

Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi

Selvitys rakennusvalvontatoimen kehittämisen vaihtoehtoista

Aila Korpivaara ja Santeri Syrjälä (toim.)

Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi

Selvitys rakennusvalvontatoimen kehittämisen vaihtoehtoista

Aila Korpivaara ja Santeri Syrjälä (toim.)

Helsinki 2015

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 9 | 2015
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/Marianne Laune

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

Helsinki 2015

ISBN 978-952-11-4392-2 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokoj.)

ESIPUHE

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus sopi 29.8.2013 budjettiriihessään rakennepoliittisesta ohjelmasta talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Hallitus teki 29.11.2013 päätöksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. Päätöksen mukaisesti rakennusvalvontatoimen asiantuntemusta ja yhtenäistä toimintatapaa vahvistetaan samalla kun se tullaan kokoamaan suuremmiksi ylikunnallisiksi yksiköiksi. Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmassa 24.6.2014 korostetaan edelleen julkisen talouden kestävyysvajeen kattamisen tärkeyttä, minkä todetaan edellyttävän rakennepoliittisen ohjelman tehokasta ja viivytyksetöntä täytäntöönpanoa.¹

Uusien rakennusvalvontayksiköiden on tarkoitus kattaa toimintansa täysimääräisesti lupamaksuilla. Tällä saavutetaan 16,5 miljoonan euron säästö julkiseen talouteen. Suurempien yksiköiden mahdollistamalla päällekkäisten toimintojen karsimisella voidaan saavuttaa noin 7,5 miljoonan euron säästöt. Uudistuksen alkuperäisenä tavoitteena on ollut saada aikaan julkiseen talouteen yhteensä noin 24 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Uudistus on tarkoitus toteuttaa vuoden 2016 aikana.²

Puheena olevalle uudistukselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti suuremmilla yksiköillä on tarkoitus muodostaa rakennusvalvonnalle vahvempi ja itsenäisempi rooli laajentuneen toiminta-alueen ja asiantuntemuksen avulla. Eri ammattiryhmistä koostuvat yksiköt kykenisivät tarjoamaan monipuolisempaa ammatillista osaamista ja palvelua asiakkaille. Ne myös kykenisivät erikoistumaan ja hankkimaan erityisosaamista. Suuremmilla yksiköillä olisi riittävät resurssit seuraamaan jatkuvia säästömuutoksia, kehittämään toimintaansa sekä yhdenmukaistamaan käytäntöjään ja tulkintojaan. Rakennusvalvonnan toiminnan ennakoitavuus paranisi ja asiakkaiden kohtelu tasapuolistuisi. Edelleen pyritään toiminnan tehostumiseen ja lupaprosessin nopeutumiseen. Rakennusvalvonnan suurempi yksikkökoko mahdollistaa myös yhtenäisten prosessien ja sähköisen asiainnoinnin käyttöönoton ja kehittämisen, mitä kautta kustannussäästöjä on mahdollista saada myös jatkossa.³

Rakennusvalvontatoimen suurempiin yksiköihin kokoamiseen on johtanut yhtäältä suuret kuntakohtaiset erot rakennusvalvontayksiköiden toiminnassa, resursoinnissa, osaamistasossa ja säädösten tulkinnoissa. Toisaalta rakennusvalvonnan kehittämistä edellyttää yksiköiltä lähitulevaisuudessa vaadittava uusi osaaminen ja erikoistuminen.⁴

¹ Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma 24.6.2014, s.1.

² Ympäristöministeriön jatkotyö kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi 25.10.2013.

³ Ympäristöministeriön jatkotyö kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi 25.10.2013.

⁴ Rakennusvalvontatoimen uusimuotoisten toiminta- ja organisaatiovaihtoehtojen valmistelu- ja yhteistyöryhmän asettamiskirje, 18.3.2014.

Rakennusvalvonnan uudistustyö jakautuu kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa valmistellaan esitys uusimuotoisen rakennusvalvonnan toiminta- ja organisaatiovaihtoehdoista. Toisessa vaiheessa asetettavan laaja-alaisen työryhmän tarkoituksena on arvioida organisaatiovaihtoehtoja ja ohjata käynnistynyttä lainvalmistelua. Kolmantena, viimeisenä vaiheena on vuonna 2016 alkava toimeenpano.⁵

Ympäristöministeriö asetti 18.3.2014 valmistelu- ja yhteistyötyöryhmän, jonka tehtävänä on ollut valmistella esitys rakennusvalvontatoimen toiminta- ja organisaatiovaihtoehdoista sekä tuottaa selvityksiä organisoimisen ja siihen liittyvän lainsäädäntövalmistelun tueksi.

Työryhmän puheenjohtaja on toiminut rakennusneuvos Aila Korpivaara ympäristöministeriöstä. Työryhmän jäseninä ovat olleet johtava lakimies Ulla Hurmeranta; virastopäällikkö Lauri Jääskeläinen; kaupunginarkkitehti Anne Karvinen-Jussilainen; rakennusvalvontapäällikkö Päivi Kauppinen-Ketoja; rakennusneuvos Teppo Lehtinen, ympäristöministeriö; yliarkkitehti Pekka Lukkarinen, ympäristöministeriö ja johtava rakennustarkastaja Jouni Vastamäki. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet ylitarkastaja Ulpu Juvalainen ja lakimiesharjoittelija Santeri Syrjälä ympäristöministeriöstä.

Työryhmän jäsenet on kutsuttu tehtävään asiantuntijoiksi. Jäseniksi on kutsuttu rakennusvalvontatoimea erilaisista näkökulmista tuntevia asiantuntijoita. Erilaisista taustaorganisaatioistaan huolimatta työryhmän jäsenet ovat työryhmässä edustaneet itseään ja omaa asiantuntemustaan. Työryhmä on kokoontunut 11 kertaa.

⁵ Rakennusvalvontatoimen uusimuotoisten toiminta- ja organisaatiovaihtoehtojen valmistelu- ja yhteistyöryhmän asettamiskirje, 18.3.2014.

TIIVISTELMÄ

Kulttuuri- ja asuntonministeri Pia Viitanen asetti 19.3.2014 työryhmän selvittämään suu-remmiksi yksiköiksi koottavan uusimuotoisen rakennusvalvontatoimen vaihtoehtoisia toiminta- ja organisointimalleja ja niiden vaikutuksia.

Työn taustalla on hallituksen osana rakennepoliittista ohjelmaa tekemä päätös, jonka mukaan rakennusvalvontatoimi kootaan nykyistä suuremmiksi, kuntarajat ylittäviksi yksiköiksi. Uudistuksen tavoitteena on muun muassa vahvistaa rakennusvalvonnan asiantuntemusta sekä yhtenäistää rakentamista koskevien säännösten tulkintaa ja toimintatapoja.

Selvityksessä on tarkasteltu vaihtoehtoja uusimuotoisen rakennusvalvonnan järjestämiseksi. Kunnat voisivat vapaaehtoisesti sopia rakennusvalvontayksiköiden muodostamisesta toistensa kanssa. Toisaalta kunnat voitaisiin lainsäädännöllä velvoittaa muodostamaan yhteistoiminta-alueita rakennusvalvonnan järjestämiseksi. Rakennusvalvonnan järjestämisessä voitaisiin jatkossa hyödyntää nykyistä laajemmin yksityisiä toimijoita rakennustyön aikaisessa viranomaisvalvonnassa ja tarkastustoiminnassa.

