratkaisujen ja ominaisuuksien uskottiin kestävän aikaa ja pitkäaikaisen käytön toteutuvan. Tosin osa haastatelluista avustuksen saajista ilmaisi tämän toteutumiseen liittyvät huolensa. Riskit liittyivät kuntien tarpeenmukaisen käytön jatkuvuuteen sekä tulevaisuudessa mahdollisesti asetettaviin erityisryhmäasuntoja koskeviin uusiin vaatimuksiin. Muutokset erityisryhmien määrässä eli asuntojen tarpeessa tulevat rakennusten käytön aikana usein vaihtelemaan. Tästä ei kuitenkaan oltu varsinaisesti huolissaan. Isoissa kaupungeissa käyttäjämäärien nähtiin riittävän ja kerrottiin oltavan valmiita muuntelemaan kohteita tarpeen mukaan.

Käyttövaatimuksen toteutuminen selvityshetkellä

Kaikki haastatellut kunnat ja avustuksen saajat kertoivat kohteiden olevan pääasiassa tarkoituksenmukaisessa käytössä ja käyttöasteiltaan hyviä. ARA-rahoituksella rakennettujen asuntojen vuokrat on saatu valtion tuen avulla niin kohtuulliselle tasolle, että asunnot on yleensä saatu täysimääräiseen käyttöön vaivattomasti. Tästä mainittiin vain muutamia poikkeuksia. Muutamissa tapauksissa kohteen valmistuttua oli to-

dettu potentiaalisia asukkaita olevan liian vähän. Eräs hakija kommentoi, että ARA voisi olla tarpeiden määrittämisen suhteen vaativampi, jotta virheinvestoinneilta vällyttäisiin. Eräs hakija nimesi kaksi kohdetta, joiden tarve ei valmistumisen jälkeen osoittautunut oletetuksi. Useampi hakija kertoi, että aivan kaikki kohteen asunnot eivät olleet täyttyneet oletetulla tavalla. Kaikissa näissä tapauksissa voitiin todeta kunnan tarvearvioinnin olleen riittämätöntä, tosin syyksi todettiin myös muuttuvat tarpeet.

Merkittävät vaihtelut kuntien tekemien erityisryhmien tarpeiden ennakkoinnin tasossa eivät siis näy erityisen paljon enää kohteiden käytön tarkoituksenmukaisuuden tai käyttöasteen ongelmina. Tarpeen on kuvattu joka tapauksessa olleen suuri. Toisaalta muutamit kuntien edustajat kertoivat, että aiemmin tehdyt käytötarkoitusta koskeneet virhearviot ovat aiheutuneet juuri heikosta tarpeiden ennakkoinnista.

Sekä asuntojen täyden hyödyntämisen että joustavan asiakaslähtöisyyden takia useat haastatelluista nostivat esiin kohderyhmiä koskevan jouston tarpeen. Siitä periaatteesta, että asiakkaan kuuluminen tiettyyn erityisryhmään määrittää myös asumisratkaisua, voitaisiin ajoittain joustaa. Moni tiettyyn erityisryhmään kuuluva voisi asua hyvin myös kevyemmän tuen piirissä tai toiselle erityisryhmälle kohdennetun tuen piirissä. Samoin todettiin, että joissakin tapauksissa asiakkaiden kuntoisuuden arviointi ei ole yksiselitteistä. Haastatellut esittivät esimerkiksi muutamien erikseen harkittavien asiakkaiden suhteen jouston varaa. Tällöin asiakasohjauksessa voitaisiin tiettyjen ennalta laadittujen joustoa määrittävien ohjeiden puitteissa tarjota asuntoja joustavammin ilman, että tästä tarvitsisi neuvotella ARAn kanssa. Toimintatapa noudattaisi ennalta määritettyä ohjeistusta, ja sen toimivuutta valvottaisiin.

6.3

Kohteiden valvonta

ARA ohjaa ja valvoo valtion tuella rahoitettujen asuintalojen omistajien toimintaa. Ohjauksen ja valvonnan tavoitteena on varmistaa valtion tuen kohdentuminen asukkailla sekä vuokraloyhteisöjen toiminnan ohjeidenmukaisuus. ARAn nimeämien yleishyödyllisten yhteisöjen on toimittava yleishyödyllisyysäännösten (korkotukilain 24–27 §) edellyttämällä tavalla. ARA valvoo näiden edellytysten toteutumista. Yleishyödyllisyysäännökset koskevat muun muassa yhteisön toimialaa, asuntojen hakumenettelyä, yhteisön tuoton tuloutusta, rajoituksista vapautuneiden asuntojen luovutusta, yhteisörakenteen ja asuntojen omistuksen järjestelyjä, riskien ottamista sekä lainojen ja takausten antamista. ARA valvoo tuoton tuloutusta myös kuntien omistamissa vuokraloyhtiöissä. Kuntien tehtävänä on valvoa asukasvalintojen oikeellisuutta. ARAlle kuuluvat kuntien ja lainansaajien yleinen ohjaus sekä omakustannusperiaatteella määräytyvien vuokrien valvonta 1.1.2014 alkaen. Tämän muutoksen ansiosta jatkossa voidaan entistä paremmin analysoida vuokratason kohtuullisuutta investointiavustusta saaneissa kohteissa.

Haastateltavat eivät juuri esittäneet kommentteja kohteiden valvonnasta. Kaikki haastatellut pitivät ARAn toteuttamaa valvontaa tarpeellisena ja pääasiassa asianmukaisena. Useat haastatellut kertoivat kohteissa tehdyistä tarkastuskäynneistä ja totesivat ARAn huomautusten olleen hyviä. Muutamit haastatelluista tosin totesivat, että ohjeita saatetaan tulkita ARAn sisällä eri tavoin. Muutamit haastatellut mainitsivat rakentamisen jälkeisten ARAn tiedontarpeiden olevan osaksi tarpeettoman kuormittavia. Nämä liittyivät kohteiden tarkoituksenmukaisen käytön varmistamiseen eli esimerkiksi asukkaiden varallisuuden tarkastamiseen. Muutamit totesivatkin, että raportoinnista tulee tunne, ettei ARA luota kuntiin tarpeeksi.

Kustannusten kohtuullisuus ja taloudellinen toimivuus

Kustannusten kohtuullisuus

Lähes kaikki haastatellut pitivät avustettuja kohteita asumiskustannuksiltaan kohtuullisina. Tätä on arvioitu asukkaiden maksamaan neliövuokraan peilaten. Neliövuokran kohtuullisena tasona taas pidetään Kelan asettamaa vuokran rajaa. Vain yksittäiset haastateltavat nostivat esiin esimerkkejä kohteista, joiden kustannukset olivat nousseet niin, että kaupungin on täytynyt maksaa osa vuokratilakustannuksista, jotta ne on voitu pitää hyväksytyin vuokran enimmäismäärän rajoissa.

Kustannusten kohtuullisuuden käsitettä voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena. Tällä hetkellä kohtuullisena kustannuksena pidetään Kelan määrittämää enimmäisvuokraa. Haastatteluissa pohdittiin myös tämän rajan vaikutusta rakentamiskustannuksiin. Nyt asetetussa hintaraamassa on pääasiassa pysytty avustuksen avulla. Siksi voi olla aihetta kysyä, ohjaako tämä hintaraja osaltaan kohteiden suunnittelua. Järjestelmä voisi myös ohjata ja palkita taloudellisesta suunnittelusta ja tätä tukevista uusista ratkaisuista. Nyt avustuksen hakijat voivat joissain tilanteissa tavoitella avustuksen kohderyhmäkohtaista enimmäisavustusprosenttia.

Myös rakentamisen ajankohta vaikuttaa asumiskustannusten kohtuullisuuteen. Noususuhdanne nostaa rakentamiskustannuksia ja siten myös asumiskustannuksia. Useat haastatelluista avustuksen saajista viittasivat tähän todeten taloudellisen kannattavuuden olevan osaksi kiinni myös ajoituksesta. Koska hakemusprosessit ovat pitkiä ja talouden ennustettavuus heikko, todettiin lopullisten kustannusten olevan joiltain osin sattumanvaraisia. Kuntien tarpeet eivät kuitenkaan muutu talouden suhdanteiden mukaan, eli toteutuvat kustannukset vaihtelevat vain rakentamisajankohdan mukaan.

Taloudellinen toimivuus pitkällä aikavälillä

Lähes kaikki haastatellut, sekä kunnat että avustuksen saajat, pitivät avustettujen kohteiden pitkän aikavälin taloudellista toimivuutta hyvänä. Laadukasta ja esteetöntä rakentamista sekä rakennusten sijaintia koskevien ARAn ja muiden viranomaisten ohjeistusten nähtiin vahvistavan kohteiden pitkäikäisyyttä ja käytettävyyttä. Lisäksi huomiota kiinnitettiin rakennusratkaisujen muunneltavuuteen. Yleensä kohteissa oli varauduttu käyttötarkoitusten muutoksiin jo suunnitteluvaiheessa.

Edellisessä luvussa mainitut muutostarpeisiin liittyvät tekijät tuovat riskejä kohteiden pitkäaikaiseen taloudelliseen kannattavuuteen. Esimerkiksi asuntojen koosta, ominaisuuksista tai yhteistilojen pinta-alasta ja ominaisuuksista mahdollisesti annettavien Valviran uusien ohjeiden pelättiin tekevän muutostöistä niin kalliita, etteivät kohteet enää olisi taloudellisesti kannattavia. Yhteistilojen tai henkilökunnan tilojen kustannuksia pidettiin kuitenkin ongelmana vain muutamissa tapauksissa. Peruskorjauskuluihin rakennusten omistajat olivat kyllä valmistautuneet, mutta tätä laajemmat muutostyöt vaatisivat huomattavasti isompia investointeja.

Keskusteluun taloudellisesta toimivuudesta kytkettiin myös investointiavustukseen liittyvän korkotukilainoituksen seuraukset. Lähes kaikki asiaa käsitelleet haastatellut henkilöt pitivät korkotukilainan takaisinmaksuaikataulua huonona. Takaisinmaksun painottumista laina-ajan loppupäähän pidetään rakennusten omistajien kannalta hankalana, koska myös rakennusten peruskorjauskulut tulevat maksettavaksi samanaikaisesti kun lainan maksuosuudet nousevat. Muutamat haastatellut kertoivatkin, että he eivät osaa vielä sanoa, kuinka tuleva kahden kuluerän samanaikainen nousu tullaan rahoittamaan. Tässä selvityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa lainoitusmekanismiin. Havainto on silti nostettu esiin, koska selvityksen kohderyhmät, siis myös korkotukilainan saajat, käsittelevät asiaa haastatteluissa.

7 Avustusjärjestelmän tehokkuus ja vaikuttavuus

Avustusjärjestelmän vaikuttavuus muodostuu tässä selvityksessä tehdyn analyysin perusteella kahta kautta: yhtäältä tavoitteiden toteutumisen osalta (vaikuttavuus syntyneinä vaikutuksina suhteessa tavoitteisiin) ja toisaalta vaikuttavuutena, joka syntyy erityisesti investointiavustuksesta suhteessa muuhun kehitykseen. Edellä esitettyjen näkökulmien vuoksi tämä luku vastaa seuraaviin selvitystehtävissä esitettyihin kysymyksiin:

1. Onko avustusjärjestelmälle esimerkiksi laissa ja ympäristöministeriön ohjeissa asetetut tavoitteet saavutettu? Ovatko ympäristöministeriön ohjeet avustusten myöntämisestä olleet riittävät tavoitteiden kannalta?
2. Miten avustusjärjestelmä toimii kokonaisuudessaan? Millainen sen vaikuttavuus on? Kuinka järjestelmän tehokkuutta ja vaikuttavuutta voitaisiin lisätä?

7.1

Tavoitteiden saavuttaminen yleisesti

Tavoitteiden saavuttaminen yleisesti

Seuraavassa luonnehditaan lyhyesti investointiavustuslaissa ja ympäristöministeriön ohjauskirjeissä annettujen tavoitteiden saavuttamista yleisesti. Tämän jälkeen esitetään havainnot kohderyhmittäin.

Erityisryhmien asumiseen liittyvät tarpeet ja niihin vastaaminen (investointiavustuslain 2 §)

Erityisryhmien asumisen tarve vaihtelee eri puolilla Suomea. Kaikki haastatellut sidosryhmät, mukaan lukien kunnat, katsovat, että erityisryhmien asumisen tarpeiden tunnistaminen ja ennakointi on vielä kehittymätöntä. Kohderyhmien tarvearviot ovat, kuten eräs haastateltava asian ilmaisi, ”monenkirjava joukko”. Investointiavustusjärjestelmä auttaa omalta osaltaan siinä, että näiden kohderyhmien asumisen suunnittelu kehittyy. Osa kunnista kertoi aloittaneensa kohderyhmien tarpeiden kartoittamisen ja ennakoinnin vasta viime vuosina. Tällä suunnittelulla ja ennakoinnilla varmistetaan se, että kohteet vastaavat tarpeita.

Kaikki haastatellut sidosryhmät näkevät, että avustus on ylipäätään mahdollistanut erityisryhmien tarpeiden huomioon ottamisen. Kiinteistöjen omistajat kiinnittävät erityistä huomiota sekä asuntojen laatuun että sijaintiin. Varsinkin asuntojen sijaintiin on ryhdytty kiinnittämään entistä aktiivisemmin huomiota. Eroja on sen suhteen, onko kyseessä pitkäaikainen rakennuttaja, joka on toteuttanut useita erityisryhmien kohteita, vai onko kyseessä toimija, jolle erityisryhmäkohteen toteutus on ainutkertainen tapahtuma.

Vastauksissa kiinnitetään huomiota myös siihen, että osa ohjeistuksista voi olla liian tiukkoja tai kaavamaisia eivätkä ne tällöin ota huomioon kuntien tai kohderyhmien tarvelähtöisyyttä. Suurilla kaupunkiseuduilla tämä näkyy kritiikkinä, joka kohdistuu muun muassa kohteiden kokoon. Esimerkiksi suurempien kaupunkien asuntotoimien edustajat mainitsevat, että tonteista on jo pulaa eivätkä ohjeet mahdollista laajempia kokonaisuuksia. Tämä kertoo myös siitä, ettei aina ole tiedostettu mahdollisuuksia hyödyntää tavallisia vuokratiloja tai olemassa olevaa asuntokantaa erityisryhmien asuntoina. Kohderyhmien näkökulmasta kohteet saattavat kuitenkin edelleen olla toimivia.

Kohteiden vuokran kohtuuhintaisuus (investointiavustuslain 2 §)

Lähes kaikkien haastateltujen mukaan avustuksella on ollut merkittävä vaikutus vuokran edullisuuteen. Kohtuuhintaisuus on luonnollisesti suhteellinen kriteeri, joten ajoittain haastatteluissa esiintyy näkökulma, että esimerkiksi asunnottomien osalta asumiskustannusten tulisi olla vielä edullisempia. Tätä perustellaan sillä, että joissain tapauksissa kohteet edellyttävät erityistä varustetasoa ja asunnottomien vuokramaksukyky voi olla muita kohderyhmiä heikompi. Tällöin kyse saattaisi kuitenkin olla toimeentulotuen kompensoinnista investointiavustuksella.

ARAn hyväksymä alkuvuokran taso koko maassa oli tarkastelujaksolla keskimäärin 10,29 euroa/m². Pääkaupunkiseudulla vuokrataso oli noin 11,6 euroa/m². Tapaus-tutkimusalueiden vuokrataso oli puolestaan noin 12 euroa/m². Mikäli tarkastellaan tapaus-tutkimuksia, niin voidaan huomata, että vuokran taso on suunnilleen sama kuin koko ARA-tuotannossa keskimäärin. Ajoittain investointiavustuskohteiden vuokrataso on hieman kalliimpi kuin ARA-tuotannon keskimääräinen taso.

Erityisryhmiin kuuluvien asuminen tavallisilla asuinalueilla (ympäristöministeriön ohjauskirje ARAlle)

Ympäristöministeriön ohjauskirjeessä ARAlle todetaan, että tavoitteena tulee olla erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden asuminen tavallisilla asuinalueilla. Samassa yhteydessä todetaan, ettei avustusta tule myöntää isoihin eikä laitosalueelle rakennettaviin kohteisiin.

Kaikkien viiteryhmiä haastateltujen perusteella tämä tavoite on toteutunut tarkastelujakson kohteissa varsin hyvin. Haastateltujen mukaan ennen vuotta 2011 rakennettiin joitakin sellaisia erityisryhmien kohteita, jotka ovat isoja ja sijaitsevat palvelukeskittymissä tai muuten sellaisissa kokonaisuuksissa, että ne haastateltavien mukaan muistuttavat laitospaikoja kohteita.

Toinen näkökulma, jolla erityisryhmien asuntotuotantoa on pyritty saamaan tavallisille asuinalueille, on kohteiden sijoittaminen tavallisten asuntojen joukkoon samaan rakennukseen. Tämä on ARAn ja ympäristöministeriön tavoitteena, mutta kaikki haastateltavat eivät ole sisäistäneet tätä ja ovat ajatelleet sen olevan ristiriidassa nykyisen ohjeistuksen kanssa.

Erityisryhmien käytössä olevat asuintilat ovat riittäviä eivätkä palvelutilat ole liian laajoja (ARAn palveluasumisen opas)

ARAn suunnitteluoppaassa ja palveluasumisen oppaassa kiinnitetään huomiota asuintilojen ja palvelutilojen väliseen yhteyteen. Palvelutiloilla tarkoitetaan henkilökunnan ja palvelutoiminnan tarvitsemia tiloja. Näitä ovat esimerkiksi henkilökunnan toimisto-, kokous- ja sosiaalityöt sekä keskitetyt ruoanvalmistus- ja ruokailutilat. Tuettavat tilat mitoitetaan vain asianomaisen kohteen tarpeita varten, ja ryhmämuotoisissa asuntoratkaisuissa (ryhmäkodit, asuntoryhmät) ne eriytetään selkeästi asunnoista.

Henkilökohtaisten tilojen ja yhteistilojen sijoittelun ensisijaisena lähtökohtana on asukkaiden arjen sujuvuus. Selvityksessä ei ole ollut mahdollista käydä yksilöidysti läpi vuosien 2008–2013 suunnitteluaineistoa, vaan asia perustuu sidosryhmien asiantuntija-arvioihin.

Haastateltujen kuntien ja rakennuttajien näkökulmasta rakennusten pinta-alaa ei tule kasvattaa liian suureksi, koska se heijastuu suoraan kustannuksiin. Aikaisemmin esimerkiksi Raha-automaattiyhdistyksen tuella rahoitetuissa kohteissa nähdään olleen varsin merkittäviä palvelutiloja ja myös erilaisia yhteistiloja. Nykyään palvelutilojen ja yhteistilojen kokoluokan arvioidaan kehittyvän pienempään päin, mitä pidetään oikeasuuntaisena kehityksenä. On huomattava, ettei selvityksessä kuultu palvelutuottajien näkökulmaa laajamittaisesti. Joissakin tilanteissa syntyy palvelutarjonnan kanssa ristiriitoja tilojen riittävydestä, vaikka palvelutuotanto toteutettaisiin omana tuotantona.

