Asuntoneuvos Raija Hynynen
Rakennetun ympäristön osasto
Ympäristöministeriö

MUISTIO
26.9.2018

Valtiovarainvaliokunnan asunto- ja ympäristöjaosto 28.9.2018, aiheena valtion talousarvioesitys vuodelle 2019, ympäristöministeriön hallinnonalan pääluokka / erityisryhmien asuminen

Erityisryhmien asuminen valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2019

Valtion vuoden 2019 talousarvioesityksessä ehdotetaan, että erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen rakentamista, hankintaa ja perusparantamista tuettaisiin investointiavustuksilla, joiden myöntämisvaltuus olisi 110 miljoonaa euroa. Valtuus olisi sama kuin tänä vuonna.

Investointiavustuksia erityisryhmien asuntohankkeille myöntää Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA). Avustuksia on myönnetty vuodesta 2005 lähtien ja niitä säätelee laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004). Avustusten tavoitteena on lisätä erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden asumistarpeisiin soveltuvien ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisten vuokra-asuntojen tarjontaa. Avustus voidaan myöntää vain yhdessä ARAn hyväksymän korkotukilainan kanssa, joten erityisryhmien asuntohankkeet saavat myös valtion korkotukea.

Avustusta voidaan myöntää asuntohankkeeseen erityistä tukea tarvitsevaa asukasryhmää varten, jonka:
1) asunto-olot ovat huonot ja tulot poikkeuksellisen pienet (avustus enintään 10 % kustannuksista);
2) asuminen edellyttää tukipalveluiden tuottamisen vaatimia tiloja (avustus enintään 25 %);
3) asunto-olojen järjestäminen edellyttää merkittävästi erityisiä tila- tai varusteratkaisuja asuinrakennukseen tai asuntoon 2 kohdassa tarkoitettujen tukipalveluiden edellyttämien tilojen lisäksi (avustus enintään 40 %); tai
4) asunto-olojen järjestäminen edellyttää poikkeuksellisen vaativia tai kalliita tila- tai varusteratkaisuja asuinrakennukseen tai asuntoon 2 kohdassa tarkoitettujen tukipalveluiden edellyttämien tilojen lisäksi (avustus enintään 50 %).

Vuodesta 2017 ARA on voinut avustaa myös sellaisia ikääntyneiden palvelutaloihin rakennettavia tiloja, jotka tulevat asukkaiden lisäksi alueen muiden ikääntyneiden käyttöön. Tämä edellyttää, että tilat ovat mitoitukseltaan kohtuulliset ja niille on pitkäaikaista tarvetta. Tiloja voivat olla esimerkiksi ruokailu-, liikunta-, palvelu- ja harrastustilat. Avustusta voidaan myöntää myös muiden erityisryhmien yhteisiin tiloihin, esimerkiksi kehitysvammaisten ihmisten tai mielenterveyskuntoutujien käytössä olevia ulkopuolisia tukipisteitä varten, silloin kun avustettavan palvelutalon/ryhmäkodin asukkaat tulevat niitä myös käyttämään.

Avustusten kohdentuminen asukasryhmittäin 1.1.2010–21.9.2018.

Erityisryhmä	asunnot	
	kpl	milj. €
Ikääntyneet	14 022	537,1
Opiskelijat	11 032	86,9
Kehitysvammaiset	3 452	209,8
Pitkäaikaisasunnottomat	1 561	63,6
Mielenterveyskuntoutujat	545	20,6
Muut erityisryhmät	1 474	46,9
Yhteensä vv. 2010–2018	32 071	964,8

Investointiavustuksia on vuosina 2010–2018 myönnetty yhteensä 964,8 miljoonaa euroa. Tämän vuoden valtuudesta (110 miljoonaa euroa) oli 21.9.2017 mennessä sidottu 50,6 miljoonaa euroa. Ilman avustuspäätöstä olevia varauksia on voimassa noin 108 miljoonaa euroa.

Investointiavustusten hakemisessa siirryttiin kaikkien erityisryhmien osalta ARAssa jatkuvaan hakuun helmikuussa 2018. Aiemmin avustuksia saattoi hakea vain tietyn vuosittaisen hakuajan puitteissa.

Myönnettävän avustuksen suuruus harkitaan aina kohdekohtaisesti. Siinä otetaan huomioon kohteen laajuus ja kustannukset, vuokran kohtuullisuus sekä erityisryhmään kuuluvien vuokranmaksukyky. Avustuksia ei ole tarkoitus myöntää lain sallimilla enimmäisavustusprosenteilla muutoin kuin silloin, kun arvioituja asumiskustannuksia ei muilla tavoin saada kohtuulliselle tasolle.