Yksiköiden muodostamisen perusteeksi voitaisiin määritellä joko teknisen asiantuntija-henkilöstön vähimmäismäärä tai maahan muodostettavien rakennusvalvontayksiköiden kokonaislukumäärä.

Rakennusvalvonnan järjestäminen kuuluu nykyisin kunnille. Eri kuntien rakennusvalvontayksiköiden välillä on tällä hetkellä suuria eroja niin asiantuntemuksen määrässä kuin säännösten tulkinnoissa ja käytännöissä.

Selvityksen mukaan rakennusvalvonnan kokoamisella ylikunnallisiksi yksiköiksi on merkittäviä vaikutuksia kuntien muihin toimintoihin. Vaikutuksia on muun muassa kaavoitustoimeen ja ympäristönsuojelutoimeen etenkin silloin, kun resurssit kunnissa ovat olleet toimintojen yhteiskäytössä. Useilla alueilla uudistus voi johtaa lupamaksujen korotuksiin, koska suurempien rakennusvalvontayksiköiden on tarkoitus kattaa toimintansa menot täysimääräisesti lupamaksuilla.

Sähköisen asioinnin laajempi hyödyntäminen on yksi työryhmän korostamista asioista. Lisäksi vapaaehtoisen kuntayhteistyön ja kuntaliitosten seurauksena syntyneiden uusien rakennusvalvontayksiköiden hyvien kokemusten hyödyntämistä työryhmä pitää tärkeänä.

Pelkkä rakennusvalvontatoimen kokoaminen suuremmiksi yksiköiksi ei riitä uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Selvityksessä korostetaan, että rakennusvalvontatoimen järjestämistä koskevan lainsäädäntömuutoksen lisäksi tulisi muuttaa myös rakennusvalvonnan toimintaa koskevaa lainsäädäntöä.

Rakennusvalvontatoimen uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen, rakennusvalvonnan asiantuntemuksen ja yhtenäisen toimintatavan vahvistuminen ovat riippuvaisia uudistuksen toteuttamistavasta. Pelkkä rakennusvalvontatoimen kokoaminen suuremmiksi yksiköiksi ei riitä uudistukselle asetettujen tavoitteiden, rakennusvalvonnan asiantuntemuksen ja yhtenäisen toimintatavan vahvistamisen toteuttamiseksi. Selvityksessä korostetaan, että rakennusvalvontatoimen järjestämistä koskevan lainsäädäntömuutoksen lisäksi tulisi muuttaa myös rakennusvalvonnan toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Tämä voisi tarkoittaa muun muassa rakentamisen luvanvaraisuuden vähentämistä ja yhtenäistämistä sekä viranomaiselle kuuluvan lupamenettelyn ja valvonnan laajuuden tarkistamista.

SISÄLLYS

Esipuhe	3
Tiivistelmä	5
1 Johdanto	9
2 Rakennusvalvonnan järjestämisen nykytilanne	11
2.1 Toiminnan lähtökohdat	11
2.2 Tehtävät	11
2.3 Toiminnan organisointi	14
2.4 Vapaaehtoinen kuntayhteistyö ja rakennusvalvonnat	17
2.5 Kokemuksia kuntaliitosten seurauksena perustetuista suuremmista yksiköistä	18
3 Kokemuksia eräistä lakisäätteisten kunnallisten viranomaistehtävien alueellistamishankkeista	20
3.1 Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostaminen	20
3.2 Pelastustoimen alueellistaminen	22
3.3 Mitä aiemmista alueellistamishankkeista voidaan oppia?	24
4 Rakennusvalvontapalvelun järjestämisessä huomioon otettavat seikat	25
4.1 Asiantuntemus	25
4.2 Yhtenäinen toimintatapa	26
4.3 Yksiköiden kustannusperusteinen rahoitus	27
4.4 Suhteutettu valvonta ja yleinen etu	30
4.5 Rakennusvalvonnan asiakkaat	31
4.6 Kaavoitusyhteistyö	31
4.7 Muu viranomaisyhteistyö	33
4.8 Henkilöstö	34
4.9 Sähköinen asiointi ja tietojärjestelmät	35
5 Vaihtoehtoiset toimintamallit ja niiden vaikutuksia	37
5.1 Kunta itse ja vapaaehtoinen kuntayhteistyö	37
5.2 Kunnat yhdessä yhteistoiminta-alueella	38
5.2.1 Aluejaon muodostaminen	38
5.2.2 Mahdolliset hallintomallit alueilla	39
5.2.3 Yhteistoiminta-aluemallin vaikutuksia	41

5.3	Yksityisten toimijoiden hyödyntäminen	41
5.3.1	Nykyinen asema	41
5.3.2	Asema muissa EU-maissa	42
5.3.3	Laajempi hyödyntäminen	45
5.4	Muut mallit	45
6	Suurempien yksiköiden muodostamisen lähtökohtia	47
6.1	Reunaehtona teknisen asiantuntijahenkilöstön määrä	47
6.2	Reunaehtona alueiden lukumäärä	49
7	Yhteenveto ja jatkotoimenpide-ehdotukset	50
	Lähdeluettelo	53
	Lyhenne- ja säädösluettelo	55
	Liitteet	56
	Liite 1. Rakennusvalvonnan yhteistyöalueet (10/2014)	56
	Liite 2. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet (10/2014)	57
	Liite 3. Pelastustoimen aluejako (10/2014)	58
	Kuvailulehti	59
	Presentationsblad	60

1 Johdanto

Rakennusvalvonnan ylikunnallistaminen on osa suurempaa kuntien toimintaympäristön muutosta. Vapaaehtoisuuteen perustuva kuntien liittyminen suuremmiksi kuntakokonaisuuksiksi, joilla olisi riittävät voimavarat kaikkien palveluiden turvaamiseksi ei ole tuottanut toivottua tulosta. Osittain tämän vuoksi valtionhallinto on alkanut säätää kuntien tehtävistä sektorikohtaisesti. Tämä on johtamassa ei-toivottuun tehtävien eriytymiseen, jossa tehtävienhoidon tarkoituksen-mukainen kokonaisuus kärsii.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituskaudella kuntauudistukseen ovat kuuluneet kuntarakenteen uudistaminen (kuntarakennelaki), kuntalain kokonaisuudistus, kuntien peruspalvelujen valtion-osuusjärjestelmän uudistaminen, metropolialueen ratkaisu (mahdollinen metropolihallinto), kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen (sotejärjestämislaki). Kuntajakoselvityksiä on parhaillaan (12/2014) käynnissä 42 ja ne koskevat 182 kuntaa. Valtiovarainministeriön erityinen kuntajakoselvitys on käynnissä 80 kunnassa.

Tässä raportissa esitetään tietoja rakennusvalvonnan nykytilasta, selvityksiä rakennusvalvonnan organisoimisen ja sitä koskevan lainsäädäntövalmistelun tueksi sekä esitetään mahdollisia toiminta- ja organisaatiovaihtoehtoja.