Haastateltavat ovat pitäneet ARAn ohjeistusta tämän teeman osalta varsin riittävänä. Suurempi huoli kohdistuu Valviran asettamiin vaatimuksiin ja niiden mahdollisiin vaikutuksiin, koska kokemuksen mukaan osa näistä mitoitusvaatimuksista tulee voimaan taannehtivasti.

Eri erityisryhmien asuntoja ei tule sijoittaa samalle tontille tai samaan rakennuskokonaisuuteen (ympäristöministeriön ohjauskirje ARAlle)

Ympäristöministeriön ohjauskirjeeseen tuli vuonna 2012 vaatimus siitä, ettei eri erityisryhmien asuntoja tule sijoittaa samalle tontille tai samaan rakennuskokonaisuuteen. Tämä periaate on keskeinen, ja siihen liittyviä perusteluja on käyty läpi jo edellä 2 luvussa.

Kritiikki tätä periaatetta kohtaan oli haastatteluissa vahva. Käytännössä voidaan sanoa, ettei periaate haastateltavien mielestä vastaa mahdollisuutta organisoida palveluita kustannustehokkaasti ja että eräiden arvioiden mukaan se johtaa myös erityisryhmien asuntotuotannon rajoittamiseen.

Pienten kohteiden sijoittelu vierekkäin, esimerkiksi kehitysvammaisten osalta, nähtiin haastatteluissa hyväksi. Tämä mahdollistaa yhteisten tilojen sijoittelun logistisesti kohteiden keskelle. Nykyisessä kontekstissa koetaan, ettei yhteistiloihin voida käytännössä panostaa monissa kohteissa tai että yhteistilat tehdään jokaiseen kohteeseen erikseen, mikä puolestaan nostaa vuokratasoa. Käytännössä periaate voi kuntatasolla aiheuttaa myös sen, että yhteistiloja syntyy tästä näkökulmasta liikaa ja ne voivat aiheuttaa ongelmia myöhemmin.

Toinen asiaan liittyvä näkökulma on kohderyhmien erojen selkeys. Osa hakijoista ja kunnista ei näe eri kohderyhmien logistista sijoittelua esimerkiksi vierekkäisille tonteille ”leimaavana” ja katsoo sen samalla mahdollistavan kustannustehokkaan palvelun organisoinnin. Suuret kaupungit ilmoittivat tonttipulan nousevan keskeiseksi asiaksi tulevaisuudessa. Toisaalta voidaan kysyä, miksei erityisryhmiä sijoiteta normaalin vuokra-asuntokannan joukkoon, koska tontteja voidaan kuitenkin osoittaa ARAn vuokra-asuntotuotantoon. Osa haastatelluista toimijoista on pyrkinyt määrätietoisesti kehittämään näitä ratkaisuja.

Kolmanneksi kuntien kritiikki kulminoituu erityisesti palvelutuotannon kustannustehokkuuteen. Kunnissa nähdään, että ohjauksessa on menty tässä suhteessa liian pitkälle ja että ohjeistuksessa käytetyt esimerkit perustuvat kansainvälisiin käytäntöihin, joissa palvelutuotannon kustannusrakenne on erilainen kuin Suomessa. Tämä kertoo osin myös siitä, että kunnissa on haluttomuutta miettiä palvelutuotannon vaihtoehtoisia tapoja.

Periaatetta tarkasteltaessa on otettava huomioon se, että ohjeistus tuli voimaan kesken selvityksen tarkastelujakson. Selvityksessä ei ollut mahdollista tehdä esimerkiksi kattavaa kaava-analyysiä, mutta haastattelujen perusteella voidaan todeta, etteivät lukuisat avustetusta saaneet kohteet täyttäisi tätä kriteeriä. Kriteerillä on siis tässä mielessä merkittävä ohjausvaikutus. Osittain periaatteen vastustus kertoo myös siitä, ettei palvelutuotantoa haluta arvioida uudella tavalla eikä selvittää tähän liittyviä kustannuksia. Osa haastatelluista voi nähdä asian myös niin, että tehokkuutta tuo asukkaiden keskittäminen suurempiin yksiköihin; lisäksi osin voidaan olettaa, että tietyn kohderyhmän asukkaiden palvelutarve on suhteellisen samanlainen.

Kohteiden esteettömyys, turvallisuus, toimivuus ja kodikkuus sekä segregaaation ehkäiseminen (ympäristöministeriön ohjauskirje ARAlle)

Avustetut kohteet ovat olleet teknisesti toimivia ja usein esteettömiä. Joissakin haastatteluissa toivottiin, että tilojen toimivuutta ja esteettömyyttä suunniteltaessa kiinnitettäisiin entistä enemmän huomiota teknologian hyödyntämismahdollisuuksiin, ettei esteettömyyden ja toimivuuden varjolla tulisi rakentaneeksi ratkaisuja, jotka nostavat kohteiden kustannuksia turhaan. Tällaisia voivat olla erilaiset ylimoitettut suojaratkaisut.

Esteettömyyden osalta haastatteluissa todettiin myös, että kohteissa voi joskus olla vaikeaa ottaa huomioon esteettömyyden kokonaisvaltaisuutta (hoiva, turvallisuus/valvonta, tilat). Tässä mielessä esimerkiksi turvallisuuden ja esteettömyyden välillä on eräissä kohteissa havaittavissa ristiriitoja. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi apuvälineiden hyödyntämisen kehittämistä. Osa haastateltavista nostaa esiin, että esteettömyyden laajasta näkökulmasta osa kohteista suunnitellaan edelleen palvelutuotannon avustetun organisoinnin lähtökohdasta ilman, että ympäristö kannustaa oma-aloitteiseen toimintaan.

Kodikkuuden osalta arvioinnin havainnot hajautuvat. Valtaosa avustuksen saajista mainitsee kiinnittävänsä huomiota kohteiden kodikkuuteen. Toisaalta esimerkiksi yhteistilojen suunnittelussa nähdään vielä olevan parantamisen varaa. ARAn ohjeistusten (esimerkiksi visuaalinen luontoyhteys) nähdään tukevan kodikkuuden kokemuksen syntymistä.

Segregaation ehkäisyn osalta havainnot ovat vaihtelevia. Monille hakijoille segregaaation ymmärtäminen käsitteenä voi olla vaikeaa, mikä näkyy edellä kuvattuna kritiikkinä kiellolle rakentaa useammalle kohderyhmälle suunnattuja sekakohteita. Segregaation ehkäisemisen kannalta keskeisinä mekanismeina nähdään se, että kohteet sijoitetaan tavallisten asuntojen joukkoon eivätkä ne poikkea niistä ulkoisesti ja että niistä on yhteys palveluihin.

Kohteiden pitkäjänteinen suunnittelu ja pitkäaikaisen tarpeen arviointi (ympäristöministeriön ohjauskirje ARAlle)

Avustukset suunnataan pitkäkestoisen tarpeen perusteella. Tavanomaisten vuokra-asuntojen tarve keskittyy suurimman kysynnän alueille kasvukeskuksiin, mutta erityisryhmien asuntoja tehdään myös väestöltään väheneville alueille. Avustusten myöntämisessä on aina otettava huomioon kunkin erityisryhmän paikkakuntakohtainen asunnontarve ja kunnan palvelurakenne mahdollisine muutostarpeineen.

Edellä on esitetty, että tarvearvioinnin taso kunnissa on haastattelujen mukaan hyvin vaihteleva. Yrityksille kuntien toiminnan arvaamattomuus näkyy paitsi tarvearvioinnissa myös siinä, miten kunnat suunnittelevat palvelutuotantoaan. Tämä heijastuu myös kohteiden suunnitteluun.

Suuret ja keskisuuret kaupungit, joilla on erityisryhmiin liittyvää omaa asuntotuotantoa, kokevat, että ne ovat siirtyneet tai ovat siirtymässä kohti pitkäjänteisempää erityisryhmien asumisen tuotantoa. Keskeisiä haasteita nähdään liittyvän myös siihen, kuinka tietoinen ARA on kunnan kokonaisohjelmista. Kuten edellä on todettu, suuret kaupungit mainitsevat kokeneensa ARAn suunnitteluohjeistuksessa ja hankesäilytyksessä vaihtelua, joka heijastuu kunnan alueellisiin suunnitelmiin eli siihen, olisiko näitä suunnitelmia voitu käydä ennakolta riittävällä tasolla läpi ARAn kanssa.

Pitkäjänteisen suunnittelun osalta eräissä haastatteluissa nostetaan esiin se, että melko harvassa kohteessa on tällä hetkellä pystytty ottamaan huomioon kodin elektroniikan voimakas kehittyminen ja kohderyhmien kiinnostus siihen. Tämä tarkoittaisi rakennuttamisen asiantuntijoiden ja kohderyhmien asumisen ja elämisen tarpeiden välistä vuoropuhelua. Nykyinen arviointi painottuu haastattelujen mukaan esimerkiksi rakennustekniseen elinkaareen ja laatuun.

Ympäristöministeriön ohjeistuksen riittävyys

Ympäristöministeriön ARAlle antama ohjauskirje on kohtuullisen yksilöity. Ohjauskirjeessä mainitut asiat näkyvät ARAn laatimissa oppaissa ja muussa ohjeistuksessa lähes sanasta sanaan. Edellä on kuvattu tuen saajien ja kuntien näkökulmia ohjauskirjeen keskeisiin linjauksiin.

ARAn asiantuntijoiden haastatteluissa ohjauskirjeeseen ollaan pääasiassa tyytyväisiä. Ohjauskirje muodostaa selkeät linjaukset avustusjärjestelmän käytännön toimeenpanolle ja antaa käsittelijöille mahdollisuuden päätösten perusteluun valtakunnallisiin linjauksiin nojautuen. Ohjauskirjeessä myös sidotaan hyvin yhteen eri hallinnonalojen valtakunnalliset linjaukset.

Ohjauskirjeessä mainittuja painopisteitä käytetään hakemusten arvioinnin pohjana. Tämä aiheuttaa ajoittain jännitteitä, sillä ARAn asiantuntijat kokevat, että joillekin toisille erityisryhmille saattaisi hakukierroksella olla enemmän tarpeita. Erityisesti vanhusten kohteiden tarve ja kysyntä on niin suuri, etteivät avustusmäärät riitä niiden ratkaisemiseen.

Haastatteluissa esitettiin toive, ettei ohjauskirjeen keskeisiä linjauksia muutettaisi kovin usein. Tämä näkyy tarkastelujaksolla erityisesti niissä teemoissa, joita hakijat kritisoivat.

7.2

Vaikuttavuus kohderyhmittäin

Pitkäaikaisasunnottomat ja nuoret asunnottomat

Valtioneuvosto antoi 15.12.2011 periaatepäätöksen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmasta vuosille 2012–2015. Ohjelma on jatkoa edelliselle pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmalle 2008–2011. Uusi ohjelma edellyttää noin 1 250 asunnon, tukiasunnon tai hoitopaikan osoittamista pitkäaikaisasunnottomille niissä kaupungeissa, joissa asunnottomuus on suurinta. Investointiavustuslain 3 ja 8 §:n mukaan korkeinta avustusluokkaa, enintään 50 prosenttia hankkeen hyväksytyistä kustannuksista, voidaan soveltaa pitkäaikaisasunnottomien asuntohankkeisiin, jotka täyttävät seuraavat edellytykset:

1. asuminen edellyttää tavanomaista enemmän tukipalveluita,
2. asunto-olojen järjestäminen edellyttää merkittävästi erityisiä tila- tai varusteratkoisuuksia asuinrakennukseen tai asuntoon ja
3. kohderyhmälle on aiheutunut päihde-, mielenterveys- tai muiden vastaavien ongelmien takia pitkään jatkunutta asunnottomuutta.

Tarkastelujaksolla eli vuosina 2008–2013 pitkäaikaisasunnottomille toteutettiin 50 hanketta, joilla tuotettiin 1 520 asuntoa. Kokonaisavustusmäärä oli noin 49 miljoonaa euroa ja keskimääräinen avustusprosentti 38,7. Haastattelujen mukaan avustus on ollut välttämätön ja mahdollistanut valtakunnallisten asunnottomuuden vähentämishjelmien toteuttamisen. Osa haastateltavista nosti esiin, että avustusprosentit ovat ajoittain olleet riittämättömiä. Toisaalta muutamat haastateltavista totesivat, että asunnottomien avustusprosentti on tietyissä kohteissa voinut olla liian suuri.

Nuoret asunnottomat ovat kohderyhmänä harvinaisempi. Heidän osaltaan esimerkiksi elämäntilanteen paraneminen voi johtaa asunnon vaihtamiseen, ja tällöin kohderyhmien tarkistaminen on tärkeää.

Kehitysvammaiset ja vammaiset

Valtioneuvosto antoi 21.1.2010 periaatepäätöksen ohjelmaksi kehitysvammaisten asumisen ja siihen liittyvien palvelujen järjestämiseksi vuosina 2010–2015 ja päätti samalla ohjelman mukaisten toimenpiteiden toteuttamisesta. Ohjelman tavoitteena on vähentää kehitysvammaisten henkilöiden laitospaikkoja nopeasti, suunnitelmallisesti ja hallitusti sekä mahdollistaa muuttaminen lapsuudencodeista tuottamalla kehitysvammaisten henkilöiden tarpeita ja toiveita vastaavia asumisratkaisuja sekä tarjoamalla yksilöllisiä palveluja ja tukea. Ohjelman toteuttaminen edellyttää, että kehitysvammaisille henkilöille tuotetaan vuosina 2010–2015 keskimäärin 600 asuntoa vuodessa eli yhteensä noin 3 600 asuntoa. Näistä asunnoista erityisryhmien investointiavustuksella tuotetaan noin 470 asuntoa ja peruskorjataan vähintään 60 kehitysvammaisten asuntoa vuosittain.

Valtioneuvoston 8.11.2012 tekemässä periaatepäätöksessä kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisen asumisen ja palvelujen turvaamisesta päämääränä on, että vuoden 2020 jälkeen kukaan kehitysvammaisen ei asu laitoksessa. Periaatepäätöksessä todetaan muun muassa, että kehitysvammaisten asuminen järjestetään osana tavallisia asuinalueita ja asunnoissa, jotka vastaavat normaalin asunnon tunnuspiirteitä. Tavoitteena on asuminen joko omassa asunnossa tai pienissä asuinryhmissä. Tulevien asukkaiden tarpeet ovat tiedossa ennen kuin uusien asuntojen suunnittelu käynnistetään. Laitoksissa asumisen lopettaminen ei tarkoita sitä, että laitoksista muutetaan uuslaitoksiin, asuntokeskittymiin tai tyhjilleen jääneisiin laitosrakennuksiin, jotka eivät täytä tavallisen asumisen laadun kriteereitä.

Kehitysvammaisille tarkoitetuille asuntohankkeille myönnettävä erityisryhmien investointiavustus voi olla enintään 50 prosenttia hankkeen hyväksytyistä kustannuksista. Investointiavustuslain 3 ja 8 §:n mukaan tätä korkeinta avustusluokkaa voidaan soveltaa kehitysvammaisille tarkoitettuihin asuntohankkeisiin, jotka täyttävät seuraavat edellytykset:

1. asuminen edellyttää tavanomaista enemmän tukipalveluita ja
2. asunto-olojen järjestäminen edellyttää poikkeuksellisen vaativia taikka kalliita tila- tai varusteratkaisuja asuinrakennukseen tai asuntoon asukkaiden kehitysvamman takia.

Kehitysvammaisille toteutettiin tarkastelujaksolla 168 hanketta, joilla rakennettiin ja/tai peruskorjattiin 2 433 asuntoa. Avustusmäärä oli noin 120 miljoonaa euroa keskimääräisen avustusprosentin ollessa 40. Muille vammaisille tarkoitettuja hankkeita toteutettiin 24, joilla rakennettiin ja/tai peruskorjattiin 388 asuntoa. Avustusmäärä oli noin 19 miljoonaa euroa avustusprosentin ollessa keskimäärin 38,9. Tämän lisäksi autismin kirjon henkilöille toteutettiin neljä hanketta.

Valtaosa haastatteluista sidosryhmistä katsoo, että avustus on käytännössä mahdollistanut valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamisen ja kehitysvammaisten laitoshuollon purkamisen edistämisen. Arvioiden mukaan näitä valtakunnallisia tavoitteita ei olisi saavutettu ilman avustusta.

Haastateltavat nostivat esiin useita kohderyhmään liittyviä havaintoja asuntojen tarpeenmukaisuudesta ja laadusta. Eräs kokonaisuus liittyy siihen, ovatko kohteet ajoittain liian raskaasti varusteltuja suhteessa uusilla ratkaisuilla saavutettavissa oleviin alhaisempiin kustannuksiin. Näitä voivat olla esimerkiksi mobiilit siirtoratkaisut tai vastaavantyyppiset esimerkit, joissa kiinteiden varusteiden asemasta kehitetään liikuteltavia ja siirrettäviä varusteita.

Useiden viiteryhmiä mielestä kehitysvammaisten (ja ylipäätään vammaisten) kohdalla haasteena ovat pienet ja erityisesti joustamattomat kohteet. Nykyiset hankkeeseen vaatimukset ovat kuntien, hakijoiden ja osin myös ARAn asiantuntijoiden näkökulmasta joskus liian pieniä, mikä vaarantaa sekä taloudellisen toimivuuden että

kustannusten kohtuullisuuden. ARAn haastatteluissa esiintyy myös näkemyksiä, että kehitysvammaisten (ja muidenkin vammaisten) ryhmä saattaisi tarvita vielä enemmän kohdekohtaista räätälöintiä, eikä nykyinen 50 prosentin enimmäisprosenttikaan käytännössä aina riitä.

ARAn ja Kehitysvammaliiton Arjen keskiössä -hanketta on toteutettu vuodesta 2012 lähtien. Siinä kuntayhtymien ja neljän kunnan edustajat asunto- ja sosiaali-toimesta ja kaavoituksesta ovat suunnitelleet erilaisia asumisen ratkaisuja yhdessä tulevien asukkaiden ja näiden omaisten kanssa. Tuloksena syntyneet kuntakohtaiset suunnitelmat sisältävät tietoa palvelutarpeista ja uusista asumisratkaisuksista (asuntoverkokot, jotka sisältävät muun muassa yksittäiset asunnot, asuntoryhmät ja ryhmäkodit sekä asumista tukevat palvelut) olemassa oleville asuinalueille. Hankkeessa ollaan siirtymässä tehtyjen asumisen suunnitelmien ja uudenlaisten palvelujen tuottamistapojen toteutukseen. Tavoitteena on asumispalvelujen kehittäminen siten, että asumis- ja palveluratkaisut vastaavat vammaisten tarpeita eikä niiden asukkaille antama tuki ole ylimitoitettua (esimerkiksi ryhmäkotiasumista kaikille) muttei liian vähäistäkään.

Mielenterveys- ja päihdekuntoutajat

Ympäristöministeriön ohjauskirjeessä ARAlle viitataan kirjeen antamisaikana vielä valmisteilla olleeseen mielenterveyskuntoutujien kehittämishankkeeseen. Ympäristöministeriö toteuttaa vuosien 2012–2015 aikana mielenterveyskuntoutujien asumisen kehittämishankkeen (Mielen Aske) yhteistyössä alan toimijoiden kanssa. Hanke liittyy kansallisen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman toimeenpanoon ja pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishankkeen toteuttamiseen. Sen tavoitteena on kehittää mielenterveyskuntoutujien asumista ja sen tukea monien toimijoiden yhteistyönä. Huomiota kiinnitetään asumisen ongelmiin, laatuun ja tarpeita vastaavien ratkaisujen tarjontaan.