Etusijalla olevat ryhmät

Avustuksia myönnettäessä etusijalla ovat kaikkein vaikeimmassa asuntotilanteessa oleville erityisryhmille tarkoitetut asuntohankkeet. Näitä ryhmiä ovat pitkäaikaisasunnottomat, kehitysvammaiset, mielenterveyskuntoutujat ja muistisairaat ikääntyneet. Asumiseen liittyvä tuen ja palveluiden tarve korostuu näiden ryhmien kohdalla, ja tästä seuraa erityisvaatimuksia myös asuntojen ja rakennusten tila-, varuste- ja rakenteellisille ratkaisuille.

Asunnottomat

Vuoden 2017 lopussa maassamme oli 6 615 yksinäistä asunnotonta, joista maahanmuuttajia oli 1 742. Asunnottomia perheitä oli 214. Asunnottomista maahanmuuttajista 1 560 oli pääkaupunkiseudulla. Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelman (AUNE) tavoitteena vuosina 2016–2019 on asumisen turvaaminen silloin, kun asiakas kohdataan palvelujärjestelmässä. Kohderyhmänä ovat äskettäin asunnottomaksi joutuneet ja asunnottomuuden uhkaamat henkilöt. Valtion ja kaupunkien sopimusten kautta osoitetaan ohjelmakauden aikana noin 2 500 uutta asuntoa kohderyhmälle. Vuosina 2016-2017 on osoitettu 1 599 uutta asuntoa olemassa olevien asuntojen lisäksi. Näistä nuorten asunnottomuuden ehkäisyyn tarkoitettuja uusia asuntoja oli 638.

ARAan ei ole enää tullut uusia pitkäaikaisasunnottomien tai muiden asunnottomien asuntohankkeita koskevia avustushakemuksia, sillä suurissa kaupungeissa tarvittavat asunnottomille tarkoitetut raskaan tuen kohteet on jo rakennettu. Vuosina 2017–2018 ARA on avustanut aiemmin varauksen saaneita hankkeita, joissa rakennetaan yhteensä 50 asuntoa asunnottomille (3,0 milj. € avustusta). AUNE-ohjelman mukaisesti painopiste on nyt hajautetussa asumisessa ja tavallisen asuntokannan käyttämisessä asunnottomien asumisessa.

Kehitysvammaiset

Valtioneuvosto teki 2012 periaatepäätöksen, jonka mukaan jokaisella kehitysvammaisella henkilöllä on oikeus asua samoin kuin muutkin kuntalaiset ja saada tarvitsemansa palvelut. Periaatepäätös ohjaa kuntia ja kuntayhtymiä lakkauttamaan vammaisten ihmisten laitosasumisen sekä kehittämään asumisen tukemiseksi tarvittavia palveluja ja asuinympäristöjä. Päämääränä on, että vuoden 2020 jälkeen kukaan vammainen henkilö ei asu laitoksessa. Asuntoja tarvitaan sekä laitoksista tuleville että lapsuudenkodeistaan muuttaville kehitysvammaisille. Näistä asunnoista pääosa tuotetaan ARAn investointiavustuksella. Lisäksi Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA, entinen Raha-automaattiyhdistys RAY) osoittaa investointiavustusta tukiasuntojen hankkimiseen tai rakentamiseen.

Tänä vuonna ARA on myöntänyt investointiavustusta 20.9.2018 mennessä yhteensä 7,5 milj. euroa 96 asunnon rakentamiseen uudistuotantona kehitysvammaisille ihmisille. Asunnoista 18 on tukiasuntoja ja 78 asuntoa on tehostettua palveluasumista ryhmäkodeissa. Viime mainituista 18 on korvaavia asuntoja. Tukiasunnot sijaitsevat rivitaloissa ja tehostetun palveluasumisen kohteista kaksi on kerrostaloratkaisua ja kaksi ovat pieniä asumisyksiköitä, jotka koostuvat 6-8 asunnosta.