Uudistustyölle asetetut lähtökohdat ja tavoitteet ovat ohjanneet työryhmän toimintaa. Työryhmä esittää näkemyksensä silmälläpitäen suurempia ylikunnallisia yksiköitä. Työryhmä toteaa, että suurempiin yksiköihin kokoamisen tarpeen lisäksi rakentamisen viranomaisvalvonnassa on huomattavan paljon myös muuta kehitettävää.

Raportissa uudistusta on tarkasteltu ensisijassa rakennusvalvontatoimen näkökulmasta. Työ-ryhmä tunnistaa, että uudistusta tulee tarkastella lisäksi kuntien muiden toimintojen ja rakennusvalvontatoimen yhteistyön tulevan toimivuuden näkökulmasta. Erityisenä kysymyksenä työ-ryhmä nostaa esille ylikunnallistamisen suhteen kunnan maankäytön suunnitteluun ja tämän yhteyden tulevaan toimivuuteen. Tämä asettaa uudistuksen onnistumiselle haasteita, joiden ratkaisemiseen on syytä kiinnittää huomiota.

Työryhmä on halunnut hankkia syvällisempää tuntemusta rakennusvalvontatoimen nykytilasta ja käytännön järjestämisestä erilaisissa yksiköissä sekä lainsäädännön asettamista velvoitteista ja vastuista. Ympäristöministeriö on teettänyt työn tueksi selvityksen rakentamisen vastuusta Helsingin kaupungin rakennusvalvontaviraston virastopäällikkö Lauri Jääskeläisellä. Lisäksi Rakennustarkastusyhdistys RTY ry on ministeriön toimeksiannosta selvittänyt työn taustaksi pientalon, lomasunnon ja kerrostalon rakennuslupa- ja valvontamenettelyä sekä näissä tarvittavaa asiantuntemusta ja resursseja.

Työryhmä on lisäksi hyödyntänyt helmikuussa 2014 käynnistynyttä rakennusvalvonnan täydennyskoulutuskurssia ja sen yli 70 osanottajan harjoitustöitä ja työryhmän kanssa yhteistyössä järjestettyä työpajaa. Rakennusvalvonnan uudistamista koskeneesta otakantaa.fi -kyselystä 26.6.–31.8.2014 saatuja näkemyksiä ja kehittämisehdotuksia on hyödynnetty työn loppuvaiheessa. Edelleen mainittujen selvitysten

ja aineistojen lisäksi työryhmällä on ollut käytössään useita tuoreita selvityksiä ja raportteja, muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointiin liittyvät ympäristöministeriön, Suomen Kuntaliiton ja RTY ry:n selvitykset sekä useat alueellista rakennusvalvontayhteistyötä kartoittaneet opinnäytetyöt.

Suuremmiksi ylikunnallisiksi yksiköiksi kokoamisen kohteena on kuntien rakennusvalvontatoimi. Maankäyttö ja rakennuslaissa (132/1999, MRL) ja maankäyttö ja rakennusasetuksessa (895/1999, MRA) käytetään käsitteitä kunnan rakennusvalvontaviranomainen ja rakennustarkastaja. Tässä raportissa rakennusvalvontatoimella tarkoitetaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen ja rakennustarkastajien muodostamaa kuntien tehtävienhoidon kokonaisuutta. Samaa tarkoitetaan käytettäessä yleiskielessä vakiintunutta käsitettä rakennusvalvonta. Ylikunnallistamisella puolestaan tarkoitetaan saman, kuntien tehtävienhoidon kokonaisuuden järjestämistä siirtämistä yksittäisiltä kunnilta aluetason organisaatioille.

Raportti jakaantuu johdantoluvun lisäksi kuuteen pääluokkaan. Luvussa 2 kartoitetaan rakennusvalvonnan järjestämisen nykytilanne: minkälaisia tehtäviä rakennusvalvonnalla on ja millä tavoin toiminta on organisoitu? Seuraavaksi luvussa 3 tutustutaan eräiden vastaavanlaisten kunnallisten viranomaistehtävien alueellistamishankkeisiin. Luvussa 4 paikannetaan rakennusvalvonta-palvelun järjestämisessä huomioon otettavia seikkoja ja asiakokonaisuuksia. Tarkasteltavana on, mitä uudistukseen liittyviä haasteita asiakokonaisuuksiin sisältyy ja miten ne voitaisiin ratkaista. Uusien rakennusvalvonnan yksiköiden mahdolliset toimintamallivaihtoehdot ja niiden vaikutuksia käsitellään luvussa 5. Luvussa 6 työryhmä arvioi suurempien yksiköiden muodostamisen lähtökohtia käyttämällä kriteerinä henkilöstömäärää ja alueiden lukumäärää. Viimeiseksi työryhmä kokoaa luvussa 7 yhteenvedon näkemyksistään ja ehdottaa jatkotoimenpiteitä.

2 Rakennusvalvonnan järjestämisen nykytilanne

2.1

Toiminnan lähtökohdat

Rakennusvalvontapalvelun järjestäminen on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan vastuulla. Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisesta säädetään MRL 21 §:ssä. Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Toimielin on siis käytännössä lautakunta tai lautakunnan jaosto. Rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten kunnassa tulee olla rakennustarkastaja. Rakennustarkastaja on rakennusvalvontatehtäviä hoitaessaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen alainen. Kunnat voivat tehdä yhteistyötä rakennusvalvontatehtävien hoitamisessa.

2.2

Tehtävät

Rakennusvalvontaviranomaisen lakisääteiset tehtävät

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:ssä rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät on jaettu toiminnallisesti kolmeen lohkoon. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa kaavojen noudattamista, huolehtia rakentamista koskevien lupien käsittelystä ja valvoa osaltaan rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa (ns. jatkuva valvonta). Näiden tehtävien lisäksi rakennusvalvonnan tehtävänä on rakennustyönäikainen valvonta.

Kaavojen noudattamisen valvonta tapahtuu ennen kaikkea lupaharkinnan kautta, jolloin myös varmistetaan, että pääsääntöisesti oikeusharkintaan perustuvien lupien muut oikeudelliset edellytykset täyttyvät.

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä rakentamisessa on MRL 124 §:n mukaan yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä MRL:ssa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Keskeisessä asemassa ovat muun muassa rakennuksen terveellisyyden ja turvallisuuden sekä ympäristön viihtyisyyden tavoitteiden edistäminen. Lisäksi rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on huolehtia kunnassa tarvittavasta rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta.

Rakentamisen viranomaisvalvonnassa lähtökohtana on yleisen edun ja lain noudattamisen valvonta. Rakentamisen viranomaisvalvonta ei pysty eikä ole tarkoitettu takaamaan rakentamisen hyvää laatua. Rakennusvalvonnan roolina on rakennus-

kurin ylläpitäminen ja huonon rakentamisen estäminen. Yksityisoikeudellisen, sopimusperusteisen laadun toteutuminen ei kuulu rakennusvalvontaviranomaiselle.