Kehittämistyön aikana on todettu, että mielenterveyskuntoutujien asumisen tilanteessa on parannettavaa. Tavallisissa asunnoissa asuvat tarvitsevat asumiseensa tukea, ja mielenterveyskuntoutujien asumisyksikköjen laatua on parannettava. Mielenterveyskuntoutujat ovat heterogeeninen ryhmä, jonka asumisen tarpeet vaihtelevat. Siksi tarvitaan monenlaisia ja yksilöllisiä asumisratkaisuja, joiden vaatima tuen määrä vaihtelee. Asumisvaihtoehdoissa on painotettava tavallisia asuntoja, joiden yhteyteen järjestetään tarvittaessa joustavaa ja räätälöityä arjen tukea. Mielenterveyskuntoutujien asumista voidaan tukea myös asumisneuvonnalla.

Tarkastelujaksolla kohderyhmälle toteutettiin 31 hanketta, joissa rakennettiin ja/tai peruskorjattiin 748 asuntoa. Avustusmäärä oli noin 20 miljoonaa euroa avustusprosentin ollessa keskimäärin noin 32,4. Päihdekuntoutujien osalta hankkeita toteutettiin 12, joilla rakennettiin ja/tai peruskorjattiin 168 asuntoa. Avustussumma oli noin 3 miljoonaa avustusprosentin ollessa keskimäärin 26,8.

Asiakasryhmään kohdistuu varsin vähän haastatteluhavaintoja. Myös kohderyhmälle suunnattuja hankkeita arvioidaan tulevan liian vähän tarpeeseen nähden.

ARAn haastatteluissa kohderyhmään kohdistuu myös ristiriitaisia ajatuksia. Osa toivoo, että ARA olisi kohderyhmän suhteen aktiivinen kuntiin päin, mutta tämän koetaan istuvan huonosti ARAn rooliin. Vastaavasti ARAlle tulee kohderyhmän koskevia hakemuksia, joihin kunnat eivät aina ole sitoutuneita eli eivät ole selvittäneet hankkeiden tarvetta. Vastaavasti olemassa olevissa kohteissa on havaittu ongelmia tarvearvioinnissa, ja yksittäisten kohteiden osalta on käynyt ilmi, etteivät kohteet ole aina olleet kohderyhmän käytössä.

Mielenterveyskuntoutujien kohdalla myös investointiavustuksen kytkös kortukilainaan mainitaan osin ongelmallisena. ARAn ja eräiden valtakunnallisesti toimivien sidosryhmien haastatteluissa nähdään, että näiden hankkeiden osalta

avustukseen liittyvän korkotukilainan omavastuukoron tulisi olla matalampi (tällä hetkellä 3,4 prosenttia, mikä tarkoittaa, ettei korkotukea makseta), mikäli haluttaisiin saada toteutettua enemmän kohteita.

Osa haastateltavista nostaa esiin vaihtoehdon, että asumisen rakentamisen avustamisen sijasta kehitettäisiin toisenlaisia avustusinstrumentteja, esimerkiksi eri kohderyhmien vuokratukea.

Vanhukset

Ympäristöministeriön ohjauskirjeessä todetaan vanhushankkeiden painopisteiden osalta, että hyväksyttävissä hankkeissa on erityisesti priorisoitava muistisairaille vanhuksille tarkoitettuja hankkeita. Arvion mukaan keskivaikeaa tai vaikeaa dementiaa sairastaa Suomessa 11 prosenttia 75–84-vuotiaista ja 35 prosenttia yli 85-vuotiaista ihmisistä. Ohjauskirjeen antamisen jälkeen ympäristöministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö arvioivat valtioneuvoston 18.4.2013 antamassa periaatepäätöksessä ikääntyneiden asumisen kehittämisohjelmasta vuosille 2012–2017, että edellä mainitusta määrästä noin 40 prosenttia tarvitsee ympärivuorokautista hoivaa tai hoitoa joko tehostetussa palveluasumisessa tai laitoksessa. Suomeen tarvitaan vuoteen 2025 mennessä arviolta 9 000–14 000 uutta tehostetun palveluasumisen paikkaa 75 vuotta täyttäneille ihmisille riippuen esimerkiksi kunnissa saatavissa olevan kotihoidon määrästä.

Sosiaali- ja terveysministeriön sekä Kuntaliiton laatimassa Ikäihmisten palvelujen laatusuosituksessa (2008) asetetaan tavoitteet ikäihmisten kotona asumisen, palveluasumisen ja laitoshoidon määrälle. Suositukset uudistettiin vuonna 2013. Ympäristöministeriön ohjauskirjeessä todetaan, että avustettavia hankkeita hyväksyttäessä huomiota on kiinnitettävä vanhusten tehostetun palveluasumisen määrään ja tarpeeseen kunnassa erityisesti muistisairaiden vanhusten kannalta. Hankkeiden toteutuksen tulee perustua kunnan palvelurakenteen kehittämissuunnitelmaan, ja etenkin laitoshoidon vähentämistavoitteeseen on kiinnitettävä huomiota. Myös iäkään henkilön sosiaali- ja terveyspalveluiden saannin turvaamisesta annettavassa laissa asetetut velvoitteet ovat tässä suhteessa merkityksellisiä.

Vanhusten hankkeita (laajassa merkityksessä) toteutettiin tarkastelujaksolla 289, joilla rakennettiin ja/tai peruskorjattiin 9 675 asuntoa. Avustusmäärä oli noin 290 miljoonaa euroa avustusprosentin ollessa keskimäärin 32,4.

ARAN haastatteluissa kohteet koettiin laadultaan hyviksi ja teknisesti toimiviksi. Vanhuskohteille on myös erittäin voimakas kysyntä. Vanhusten asuntotilannetta luonnehdittiin kuitenkin kohtuullisen hyväksi, ja avustusjärjestelmän nähtiin toimivan varsin hyvin tämän kohderyhmän näkökulmasta.

Eräissä kohteissa oli havaittavissa jonkin verran tyhjäkäyttöä tai tarvetta kohteen käyttötarkoituksen muuttamista koskevan hakemuksen tekemiseen. Nämä olivat kuitenkin yksittäisen tarvearvion ongelmia, esimerkiksi asukasvalintaan liittyvät vähimmäisikävaatimukset tai muistisairaiden vaatimien paikkojen määrän väärinarviointi.

Osassa haastatteluja asuntojen kodikkuus ja asumisen henkilökohtaisuus saivat kritiikkiä. Näissä huomio kohdistettiin usein ratkaisuihin, jotka ovat suhteellisen laajoja tai joissa asuu useita erityisryhmiä samoissa tiloissa. Kyseessä olevat kohteet ovat siis sellaisia, joita nykyohjeistuksen mukaan ei enää käytännössä saa rakentaa. Asumisratkaisujen keventämistä ja kotihoitoa tarvitaan useiden haastattelijain mukaan entistä enemmän, ja kuntien tulisi palvelutarjonnan suunnittelussa kiinnittää huomiota liikkuvaan hoivaan ja tukeen.

Eräissä haastatteluissa nousi esiin myös lainsäädännön selkeyttämisen sekä informaatio-ohjauksen lisäämisen tarve asuntoihin oikeutettujen henkilöiden määrittämisen kannalta. Kunta on velvollinen järjestämään kohtuuhintaisen asumisen vanhuksille asukkaan tulo- tai varallisuustasoon katsomatta, ARA-kohteiden asukasvalinnassa puolestaan edellytetään asumistarpeen lisäksi myös tulo- ja varallisuustarkastelua.

Opiskelijat

Opiskelija-asuntohankkeita oli tarkasteluajanjaksolla 77, joilla toteutettiin ja/tai peruskorjattiin 6 352 asuntoa. Avustuksen määrä oli noin 40 miljoonaa avustusprosentin ollessa keskimäärin 9,1.

Opiskelija-asunnoista on edelleen pulaa. Useat haastateltavat mainitsivat, ettei 10 prosentin suuruinen avustus vaikuta suoraan opiskelija-asuntojen toteuttamiseen, vaan että niitä tehtäisiin jossain muodossa ilman avustustakin. Muutamassa haastattelussa esitettiin arvio, ettei avustusjärjestelmä ole välttämättä kannattava nykyisellä avustus- ja korkotasolla korkotukilainan omavastuukoron suuruuden takia (tällä hetkellä korko 3,4 prosenttia, mikä tarkoittaa, ettei korkotukea makseta). Tuen saajien haastatteluissa korostettiin myös riittävää omavastuuta ja omalainoitusta, jonka nykyinen avustusosuus turvaa. Kaupunkiseutujen osalta kiinnitettiin huomiota siihen, että alueen asumiskustannusten tulisi vaikuttaa myös avustusprosenttien suuruuteen, mikä ei ole nykyisen avustusjärjestelmän periaatteiden mukaista.

Selvityksen toteuttajille on jäänyt jossain määrin epäselväksi opiskelija-asuntojen käsittely ARAn sisäisessä prosessissa: opiskelija-asunnot eivät ole ympäristöministeriön ohjauskirjeen painopisteenä, mutta kuitenkin niitä koskevat hakemukset käsitellään ARAssa haastattelujen perusteella ”usein ensimmäisinä”.

Vuokra on näissä kohteissa suunnilleen 9,5–11,5 euroa/m². Investointiavustuksilla oli ollut vuokraa alentava vaikutus. Vuokrien korotukset ovat vastaajien näkökulmasta olleet maltillisia. Kohteiden taloudellisen toimivuuden koettiin olevan hyvä myös pitkällä aikajänteellä.

Opiskelija-asunnot ovat suunnitteluratkaisujen näkökulmasta poikkeuksellisia, koska haastattelujen mukaan opiskelijat eivät ole suunnitteluteknisesti ”eritysryhmä” samalla tavalla kuin muut avustuksen piirissä olevat kohderyhmät. Tällä hetkellä kohteet ovat omistajien arvioiden mukaan varsin sopivia. Esteettömyysvaatimusten toteuttaminen nähtiin haasteeksi näissä kohteissa, koska täysin esteetöntä palvelua tarvitseville opiskelijoille katsottiin voitavan varata tietty kiintiö asuntoja erikseen, ja muuten esteettömyysvaatimukset vain nostavat kustannuksia suhteessa saavutettavaan hyötyyn. Toisaalta juuri tämä on koko avustusjärjestelmän tarkoitus.

Opiskelija-asuntojen sijoittumista ohjaavat hyvin paljon kunnan kaavapolitiikka ja kaavoitus. Kaavoitus on hyvin kuntakohtaista, ja rakennuttajien näkökulmasta esimerkiksi mahdollisuudet vaikuttaa asuntojen sijoittumiseen vaihtelevat kunnittain.

Erityistä tukea tarvitsevat nuoret

ARA myönsi tarkastelujaksolla avustuksia 25 hankkeeseen, joilla toteutettiin ja/tai peruskorjattiin 868 asuntoa erityistä tukea tarvitseville nuorille. Avustuksen kokonaismäärä oli noin 14 miljoonaa euroa avustusprosentin ollessa keskimäärin 18.

Erityistä tukea tarvitsevien nuorten asumista tuetaan pääasiassa Raha-automaattiyhdistyksen kautta. Silti myös investointiavustusjärjestelmä koetaan tarpeelliseksi kohderyhmän tilanteen helpottamiseksi. Avustusjärjestelmän näkökulmasta kyseinen kohderyhmä on sikäli monimutkainen, että sen tarpeet voivat vaihdella ja tarvearviointia on erityisen vaikea toteuttaa.

Hankkeen toteuttajien ja kuntien näkökulmasta nostettiin usein esiin hyvin yksityiskohtaisia asioita. Osa hankkeiden toteuttajista koki, että näissä kohteissa tulisi kiinnittää huomiota harrastetiloihin ja ylipäätään esimerkiksi ”nuorekkuuteen” asuntojen suunnittelussa ja muotoilussa.

Tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämisen keinot

Haastatteluissa esitettiin runsaasti erilaisia teemoja investointiavustusjärjestelmän tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi. Näitä ideoita on vedetty yhteen ja jäsennetty tässä luvussa. Selvitystiimin omat näkemykset ja suositukset esitetään seuraavassa luvussa.

Avustusinstrumentin tehokkuus ja vaikuttavuus eivät ole kiinni yksinomaan ARAn toiminnasta. Kunnilla on keskeinen merkitys asuntotuotannon suunnittelussa ja kohderyhmien tarpeiden ennakkoinnissa. Esitetyt näkemykset tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta vaihtelevat merkittävästi. Seuraavassa tarkastelussa viiteryhmien näkemykset on jaoteltu seuraavasti:

- avustusprosessin kehittämis ehdotuksia ARAlle
- toiminnan tehostamis- tai kehittämis ehdotuksia kunnille
- viestejä ympäristöministeriölle ja muille valtakunnallisille toimijoille
- avustusjärjestelmän tai sosiaalisen asuntotuotannon tukijärjestelmän kokonaisvaltaisempi uudistaminen
- selvityksessä testattuun ideaan saatu palaute

Aran prosessin kehittäminen

Kuten jo edellä on todettu, ARAn avustusprosessiin ollaan pääsääntöisesti kohtuullisen tyytyväisiä. Seuraavassa on listattu erilaisia kehittämistoiveita:

- Useat haastatellut nostivat esiin, että ARAn ja Valviran käyttämiä tilamitoituksia tulisi yhtenäistää, koska epäyhtenäisyys aiheuttaa hankaluuksia tiettyjen kohteiden suunnittelussa.
- Useat sidosryhmät, erityisesti kunnat, nostivat esiin sen, että avustusprosentti tulisi tietää paremmin prosessin alkuvaiheessa, jos sekä kohteen vaatavuustaso että erityisryhmä ovat tiedossa jo suunnitteluvaiheessa. Suunnitelmien laatiminen on kallista, ja avustusprosentin epämääräisyys tässä vaiheessa on hankalaa kuntien taloussuunnittelun kannalta.
- Useammalla alueella toimivat viiteryhmät nostivat esiin sen, että hankekäsittelyjen eroja ARAn sisällä tulisi pienentää. Tämä voisi edellyttää ARAn hankekäsittelyprosessin jatkuvaa läpikäyntiä.

Merkittävin havaintokokonaisuus liittyy hakuprosessin ajoituksen kehittämiseen. Tuenhakijat ehdottivat, että haun tulisi olla joko jatkuva, toteutua kaksi kertaa vuodessa tai hieman nykyistä aikaisemmin. ARAn näkökulmasta jatkuva haku ei ole mahdollinen, koska resursseja on käytössä rajallisesti ja hankkeita pitää pystyä analysoimaan myös suhteessa toisiinsa. Jatkuvan haun kohdalla ei voida turvata hakijoiden yhtenäistä ja oikeudenmukaista kohtelua. Kaksi hakukertaa vuodessa koetaan puolestaan mahdottomaksi toteuttaa nykyresursseilla. ARAn haastatteluissa esiintyi kuitenkin näkökulma, että nykyistä hakukäytäntöä voitaisiin aikaistaa. Nykyinen käytäntö on, että ARAn haku ajoittuu ajanjaksoon, jolloin hallituksen esitys valtion ensi vuoden talousarvioksi jätetään eduskunnalle. Käytännössä hankkeita pitäisi kuitenkin pystyä käsittelemään jo aikaisemmin. Näin ollen voitaisiin harkita haun ajoittamista elokuusta lokakuun loppuun, mikä saattaisi helpottaa sekä kuntien että hakijoiden toimintaa.

Viestejä kunnille

Kuntien toimintaan kohdistuu paljon toiveita sekä hakijoiden, valtakunnallisten sidosryhmien että kuntien itsensä näkökulmasta. Keskeisenä viestinä on erityisryhmien pitkäjänteisen tarpeen arvioinnin kehittäminen. Myös kunnat itse nostivat tämän esiin.

Toinen kokonaisuus liittyy kuntien asuntotuotannon ja erityisryhmien palvelutuotannon pitkäjänteiseen ja johdonmukaiseen suunnitteluun. Koetaan, että lupaprosessit ovat omiaan hankaloittamaan tätä: kun yksiköissä vaihtuu palveluntuottaja, voi lupaprosessien yhteydessä syntyä uusia tiloihin kohdistuvia vaatimuksia, mikä puolestaan heijastuu tarpeeseen muuttaa tiloja. Tämä liittyy erityisesti Valviran myöntämiin lupiin.

Kuntien toivotaan ottavan erityisryhmien edustajia entistä enemmän mukaan alkuvaiheen asuntojen suunnitteluun. Tämän lisäksi kuntien toivotaan kiinnittävän tarkemmin huomiota palveluiden suunnitteluun prosessin alkuvaiheessa asiakkaiden osallistamiseksi.

Viestejä ympäristöministeriölle ja muille valtakunnallisille sidosryhmille

Eräissä kommentteissa esitettiin, että palveluasumisen haasteet ovat erityisesti palvelutuotannon haasteita: miten palvelut saadaan organisoitua kustannustehokkaasti nykyisissä ARAn edellyttämissä rakenteissa?

Useat kohteiden rakennuttajat ja myös kunnat kokevat, että esimerkiksi 15-paikkainen kohde on tällä hetkellä ja varsinkin tulevaisuudessa vain harvoin taloudellisesti ylläpidettävissä. Nähdään, että tämän vaatimuksen osalta joustavuutta tulisi lisätä, kunhan vain samanaikaisesti muulla suunnittelulla turvataan kohteiden kodinomaisuus. Tämä ehdotus voi osaltaan kertoa siitä, että kohteiden tarvetta ei ole arvioitu riittävän tarkasti. Toisaalta voidaan myös kysyä, että tarvitaanko kaikille kohderyhmille ryhmäkotityyppinen ratkaisu.

Avustustasoon liittyy edellä kuvattuja kohderyhmäkohtaisia näkökulmia. Varsin usein hakijat ja kunnat kokivat, että avustustaso on varsin hyvä. Joissakin kohderyhmissä, kuten asunnottomien ja ajoittain myös vammaisten kohteissa, avustustaso voisi olla vielä nykyistäkin korkeampi. Avustustasoon liittyi usein näkemyksiä siitä, voisivatko avustusprosentit olla enemmän riippuvaisia kohderyhmän tarpeista ja vaatimuksista. Yhtenä esimerkkinä mainitaan sellaiset henkilöt, joilla on liikunta- tai toimintakykyyn liittyvä vamma, joka varustetarpeilta edellyttäisi kehitysvammaisten kohteissa olevia teknisiä ratkaisuja. Tällaiset yksilölliset tarpeet jäävät nykyisessä avustusprosessissa huomioimatta.

Palvelutuotannon kehittämisestä nostettiin eräissä haastatteluissa esiin, että uusia palvelutuotantomalleja tulisi viedä hybridimallien tai liikkuvien mallien suuntaan. Nykyisessä ARAn ja Valviran ohjeistusten kokonaisuudessa ei kuitenkaan koeta syntyvän kannusteita esimerkiksi niin sanotun liikkuvan tuen innovointiin.