Ympäristöministeriö teetti arvioinnin kehitysvammaisten asumisen ohjelman (Kehas) toteutuksesta asumisratkaisujen osalta vuosina 2010–2015. Viime keväänä valmistui myös ympäristöministeriön tilaama kehitysvammaisten ihmisten asumisen yhdenvertaisuutta koskenut selvitys, jossa verrattiin valtion tuella rahoitettuja kehitysvammaisille henkilöille tarkoitettuja asuntohankkeita niin sanottuihin tavallisiin valtion tukemiin vuokra-asuntokohteisiin. Näiden selvitysten ja myös valtakunnallisen seurannan mukaan kehitysvammaisten ihmisten asumista tulee muuttaa aiempaa yksilöllisemmäksi ja monimuotoisemmaksi heidän tarpeidensa mukaisesti. Tavallisten vuokra-asuntojen lisäksi tarvitaan asuntoryhmiä ja asuntoverkostoja, joissa on tuki- ja palvelupisteitä. Tämän on myös YK:n vammaissopimuksen linjausten mukaista. Ryhmäkotiratkaisuja tarvitaan enää harvoin, lähinnä huonokuntoisten kohteiden korvaamiseen. Investointiavustusta tarvitaan jatkossa erityisesti uudenlaisiin asuntoryhmä- ja asuntoverkostoratkaisuihin sekä tuettuun asumiseen tavallisissa vuokrataloissa.

Muistisairaat ja huonokuntoiset ikääntyneet

Ikääntyneiden palveluasumiseen kohdistetut investointiavustukset muodostavat yli puolet koko avustusmäärärahasta vuosina 2010–2018. Avustus on kohdistunut erityisesti muistisairaille tarkoitettuihin tehostetun palveluasumisen asuntoihin (III tukiluokka) ja painottunut uustuotantoon.

Pääosa palveluasumisen tarpeesta johtuu keskivaikeasta ja vaikeasta muistisairaudesta. Pieni osa myös fyysisesti huonokuntoisista ja mielenterveysongelmaisista ikääntyneistä tarvitsee tehostettua palveluasumista. Hallitusohjelmassa painopiste on kotihoidon vahvistamisessa ja kotona asumisen edistämisessä sekä laitoshoidon vähentämisessä. ARAn Erityisryhmien asuntomarkkinaselvityksen 2017 mukaan vapaarahoitteisia ikääntyneiden palveluasumisen paikkoja oli huomattavasti tyhjillään koko maassa (1 600 paikkaa). Investointiavustuksella on rahoitettu viime vuosina yhä vähemmän ikääntyneiden tehostettua palveluasumista, sillä vapaarahoitteisesti toteutetaan edelleen paljon kohteita, joista suuri osa on olemassa olevien huonokuntoisten kohteiden korvaamista. ARA-tuettujen kohteiden käyttöasteet ovat korkeampia kuin vapaarahoitteisten kohteiden.

Vuonna 2018 on (21.9.2018 mennessä) avustettu uusien asuntojen rakentamista muistisairaille 5 asuntokohteessa, joihin tulee 259 tehostettua palveluasuntoa. Avustuksen myöntämisessä on painotettu hankkeita, joissa vanhusten pitkäaikaista laitoshoitoa puretaan ja korvataan asumispalveluilla, sekä hankkeita, joissa aluehallintoviranomaiset edellyttivät tilojen korjausta tai uudistuotantoa. Perusparannuskohteita tehostetun palveluasumisen osalta on avustettu 4 kohdetta, joissa asuntoja on 219 kappaletta.

ARA on avustanut myös palvelukortteliratkaisuja, joissa on erilaisia asumismuotoja ikääntyneille. Myös kevyemmin tuettua asumista avustetaan, kun paikkakunnalla on pitkäaikaista tarvetta tähän. Avustusta on saanut 7 hanketta, joissa 297 asuntoa. Vuonna 2018 painopiste on ollut kevyemmän tuen asumisessa.

Yhteensä ikääntyneille kohdennettuja asuntoja on avustettu 16 kohteessa, joissa 775 asuntoa ja niille on myönnetty avustusta 31,7 miljoonaa euroa. Näistä hankkeista 6 oli perusparannuskohteita (yhteensä 294 asuntoa, avustus 7,7 miljoonaa euroa). Varauksen saaneista ikääntyneiden asunnoista oli olemassa olevien laitoskiinteistöjen, tehostetun palveluasumisen ja tukiasumisen asuntojen peruspa-

rantamista noin 20 %. Lisäksi käytöstä poistettavia vanhoja asuntoja (kuten vanhainkodit) korvaavia asuntoja oli 47 %. Tulevina vuosina perusparannushakemusten määrä kasvanee palvelutalokannan iästä johtuen. Ikääntyneiden asumisen hakemuksista on 13 hylätty, koska hankkeille ei ollut osoittaa pitkäkestoista tarvetta paikkakunnalla.