Kysymys on pitkälti siitä huolehtimisesta, että rakennushankkeeseen ryhtyvää huolehtii lainsäädännön edellyttämien velvoitteidensa eli vähimmäisvaatimusten täyttämistä. Usein tämä tarkoittaa hankkeeseen ryhtyvän osalta riittävän asiantuntijaorganisaation järjestämistä hankkeen läpiviemiseksi. Lopullinen vastuu on rakennushankkeeseen ryhtyvällä, jonka on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien vaatimusten mukaisesti.

Rakentamisen valvonta on MRL 124.2 §:n mukaisesti laajuudeltaan suhteutettua. Valvonnan mitoitus perustuu viranomaisen hankekokonaisuudesta tekemään arvioon. Ensinnäkin huomiota kiinnitetään rakennushankkeeseen ja tästä johtuvaan tehtävien vaativuuteen. Toiseksi selvitetään, onko rakennushankkeessa toimivilla riittävä kelpoisuus ja asiantuntemus tehtäviinsä. Myös muut seikat voivat vaikuttaa valvonnan tarpeeseen. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen kokemuksella rakentajista on siten myös merkitystä.

Niin sanottua jatkuvaa valvontaa rakennusvalvonta toteuttaa vaihtelevasti. Viranomaisen käsittelyyn tulevat asiat ovat usein asianosaisaloitteisia, mutta myös viranomaisen oman valvonnan tulosta. Osa kunnista suorittaa jatkuvaa valvontaa suunnitelmallisesti tai projektikohtaisesti. Jatkuvaan valvontaan liittyy hallinnollisten pakkokeinojen käyttäminen.

Lain edellyttämää neuvontaa annetaan rakennusluvan hakijoille erilailla riippuen kunnasta. Henkilökohtaista neuvontaa annetaan useimmiten pienissä kunnissa, suuremmat kunnat ovat halunneet ja resurssien puolesta pystyneet lisäksi kehittämään laajojakin neuvontapalveluja sekä laatimaan opasmateriaalia.

MRL:ssa säädettyjen tehtävien lisäksi myös muussa lainsäädännössä on säädetty rakennusvalvontaviranomaiselle muita vähäisiä tehtäviä. Näitä ovat postilaissa (415/2011) postilaatikon sijoittamiseen liittyvien erimielisyyksien ratkaiseminen, asuntokauppalaissa (795/2005) olevan suorituskyvyttömyysvakuuden olemassaolon tarkistaminen ja verotusmenettelylain (1558/1995) mukaisen ilmoitusvelvollisuuden tarkistaminen. Edelleen rakennusvalvontaviranomainen ratkaisee erimielisyydet, jotka liittyvät määräyksiin, joita annetaan kadulla tehtävien töiden suorittamisesta kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanpitoa koskevan lain (669/1978) perusteella.

Kunnan määrämät muut maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset tehtävät

Rakennusvalvonnan kuullessa kuntien organisaatioon on kuntien rakennusvalvontaviranomaisille siirretty johtosäännöillä myös sellaisia tehtäviä, jotka lainsäädännössä on yleisesti säädetty kunnalle. Viimeaikoina lainsäädännössä ei ole tarkemmin määritelty aina asianomaista viranomaista, vaan asia on haluttu jättää kuntien harkintaan. Siten kunnat ovat voineet omista lähtökohdistaan katsoa, mille taholle tehtävä luontevasti sopii. Kuntien ratkaisut tehtävien hoitamisen osalta vaihtelevat. Ratkaisujen taustalla on kuntien resurssit yleensä ja tarvittava asiantuntemus tehtävän hoitoon.

Esimerkiksi suunnittelutarveratkaisujen valmistelussa ja poikkeamispäätösten tekemisessä rakennusvalvontaviranomaisella tai sen alaisilla viranhaltijoilla on merkittävä asema useissa kunnissa.¹

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään myös rakennus- ja huoneistorekisteritietojen toimittaminen kunnan tehtäväksi (MRL 147 §). Näiden tietojen ilmoittamisesta väestötietojärjestelmään huolehtii käytännössä aina rakennusvalvontaviranomainen.

¹ Axelsson 2007, s. 7.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen yleisten alueiden valvonta (MRL167 §) on hyvin usein siirretty johtosäännöllä rakennusvalvontaviranomaiselle, samoin asemakaava-alueella vesien johtamiseen liittyvät erimielisyydet (MRL 161 a §). Myös maisematyöluvat on osoitettu useimmiten rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaan, vaikka ne poiketen muista luvista voitaisiinkin osoittaa muulle kunnan viranomaiselle.

Muut lakisäätteiset tehtävät

Rakennusvalvontaviranomaiselle ja sen alaisille viranhaltijoille on voitu osoittaa hoidettavaksi samanaikaisesti myös muita viranomaistehtäviä. Ympäristönsuojelulaki (527/2014) ei edellytä, että kunnilla olisi erityinen viranhaltija ympäristönsuojelutehtävien hoitamista varten. Pienemmissä kunnissa näitä tehtäviä on osoitettu rakennustarkastajalle. Samoin tuetun asumisen ohjaus- ja valvontatehtävät sekä asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista päättäminen on annettu rakennusvalvontaviranomaisen tai sen alaisen viranhaltijan käsiteltäväksi. Joissakin kunnissa rakennustarkastaja toimii myös yksityistielain (358/1962) mukaisissa kunnan tehtävissä. Näiden muiden tehtävien osoittaminen liittyy usein siihen, ettei kunnassa ole tarvetta kokopäiväiseen rakennustarkastajaan lupien ja muiden varsinaisten rakennusvalvontatehtävien vähäisyyden vuoksi.

Muut kuin lakisäätteiset kunnan tehtävät

Varsinkin kunnissa, joissa on haluttu säilyttää omat rakennusvalvontapalvelut eikä muita viranomaistehtäviä ole ollut riittävää määrää, on rakennustarkastajalle voitu siirtää myös muita kunnan tehtäviä, esimerkiksi kunnan rakennusmestarin tehtäviä, teknisen johtajan tai kunnaninsinöörin sijaisen tehtäviä tai isännöintitehtäviä.

Monessa kunnassa rakennusvalvonta edustaa ainoata rakentamisen ammattilaista viranomaistasolla. Varsinaisten tehtävien lisäksi rakennusvalvonnan asiantuntemusta tarvitaankin laajasti monissa muissa kunnan rakentamiseen ja rakennustekniikkaan liittyvissä hankkeissa ja tehtävissä. Kunnan sisäinen yhteistyö hyödyttää kaikkia osapuolia tuoden lisäarvoa valmisteluun ja päätöksentekoon.

Muu palvelukysyntä

Osoitettujen tehtävien lisäksi kuntalaiset odottavat usein rakennusvalvontaviranomaiselta muunkinlaista palvelua ja neuvontaa. Rakennusvalvontaja työllistävätkin erilaiset yleisesti rakentamiseen ja asumiseen liittyvät neuvonta- ja selvityspyynnöt, kuten naapurussuhderiitojen selvittely tai homevaurioarvioinnit. Tällaisten palvelupyynnöiden kohdalla on huomattava, ettei niihin vastaaminen lain mukaan kuulu kunnan tai rakennusvalvonnan tehtäviin.