Eräissä haastatteluissa toivottiin eri viranomaisten, mukaan lukien ympäristöministeriö ja ARA, entistä aktiivisempaa yhteistyötä erityisryhmien asuntotuotannon kehittämisessä esimerkiksi esteettömyyden ja toiminnallisen ohjauksen tehostamisen suhteen. Tässä ei katsottu tarvittavan lainsäädäntöä vaan enemmän toimijoiden välistä vuorovaikutusta.

Kokonaisjärjestelmän kehittäminen

Edellä kuvatusta palvelutuotannon kehittämiseen liittyvästä keskustelusta on nousut ajatus siitä, että yksiköiden kokojen asemasta tulisi tarkastella asukkaiden tarvitsemien palvelujen ja tuen intensiteettiä. Tämä ohjaisi asunto- ja palvelutuotannon suunnittelua kohti toisenlaista lähestymistapaa. Samalla tulisi miettiä sitä, miten voitaisiin varmistaa sosiaali- ja terveystoimen riittävä osaaminen. ARAlla on tällä hetkellä käytössä yksi henkilötyövuosi erityisryhmien asumiseen tästä näkökulmasta.

Kohteiden pitkäaikaisen taloudellisen toimivuuden turvaamiseksi koko rahoitusjärjestelmään liittyvät taloudelliset helpotukset tulevat ARAn haastattelujen mukaan jossain vaiheessa keskusteluun. Myös kohteiden omistajien mielestä niitä olisi hyvä miettiä jo nyt.

ARA on myös nostanut esiin sen, saataisiinko tavallisiin asuntoihin joillain ratkaisulla toimivia erityisryhmien asuntoja entistä paremmin. Vastaavasti rakennuttajat katsovat tekemiensä laskelmien perusteella, että nykyisellään pelkällä korkotukilainalla ja asuntojen välivuokrauskäytännöllä (jossa kunta vuokraa tilat kiinteistön omistajalta ja vuokraa ne edelleen asukkaille ja palvelun tarjoajalle; tällä menettelyllä varmistetaan arvonlisäveron palautukset) päästään vuokran osalta samalle tasolle ilman avustusta. Kunnat eivät kuitenkaan vielä osaa hyödyntää näitä vaihtoehtoja riittävästi.

Neljäntenä teemana muutamit haastatelluista kunnista ja hakijoista nostivat esiin ”erityisvarustus ilman korkotukilainaa” tai ”pilotti-instrumentti” -tyyppisten uudenlaisten rahoitusinstrumenttien kokeilun. Ensimmäisessä näkökulmassa tarkastellaan sitä, että nykyinen avustus irrotettaisiin korkotukilainakytöksestään. Jälkimmäisessä puolestaan mietitään sitä, miten tulevaisuuden asumista voidaan suunnitella aktiivisemmin ja myös testata erityyppisiä asumisen muotoja (joita näillä ratkaisulla ei välttämättä voida tukea). Vastanäkökulmana tähän esitetään, että tällaista rakentamisen testausta tehdään jo nykyään ARAn kehittämisrahalla ja muilla rahoitusvälineillä.

Viidentenä teemana nousee esiin se, voisiko investointiavustus jatkossa keskittyä yksinomaan asumiskustannusten sääntelyyn, jolloin muun tuen tarve (sitte kuin se nykyään on määritelty) poistettaisiin laista. Tällöin asumiskustannukset ohjaisivat rakentamista. Tämän nähdään edellyttävän merkittävää asiantuntemusta myös viranomaiselta, ja samalla pitäisi ratkaista sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntemus tässä järjestelmässä. Nykyään sosiaali- ja terveystoimen mukanaolo on varmistettu ARAlle toimitettavaan hakemukseen liitettävällä sote-lomakkeella eli sosiaali- ja terveystoimen lausunnolla.

Eräät haastateltavat nostivat esiin ongelman, että pääsystä korkeimpaan tukiluokkaan voi tulla hankkeen suunnittelua ohjaava kriteeri. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi varustetason nostamista siitä, mitä tarve viime kädessä edellyttäisi.

Esitetyn idean testaaminen: tarvekohtainen avustus

Selvityksessä testattiin sellaista ideaa, että investointiavustuslaissa säädetystä kohderyhmäkohtaisesta avustusprosenttiosuudesta luovuttaisiin. Lain 3 §:ssä esitetään erityisryhmien tarpeet, ja pykälän 4 ja 5 kohdissa mainitaan myös erityisryhmä (kehitysvammaiset tai asunnottomat). Tämän lisäksi ympäristöministeriö on ohjeillaan tarkentanut enimmäisprosentteja eräiltä osin, tai niitä ohjaa laissa määritelty tarve (esimerkiksi asunnot opiskelijoille tai erityistä tukea tarvitseville nuorille tai vammaisille). Kuten edellä on todettu, avustusprosentit koetaan ajoittain liian pieniksi. Tällöin tämä skenaario tarkoittaisi lain ”kohderyhmäkohtaisen luokittelun” purkamista ja avustuskäytäntöjen perustamista jatkossa sekä laissa että sen pohjalta annetussa ohjauksessa ainoastaan asukkaiden tarpeeseen. Tämä edellyttäisi tarpeiden yksilöidympää määrittämistä muussa annettavassa ohjauksessa. Haastateluissa tätä ideaa testattiin lyhyesti.

Suurin osa haastateltavista oli asian suhteen ambivalentteja. Heidän oli vaikea ottaa kantaa asiaan, sillä he eivät välttämättä tiedä, mitä asia tarkoittaisi heidän kohdallaan. Sellaiset rakennuttajat ja kunnat, jotka ovat ”tottuneita asioimaan ARAn kanssa” ja toteuttavat useita kohteita useammille erityisryhmille, näkevät tämän hyvänä mahdollisuutena. He tiedostivat haastatteluissaan, että tämä todennäköisesti edellyttäisi lisää hallintoa, mutta voisi mahdollistaa joustavuutta erilaisissa kohderyhmissä.

Skenaariota vastustivat varsinkin yhden erityisryhmän edustajat, jotka näkevät tämän kehityssuunnan uhkakuvana omalle kohderyhmälleen suhteessa muihin. Toisaalta myös puhtaasti ARA-erikoistuneet rakennuttajat näkivät tässä riskejä juuri sen ”tulkinnanvaraisuuden takia”. Tämä kertoo osin myös siitä, että osa hakijoista on tottunut odottamaan hakemukselleen tietynsuuruista avustusprosenttia. Nähdään, että alussa tämä uudistus voisi tuoda opettelua ja ongelmia, ja myöhemmin esimerkiksi korjausten yhteydessä ongelmia tulisi, jos järjestelmä olisi ristiriidassa ensimmäisen avustuspäätöksen kanssa.

Kolmessa haastattelussa käsiteltiin teemaa, jossa asumiskustannusten kohtuullisuus olisi määrittävä tekijä ja prosenttiosuus skaalautuva siten, että tarpeisiin olisi määriteltävä haarukka (5–10, 10–20, 20–30 prosenttia ja niin edelleen) siten, että sen sisällä voitaisiin ottaa huomioon rakennuskustannuksia. Ensisijaisena määrittelynä olisi kohderyhmälle syntyvät asumiskustannukset, ja tarpeen taso määrittäisi prosenttihaarukan. Näkemyksen esittivät muutamat haastatelluista.

8 Investointiavustusten kilpailunäkökulma

Tässä toimeksiannossa ei ole ensisijaisesti käsitelty erityisryhmien investointiavustusten kilpailuvaikutuksia. Teemaa sivuttiin useissa haastatteluissa, ja lisäksi siihen liittyviä asioita on käsitelty tapaustutkimuksissa erillisinä kysymyksinä. Asiasta on aiemmin tehty ympäristöministeriön toimeksiannosta selvitys, jonka tekijä on osallistunut myös tämän selvityksen laatimiseen (ks. Eskola 2012, s. 87–). Aiemman selvityksen johtopäätöksinä todettiin muun muassa seuraavaa:

- ARAn tukien myöntämiskäytännöissä ei oteta huomioon hankintalainsäädännön soveltamista. ARAn tuen myöntämiseen ei vaikuta se, onko ARA-tuetuissa tiloissa toimiva palveluntuottaja kilpailutettu hankintalainsäädännön mukaisesti tai tullaanko palveluntuottaja kilpailuttamaan.
- ARA on tukia koskevissa myöntämiskäytännöissään toiminut ympäristöministeriön ohjauskirjeen mukaisesti. Ohjauskirjeessä ei ole nimenomaisesti veloitettu ARAa ottamaan tuen myöntämiskäytännöissä huomioon sitä, pystyykö kunta vaihtamaan palveluntuottajan uudessa kilpailutusprosessissa.
- Pääsääntöisesti kunnat kilpailuttavat asumispalvelut hankintalainsäädännön mukaisesti. Kuntien kilpailutuksissa on kuitenkin ilmennyt hankintalainsäädännön noudattamiseen ja soveltamiseen liittyviä ongelmia. Kyseessä voivat olla laittomat suoramarkinnat, kilpailuttamatta jääneet sekamuotoiset sopimukset, kilpailuttamatta jääneet palvelukonsessiot tai hankintalainsäädännön vastaisten syrjivien ehtojen tai vertailuperusteiden käyttäminen tarjouskilpailuissa. Kyseessä voi myös olla tilausten tekeminen puitejärjestelytoimittajilta tarjouspyynnön ja sopimusehtojen vastaisesti.

Eskolan selvityksessä kunnille annettiin useita suosituksia kiinteistöstrategioihin liittyvistä asioista sekä kuntien aktiivisemmasta toiminnasta markkinakartoitusten avulla. Näiden lisääntymisestä on esimerkkejä tämän selvityksen tapaustutkimusalueilla kuten Vantaalla, Lahdessa ja Tampereella.

Eskolan selvityksessä todettiin, että ympäristöministeriön täytyy selkeyttää ohjeistustaan ARAlle palveluntuottajan kilpailuttamiseen liittyvien vaatimusten osalta. Palveluntuottajan kilpailuttamiselle tulee luoda selkeät pelisäännöt. Näiden pelisääntöjen tulee mahdollistaa todellinen ja tasapuolinen kilpailutilanne. Pelisääntöjen luomiseksi ympäristöministeriön tulee yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa selvittää, miten tasapuolinen ja syrjimätön kilpailu voidaan järjestää aluehallintoviraston ja/tai Valviran lupaehtojen muuttuessa. (Eskola 2012, s. 89)

Kuten edellä esitetyistä havainnoista käy ilmi, investointiavustusten kilpailuvaikutukset eivät liity suoranaisesti avustukseen itsessään vaan kunnan kilpailuttamisen käytäntöihin. Edellä mainittujen huomioiden esittämisen jälkeen sekä ympäristöministeriö että ARA ovat tarkentaneet ohjeitaan, joilla pyritään selkeyttämään kilpai-

luneutraliteettia tukevia institutionaalisia käytäntöjä. Ympäristöministeriö tarkensi ohjeistustaan tilojen käytöstä palvelutuotannossa 29.6.2012 antamallaan ohjauskirjeen muutoksella. Muutosta sovelletaan investointiavustuksiin, jotka myönnetään 29.6.2012 jälkeen vuoden 2012 tai myöhemmästä avustusvaltuudesta. Ohjeen keskeinen sisältö on seuraava:

Asumisen kustannukset palvelutaloissa on erotettava palvelujen kustannuksista. Asumisen tulee perustua asukkaan ja palvelutalon omistajan tai tämän valtuuttaman välivuokraajan väliseen vuokrasuhteeseen. Asukkaiden asumisturva on taattava myös palveluntuottajan vaihtuessa, ja samalla on varmistuttava siitä, että avustettavat kohteet säilyvät niille tarkoitettussa käytössä pitkäkestoisesti. ARAn on asetettava avustuksen myöntämisen ehdoksi, että kunnan on halutessaan voitava vaihtaa palvelutalossa toimivaa palveluntuottajaa esimerkiksi kilpailutuksen seurauksena ja säilyttää samalla asukkaiden vuokrasuhde samassa kohteessa.

Vastaavasti kilpailutusta kuvataan ARAn Palveluasumisen oppaassa sekä sote-lomakkeessa:

Julkiset hankinnat eivät kuulu ARAn toimivaltaan. Kunnan järjestämistä vastaavalla olevien palvelujen hankinta palvelutaloissa kuuluu kunnille. Kuntaliitto on laatinut palvelujen hankinnasta ja kilpailuttamisesta oppaan. ARAlle on kuitenkin selvitettävä avustushakemuksen yhteydessä, miten palvelut aiotaan järjestää ARAn rahoittamissa kohteissa. (s. 13, kohta 7.2).

ARAn rahoittamissa asumisyksiköissä asukasvalintakriteerit tulee ottaa huomioon myös palvelusetelin kohdalla.

Tapaustutkimuskunnissa palvelujen tuotanto on organisoitu seuraavasti:

- Vantaa: monituottajamalli, jossa kohteen toteuttaja etsitään kunnan asunto-toimen ja sosiaali- ja terveystoimen kanssa ja palvelutuotanto kilpailutetaan pääasiassa sosiaali- ja terveystoimen työnä. Osassa kohteita on myös kunnan omaa palvelutuotantoa.
- Tampere: monituottajamalli, jossa kunta sekä kilpailuttaa kohteittain, ostaa palveluita palvelusetelimallilla että käyttää olemassa olevia puitejärjestelyjä. Kilpailutukset toteutetaan sosiaali- ja terveystoimen työnä. Osa kohteista toteutetaan täysin tai osaksi kunnan omana tuotantona.
- Joensuu: noin 60 prosenttia kunnan omana tuotantona, 40 prosenttia kilpailutettuna
- Kerava: palveluntuottaja on kilpailutettu sosiaali- ja terveystoimen kuntayhtymän työnä. Eräissä kohteissa on myös kunnan omaa tuotantoa.
- Posio: palvelutuotanto toteutetaan kunnan omana tuotantona
- Pori: palvelutuotanto kilpailutetaan yleensä puitejärjestelyinä.

Palvelutuotannon kilpailutus suuremmilla alueilla, joilla käytössä on monituottajamalli, perustuu yleensä puitejärjestelyihin. Palveluja voidaan hankkia monella eri tavalla, ja myös palveluseteli on käytössä useissa tapaustutkimuskunnissa. Osassa haastatteluja mainitaan, että ARAn nykyiset ohjeistukset ohjaavat siihen, että kuntien omistamat yhtiöt toteuttavat rakentamisen, kunnat "sitoutuvat kohteeseen pitkäksi aikaa" ja varmistavat asumisturvan, ja tämän jälkeen kilpailuttaminen tehdään puitejärjestelyinä.

Tapaustutkimuskohteiden kilpailuttamisessa ei havaittu merkittäviä ongelmia. Vastaavasti ARAn nykyiset kilpailutusta koskevat ohjeet koettiin selkeiksi ja riittäviksi. Myös tämän selvityksen näkökulmasta nämä ohjeet näyttävät riittävilta suhteessa ARAn tehtäviin.

9 Kuntatapaukset

9.1

Vantaa

Lähtökohdat

Vantaa on osa pääkaupunkiseutua ja merkittävä ARAn investointiavustuksen käyttäjä. Avustuksilla toteutettiin vuosina 2008–2013 kaikkiaan 10 hanketta, joilla tuotettiin ja/tai peruskorjattiin 485 asuntoa seuraaville kohderyhmille:

- asunnottomat (108 asuntoa)
- kehitysvammaiset (28 asuntoa)
- muut vammaiset (4 asuntoa)
- nuoret (154 asuntoa)
- opiskelijat (31 asuntoa)
- päihdekuntoutujat (15 asuntoa)
- vanhukset (145 asuntoa).

Vantaan kohteisiin saatiin tarkastelujaksolla avustusta 13,6 miljoonaa euroa avustusprosentin ollessa keskimäärin 28,5. Kohteita toteuttivat eri toimijat, mutta valtaosa asunnoista on VAV Asunnot Oy:n kohteita.

Vantaa on selvityshetkellä suunnittelemassa ja kehittämässä erityisryhmien asumisen tuotannon prosessiaan. Kaupunki on rekrytoinut yhden henkilön prosessin koordinointiin maankäytön, asuntotoimen ja sosiaali- ja terveystoimen välillä. Haastatellut arvioivat, ettei kaupungin sisäinen prosessi ollut selvityshetkellä kovin selkeä, vaikka suunnittelu on osa kaupungin taloussuunnitteluprosessia. Lähtökohtaisesti tarve erityisryhmien asumiseen tulee sosiaali- ja terveystoimelta. Tämän jälkeen kaupunki päättää toteutustavasta ja etsii tontin. Käytännössä tarvetiedon saaminen on ajoittain koettu ongelmalliseksi, vaikka asumisen ohjelmat on vahvistettu eri kohderyhmille. Esimerkiksi osa rakennuttajista kokee, että tarvearvioinnissa on ollut jonkin verran heiluntaa, erityisryhmät ovat saattaneet vaihtua tai kaupungin sitoutumisessa on ollut muutoksia.

Helpoimmaksi suunnittelu on koettu vanhusten puolella. Tällä hetkellä useiden ohjelmien toteuttaminen – esimerkiksi kehitysvammaisten laitoshuollon purku tai pitkäaikaisasunnottomien tarpeet huomioiva kokonaisvaltainen, koko kaupungin kattava suunnittelu – on vielä haastavaa. Tämän lisäksi esimerkiksi kaupungin palveluverkkosuunnittelua tehdään keskushallintojohtoisesti. Palveluverkkosuunnittelua ja asumisen suunnittelua toteutetaan erillisinä prosesseina.

Palvelutuotanto kohteissa on organisoitu monella eri tavalla. Tällä hetkellä suunnitellaan sitoutumisen ja kilpailuttamisen yhdistelmää siten, että sijoittaja etsitään yhdessä ja palvelutuottajan kilpailuttaa sosiaali- ja terveystoimi. VAV Asunnot Oy puolestaan välivuokraa asunnot eteenpäin tilakeskukselle.

Kohteiden soveltuvuus ja toimivuus

Haastattelujen perusteella kohteet ovat kohderyhmien tarpeisiin soveltuvia ja toimivia. Sosiaali- ja terveystoimen ja VAV Asunnot Oy:n lisääntynyt vuoropuhelu on parantanut tilannetta. Kohderyhmittäin tarkasteltuna kiinnitetään huomiota siihen, että tietyt kohderyhmät, esimerkiksi kehitysvammaiset, asunnottomat ja vanhukset, ovat hyötäneet investointiavustuksesta. Kohteiden asukkailta on kerätty palautetta, ja sijainnista ja järjestelyistä saatu palaute on ollut pääasiassa positiivista. Myös kohteiden toimivuus koetaan yleisesti hyväksi. Teknisen suunnittelun näkökulmasta palo- ja pelastusviranomaisten vaatimukset eräissä kohteissa ovat nostaneet kohteiden kokonaiskustannuksia hieman.

Osa kohteista on toteutettu tavallisten vuokratulojen yhteyteen. Vastaavasti kunnassa on ajateltu, että esimerkiksi vierekkäisten tonttien vaatimus on jo asuntotoimenkin näkökulmasta varsin kustannustehoton, koska se aiheuttaa muun muassa tonttien pilkkomista. Vastaavasti katsotaan, että tulevaisuudessa tulisi pystyä miettimään saman piha-alueen ympärille muodostuvia kohteita siten, että piha-aluetta voitaisiin kehittää kohderyhmien näkökulmasta. Osa alueen toimijoista on pyrkinyt toteuttamaan kohteita tavallisten vuokra-asuntojen sekaan. Näihin tukiasumisen kohteisiin toivotaan jatkossa joustavuutta sekä sijoittelun että avustusmäärien suhteen.