Ympäristöministeriön koordinoima Ikääntyneiden asumisen kehittämisohjelma päättyi vuoden 2017 lopussa. Ohjelman kautta tuotettiin tietoa ikääntyneen väestön asumistilanteesta ja luotiin kunnille työkaluja ikääntyneiden asumisen ennakointiin ja kehittämiseen. Toimenpiteisiin sisältyi myös asuntojen esteettömyyden ja turvallisuuden sekä korjausrakentamisen edistäminen. Ikääntyneiden kohdalla tarvitaan ARAn investointiavustusta kevyemmin tuettuun asumiseen ja seniorivuokra-asumiseen esim. palvelukortteleiden yhteydessä.

Mielenterveyskuntoutujat

Mielenterveyskuntoutujien asumisessa on meneillään rakennemuutos, joka edellyttää panostuksia sekä asunto-olojen että palvelujen järjestämiseen. Vuonna 2018 ARA on avustanut vain yhtä 15 asunnon mielenterveyskuntoutujien asumisen hanketta 1,3 miljoonalla eurolla. Ehdollisia varauksia on yhdelle 15 asunnon kohteelle. Hajautetut asumisen ratkaisut eli tavalliset asunnot ja pienet asuntoryhmät vastaavat monesti parhaiten mielenterveyskuntoutujien asumistarpeisiin. Lisäksi tarvitaan matalankynnyksen tuki- ja palvelupisteitä.

Nuoret ja opiskelijat

Vuonna 2018 on avustettu 193 nuorisoasuntoa (avustukset 2,7 milj. euroa) ja 1 278 opiskelija-asuntoa (11,6 milj. euroa). Jälkimmäisten avulla rakennetaan 1 006 uutta opiskelija-asuntoa ja peruskorjataan 272 opiskelija-asuntoa. Varauksia on 2 694 asunnolle. Opiskelija-asuntojen kysynnässä on huomattavia aluekohtaisia eroja: kasvukeskuksissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla, kysyntä on voimakasta, mutta joillakin paikkakunnilla asuntojen vajaakäyttö on kasvanut.

Syyskuussa 2018 valmistuneen ympäristöministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksen mukaan opiskelija-asuntojen uudistuotantoa tulee lisätä pääkaupunkiseudulla vähintään suunnitellulla 6 000 asunnolla seuraavan 10 vuoden aikana. Uudistuotannon tarve on kaikkiaan noin 12 000 asuntoa. Perusparantamisen tarve on noin 3 500 asuntoa seuraavana 10 vuotena.

Alueellinen suuntaaminen

Investointiavustuksia suunnataan pitkäkestoisen tarpeen perusteella. Valtion tukemat tavalliset vuokra-asunnot keskittyvät kasvukeskuksiin, mutta erityisryhmien asuntoja tarvitaan myös muille paikkakunnille. Siten avustusten myöntämisessä on otettava huomioon kunkin erityisryhmän paikkakuntakohtainen asuntotarve ja tulevat palvelurakenteen muutokset. Ikääntyneiden tuki- ja vuokra-asuntojen ja kehitysvammaisten tuettujen asuntojen (ei tehostetun palveluasumisen) tarvetta on jonkin verran eri puolilla maata. Sen sijaan opiskelijoiden asunnontarve keskittyy suurimpiin kaupunkeihin. Kuntien tarpeen arvioinnissa on tärkeää ottaa huomioon mahdollisuudet tavallisten asuin- ja muiden rakennusten peruskorjaamiseen erityisryhmien käyttöön sekä tavallisen asuntokannan hyödyntäminen.

Hankekohtaiseen käsittelyyn liittyviä seikkoja

Edellytyksenä investointiavustusten myöntämiselle on, että kunnan asuntotoimi sekä kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- ja terveystoimi osallistuvat yhteistyössä erityisryhmäasuntojen tarpeen ja käytön arviointiin aina, kun hanke kuuluu tukiluokkiin II–IV. ARAn avustuspäätöstä tehtäessä on kiinnitettävä riittävästi huomiota sen varmistamiseen, että kohde on myös pitkällä aikavälillä taloudellisesti toimiva ja tarpeellinen, etenkin jos kohteessa on paljon palvelu- ja muita tiloja asuintilojen lisäksi.

Hankkeiden arvioinnissa kuntien/kuntayhtymien antamat sosiaali- ja terveystoimen lausunnot ovat tärkeitä. Lausunnoissa on otettava kantaa kyseessä olevan erityisryhmän asuntojen tarpeeseen, väestökehitykseen ja -rakenteeseen, kuntien palvelurakenteeseen, muiden asuntohankkeiden ja tilojen valmistumiseen, tilojen käyttöasteisiin, palveluiden järjestämiseen sekä yleensä kohteen toimintakelpoisuuteen ja sijoittumiseen kunnan asuntokannassa.