Toiminnan organisointi

Toimielin

Kuntalaki (365/1995, KunL) antaa kunnille oikeuden päättää kunnan hallinnon järjestämisestä itsenäisesti. Luottamushenkilötoimielinratkaisut vaihtelevat kunnissa. Useimmissa kunnissa varsinaista erillistä rakennuslautakuntaa ei enää ole. Kunnat pyrkivät usein keskittämään ja kokoamaan luottamuselimet laajemmiksi toimialoiksi. Tämä on johtanut siihen, että rakennusvalvontaviranomaisena voi toimia yhdistetty rakennusvalvonta- ja ympäristölautakunta vastaten asianomaisista viranomaistehtävistä taikka laajemmin lupalautakunta tai -jaosto, johon on keskitetty useamman lain lupa-asiat. Lisäksi rakennusvalvontaviranomaisena voi toimia tekninen lautakunta, johon on laajemmin keskitetty teknisen sektorin toimialaan kuuluvia asioita.

Lainsäädännössä rakennusvalvontaviranomaiselle annettua toimivaltaa on siirretty laajasti rakennustarkastajalle tai muille viranhaltijoille. Monet kunnat ovat siirtäneet jopa kaikki rakentamisen lupa-asiat viranhaltijoiden ratkaistavaksi. Tällöin itse toimielimelle on jäänyt toiminnan ohjaus sekä viranhaltijoiden päätöksestä tehtävien oikaisuvaatimusten ja hallintopakkoasioiden käsittely. Usein kuitenkin lupa-asioista merkittävimmät ovat toimielimen päätösvaltaan kuuluvia.

Lautakunnan esittelijänä toimii useimmiten rakennustarkastaja, mutta kunnissa on voitu päätyä toisenlaisiinkin ratkaisuihin kunnan oman harkinnan mukaan.

Rakennustarkastaja ja muu henkilöstö

Rakennusvalvontaviranomaisen alaisena toimii rakennustarkastaja. Kuntakoosta riippuen rakennusvalvontaviranomaisen alaisena voi toimia rakennusvalvontatoimisto tai suuremmissa kaupungeissa virasto tai vastaava, johon rakennustarkastajat ja muu henkilöstö on sijoitettu. Silloin kun rakennusvalvonta ei toimi itsenäisenä virastona, on rakennustarkastajat voitu sijoittaa organisatorisesti yhteen esimerkiksi ympäristönsuojelun, maankäytön tai muun teknisen toimen kanssa. Organisaatioratkaisut vaihtelevat. Eri organisaatioratkaisuilla on haettu tehokkuutta ja sujuvuutta sekä synergiaetuja. Rakennusvalvonnan tukihenkilöstö voi olla sijoitettuna itse ao. yksikköön tai olla rakennusvalvonnan käytössä muualla kunnan organisaatiossa.

Rakennusvalvonnan käytössä olevat resurssit

Lainsäädäntö edellyttää, että kunnalla on käytettävissään riittävät resurssit (MRL 20 §). Maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen mukaan kunnassa tulee olla vähintään yksi viranhaltija, joka täyttää rakennustarkastajalle asetettavat kelpoisuusvaatimukset. Kelpoisuusvaatimuksena on tehtävään soveltuva rakennusalan korkeakoulututkinto sekä riittävä kokemus rakennussuunnitteluun ja rakennustyön suoritukseen liittyvistä tehtävistä. Tarkempia säännöksiä, määräyksiä tai ohjeita resurssien mitoittamisesta ei ole annettu.

Käytännössä resurssit vaihtelevat suuresti riippuen rakentamisen määrästä ja kuntakoosta. Teknisen henkilöstön² resurssit vaihtelevat 0,2 henkilötyövuodesta (htv) 65 htv:een. Yhteensä rakennusvalvonnassa työskentelee tukihenkilöstö mukaan lukien noin 1 000 htv. Rakennusvalvonnan henkilöstön määrä ei ole sanottavasti viimevuosina lisääntynyt kuten ei muunkaan henkilöstön määrä teknisellä sektorilla.³ Kuntalii-

² Muun muassa rakennustarkastajat ja muut lupakäsittelijät; *Parviainen – Hurmeranta* 2014.

³ *Parviainen – Hurmeranta* 2014, s. 10.

ton vuonna 2012 järjestämässä kyselyssä⁴ kolme neljästä rakennustarkastajasta arvioi kuntansa rakennusvalvonnan voimavarat riittäviksi tai lähes riittäviksi.

Rakennusvalvontayksiköitä on Suomessa yhteensä noin 280⁵. Vain kymmenessä prosentissa rakennusvalvontayksiköitä teknisen henkilökunnan määrä on yli viisi henkilötyövuotta. Yksiköistä noin 62 %:ssa on alle kahden teknisen htv:n resurssit.

Taulukko 1. Teknisen henkilökunnan lukumäärä rakennusvalvontayksiköissä.⁶

HTV (tekninen)	Yksiköiden lukumäärä	%-osuus	Kumulatiivinen
1 tai alle	57	28,1	28,1
1–2	68	33,5	61,6
2–5	57	28,1	89,7
5 tai yli	21	10,3	100
Yhteensä	203	100	

Vuoden 2012 Kuntaliiton kyselyssä selvitettiin myös rakennusvalvontayksiköiden käytävissä olevien henkilötyövuosien määrä ammattialoittain. Rakennusvalvontayksiköiden henkilöstön eri ammattialojen henkilötyövuodet on esitetty alla olevassa taulukossa 2 kuntakokoryhmittäin.

Rakennusvalvontojen käytössä olevasta henkilöstöstä noin neljännes (1/4) työskentelee nykyisin alle 10 000 asukkaan kunnissa. Kaikista kunnista alle 10 000 asukkaan kuntia on yli kaksi kolmasosaa (2/3).⁷ Edelleen rakennusvalvontatehtävissä olevasta henkilöstöstä noin puolet työskentelee yli 30 000 asukkaan kunnassa. Yli 30 000 asukkaan kuntia on 36 kappaletta. Kuntia Suomessa on kaikkiaan noin 320.

Taulukko 2. Rakennusvalvontojen käytössä olevat resurssit ammattialoittain eri kuntakokoryhmissä.⁸

Asukas-luku	Vastanneita kuntia	Htv yhteensä	Henkilöstö ammattiryhmittäin (htv)				
			Rakennus-alan ammatti-henkilöt	Laki-miehet	Toimisto-henkilöt	Tieto-tekniikka-henkilöt	Muut henkilöt
>100 000	6	270	169	12	70	10	10
30 000 – 99 999	26	237	140	4	67	3	24
10 000 – 29 999	59	249	153	4	82	2	9
6 000 – 9 999	40	94	53	0	34	2	5
3000 – 5 999	58	108	64	2	36	4	2
< 3 000	43	72	38	0	24	4	6
Yhteensä	232	1030	617	21	312	24	56

⁴ Axelsson 2012.

⁵ Parviainen – Hurmeranta 2014, s. 3.

⁶ Parviainen – Hurmeranta 2014, s. 10.