Kohteiden käyttö, kohtuuhintaisuus ja taloudellinen toimivuus

Vantaalla toteutetut kohteet ovat havaintojen mukaan olleet pääsääntöisesti siinä käytössä, johon ne on tarkoitettu. Muutamissa asunnottomien kohteissa on jouduttu tekemään käyttötarkoituksen muutoshakemuksia. Vastaavasti eräissä kohteissa on ollut muutamia asukkaita, jotka eivät ole täyttäneet kohteeseen liittyviä kriteereitä. Silloin kun tarvetta on ilmennyt, rakentamisen aikana on ollut mahdollista tehdä käyttötarkoituksen muutoksia joustavasti. Eräissä kohteessa ARA hylkäsi käyttötarkoituksen muutoksen, jolla pyrittiin löytämään sosiaalitoimelle tilaa palvelujen toteutukseen. Tilatarve saatiin kuitenkin järjestelyä. Arvio tulevaisuuteen on, että 15 vuoden kuluttua voi ilmetä tarpeita käyttötarkoituksen muutoksiin, ja tällöin tarkoitusta tulisi pystyä muuttamaan nykyistä käytäntöä joustavammin.

Kohteet vastaavat erityisryhmien tarpeita ilmeisen hyvin. Haastatteluista kuitenkin ilmenee, että kunnan ollessa tilaajana varustelutaso on erittäin hyvä. Toisaalta lisävarustelun hintavaikutus on merkittävä.

Kohteita pidetään haastattelujen perusteella kustannuksiltaan kohtuullisina. Arvioissa huomautetaan, että ARA hyväksyy kustannukset, ja tämän oletetaan tarkoittavan kustannuksiltaan kohtuullista ratkaisua. Vastaavasti huomautetaan, että investointiavustus on usein suhteellisen mittava ja kattava. Esimerkiksi vanhusten kohteessa, johon on saatu 40 prosentin suuruinen avustus ja rakentamiskustannusten arvonnisäverovähennys, on vuokran taso 10 euroa/m². Vuonna 2013 koko ARA-tuotannon vuokrataso oli Vantaalla 11,62 euroa/m². Vastaavasti vuonna 2013 Kelatukea saavien vuokrataso oli Vantaalla 11,32 euroa/m² ja vapaarahoitteisten asuntojen vuokrataso 13,76 euroa/m². Kustannukset investointiavustuskohteissa ovat siis selvästi matalammat.

Kohteiden taloudellista toimivuutta pitkällä aikavälillä ei pidetä hyvänä. Korkotukilainojen takaisinmaksuaikoja pidetään näissä kohteissa liian takapainotteisina. Kokonaisuutena arvioidaan, että takaisinmaksun etupainotteisuus nostaisi hieman kohteiden vuokria, mutta lisäisi lainojen lyhentämisen mahdollisuuksia. Lainojen maksuohjelmien osalta kiinnitetään huomiota siihen, ettei maksuohjelmia käytännössä saada kehitettyä oikeaan suuntaan.

Kokemukset avustuksen toimivuudesta ja vaikuttavuudesta

Haastateltujen kokemukset viiteryhmään katsomatta ovat kohtuullisen positiivisia. Eräissä tapauksissa esimerkiksi ARAn ohjeiden muuttuminen kunnan puoltavan lausunnon jälkeen tuli yllätyksenä, mikä aiheutti tontin räätälöinnin tarpeita.

Investointiavustuksen kokonaisvaikuttavuutta pidetään hyvänä sekä kunnan että hakijoiden toimesta, ja rahoitusinstrumentilla nähdään olevan merkittävä vaikutus erityisryhmien asuinolojen parantamiseen. Vaikuttavuus muodostuu vuokratustannusten kohtuullisuudesta, mikä edellyttää merkittävästi erikoisrakentamista. Kustannusten kohtuullisuuden takeena on myös kohteiden vuokrauskäytännöstä muodostuva mahdollisuus arvonlisäverövähennyksiin. Taloudellinen toimivuus tulee vastaisuudessa muodostumaan haasteeksi Vantaalla.

Vaikuttavuuden ja tehokkuuden ongelmiksi nähdään edellä mainittujen seikkojen lisäksi se, ettei samalle tontille saa sijoittaa eri erityisryhmille tarkoitettuja asuntoja. Eri kohderyhmien sijoittamisessa samoihin rakennuksiin nähdään etuja niin kuntoutumisen kuin ennaltaehkäisyn näkökulmista. Vastaavasti vammaisten ja mielen-terveyskuntoutujien kohteille asetetut enimmäisasuntomäärät nähdään ongelmaksi kasvukeskuksissa. Lisäksi haastatteluissa pohdittiin mahdollisuutta tarkastella koko rahoitusjärjestelmää kriittisesti.

Jousta toivottiin yhteistilojen suunnitteluun ja rahoitukseen, sillä tilojen nähdään palvelevan varhaisen puuttumisen ja ennaltaehkäisyn periaatetta. Samankaltaiset yhteistilat kehitysvammaisten ja vanhusten kohteissa voivat haitata kehitysvammaisten integroitumista lähiyhteisöön. Toisissa tapauksissa tehokkaassa yhteiskäytössä olevissa tiloissa voidaan tarjota aktiviteetteja laajemmalle kohderyhmälle.

Haastatteluissa nousi myös esiin, että nykyistä avustusjärjestelmää tulisi kehittää siten, että kohderyhmäkohtaisten enimmäisavustusprosenttien asemasta siirryttäisiin tarvekohtaiseen rahoittamiseen. Ratkaisu edellyttäisi tuen porrastamista asuntotuotannolle siten, että tuki vastaisi eri palvelutarpeisiin. Tällöin rahoituksen kannalta ratkaisevaa olisi asuntojen vaatimustaso, jotta ne soveltuvat eri kohderyhmille, ei etukäteen määritellyn kohderyhmän tuen tarve. Haastatteluissa korostui, että ARAn rahoitus kytkeytyy asiakkaiden palvelutarpeeseen ja esimerkiksi paljon apua tarvitsevan kehitysvammaisen palveluntarve tulee määrittelemään asunnon käyttötarkoitusta pitkälle tulevaisuuteen, vaikka tarkoitus on, että asiakkaat kuntoutuvat ja palveluiden tarve muuttuu pitkällä aikavälillä. Haastatteluissa painotettiin, että kunnan etuna on etsiä oikeat palveluratkaisut. Vantaa on hakenut myös valtiovarainministeriön valmisteleman kuntakokeiluhankkeen asumispalveluita koskevaan osioon.

Tampere

Lähtökohdat

Tampere sai tarkasteluvuosina kolmanneksi eniten investointiavustuksia. Avustuksilla toteutettiin vuosina 2008–2013 kaikkiaan 43 hanketta, joilla tuotettiin ja/ tai peruskorjattiin 2 368 asuntoa seuraaville kohderyhmille:

- asunnottomat (96 asuntoa)
- kehitysvammaiset (97 asuntoa)
- muut vammaiset (88 asuntoa)
- mielenterveyskuntoutujat (3 asuntoa)
- nuoret (20 asuntoa)
- opiskelijat (1 309 asuntoa)
- päihdekuntoutujat (13 asuntoa)
- vanhukset (739 asuntoa).

Tampereen kohteisiin saatiin tarkastelujaksolla avustusta noin 51 miljoonaa euroa avustusprosentin ollessa keskimäärin 35,0.

Tampereen kaupungin toimijoina ja vastuutahoina erityisryhmien asumisen järjestämisessä ovat tilaajaryhmä, asuntotoimi, Tilakeskus Liikelaitos, kiinteistötoimi, talous- ja liiketoimintaryhmä sekä maankäytön suunnittelu. Asuntopoliittinen työryhmä kokoaa sosiaali- ja terveyssektorin, kiinteistötoimen ja rahoituksesta vastaavan virkamiehen keskustelemaan ajankohtaisista kysymyksistä, samoin työryhmässä käsitellään eri tahojen antamat lausunnot ARA-hakemuksiin.

Tampereen kaupunki on viime vuosina uudistanut erityisryhmien asumisratkaisujen suunnitteluprosessiaan. Palvelutarveselvityksiä on tehty seitsemän vuoden ajan. Uusimman kehittämistyön tavoitteena on ollut koota yhteen kaikkien keskeisten toimijaryhmien – sosiaali- ja terveyspalvelujen, asumispalvelujen ja kaavoituksen – asiantuntemus eri näkökulmat huomioon ottavan kokonaisuuden luomiseksi. Lisäksi kokonaisprosessin käsittelyyn on osallistettu myös luottamushenkilöelimiä, mitä on pidetty tärkeänä. Palveluverkkosuunnitelmaa tarkennetaan vuoden 2014 aikana. Palvelustrategiat korvautuivat hyvinvointisuunnitelmalla syksyllä 2013.

Hyvinvointisuunnitelma kokoaa yhteen viiden lautakunnan asettamat yhteiset tavoitteet ja toimenpiteet hyvinvointipalvelujen järjestämiseksi vuosina 2014–2017. Kehitysvammaisten asumispalvelutarpeisiin vastaamiseksi laadittiin toimintasuunnitelma vuosille 2014–2017. Valtakunnalliseen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaan liittyvä suunnitelma tehtiin vuosille 2012–2015. Ikäihmisten asumispalvelujen suunnitelmaa käsiteltiin ikäihmisten palvelujen lautakunnassa viimeksi 22.5.2013. Ikäihmisten asumispalvelujen suunnitelma päivitetään ja käsitellään lautakunnassa vuosittain.

Lisäksi kehitystyön tuloksena syntyi asuntopoliittisen työryhmän tuottama ”Eri-tyisryhmien asumisen järjestäminen Tampereella -prosessikuvaus ja linjaukset” -dokumentti, jota käsiteltiin kaupunginhallituksen suunnittelukokouksessa tammi-kuussa 2014. Sen nähdään vahvistavan kokonaisuutta laajasti, koska erityisryhmien asumisen kokonaisprosessiin kuuluvat linjaukset luovat yksityisille toimijoille edellytykset harkita ja suunnitella omaa toimintaansa Tampereen erityisryhmien asuntopalvelumarkkinoiden kokonaisuudessa.

Kohteiden soveltuvuus ja toimivuus

Kaupunki piti kohteita erittäin sopivina erityisryhmien tarpeisiin. ARAn ja viranomaistahojen ohjeistusten koettiin yhdessä muodostavan puitteet erittäin laadukkaalle rakentamiselle ja laadukkaille asunnoille. Koska erityisasumiselle on paljon tarpeita, asunnot ovat olleet tarkoituksenmukaisessa käytössä.

Kohteiden kohtuuhintaisuus, käyttö ja taloudellinen toimivuus

Tampereella ARA-vuokra-asuntojen keskimääräinen vuokra vuonna 2012 oli 10,06 euroa/m² vapaarahoitteisten asuntojen vastaavan vuokran ollessa 12,26 euroa/m². Ero on pienempi kuin monissa muissa kaupungeissa.

Tampereella palvelutuotannon tarpeisiin vastataan monituottajamallilla. Vammaisille henkilöille järjestetään asumispalveluja sekä kaupungin omana toimintana että palveluntuottajien kilpailutuksella. Asumispalveluja hankitaan myös suorahankintana erityisesti vaikeavammaisille henkilöille. Vammaisten asumispalveluissa ei ole käytössä palveluseteliä. Kaupungin oman tuotannon osuutta kehitysvammaisten asumispalvelujen järjestämisessä tullaan lisäämään. Päihde- ja mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut ostetaan pääasiassa ulkopuolisilta palveluntuottajilta kahta yksikköä lukuun ottamatta. Ikäihmisten asumispalveluja on hankittu sekä ulkopuolisilta palveluntuottajilta ostopalveluina ja palvelusetelillä että omalta tuotannolta vuoden 2013 syksystä alkaen. Kehitysvammaisten asumispalveluja voidaan järjestää yksittäisiin asuntoihin, asunnot voivat muodostaa asuntoryhmiä tai asuminen voidaan järjestää ryhmäkodeissa. Päihde- ja mielenterveyskuntoutujien asumispalveluita järjestetään tehostetussa palveluasumisessa, palveluasumisessa sekä tukiasumisyksiköissä ja jatkossa yhä enemmän tukiasuntoihin ja yksittäisiin asuntoihin. Ikäihmisten asumispalveluissa on tehostettua palveluasumista, joka on tarkoitettu ympärivuorokautista hoitoa tarvitseville, ja vähenevässä määrin palveluasumista. Tehostettua palveluasumista on pääasiassa ryhmäkodeissa ja palveluasumista ryhmäkotien yhteydessä olevissa palvelutaloasunnoissa.

Kaupungin toimijat kokivat, että alalla toimii nykyisin paljon investoreita, jotka ovat myös aktiivisesti yhteydessä kaupungin edustajiin. Näiden kerrottiin tuottaneen kaupungissa viime aikoina hyviä vapaarahoitteisia kohteita ilman ARA-rahoitusta.

Avustusmääriä pidettiin kohtuullisina. Nykyisillä tukiprosenteilla todettiin pystytävän juuri ja juuri tuottamaan kohtuuhintaisia asuntoja. Maan hinnan ja rakentamisen kulujen nähtiin nousseen, eikä tämän kehityksen uskottu muuttuvan. Avustettuja kohteita pidettiin taloudellisesti kestävinä, joskin rakennusten sitomista samaan tarkoitukseen niin pitkäksi aikajänteeksi pidettiin kyseenalaisena.

Usean muun kaupungin lailla myös Tampereella koettiin korkotukilainojen takaisinmaksuaikataulu hankalaksi. Lainanlyhennysten takapainotteisuus luo taloudellisia paineita, koska samanaikaisesti maksuosuuksien kasvaessa myös peruskorjaustarpeet kasvavat.

Kokemukset avustuksen tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta

Erityisryhmien asumisen koetaan olevan yhä tärkeämpi osa kaupungin toimintaa. Ilman ARAn avustusta ei voitaisi toteuttaa erityisryhmien asumista samassa mittakaavassa kuin nykyisin. Kuten useissa muissakin kunnissa, myös Tampereella on palvelurakenteen muutos koettu haastavaksi. Suunta laitosasumisesta kodinomaiseen asumiseen on haastanut kaupungin pohtimaan uusia ratkaisuja ja tehostamaan omaa toimintaansa.

Kaupunki käyttää monipuolisesti erilaisia malleja rakennuttamiseen ja palvelujen järjestämiseen. Näiden koetaan toimivan hyvin yhdessä, koska kaupungin volyyymi

on niin suuri. Osa hankittavista palveluista perustuu kertaluonteiseen kilpailutukseen, osan järjestämisessä käytetään olemassa olevia puitesopimuksia. Lisäksi kunta käyttää ikääntyneiden palvelutuotannossa palveluseteliä. Kohteiden välivuokraus on lisääntynyt viime aikoina.

Avustusinstrumenttia pidetään kokonaisuudessaan erittäin hyvänä ja toimivana. Samoin yhteistyötä ARAn kanssa pidettiin erittäin hyvänä. Kaupunki tapaa ARAn edustajia säännöllisesti, ja ARA on käynyt tutustumassa tamperelaisiin kohteisiin. Välittömän vuorovaikutuksen on koettu vahvistaneen kaupungin omaa suunnittelutyötä. ARAn ja muiden erityisryhmien asumista ohjaavien viranomaisten säännösten koetaan kuitenkin yhdessä muodostavan kokonaisuuden, joka ohjaa kuntien toimintaa melko tiukasti. Ohjeiden koetaan kiristyneen viime vuosina. Suurimmaksi tämän hetkiseksi haasteeksi koetaan sopivien tonttien löytyminen ohjeiden mukaisiin ratkaisuihin. Erityisesti kohderyhmien sijoittaminen eri paikoille aiheuttaa haastetta kaupungissa. Haastatteluissa todettiin myös, että kaupungilla on erittäin hyviä kokemuksia siitä, että kohderyhmät sijaitsevat lähekkäin ja käyttävät osittain samoja tiloja. Ohjeistuksia toivottiin pystyttävän jatkossa soveltamaan kaupungin erityistarpeet ja reunaehdot huomioon ottaen.

9.3

Joensuu

Lähtökohdat

Joensuussa investointiavustuksilla toteutettiin vuosina 2008–2013 kaikkiaan 14 hanketta, joilla tuotettiin ja/tai peruskorjattiin 585 asuntoa seuraaville kohderyhmille:

- asunnottomat (17 asuntoa)
- kehitysvammaiset (30 asuntoa)
- mielenterveyskuntoutujat (4 asuntoa)
- nuoret (27 asuntoa)
- opiskelijat (254 asuntoa)
- vammaiset (2 asuntoa)
- vanhukset (251 asuntoa).

Joensuun kohteisiin saatiin tarkastelujaksolla avustusta noin 16 miljoonaa euroa avustusprosentin ollessa keskimäärin 32.

Joensuu on parhaillaan vahvasti kehittämässä erityisryhmien palveluasumisen ennakointi- ja suunnitteluprosessiaan. Suunnittelun kuvattiin tähän asti olleen melko pirstaleista; erityisesti kaavoitus on usein ollut liian irrallinen osa suunnittelukokonaisuutta, mikä on aiheuttanut ongelmia mahdollisimman nopealle asumistarpeisiin vastaamiselle. Osana kehitystyötä kaupunginhallitus hyväksyi erityisasumisen toimeenpano-ohjelman vuosille 2014–2016. Se on hyvin konkreettinen työkalu suunnittelun tueksi. Siinä määritetään jokaista erityisryhmää käsittelevät tarpeet perusteluineen samoin kuin vireillä olevat hankkeet. Lopuksi dokumentissa otetaan kantaa operatiivista osuutta pidempään ajanjaksoon esittämällä visio vuosille 2017–2020.

Ohjelman laadinta kokosi sote-toimen ja asuntotoimen systemaattiseen suunnittelutyöhön ensimmäistä kertaa. Ohjelmanprosessia veti kaupunginsihteeri konsernihallinnosta. Työ käynnistyi sote-puolella kohderyhmittäin tehdystä palvelutarvekartoituksesta. Laadittu ohjelma käsittää suunnitelman, joka tukee kaupungin priorisointeja kohteista päätettäessä. Samoin se toimii ARAn hakemuksiin tarvittavien lausuntojen laadinnassa. Työn on jo nyt koettu jännevöittäneen kunnan tarpeiden

määrittämistä. Samoin suunnitelmien julkistamisen nähdään tukevan sijoittajien ja palveluntuottajien roolia.

Edellä mainitussa erityisasumisen toimeenpano-ohjelmassa otetaan kantaa myös tulevien kohteiden palvelutuotannon järjestämiseen jokaisen tulevan kohteen osalta. Kaupunki on linjannut, että ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen tavoitteena on toteuttaa tästä on 60 prosenttia omana tuotantona ja 40 prosenttia ostopalveluna. Muiden erityisryhmien osalta vastaavaa linjausta ei ole tehty.