⁷ Axelsson 2012, s.15.

⁸ Axelsson 2012, s.14.

Taulukossa 3 henkilöstön määrä on esitetty 1 000 asukasta kohden kuntakokoryhmittäin. Taulukossa on esitetty vuosien 2012, 2007 ja 2001 tulokset. Eri vuosilta kerätyt tulokset eivät ole täysin vertailukelpoisia johtuen vastaajien eroista eri vuosina. Taulukosta havaitaan, että rakennusvalvontahenkilöstöä on 1000 asukasta kohden pienissä kunnissa 2–3 kertaa enemmän kuin suurissa kunnissa. Tilastosta voidaan lisäksi havaita, että kuntien henkilöstön määrä rakennusvalvontatehtävissä ei ole juurikaan muuttunut 2000-luvulla.

Taulukko 3. Rakennusvalvontojen käytössä olevat resurssit 1000 asukasta kohden eri kuntakokoryhmissä.⁹

Asukasluku	Henkilöt (htv) / 1000 as. 2012	Henkilöt (htv) / 1000 as. 2007	Henkilöt (htv) / 1000 as. 2001
> 100 000	0,17	0,16	0,14
30 000 – 99 999	0,17	0,16	0,14
10 000 – 29 999	0,24	0,22	0,20
6 000 – 9 999	0,30	0,22	0,24
3 000 – 5 999	0,41	0,34	0,34
< 3 000	0,84	0,60	0,68

Taulukoiden tulokinnassa on syytä huomioida esitettyjen lukuarvojen kuvaavan rakennusvalvontojen käytössä olevan henkilöstön laskennallista ja arvioitua määrää. Tämä johtuu siitä, että kuntien organisaatioissa on eri yksiköiden yhteiskäytössä olevia resursseja. Näistä resursseista vain osa saattaa olla osoitettu rakennusvalvontatoimien käyttöön. Yhteisiä resursseja kuntien organisaatioissa rakennusvalvontatoimella on esimerkiksi rakennusvalvontaa lähellä olevien kaavoitus- ja ympäristönsuojelutoimien kanssa. Kuntien organisaation eri osat tekevät myös yhteistyötä tarjoten asiantuntemustaan toistensa käytettäväksi.

⁹ Axelsson 2012, s.14.

Vapaaehtoinen kuntayhteistyö ja rakennusvalvonnat

Nykyiset yhteistyöalueet

Vaikka kunta vastaa maankäytön suunnittelusta ja rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan, kunnan ei ole välttämätöntä tuottaa palvelua itse. MRL 21 §:n mukaan jos tehtävien hoitamisen kannalta on tarkoituksenmukaista, kunnilla voi olla yhteinen rakennustarkastaja. Kunta voi myös antaa rakennusvalvontatehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

Raporttia kirjoitettaessa (10/2014) Suomessa toimii 23 kuntienvälistä vapaaehtoista yhteistyöaluetta rakennusvalvontapalvelun tuottamiseksi. Mukana alueilla on yhteensä noin 62 kuntaa. Yhteistyöalueista useimmat on organisoitu vastuukunnan ympärille. Vastuukunta tuottaa muiden yhteistoimintaan osallistuvien kuntien sopimuksessa määritellyt rakennusvalvonnan palvelut. Usein yhteistyö sisältää samalla koko ympäristötoimen ja mahdollisesti muitakin kuntien palveluja. Merkittävistä rahallisista säästöistä ei hankkeiden osalta ole raportoitu.¹⁰ Säästöjä hankkeista on odotettu saatavan paremmasta keskittymisestä ja erikoistumisesta omaan tehtävään. Tämä tapahtuu kuitenkin vasta pidemmällä aikavälillä. Parhaillaan toimivat kuntien yhteistyöalueet on esitetty kartalla ja luettelona raportin liitteessä 1.

Kokemuksia yhteistyöalueilta

Kuntaliitto keräsi vuonna 2008 tekemällään selvitysraportilla¹¹ yhteistyökokemuksia rakentamisen viranomaistehtävien hoitamisesta vapaaehtoisella kuntayhteistyöllä. Selvitys tehtiin viidelle seutualueelle.¹² Yhteistyöalueiden asukas pohja vaihteli välillä 8 000–28 000 ja toiminta-alueen pinta-ala välillä 700–3 000 km².¹³ Kyselytutkimuksen kokemukset kerättiin sekä luottamushenkilöiltä että viranhaltijoilta.¹⁴

Kuntayhteistyöllä todettiin saavutettavan useita *hyötyjä* viranomaispalveluihin. Yhdistämällä resursseja rakennusvalvonnan palvelut on ensinnäkin pystytty järjestämään asiakkaiden saataville ilman katkoja ympäri vuoden. Tämän mahdollistaa suuremman organisaation mahdollisuus joustavampiin sijaisjärjestelyihin erityisesti kesällä ja sairaustapausten aikana. Palvelun jatkuva saatavuus nopeuttaa lupaprosessin läpivientä ja vähentää asiakkaalle aiheutuvaa viivästystä.¹⁵

Selvitysraportissa todetaan, että rakennusvalvonnan yhteistyöllä on myös jossain määrin pystytty toimintatavan ajanmukaistamiseen ja ammattitaidon lisäämiseen. Asiantuntemukseltaan laajempi yksikkö on parantanut viranomaisasioiden valmistelua esimerkiksi rakenne- ja paloturvallisuus, ympäristökuva- ja kaavoitus- sekä ympäristönsuojeluasioissa. Samalla laajempi asiantuntijayksikkö kykenee tarjoamaan asiakkaille samasta palvelupisteestä monipuolisemman palvelun. Viranomaistoimintaan keskittyvässä toimielimessä oikeusharkintaisten päätösten valmistelun riippumattomuutta on kyetty lisäämään ja lupakäytäntöä sekä lupapäätöksiä parantamaan. Rakennusvalvontatoimen asiakkaiden kohtelua on saatu yhtenäistettyä alueellisesti.¹⁶

Selvitysraportissa todetaan, että vapaaehtoista yhteistyötä on pidetty positiivisina myös rakennustarkastajien keskuudessa. Rakennustarkastajan työnkuvasta voidaan siirtää pois ylimääräiset tehtävät ja työntekijöiden arvostus tehtävänsä kohtaan

¹⁰ Ks. esim. Hytönen 2008, s.17–24.

¹¹ Axelsson 2008, s. 16–20.

¹² Axelsson 2008, s.4.

¹³ Axelsson 2008, liite 1.

¹⁴ Axelsson 2008, s.3.

¹⁵ Axelsson 2008, s.14.