Joensuussa suuren osan erityisryhmien asunnoista rakennuttaa kaupungin omistama Joensuun kodit Oy. Tämä tukee kokonaissuunnittelua, koska kaupunkikonsernin osana toimivana organisaationa Joensuun kodit Oy:llä on yhdenmukaiset tavoitteet kunnan muiden yksiköiden kanssa. Samoin keskusteluyhteys on hyvä ja jatkuva.

Joensuu on mukana pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmassa. Siinä kokeiltavilta uusilta toimintamalleilta odotetaan paljon. Joensuu on lisäksi mukana valtiovarainministeriön valmisteleman kuntakokeiluhankkeen asumispalveluita koskevassa osiossa.

Kohteiden soveltuvuus ja toimivuus

Investointiavustuksella rahoitettujen kohteiden nähdään vastaavan kohderyhmien tarpeisiin hyvin. Joensuun kuntarakenne on muuttunut kuntaliitosten myötä, kun kaupunkiasumisen rinnalle on tullut myös haja-asutusta. Tämä monimuotoistaa tehtäviä asumisratkaisuja. Tällä hetkellä uusien kohteiden tarvetta on sekä kaupunkialueella että sen ulkopuolella. Asukkaille pyritään tarjoamaan mahdollisuus asua samalla asuinalueella koko ikänsä, siinä määrin kuin se vain on mahdollista.

Yliopistokaupunkina Joensuussa tarvitaan paljon opiskelija-asuntoja. Niiden tilanne on tällä hetkellä melko hyvä, tosin osa asunnoista tarvitsee perusparannuksia ja lisätuotannollekin on tarvetta. Samoin mielenterveyskuntoutujien ja ikääntyneiden asuntuotannolle on lisätarvetta. Erityisesti väestön ikääntymisen nähdään nostavan tämän kohderyhmän tarvetta tulevina vuosina. Ikääntyvien ohella toinen erittäin haasteellinen kohderyhmä ovat laitoshoidossa asuvat kehitysvammaiset. ARA:n tukemilla kohteilla pyritäänkin nyt ja lähitulevaisuudessa vastaamaan erityisesti laitoshoidon purkamisen tavoitteeseen. Toimenpiteitä tarvitaan myös nuorempien kotoa itsenäiseen asumiseen siirtyvien kehitysvammaisten asumisen ja palvelujen järjestelyissä.

Kohtuuhintaisuus ja taloudellinen toimivuus

Joensuussa keskimääräinen ARA-vuokra-asuntojen vuokra vuonna 2012 oli 8,67 euroa/m². Tämä on hyvin lähellä Pohjois-Karjalan keskitasoa. Tosin on huomattava, että Joensuu on keskuskaupungin roolissa seudun selvästi suurin kaupunki, ja suuren kaupungin vuokratasoksi tämä on hyvin kohtuullinen. Vapaaehtoisuuden vuokra-asuntojen keskimääräinen vuokra oli 10,38 euroa/m². Avustuksella on saatu vuokraa alas lähes kaksi euroa neliometriä kohden.

Avustetut asunnot ovat täysin tarkoituksenmukaisessa käytössä. Tarve erityisryhmien asunnoille on viime vuosina ollut suuri. Kohteet ovat pysyneet kohtuuhintaisuuden rajoissa. Viime aikoina toteutettujen kohteiden asumiskustannusten noususta ollaan kuitenkin huolissaan, sillä kustannusten nähdään nousseen korkeiksi. Samoin rakennuskustannusten noususta ja vaikutuksesta vuokratasoon ollaan huolissaan. Esimerkiksi viimeisimmän ikääntyneille tarkoitettujen kohteiden vuokra nousi yli 12 euroon neliometriltä. Tätä pidettiin joensuulaiseksi kohteeksi kalliina, vaikka Joensuu onkin asumiskustannuksiltaan melko kallis kaupunki. Erityistä huolta aiheuttaa se, että kaupunki kokee, ettei se voi vaikuttaa kustannustasoon. Kustannuksia nostavat kohonneet rakennuskustannukset ja maan hinta Joensuussa. ARA-asuntojen osuus kaikista vuokra-asunnoista on 57,8 prosenttia.

Vaikka erityisryhmien asuminen ja palvelutuotanto on viime vuosina kehittynyt on näissä edelleen haasteita kaikkien erityisryhmien osalta. Lisäksi päihteiden käyttäjien asumisessa nähtiin tuen ja valvonnan resursoinnin ongelmia.

Rakennettuja kohteita pidettiin taloudellisesti toimivina. Tämä on pyritty varmistamaan laadukkaalla tuotannolla. Lisäksi kohteiden sijaintiin on kiinnitetty erityistä huomiota niin, että sijainti vahvistaisi pitkäaikaista käyttöä ja taloudellisuutta parhaalla mahdollisella tavalla.

Kokemukset avustuksen tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta

Investointiavustusta pidettiin kaupungille erittäin tärkeänä rahoitusinstrumenttina. Ilman sitä erityisryhmäkohteita ei olisi voitu toteuttaa samassa mittakaavassa eikä asuntoja olisi riittävästi saatavilla.

Hakuaikaa kerran vuodessa pidettiin jossain määrin hankalana, ja sen kanssa kerrottiin usein tulevan kiire. Sopivassa paikassa sijaitsevan ja tarkoituksenmukaisen kokoisen tontin löytäminen on koettu haastavaksi rajallisen tonttituotannon ja erityisryhmien asuntojen sijoittamista koskevien ARAn ohjeiden vuoksi. Ohjeiden ja suositusten aiheuttamat haasteet kaavoitukselle voivat viivästyttää tarpeisiin vastaavien asuntojen saamista käyttöön. Joensuulla on myös kokemusta siitä, että rakennushanke siirtyy kokonaan, kun ohjeistuksen mukaista sopivaa tonttia ei löydy. Kaupungin edustajat toivoivatkin ARAn pystyvän jatkossa joustamaan ohjeistuksessaan kunnan erityistarpeet huomioon ottaen. Erityisesti eri kohderyhmien sijoittamisessa samalle tontille toivottiin löytyvän ratkaisuja, jotka tukisivat erityisryhmien sijoittamista lähemmäksi. Harkinnanvaran puuttumisen nähdään hidastavan tarpeisiin vastaamista ja koetaan nostavan esimerkiksi palvelutuotannon kustannuksia.

9.4

Kerava

Lähtökohdat

Kerava kuuluu muuttovoittoisiin kaupunkeihin pääkaupunkiseudun läheisyydessä. Keravalla toteutettiin investointiavustuksella vuosina 2008–2013 kaikkiaan 5 hanketta, joilla toteutettiin ja/tai peruskorjattiin asuntoja seuraavasti:

- vanhukset (17 asuntoa)
- vammaiset (18 asuntoa).

Avustusmäärä oli noin 1,3 miljoonaa euroa keskimääräisen avustusprosentin ollessa noin 31. Kohteita toteuttivat Uudenmaan Vammaispalvelut Oy ja VVO Asunnot Oy.

Palvelutuotanto on Keravalla usein organisoitu sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymälle. Yhteistyö kaupunkisuunnittelun ja hakijoiden välillä on toiminut alueella varsin hyvin. Sinänsä tonttipolitiikka koetaan Keravalla haasteelliseksi, ja keskustelu siitä käy varsin kiihkeänä.

Kohteiden soveltuvuus ja toimivuus

Rakennuttajien näkökulmasta avustetut kohteet ovat olleet kohderyhmälleen soveltuvia ja toimivia. Vammaisten kohteessa Keravalla on tehty yleispätevää suunnittelua, jossa otetaan huomioon materiaalien kestävyys ja kulutuskuormat. Kohteet ovat lähtökohtaisesti esteettömiä, eikä kaikkia kohderyhmien asuntoja ole sijoitettu samalle tontille tai samaan rakennuskokonaisuuteen. Vastaavasti turvallisuuteen liittyvät seikat on otettu huomioon teknisissä ratkaisuissa.

Kohteiden käyttö, kohtuuhintaisuus ja taloudellinen toimivuus

Keravalla kaikki kohteet olivat tarkastelujaksolla siinä käytössä, mihin ne on tarkoitettu.

Haastattelujen perusteella kohtuuhintaisuus toteutuu tällä hetkellä varsin hyvin. Haastattelujen kautta ei saatu kerätyksi tarkkaa vuokran tasoa, mutta vuokran arvioidaan olevan kohtuullinen suhteessa kohderyhmien vuokranmaksukykyyn. Alueella suhtaudutaan varovaisen myönteisesti kohteiden taloudellisen toimivuuden arviointiin. Arviona on esitetty, että inflaatiokehitys mahdollistaa lainojen loppupään takaisinmaksun.

Kokemukset avustuksen tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta

Prosessi koetaan kohtuullisen hyväksi. Hakijoiden näkökulmasta aikataulusuoritus ravan kohteissa on ollut osin haastavaa muun muassa kustannusten hyväksynnän osalta. Esimerkiksi varauspäätösten tekeminen jo syksyllä mahdollistaisi kevään aloitusten toteuttamisen.

Alueella ajatellaan, että avustusjärjestelmä tuli juuri oikeaan aikaan laitoshuollon purkamisen alettua. Avustus on vastannut juuri tähän tarpeeseen. Tällä hetkellä kuitenkin usein koetaan, että tavallisilla asuinalueilla olisi edelleen tarve saada erityisryhmäkohteita. Avustuksen hakijat ovat kokeneet, että tällaiset soveltuvat alueet katsotaan kunnan kaavoituksessa kuuluvan usein Y-kaavan (yleisten rakennusten korttelialue) piiriin.

9.5

Posio

Lähtökohdat

Posio on noin 3 700 asukkaan maantieteellisesti laaja kunta Lapissa. Kunta on toteuttanut investointiavustuksella yhden hankkeen: monipalvelukeskuksen, joka sijaitsee Posiolla terveyskeskuksen ja muiden palvelujen välittömässä läheisyydessä. Kohteeseen saatiin avustusta kaikkiaan noin 2,5 miljoonaa euroa hankkeen kokonaiskustannusten ollessa noin 8 miljoonaa euroa. Kohteessa asuu pääasiassa vanhuksia, mutta kohteessa on myös muutamia asuntoja mielenterveyskuntoutujille ja kehitysvammaisille. Hanke toteutettiin ennen ympäristöministeriön nykyisen ohjauskirjeen antamista.

Posio edustaa kuntaa, jossa avustuksen hakeminen on hakijalle/kunnalle ainutlaatuinen prosessi. Edellä mainittu hanke oli myös kunnan historian suurin yksittäinen investointi. Hankkeen ainutkertaisuudesta johtuen taustalla oli laaja-alainen työryhmä kunnan hallinnosta sekä suunnittelutoimisto ja arkkitehti. Kunta oli hankesuunnitteluvaiheessa aktiivinen ja kävi keskusteluja myös ARAn kanssa. Verrattuna muihin tapausesimerkkeinä toimiviin kuntiin Posiolla ei siis ole tarvetta erityisasuntotuotannon "suunnittelun prosessiin" aivan vastaavalla tavalla kuin muilla kunnilla. Palvelujen tuottaminen on toteutettu kohteessa kunnan omana tuotantona.

Kohteiden soveltuvuus ja toimivuus

Lähtökohtaisesti kohde on soveltuva ja vastaa kohderyhmien tarpeita. Tästä kertovat sekä kohderyhmiltä saatu palaute, kunnan keskeisten toimijoiden näkemykset että täysimääräinen käyttöaste. Tärkeänä tekijänä pidetään sitä, että tiloihin saatiin kotihoidon palvelutilat, joiden myötä voitu toteuttaa kotihoitoa. Lisäksi terapia-altaalla ja kuntosalilla nähdään olevan merkitystä kohderyhmille omaehtoisen kunnan ylläpitämisessä. ARA on avustanut myös näitä tiloja.

Kohteen sijainti alueen palvelujen keskellä niin sanotulla sairaalaniemellä on kunnan palvelutuotannon näkökulmasta järkevä. Paikkaa pidetään myös hyvin kauniina ja viihtyisänä alueena.

Kohteiden käyttö, kohtuuhintaisuus ja taloudellinen toimivuus

Kohteen asunnot ovat olleet siinä käytössä, johon ne on tarkoitettu. Vuokra-asuntoihin on ollut jonkin verran jonoa. Vuokran taso on tällä hetkellä vuokra-asunnoissa 12,80 euroa/m² ja ryhmäkodissa, jossa palveluja on enemmän, 16 euroa/m². Kelan asumistuen tilaston mukaan vuokrataso Posiolla oli tammikuussa 2013 ARA-tuetuissa kohteissa 6,9 euroa/m² ja vapaarahoitteisissa asunnoissa 6,14 euroa/m². Koko maassa (poislukien pääkaupunkiseutu) ARA-tuettujen asunto vuokrataso oli vuonna 2013 noin 10,16 euroa/m².

Vuokran tasosta ei ole tullut palautetta muuten kuin sen osalta, että vuokrat ovat joillekin asukkaista korkeita, mikä selittyy alueen eläkkeiden pienuudella. Tehtyjen haastattelujen perusteella voidaan sanoa vuokratason olevan varsin kohtuullinen.

Kohteen taloudellisesta toimivuudesta esitettiin vain varovaisia arvioita. Tulevaisuus näyttää kokonaisuudessaan haastavalta erityisesti kuntatalouden näkökulmasta. Korkotukilainan takaisinmaksuaika on lähtökohtaisesti hyvä, mutta loppupään suuremmat lyhennyserät muodostunevat haasteeksi.

Kokemukset avustuksen tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta

Kun tarkastellaan Posion tilannetta ja avustettua kohdetta, voidaan ajatella, ettei Posion kaltaisessa maantieteellisesti suuressa mutta väkimäärältään pienessä ja ikääntyvässä kunnassa olisi ollut kovin monia muunlaisia vaihtoehtoja. Asukkailta asumisen ja elämisen laadusta saadut palautteet ovat olleet erittäin positiivisia. Palvelujen – erityisesti terveyskeskuksen – läheisyys ja henkilökohtainen asuintila on nähty tärkeäksi. Kohteessa käytössä oleva yhteistila on vastaavasti koettu pieneksi.

Jos kohdetta tarkasteltaisiin ARAn nykyisin avustuksenmyöntämiskriteerein, voidaan pohtia, myönnettäisiinkö sille avustusta, koska kohteessa asuu useita erityisryhmiä samassa rakennuskokonaisuudessa. Haastatellut Posion edustajat ovat kokeneet hyvänä, että talossa asuu mielenterveyskuntoutujia ja päivätoiminta on organisoitu sen yhteyteen. Asiasta annettu palaute on positiivista.

Posion kokemukset ARAn kanssa työskentelystä ovat hyvät, mitä osaltaan selittää aktiivinen yhteydenpito. On perusteltua arvioida, että ilman investointiavustusta vastaavantyyppistä kohdetta olisi tuskin pystytty rakentamaan. Käytännön varustelutasoa olisi jouduttu karsimaan esimerkiksi kuntosalin ja vanhusten viihtyvyyttä ja aktiivisuutta tukevien yhteistilojen osalta. Kun kohdetta tarkastellaan ARAn nykyisten kriteerien valossa, todennäköinen vaihtoehtoinen tapa olisi ollut rakentaa tai peruskorjata joitakin erillisiä rivitaloja, mutta tällöin asumisen laadun kokemukset eivät välttämättä olisi olleet niin hyvät. Kun otetaan huomioon kunnan etäisyydet, ei haastattelujen mukaan esimerkiksi ruokahuollon ja kotipalvelun organisointi olisi pitkien välimatkojen takia ollut tehokasta. Jälkikäteen voidaan pohtia, olisiko palvelut voitu järjestää myös toisin ja toisentyypiseen taajamaan.

Pori

Pori on noin 84 000 asukkaan kaupunki. Investointiavustuksilla toteutettiin vuosina 2008–2013 kaikkiaan seitsemän hanketta, joilla tuotettiin ja/tai peruskorjattiin 252 asuntoa seuraaville kohderyhmille:

- kehitysvammaiset (32 asuntoa)
- opiskelijat (16 asuntoa)
- nuoret (15 asuntoa)
- ikäihmiset (70 asuntoa)
- huonokuntoiset vanhukset (70 asuntoa)
- mielenterveyskuntoutujat (49 asuntoa).

Porin kohteisiin saatiin tarkastelujaksolla avustusta noin 7,1 miljoonaa euroa. Avustusprosentti oli keskimäärin 26,3. Kohteet toteutettiin pääosin Porin kaupungin omistamien yhtiöiden kautta.

Porissa suunnittelun tueksi kootaan tieto erityisryhmien tarpeista ja tarkistetaan olemassa oleva ja vapautuva asuntokanta. Tilastotiedon hyödyntämisen lisäksi esimerkiksi vammaispalveluissa mainittiin tarpeiden kartoitus yleisötapahtumissa sekä kirjeiden lähettäminen kehitysvammaisten vanhemmille. Tekninen palvelukeskus valmisteleo hakemuksen tarvearvion esittämisen jälkeen, ja peruspalvelu osallistuu hakemuksen laatimiseen lausunтовaiheessa ennen käsittelyä kaupungin hallintoelmissä. ARA:n edustajien kanssa käydään hankkeita läpi säännöllisesti.

ARA-tuetuissa kohteissa palvelutuotanto kilpailutetaan yleensä puitejärjestelynä. Ennen kilpailutusta kutsutaan koolle kaikki mahdolliset osallistuvat tahot ja käydään tarkasti läpi kilpailutusprosessi.

Kohteiden soveltuvuus ja toimivuus

Kohteet suunnitellaan pitkäaikaisen tarpeen perusteella. Kohteet ovatkin tarkoituksenmukaisessa käytössä ja sitä valvotaan tarkasti. Avustusjärjestelmän nähdään ottavan huomioon kohderyhmien tarpeet, ja kaupungin kohteissa toteutuvat avustusjärjestelmään liittyvät tavoitteet. Kuitenkin esimerkiksi kohderyhmän vaativuustaso on joskus saatettu arvioida väärin, mikä on aiheuttanut käyttäjäryhmän uudelleen pohdintaa. Vanhojen kiinteistöjen tulevista remonteista syntyvät kustannukset heittäivät huolta.

Asumisen laatu näkökulmasta tuotiin esiin, että vaikka erityisryhmien asunnot rakennetaan tavallisille asuinalueille, kohteen asuinympäristön esteettömyyttä ja palvelujen saatavuutta ei aina voida taata. Erityisryhmien asuntoja on sijoitettu integroidusti tavallisten asuntojen joukkoon, vaikka joitain tiettyjä keskittymiä on myös muodostunut.

Vanhuksille tarkoitettujen kohteiden osalta asunnon koko on ainakin yhdessä vanhassa kohteessa viisi neliometriä pienempi kuin mitä nykysuositusten mukaan tulisi olla. Asuintilat nähdään silti riittäviksi ja vuokranäkökulmasta isompia tiloja kohtuullisemmiksi. Erityisiä turvallisuusnäkökohtia on haastatellussa kohteessa otettu huomioon hyvin. Esimerkiksi palvelupyntöihin vastaamista dokumentoidaan ja seurataan sähköisen järjestelmän kautta. Myös valvonnan kehittyntä tekniikkaa on hyödynnetty.

Kohteiden käyttö, kohtuuhintaisuus ja taloudellinen toimivuus

Porissa ARA-vuokra-asuntojen keskimääräinen vuokra vuonna 2012 oli 9,08 euroa/m² vapaarahoitteisten asuntojen vuokran ollessa 9,49 euroa/m². Ero on pienempi kuin monissa muissa kaupungeissa.

Haastateltujen mukaan ARAn ohjeistuksen varassa voidaan rakentaa varsin laadukkaita erityisryhmien asuntoja. Avustetut kohteet ovat olleet kustannuksiltaan kohtuullisia, mikä näkyy myös vuokrissa. Haastattelujen perusteella avustusprosentit ja -määrät ovat olleet oikeassa suhteessa ja asumiskustannuksia pidetään edullisina. ARAn rahoitusjärjestelmän nähdään suojaavan tätä. Kohteiden alkuvuokria on tarkistettu vuokrasopimusten mukaisesti. Vuokran suuruus vaihtelee, ja yhden haastateltavan vanhusten kohteen huoneistovuokra on 14,5 euroa/m², minkä nähdään alittavan uusien vapaarahoitteisten vuokrien määrän.

Pitkän aikajänteen käyttöarviossa esitettiin huoli vanhuksille tarkoitettujen paikkojen ylitarjonnasta, kun vanhusten määrä vastaisuudessa laskee. Myös käyttöasteen ylläpidosta esitettiin huolestunut näkemys, sillä arvioitiin, ettei vuokrakeräytymä 15–20 vuoden jälkeen riitä, vaan tarvitaan olemassa olevan korkotukilainan uudelleenjärjestelyä.

Kokemukset avustuksen tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta

Avustusjärjestelmää pidetään pääosin hyvänä, ja kriteerit ja valvonta takaavat sen, että kohteet vastaavat erityisryhmien tarpeita ja pysyvät tarkoituksenmukaisessa käytössä. Prosessia pidettiin itsessään erittäin selkeänä, vaikkakin sen suoraviivaistamista eli kaksivaiheisesta hakuprosessista luopumista toivottiin. Porissakin nostettiin esiin epävarmuus rahoituksen saamisesta, mikä voi vaikuttaa palveluiden toteutumiseen vuosien ajan. Lisäksi mainittiin rahoitusinstrumentin takana olevien valtakunnallisten ohjelmien ohjaus, joka ei haastateltavan mukaan aina vastaa kohderyhmien tarpeita.

Haastateluissa nousi esiin, että kuntien yhteissuunnittelua tarvittaisiin vielä lisää ympäristösuunnittelun näkökulmasta, jotta voitaisiin taata kohteiden esteettömyys ja palveluiden saavutettavuus. Tähän ehdotettiin kokonaissuunnittelun huomioon ottavien kriteereiden tarkennusta ARAn puolella. Valtakunnallisesta kohderyhmänäkökulmasta esitettiin myös huoli vanhusten kohteiden liikatuotannosta ja ohjauksesta tehostettuun palveluasumiseen, jolloin välimuotoisten palveluiden tarjonta jää vähemmälle.

Erytisryhmien sijoittamista eri alueille pidettiin tavoitteiden mukaisena, mutta mainittiin myös, että palveluntuottajan näkökulmasta palvelut on helpompi järjestää keskitetyimmällä alueella. Valtakunnallisiin kriteereihin esitettiin lisäksi mielenterveys- ja päihdekuntoutujien osalta tavoite tuottaa lyhyen jakson asumisyksiköitä, jolloin asiakkaiden kuntoutuminen on keskiössä. Nyt asumismuoto muuttuu herkästi pitkäaikaiseksi, vaikka tavoitteena tulisi olla eteenpäin siirtyminen.

Avustus on nähty alueella ehdottomaksi edellytykseksi erityisryhmien asuntotuotannossa. Toisessa haastattelussa mainittiin, että ilman avustusta kohteet katsottaisiin vielä tarkemmin ja pohdittaisiin niiden soveltuvuutta koko kaupungin tarpeisiin. Tällöin suunnittelua tehtäisiin käyttäjien tarpeista, ei rakennuttajan. Painopiste voisi siirtyä palveluihin itse palveluasumisen sijaan. Rahoituksen suuruudesta mainittiin myös, että avustusmäärän nostaminen voisi johtaa siihen, että itse investointi tulisi käyttötarvetta tärkeämmäksi.

Lahti

Lähtökohdat

Lahti on hieman yli 100 000 asukkaan kaupunki, jossa asuntomarkkinatilanne on viime vuosina ollut suhteellisen normaali. Lahdessa oli vuonna 2012 ARA-asuntoja kaikkiaan yli 11 000. Investointiavustushankkeita oli vuosina 2008–2013 yhteensä 15, ja niiden saama kokonaisavustus oli kaikkiaan noin 44 miljoonaa euroa ja avustusprosentti keskimäärin 37. Kohteet jakaantuivat seuraavasti:

- asunnottomat (82 asuntoa)
- kehitysvammaiset (62 asuntoa)
- muut vammaiset (18 asuntoa)
- mielenterveyskuntoutujat (81 asuntoa)
- opiskelijat (62 asuntoa)
- vanhukset (616 asuntoa).

Lahti edustaa tapaustutkimuskohteita, joissa asuntoja on toteutettu useille kohderyhmille (ks. tarkemmat tiedot liitteestä 1). Asuntoja on toteutettu ja/tai peruskorjattu yhteensä 927. Niistä enemmistö on toteutettu vanhuksille.

Lahdessa erityisryhmien asuntotuotannon suunnittelu on organisoitu siten, että kaikki ARA-asuntotuotantoon liittyvät asiat ovat asuntoasiain päällikön vastuulla. Asuntotoimi on organisoitu teknisen toimen yhteyteen osana maankäyttöä. Alkujaan maankäyttö on ollut aktiivinen sosiaali- ja terveystoimen suuntaan ja vaatinut maankäytöllisten tarpeiden määrittelyä erityisryhmien asumiseen. Tarpeiden arviointiin on panostettu viimeisen kahden vuoden aikana, ja yleinen kokemus on, että eri hallintokuntien välinen prosessi on saatu vähitellen toimivaksi. Tulevaisuuden asuntotarpeista on tätä nykyä varsin tarkat laskelmat. Tarve on varsin suuri, koska kaupunki on väestörakenteeltaan ikääntyvä. On herännyt myös kysymys, pystyykö nykyinen järjestelmä lainkaan vastaamaan tarpeeseen vai tarvitaanko joitakin muita, täysin uudenlaisia asumisen konsepteja, jotka sisältävät esimerkiksi mobiilipalveluita. Haastateltavat eivät pystyneet kertomaan selvästi, millaisia näiden konseptien tulisi olla.

Lahdessa toteutetaan asuntotoimen ja kaikkien Lahdessa toimivien rakennusliikkeiden kanssa menettelyä, jossa vuosittaisessa keskustelussa käydään läpi kaupungin tonttitarjontaa ja rakennusliikkeiden suunnitelmat. Samassa yhteydessä käydään läpi myös sosiaali- ja terveystoimen sekä mahdollisten muiden keskeisten toimijoiden tilanne ja suunnitelmat, ilmoitetaan itse toteutettavista hankkeista ja kerrotaan aukopaikat ja puutteet.

Osana edellä mainittua prosessia on tehty linjaus, että erityisryhmien asuntotuotannossa keskitytään pääsääntöisesti raskaimpaan palveluasumiseen. Toinen vahva näkökulma on ollut erityisesti laitoshuollon purkamisen rakennemuutos. Lahti on ollut mukana ARAn kehittämisrahoituksella toteutetussa Arjen keskiössä -hankkeessa, jossa etsitään asumispalveluihin välimuotoja ja uusia malleja, jotta palveluita voidaan kohdentaa entistä tehokkaammin, keventää palvelurakennetta ja mahdollistaa yksilöllisten ratkaisujen toteuttamista.

Tarkastelujakson vaihe on siinä mielessä poikkeuksellinen, että ARA-tuettuja kohteita on toteutettu paljon ja usein kuntajohtoisesti. Tähän liittyvät tarvetiedot eivät ennen olleet kaupungin asuntopoliittisessa ohjauksessa, mutta ne on nyt saatu integroitua siihen paremmin. Systemaattinen toimintamalli on vaikuttanut siihen, että ”yllättäviä” ARA-hankealoitteita ei enää tule. Lisäksi asuntopoliittisessa keskustelussa on havaittu, että kohteita tulisi toteuttaa myös muulla kuin ARA-rahoituksella, erityisesti vanhuksille, jotka eivät täytä ARA-tuettujen kohteiden asukavalinnan tulo- ja varallisuuskriteerejä.

Kohteiden toteutuksessa on erilaisia käytäntöjä. Palvelujen osalta Lahti toimii monituottajamallin mukaisesti, ja kohteisiin on käytössä useita erilaisia hankintatapoja. Palveluasumisen osalta on vahva linjaus, että uutta omaa tuotantoa ei enää tulevaisuudessa tehdä. Ostopalvelusopimusten osalta ollaan tällä hetkellä siirtymässä puitesopimusjärjestelyihin. Peruslinjaus ARAn ohjeistuksen tulkintana on, että jatkossa sitoudutaan kohteisiin ja palvelut kilpailutetaan. Kaupungille, joka on kiinnostunut kokeilemaan uusia hankintatapoja, ARAn kilpailutuksia koskevat ohjeet ovat kohtuullisen rajoittavat. Haastateltavien palaute koski tässä yhteydessä erityisesti palvelusetelin tai neuvottelumenettelyjen hankaluutta. Voi kuitenkin olla, ettei kyse suoranaisesti ole ARAn ohjeistuksesta, vaan tarpeesta sitoutua kohteeseen pitkäksi ajaksi.

Edellä mainitussa Arjen keskiössä -hankkeessa tehdyssä selvityksessä alueen ryhmäkodeissa asuvat vammaiset ja heidän tarpeensa tutkittiin yksilöllisesti. Ryhmäkodeissa vain noin kolmannes asukkaista tarvitsi niin raskasta palvelua. Hankkeessa järjestetyissä asiakastyöpajoissa kartoitettiin myös sellaisten nuorten tarpeita, jotka ovat vasta siirtymässä itsenäiseen asumiseen. Alueella on tunnistettu selkeä tarve kehittää itsenäisen asumisen tukimuotoja ryhmäkotien rakentamisen sijaan.

Kohteiden soveltuvuus ja toimivuus

Avustetut kohteet ovat kunnan ja rakennuttajien arvioiden mukaan kohderyhmilleen soveltuvia ja toimivia. Kohteiden määrän vuoksi tässä ei ole käsitelty kaikkia kohteita yksitellen. Jos selvityksen tarkastelujaksolla toteutettuja kohteita tarkasteltaisiin jälkikäteen ympäristöministeriön nykyisessä ohjauskirjeessä asetetuilla kriteereillä, eivät kaikki kohteet olisi niiden mukaisia. Eräissä kohteissa avustusprosentti oli varsin suuri. Jälkikäteen on kohteen luonteen perusteella herännyt kysymys, onko näin suurelle avustuspäämäärälle todella ollut tarvetta, koska vastaavanlaisissa kohteissa avustus ei yleensä ole ollut niin korkea.

Merkittävä keskustelu liittyy eri erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen sijoittamiseen samalle tontille tai samaan rakennuskokonaisuuteen. Lahti on pyrkinyt ratkaisuihinsa sijoittamaan tämän tyyppisiä rakennuskokonaisuuksia kaupungin keskeisille paikoille, mutta ne eivät ilmeisesti kuitenkaan vastaisi nykyisiä suosituksia.

Eräiden kohderyhmien – esimerkiksi ikääntyneiden palveluasumisen – osalta koetaan, etteivät (selvitysjaksoa ennen) toteutetut kohteet enää välttämättä vastaa nykypäivää, vaan asukkaiden tarve ja kiinnostus ovat muuttuneet. Tämä koskee erityisesti tehostettua palveluasumista sekä ARAn ja Valviran ohjeistusta.

Kohteiden käyttö, kohtuuhintaisuus ja taloudellinen toimivuus

Avustetut ovat Lahdessa olleet pääsääntöisesti siinä käytössä, johon ne on tarkoitettu. Selvityksen tarkastelujaksolla kaupunkiin kohdistui valvontaa, jossa kävi ilmi, ettei tietyissä kohteissa ollut tarkoituksenmukainen palvelutaso tai kohderyhmä. Koska keskustelut kunnan ja ARAn kanssa ovat käynnissä, ei tässä selvityksessä oteta kantaa näihin kysymyksiin.

Avustettujen kohteiden kustannukset olivat alkuvuokran osalta vanhuskohteissa 8,78–11 euroa/m². Muissa kohteissa neliövuokrien vaihteluväli oli 9,62 (asunnotomat) ja 12,58 euroa (opiskelijat). Periaatteessa ajatuksena on ollut saada vuokra avustuksella kohtuulliselle tasolle. Nykyisin avustuskohteiden vuokrataso vaihtelee kohteittain, mutta oli selvityshetkellä 12–13 euroa/m². Vuonna 2013 Lahden ARA-kohteissa Kelan asumistukea saavien vuokra oli 10,01 euroa/m² ja Tilastokeskuksen tietojen mukaan yleisesti 10,57 euroa/m² (kyseisen vuoden ensimmäinen neljännes). Tässä mielessä kustannukset ovat eräissä erityisryhmien kohteissa hieman keskimääräistä ARA-tuotantoa kalliimpia. Haastatteluissa esitetään arvio, että vuokrat ovat varsin kohtuullisia.

Kokemukset avustuksen tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta

Kokemukset ARAn prosessista ovat kohtuullisen hyvät. Lahti on pyrkinyt olemaan aktiivinen ARAn suuntaan ja kertomaan pidemmän aikavälin suunnitelmistaan ja tarpeistaan. Vastaavasti ARAn prosessi sinänsä koetaan toimivaksi vaikkakin vuosi kerrallaan. Avustuskohteisiin liittyvien pitkien ketjujen vuoksi nähdään, että ARAn päätösten tulisi seikkaperäisemmin sisältää tietoa siitä, millaista palvelutasoa tietty avustusprosenttiosuus edellyttää. Selvityshetkellä näistä oli eräitä esimerkkejä.

Investointiavustuksen vaikuttavuus koetaan Lahdessa hyväksi. Se on mahdollistanut laitoshuollon purkamisen sekä vanhusten että kehitysvammaisten kohdalla. Tällä hetkellä näyttää, että tarve jatkuu tulevaisuudessa joltain osin edelleen suurena. Lahti on saanut kohtuullisen korkeita avustuspäämiä kohteisiinsa, mikä on mahdollistanut vuokrien varsin selkeän kohtuullisuuden. Investointiavustus on osaltaan tukenut sitä, että erityisryhmien tarpeita on voitu ennakoida paremmin. Sosiaali- ja terveystoimelta vaadittu puoltava lausunto on koettu hyväksi. Pienten yksiköiden rakentamisen kasvava tarve voi nostaa kustannuksia, ja ratkaisuksi kustannusten pitämiseen kohtuullisina esitettiin, että suunnitteluun otetaan käytännön henkilökuntaa ja asiakkaita mukaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Lahden osalta investointiavustuksilla on ollut selvä vaikutus asuntotarpeeseen vastaamiseen ja asumiskustannusten pitämiseen kohtuullisina. Arviona on esitetty, että osa kohteista olisi tuotettu markkinaehtoisesti, mutta asumisen kustannustaso olisi ollut selkeästi korkeampi. Lahden kokemukset osoittavat kuitenkin sen, että nykyisten säädösten vallitessa on monin paikoin vaikeaa muuttaa näiden kohteiden käyttötarkoitusta tai toteuttaa joustavaa muuntelua. Toisaalta tulevaisuuden näkökulmasta erityisesti vanhusten kohdalla nykyisellä ohjeistuksella tuotettu asuntokanta ei vastaa tarvetta monipuoliseen toimintaan ja palveluihin, jotka mahdollistaisivat esimerkiksi liikuntatilat tai muut palvelut. Yksi haastateltava nosti myös esiin sen, että yhteistilojen suunnittelussa voisi tulevaisuudessa ottaa huomioon tilojen tarpeen ja hyödynnettävyyden ”koko kylän käyttöön”.

LÄHTEET

- ARA. 2014. *Investointiavustukset erityisryhmille 2005–2013*. ARAn selvitys 1/2014.
ARA. 2013. *Asuntomarkkinakatsaus 2/2013*.
Eskola, S. 2012. *Selvitys ARAn erityisryhmien asumisen investointirahoituksesta ja palveluasumisesta. Ympäristöministeriön raportteja 21:2012*.
HE 59/2008. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lain muuttamisesta
Laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004)
Syrjänen, O. 2012. *Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) toiminnan kehittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 18:2012*.
Tilastokeskus 2013. Kuntakohtainen yleisen asumistuen tilastorekisteritilasto, tuensajaajat tammi-kuussa 2013
Ympäristöministeriön ohjauskirje ARAlle, 4.1.2012 (YM1/601/2012), muutettu 29.6.2012.
Valtioneuvoston kanslia. 2011. Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011.