¹⁶ Axelsson 2008, s.14.

lisääntyy. Suurempi organisaatio on myös houkuttelevampi työnantaja ja kuntatyön mielekkyys on lisääntynyt.¹⁷

Selvitysraportissa tarkastelun kohteena olleiden vapaaehtoista kuntayhteistyötä tehneiden yhteistyöalueiden asukasphoja on ollut melko pieni.¹⁸ Selvitysraportissa esitetyn nojalla kuntayhteistyön hyödyistä saadut kokemukset ovat ainakin näillä alueilla olleet hyvin samansuuntaisia rakennusvalvonnan suurempiin yksiköihin kokoamiselle asetettujen tavoitteiden kanssa.¹⁹

Hyötyjen lisäksi kuntayhteistyön huomattiin tuovan mukanaan myös *haittoja* kunnan toimintaan. Selvitysraportissa todetaan, että kunnan rakentamisen ja viranomais-toiminnan asiantuntijat voivat etäännyä kunnan muusta strategisesta hallinnosta. Ongelmia on voinut aiheuttaa myös mahdollisen osa-aikaisen asiantuntijapalvelupisteen sijaitseminen etäällä vastuukunnan muusta hallinnosta. Toiseksi on huomattu, että yhteislautakunnan huomattavan suuri jäsenmäärä saattaa lisätä hallinnon työmäärää ja heikentää lautakuntatyöskentelyn tehokkuutta. Samalla yhteistyön kustannukset lisääntyvät.²⁰

2.5

Kokemuksia kuntaliitosten seurauksena perustetuista suuremmista yksiköistä

Vuoden 2009 alusta Salon, Hämeenlinnan ja Kouvolan alueilla toteutettiin merkittävät kuntaliitokset. Liitokset tarkoittivat samalla yhteensä 22 erillisen kunnan rakennusvalvontapalvelujen yhdistämisä. 22 kaupunki- ja maaseutukunnan rakennusvalvontakulttuureissa sekä rakentamisen luonteessa oli huomattavia eroja.²¹ Eri alueilla kuntaliitoksiin osallistui kuudesta kymmeneen aiemmin itsenäistä kuntaa. Uudet kunnat ovat asukasluvultaan 55 000–68 000 välillä ja kokonaispinta-alaltaan 2 100–2 900 km² välillä.

Kuntaliitto on laatinut selvityksen²² alueiden rakennusvalvontojen yhdistämisestä saaduista kokemuksista. Minkään alueen palveluidenjärjestämissopimuksessa ei erikseen mainita rakennusvalvontapalveluja. Sen sijaan rakennusvalvontapalveluiden yhteensovittaminen kulki osana muuta muutosta ennalta annettuna lähtökohdalla. Rakennusvalvontapalvelujen valmistelutyö ja -vastuu olivat lähes kokonaan viranhaltijoilla.²³

Selvityksessä todetaan, että rakennusvalvontojen yhdistämisestä on seurannut *hyötyjä* yksiköiden toimintaan. Havaitut hyödyt ovat hyvin samansuuntaisia kuin edellä pelkän vapaaehtoisen rakennusvalvontapalveluyhteistyön kohdalla havaitut hyödyt. Selvityksen mukaan kuntaliitoksissa syntyvät usean henkilön ja eri ammattilaisen palveluyksiköt vahvistavat palveluja ja ammatillista osaamista koko uuden kunnan alueella. Tämä tukee lupa-asioiden valmistelua ja päätöksentekoa. Muutoksen voi katsoa tukevan myös yksittäisen rakennustarkastajan ja toimistohenkilön työtä. Pitkään yksin ja itsenäisesti työskentelemään tottuneelle rakennustarkastajalle muutto usean rakennustarkastajan yksikköön on positiivinen. Usean henkilön yksikössä kyetään myös hoitamaan sijaisuudet ympäri vuoden.²⁴

¹⁷ Axellson 2008, s.14.

¹⁸ Axellson 2008, liite 1.

¹⁹ Vrt. ympäristöministeriön jatkotyö kuntien tehtävien ja veloitteiden vähentämiseksi 25.10.2013 ja rakennusvalvontatoimen uusimuotoisten toiminta- ja organisaatiovaihtoehtojen valmistelu- ja yhteistyöryhmän asettamiskirje 18.3.2014.

²⁰ Axellson 2008, s.15.

²¹ Axellson 2010, s. 11.

²² Axellson 2010.

²³ Axellson 2010, s.7–9.

²⁴ Axellson 2010, s.4, 36.

Selvityksessä tuodaan esille erikseen niitä hyötyjä, joita maaseutu- ja kehyskunnat voivat saada rakennusvalvontayhteistyöstä keskuskaupungin kanssa. Yllä mainittujen seikkojen lisäksi rakennusvalvontayhteistyöllä voidaan selvityksen mukaan turvata viranomaispalvelun riippumattomuus kunnan muusta päätöksenteosta. Uuden keskusyksikön yhteydessä pieni kunta saa käyttöönsä mahdollisuuden kaupunki- ja ympäristökuvatoimintaan. Myös rakennusvalvonnan sähköisen asioinnin toteuttamisen todetaan helpottuvan ja nopeutuvan. Edelleen selvityksen mukaan kuntien talouden kannalta merkittävä tehtävienhoidon maksurahoitus voidaan toteuttaa.²⁵

Kuntaliitosten seurauksena aloitetun yhteisen toiminnan kautta on ilmennyt lisäksi muita tulevassa uudistuksessa tai muissa yhteistyöhankkeissa *huomioitavia seikkoja*. Selvityksen mukaan on huomattu, että yhteistyön valmistelun tasavertaisuus on kaupunki- ja maaseutukuntien yhteistyön onnistumisen edellytys. Yksi kunta tai kaupunki ei voi yksin määrittellä yhteistyön ehtoja. Yhteistyötä suunniteltaessa tulisi huomioida rakennusvalvonta- ja lupapalveluiden sekä muiden viranomaispalveluiden järjestäminen ja asettaa palveluiden järjestämiselle ainakin yleiset tavoitteet. Ideaalitilanteessa olisi suositeltavaa koota eri rakentamisen viranomaistoiminnat saman lautakunnan alaisuuteen ja samaan hallintoyksikköön. Lisäksi luottamushenkilöiden roolia rakennusvalvontapalveluiden tavoitteiden laadinnassa tulisi vahvistaa. Lautakunnan roolia tulisi vahvistaa palveluiden järjestämisessä.²⁶

Edelleen selvityksessä kehoitetaan uudistamaan rakennusvalvonnan toimintaa ja toimintatapoja usean kunnan rakennusvalvonnan yhdistyessä. Rakennusvalvonnan tarjoamat palvelut tulisi tuotteistaa ja niiden kustannustietoisuutta lisätä. Uudistuksessa viranomaistoiminnan kulttuurieroja on yhteisen toiminnan alettua yhdenmukaistettava ja yhdenmukaistamista on myös johdettava määrätietoisesti.²⁷

Selvityksessä todetaan myös, että rakennusvalvonnan viranhaltijoiden tehtävännimikkeet, tehtävät ja toimivaltasäännöt on hyvä suunnitella riittävän yleisesti ja joustavaa työnjakoa tukeviksi. Rakennustarkastajien samanlaiset tehtäväkuvaukset luovat edellytykset järkevälle työskentelylle ja kuormitukselle.²⁸

Uudistuksessa tulee etukäteen varautua kunnan alueella rakennettujen rakennusten ja kunnan rakennusvalvonnan piirustusarkiston tilatarpeisiin. Toimivilla piirustusarkistoilla on suuri merkitys rakentajien asiakaspalvelussa.²⁹