ARAn ohjeet ja oppaat

- Erityisryhmien investointiavustusopas 26.2.2013
Suunnitteluopas 2013
Palveluasumisen opas 2013
Rakennuttamisohje 2013
Vireillepanoa koskenut ohje syksyn 2013 hakukierrokselle
Asukasvalintaopas 2013
Vuokranmääritysohje ARAn avustamille erityisryhmähankkeille
ARAn lomakkeisto

Haastatellut ARAn edustajat

- Aho Markku
Asikainen Erkki
Drotar Kimmo
Kolehmainen Marja-Liisa
Nyyssölä Saara
Polvinen Martti
Salmi Kari
Tuominen Irmeli
Wallius Sampo

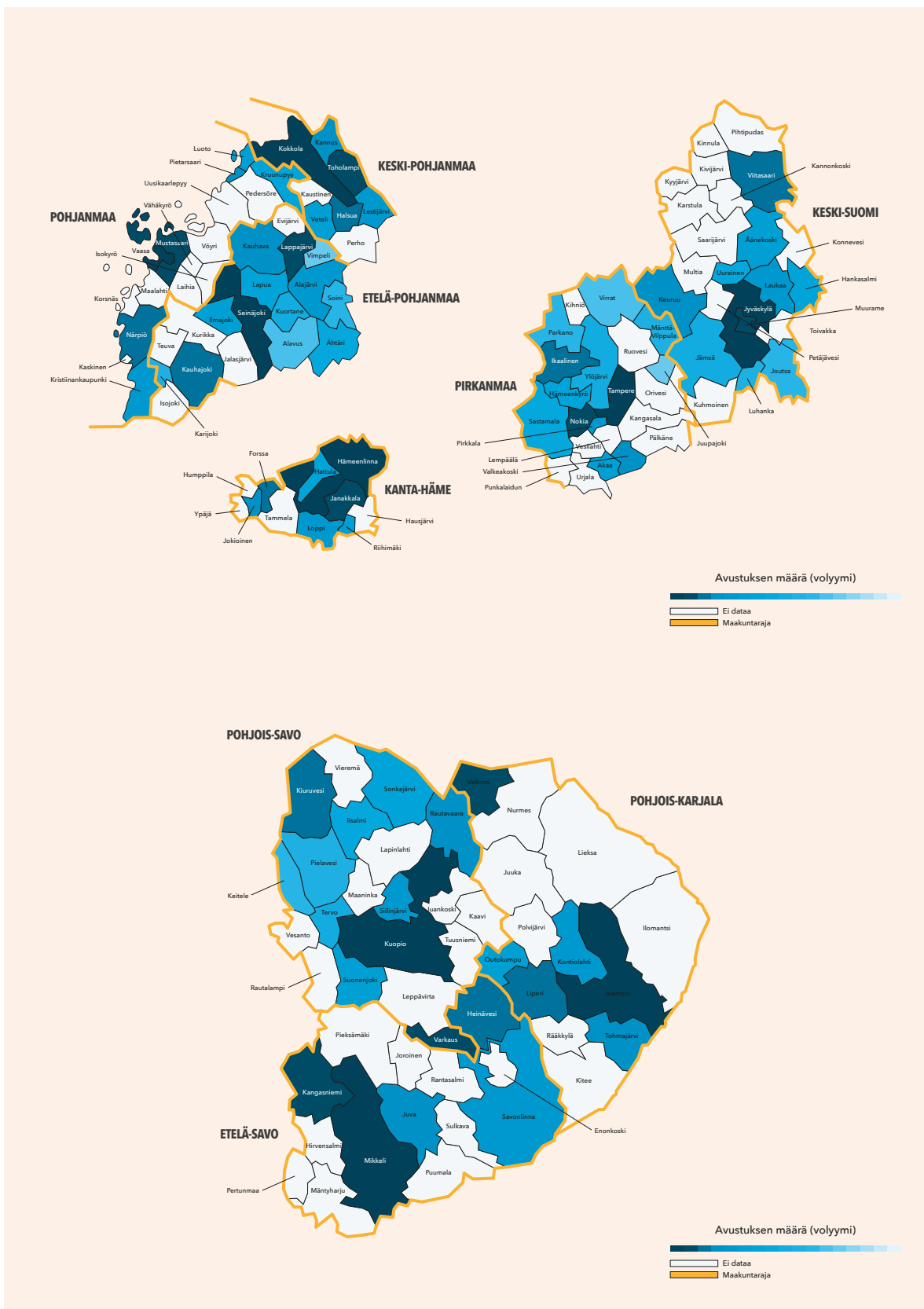
Sidosryhmähaastattelut

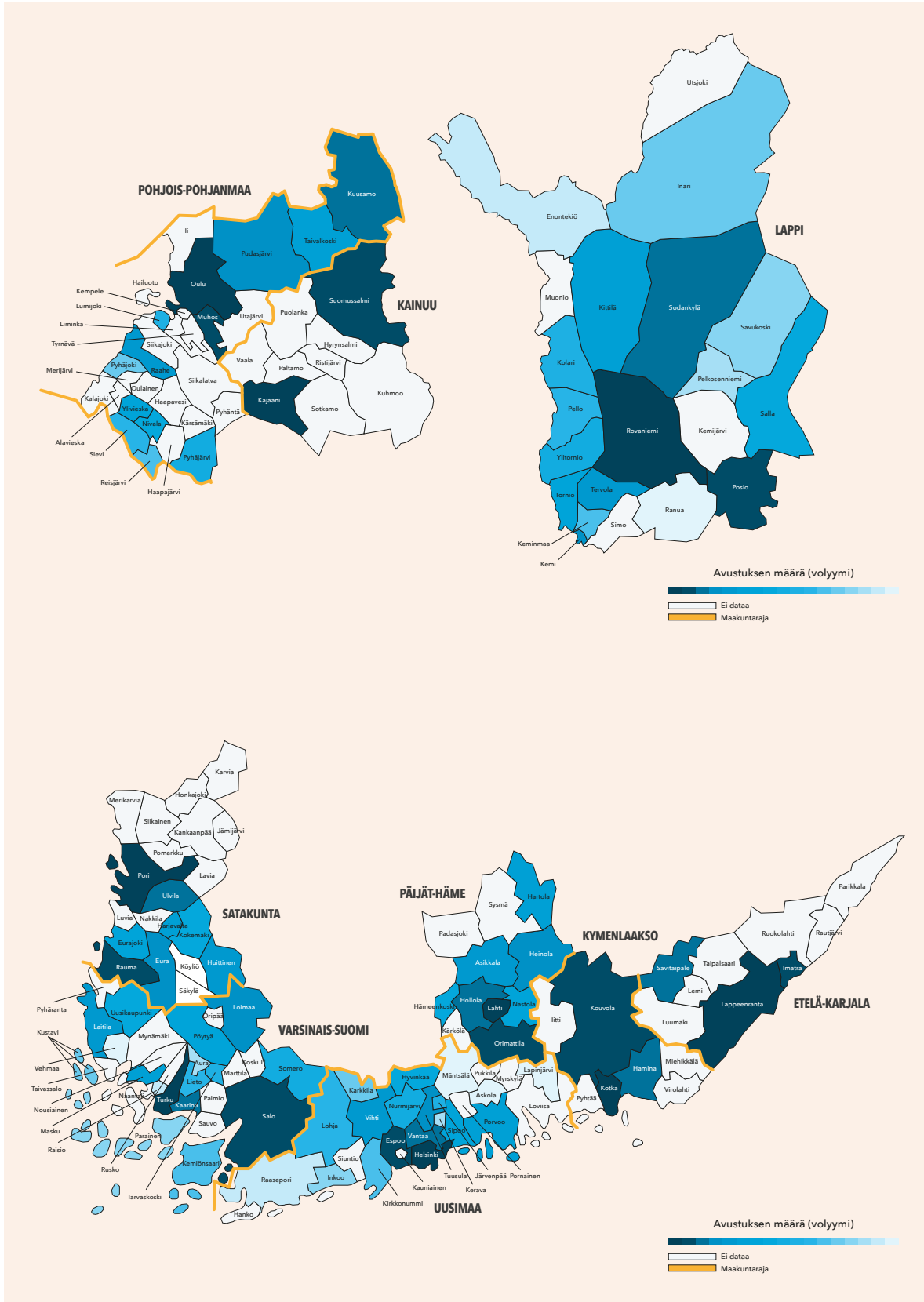
Alla on listattu selvityksen alkuvaiheessa ja tapaustutkimuksissa toteutetut täysimittaiset haastattelut. Lyhyempiä puhelinkeskusteluita tai sähköpostikirjeenvaihtoa ei ole mainittu. Haastatelluutaan liittyville haastatelluille on luvattu selvityksessä anonymiteetti, minkä vuoksi heidän nimiään ei ole mainittu.

Aarnio-Isohanni Marja	Esperi
Ahola Eija	Posion kunta
Burman Risto	Kehitysvammaisten tukiliitto
Fagerlund Esa	S-Asunnot
Fredriksson Peter	Ympäristöministeriö
Haverinen Kalervo	Turun ylioppilaskyläsäätiö
Heinävä Auli	Tampereen kaupunki
Heiskanen Pilvi	Turun lähimmäispalveluyhdistys
Horttanainen Jari	Joensuun kaupunki
Huhta Jaana	Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
Huikuri Juha	Joensuun kaupunki
Hurme Tuula	Vantaan kaupunki
Huttunen Hannu	Sirkkulanpuisto ry
Isomäki Rauno	Porin YH-Asunnot Oy
Juhanila Ari	Lahden kaupunki
Kaakinen Juha	Y-Säätiö
Kälvälä Liisa	VAV Asunnot Oy
Kankkonen Tom	Espoon Lähimmäispalveluyhdistys
Kanto-Hannula Tuija	Kotosalla Säätiö

Kapanen Heini	Mielenterveyden keskusliitto
Kokko Marja	Tyvene Oy
Korhonen Anna-Liisa	Vantaan kaupunki
Koskinen Timo	Tampereen Vuokratulosäätiö
Kumpu Juhani	Vantaan kaupunki
Lampinen Jouni	Porin kaupunki
Lehtimäki Markku	Uudenmaan Vammaispalvelut Oy
Lehtiniemi Olavi	Posio
Lehto Timo	Tampereen seudun opiskelija-asuntosäätiö
Martikainen Matti	Joensuun Kodit Oy
Matikainen Kristiina	Vantaan kaupunki
Mattila Päivi	Tampereen kaupunki
Murto Ilkka	Yrjö ja Hanna -säätiö
Mäkelä Erkki	Porin Suomalainen Vanhainkotiyhdistys ry
Närhi Maritta	Tampereen kaupunki
Nordman Terttu	Porin kaupunki
Ojankoski Teija	VAV Asunnot Oy
Pekampalo Heikki	S-Asunnot
Pinomaa Jyrki	Aspa-Säätiö
Poikonen Tuula	Helsingin kaupunki
Ranta Elise	Vantaan kaupunki
Rautiainen Ismo	Lahden kaupunki
Riskilä Jari	Nuorisoasuntoliitto NAL
Rönkä Kimmo	S-Asunnot
Savela Annamari	Joensuun kaupunki
Tirronen Anniina	Tampereen kaupunki
Turkia Tiina	Vantaan kaupunki
Tyrväinen Markku	Lahden vanhusten asuntosäätiö
Untamala Eero	Suomen Pelastusarmeijan Säätiö
Valta Mervi	Aspa Oy
Vanhala Teija	Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä
Virkamäki Markku	Kehitysvammaisten Palvelusäätiö
Virnes Eevaliisa	Suomen Kuntaliitto
Westergård Mikaela	Vantaan kaupunki

Liite I:
Investointiavustusten kohdentuminen ja tiedot käsittelijöittäin/maakunnittain





KUVAILULEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto	<i>Julkaisu-aika</i> Toukokuu 2014	
<i>Tekijä(t)</i>	Olli Oosi, Mia Toivanen ja Saila Eskola		
<i>Julkaisun nimi</i>	Erityisryhmien investointiavustusjärjestelmän toimivuus		
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 14/2014		
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Selvityksen tavoitteena on ollut tutkia Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) myöntämien erityisryhmien investointiavustusten kohdentumista, tehokkuutta ja vaikuttavuutta vuosina 2008–2013 myönnettyjen avustusten pohjalta. Arviointi pohjautuu olemassa olevien aineistojen analysointiin sekä laajalla otannalla tehtyihin haastatteluihin.</p> <p>Investointiavustusjärjestelmän vaikuttavuus on merkittävä: 90 prosenttia kuulluista sidosryhmien edustajista katsoo, että ilman avustusta vastaavanlaiset kohtuuhintaiset erityisryhmien asuntokohteet eivät tulisi toteutetuiksi tai jos tulisivat, asumiskustannukset olisivat vastaavilla laadullisilla ratkaisuilla huomattavasti kalliimmat. Avustusten haku- ja myöntämiskäytäntö ARAssa on pääsääntöisesti toimiva. Keskeisimmät kriittiset arviot liittyvät hakukäytäntöjen vaihteluun ARAn eri käsittelijöiden välillä, ARAn päätösten yhdenmukaiseen perusteluun sekä tarpeeseen aikaistaa avustusten hakuaiakataulua.</p> <p>Kuntien rooli avustusprosessissa on keskeinen. Kokonaisvaltainen erityisryhmien asumisen suunnittelu on kunnissa viime vuosina tarkentunut, mutta suunnittelussa on edelleen kehitettävää asumisen, tonttipolitiikan ja palvelutuotannon yhdistämisen osalta.</p> <p>Investointiavustusta saaneet kohteet ovat pääsääntöisesti kohderyhmilleen sopivia ja laadukkaita. Ne täyttävät valtakunnallisissa laatusuosituksissa, investointiavustusta koskevassa laissa sekä ympäristöministeriön ohjauskirjeissä asetetut vaatimukset. Kohteet ovat melko hyvin tarkoitustaan vastaavassa eli avustuspäätöksessä mainitun erityisryhmän käytössä. Tätä edesauttavat onnistunut kohderyhmän tarpeiden arviointi sekä pitkäjänteinen yhteistyö kuntien ja ARAn välillä.</p> <p>Avustetut kohteet ovat kustannuksiltaan varsin kohtuullisia suhteessa erityisryhmien vuokranmaksukykyyn, ja tämä on nimenomaan avustuksen ansiota. Kohteiden taloudellinen toimivuus pitkällä aikavälillä on haastavaa johtuen avustusjärjestelmään liittyvän korkotukilainainstrumentin lainanlyhennysten takapainotteisuudesta. Avustusprosentit ja -määrät eivät aina ole olleet oikeassa suhteessa kohteiden laajuuteen ja kustannuksiin sekä vuokran kohtuullisuuteen ja erityisryhmään kuuluvien vuokranmaksukykyyn nähden: joissakin tapauksissa kohteita on avustettu liikaa ja joissakin liian vähän.</p> <p>Selvityksessä ehdotetaan, että investointiavustusta koskevan lain 3 §:ssä voitaisiin luopua sen 4 ja 5 kohdissa säädetystä kohderyhmäkohtaisesta enimmäisavustusprosentista ja sitoa avustusprosentti vain kohteen tila- ja tarveluokitteluun sekä asumiskustannusten kohtuullisuuteen. Lisäksi selvityksen tekijät suosittelevat sosiaali- ja terveydenhuollon osaamisen vahvistamista ARAssa, ARAn hankekäsittelyprosessin aikaistamista sekä ARAn aktiivisen roolin jatkamista suhteessa kuntiin ja avustuksenhakijoihin. Kuntien ja hakijoiden tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota erityisryhmien yksilölliseen tarpeiden arviointiin. Lisäksi ympäristöministeriön tulisi yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön sekä Kuntaliiton kanssa edistää erityisryhmien asumista tukevan palvelutuotannon uudenlaisen suunnittelun ja toteutuksen kehittämishankkeita sekä vahvistaa sitä koskevaa informaatio-ohjausta.</p>		
<i>Asiasanat</i>	Asuminen, palveluasuminen, erityisryhmä, julkinen asuntorahoitus, valtionavustus		
<i>Rahoittaja/toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö		
	ISBN 978-952-11-4312-0 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkoy.)	
	<i>Sivuja</i> 68	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen
<i>Julkaisun myynti/jakaja</i>	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut		
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö		
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Helsinki 2014		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum Maj 2014
Författare	Olli Oosi, Mia Toivanen och Saila Eskola	
Publikationens titel	Erityisryhmien investointiavustusjärjestelmän toimivuus (Funktionsperspektiv på systemet med investeringsunderstöd för grupper med särskilda behov)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 14/2014	
Sammandrag	<p>Målet med utredningen har varit att undersöka hur de investeringsunderstöd som Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) beviljar grupper med särskilda behov har riktats och vilken effekt och genomslagskraft understöden haft. Bedömningen har gjorts utifrån de understöd som beviljades 2008–2013. Den grundar sig på analyser av befintliga material och på intervjuer med ett brett urval intervjuobjekt.</p> <p>Systemet med investeringsunderstöd har haft betydande verkningar: 90 procent av representanterna för de intressegrupper som hördes anser att det utan understöd inte skulle ha varit möjligt att uppföra dylika bostadshus till rimligt pris för grupper med särskilda behov, och om det hade varit möjligt skulle boendekostnaderna i motsvarande högklassiga lösningar vara betydligt högre. ARA:s praxis för ansökan om och beviljande av understöd är i huvudsak fungerande. De viktigaste kritiska omdömena rör variationerna i ansökningspraxis beroende på vem som handlägger ärendet vid ARA, en enhetlig motivering av ARA:s beslut och behovet att tidigarelägga tidtabellen för ansökan om understöd.</p> <p>Kommunerna har en central roll i understödsprocessen. Kommunerna har de senaste åren gått in för en allt mer helhetsinriktad planering av boendet för grupper med särskilda behov, men planeringen kan förbättras ytterligare när det gäller att samordna boendet med tomtpolitiken och serviceproduktionen.</p> <p>De byggnader som beviljats investeringsunderstöd har i regel varit högklassiga och målgruppsanpassade. De uppfyller de krav som ställts i de riksomfattande kvalitetsrekommendationerna, i lagen om investeringsunderstöd och i miljöministeriets styrdokument. Bostadsobjekten används i hög grad för avsett ändamål, dvs. för de grupper med särskilda behov som nämns i understödsbesluten. Med tanke på detta är det viktigt att det görs en noggrann bedömning av målgruppens behov och att kommunerna och ARA bedriver långsiktigt samarbete.</p> <p>De understödda objekten håller en rimlig kostnadsnivå i förhållande till gruppernas hyresbetalningsförmåga, och detta är uttryckligen understödets förtjänst. Det är utmanande att på lång sikt säkerställa att bostadsobjekten fungerar väl i ekonomiskt hänseende, eftersom amorteringarna inom ramen för det räntestödslåneinstrument som är kopplat till understödssystemet är som störst i slutet av lånetiden. Understödsprocenten och understödsbeloppen har inte alltid stått i rätt proportion till objektens omfattning och kostnader, till hyresnivån och till gruppernas hyresbetalningsförmåga: i vissa fall har objekten fått för mycket understöd, i vissa fall för lite.</p> <p>I utredningen föreslås det att man kunde frångå den maximiunderstödsprocent som anges för de målgrupper som nämns i 3 § 4 och 5 punkten i lagen om investeringsunderstöd och endast binda understödsprocenten till klassificeringen av objektets skick och behov och till rimliga boendekostnader. De som utfört utredningen rekommenderar dessutom att ARA ska stärka sin kompetens på social- och hälsovårdens område, att ARA:s projekthanteringsprocess ska tidigareläggas och att ARA fortsättningsvis ska ha en aktiv roll gentemot kommunerna och dem som ansöker om understöd. Kommunerna och de sökande ska fästa större vikt vid bedömningen av de individuella behov som är förenade med olika grupper med särskilda behov. Dessutom ska miljöministeriet tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet och Kommunförbundet främja nya slag av utvecklingsprojekt för planering och tillhandahållande av service som stöder boendeförhållandena för grupper med särskilda behov och stärka informationsstyrningen i anslutning till detta.</p>	
Nyckelord	Boende, serviceboende, grupper med särskilda behov, offentlig finansiering av bostäder, statsunderstöd	
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-4312-0 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 68	Språk Finska
		Offentlighet Offentlig
Beställningar/distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2014	

Raportissa kuvataan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) myöntämien erityisryhmien investointiavustusten kohdentumista, tehokkuutta ja vaikuttavuutta vuosina 2008–2013 myönnettyjen avustusten perusteella. Raportissa arvioidaan avustusprosessin toimivuutta, avustusta saaneiden asuntokohteiden käyttöä, kustannusten kohtuullisuutta ja taloudellista toimivuutta sekä koko avustusjärjestelmän vaikuttavuutta suhteessa järjestelmän tavoitteisiin.

Raportin mukaan investointiavustusjärjestelmän vaikuttavuus on merkittävä erityisryhmien asumisen kustannusten kohtuullistamisessa ja kohteiden laadun varmistamisessa. Järjestelmän tehokkuutta ja vaikuttavuutta voitaisiin lisätä avustusten hakuprosessia aikaistamalla, tarkentamalla erityisryhmien asuntotarpeiden arviointia ja kokonaissuunnittelua kunnissa sekä lisäämällä edelleen hakijoiden ja ARAn välistä yhteistyötä. Lisäksi suositellaan investointiavustuksista annetun lain yksinkertaistamista avustuksen suuruutta koskevan sääntelyn osalta, sosiaali- ja terveydenhuollon osaamisen vahvistamista ARAssa sekä kuntien palvelutuotantoa tukevien kehittämishankkeiden ja sitä koskevan informaatio-ohjauksen lisäämistä.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4312-0 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)