Rakennusvalvontatoiminnan kehitystyötä tulee kaikissa kunnissa lisätä. Resursseja ja rahoitusta kehitystyöhön saadaan erityisesti maksutuloja lisäämällä. Selvityksessä tuodaan esille lisäksi, että hyvän viranomaishallinnon ylläpidon tulisi perustua maksurahoitukseen.³⁰

Kokemuksia on tähän mennessä saatu usealta kuntien yhteistyöalueelta ja kuntaliitosalueelta. Vapaaehtoisesta yhteistyöstä ja kuntaliitosalueilta saadut kokemukset ovat pääsääntöisesti myönteisiä. Työryhmä tuokin esille, että saadut kokemukset ja kehittämisenäkemykset on syytä ottaa huomioon uusimuotoisen rakennusvalvonnan kehittämisessä. Työryhmän mukaan huomattavaa kuitenkin on, että kuntaorganisaation ulkopuolelta mahdollisesti annettavat reunaehdot saattavat vaikuttaa yhdistämisestä saatuihin kommentteihin ja kokemuksiin. Vapaa- ja omaehtoiseen yhteistyöhön suhtautuminen on luonnollisesti positiivisempaa verrattuna ulkoisella pakolla toteutettuihin hankkeisiin.

²⁵ Axelsson 2010, s.36.

²⁶ Axelsson 2010, s.36.

²⁷ Axelsson 2010, s.36.

²⁸ Axelsson 2010, s.36.

²⁹ Axelsson 2010, s.37.

³⁰ Axelsson 2010, s.37.

3 Kokemuksia eräistä lakisäateisten kunnallisten viranomaistehtävien alueellistamishankkeista

3.1

Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostaminen

Tausta

Ympäristöterveydenhuollon tehtävät koostuvat terveydensuojelusta, tupakka-, tuoteturvallisuus- ja elintarvikevalvonnasta sekä eläinlääkintähuollosta. Toiminnalla on läheiset yhteydet muun muassa ympäristönsuojeluun, rakennusvalvontaan ja alueiden käytön suunnitteluun sekä perusterveydenhuoltoon. Kunnan yleisenä tehtävänä on huolehtia, että ympäristöterveydenhuollon lakien velvoitteita noudatetaan kunnan alueella.

Ympäristöterveydenhuollon voimavarat vähenivät merkittävästi 1990-luvulla. Samalla Suomen EU-jäsenyys ja muu kansainvälistyminen lisäsivät jatkuvasti erityisesti elintarviketurvallisuuteen liittyviä vaatimuksia. Samanaikainen resurssien väheneminen ja tehtävien lisääntyminen aiheuttivat monia ongelmia. Ympäristöterveydenhuollossa oli tavanomaista jättää virkoja täyttämättä. Lisäksi pienissä kunnissa olivat hyvin tavallisia raskaat yhdistelmävirat, joissa viranhaltija hoitaa useamman sektorin tehtäviä samanaikaisesti. Ongelmissa oli paljon samankaltaisuutta rakennusvalvontatoimen nykyisten ongelmien kanssa.

Vuosina 2003–2005 toteutettiin sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön rahoittama kuntien ympäristöterveydenhuollon kehittämiskokeilu (YTAKE). Kahdessa vaiheessa toteutetussa kokeilussa siihen osallistuneet alueet muodostivat ympäristöterveydenhuoltoon suurempia seudullisia yksiköitä. Tavoitteena oli arvioida seudullisesti järjestetyn ympäristöterveydenhuollon toimivuutta seuraamalla kokeilualueilta saatavia tuloksia. Tuloksia käytettiin myöhemmin säädosehdotusten valmistelun tukena.

Periaatepäätös

Valtioneuvosto antoi 30. lokakuuta 2003 periaatepäätöksen *elintarvikevalvonnan* kehittämistä. Periaatepäätöksen tavoitteena oli muodostaa paikallistasolle suurempia toimintayksiköitä, jotka mahdollistaisivat paremmin resurssien kokoamisen ja henkilökunnan erikoistumisen. Periaatepäätöksen mukaan elintarvikevalvonta järjestetään paikallisella tasolla siten, että kuntien ja kuntayhtymien vastuulla olevasta valvonnasta vastaa seudullinen valvontayksikkö. Seudullisia valvontayksiköitä tuli muodostaa maahan 50–85 kappaletta.

Periaatepäätöstä muutettiin 1. maaliskuuta 2007 siten, että se tuli kattamaan koko ympäristöterveydenhuollon, ei yksin elintarvikevalvonnan. Ympäristöterveydenhuolto tuli 1. kesäkuuta 2009 mennessä järjestää siten, että siitä vastaa aiemmassa vaiheessa muodostetun valvontayksikön ympärille koottu *ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue*. Tarkoituksena oli muodostaa 10–15 henkilötyövuoden yksiköitä, siten että yksiköitä muodostuisi aiemmin suunnitellun mukaisesti 50–85 kappaletta.³¹

Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta

Koko maan kattavien yhteistoiminta-alueiden aikaansaamisen varmistamiseksi säädettiin 15. kesäkuuta 2009 voimaan tullut laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009, YhtTL). Laissa yhteistoiminta-alueille asetettiin 10 henkilötyövuoden minimiresurssikoko. YhtTL:n mukaan kunta voi huolehtia ympäristöterveydenhuollosta yksin, jos sillä on käytettävissään tehtävään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat resurssit. Muussa tapauksessa kunnan on yhteistyössä muiden kuntien kanssa muodostettava yhteistoiminta-alue, jolla on käytettävissään vaadittu 10 henkilötyövuoden resurssi. Koko henkilöstöä ei ole välttämätöntä sijoittaa valvontayksikön keskuspaikalle. Yhteistoiminta-aluetta muodostettaessa 10 henkilötyövuoden edellytyksestä on mahdollista poiketa YhtTL 3 §:ssä luetelluilla perusteilla. Poikkeamisperusteita ovat muun muassa pitkät etäisyydet ja kieli- sekä kulttuurikysymykset. YhtTL 5 §:n nojalla valtioneuvostolle jää lopullinen valta päättää kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen, mikäli kunta syystä tai toisesta jää yhteistoiminta-alueen ulkopuolelle eikä yksin kykene täyttämään 10 henkilötyövuoden edellytystä.

Kokemuksia uudistuksesta

YTAKE-kokeiluhankkeen alkuvaiheessa saatujen kokemusten perusteella kunnat etenivät vapaaehtoisuuden pohjalta melko verkkaisesti asetettujen tavoitteiden suuntaan. Hankkeen aikana kokeilualueita kannustettiin myös rahallisesti. Toisessa vaiheessa informaatio-ohjaukseen ja avoimeen viestintään kiinnitettiin enemmän huomiota. Hyvistä kokemuksista huolimatta pelkkä vapaaehtoisuus ei kaikilla alueilla riittänyt vaan lain säätäminen oli välttämätöntä uudistuksen läpiviennin varmistamiseksi.

Vuonna 2014 Suomessa on asetetun tavoitteen mukaisesti 64 ympäristöterveydenhuollon yksikköä. Yksiköt on esitetty listana ja kartalla raportin liitteessä 2. Suurempien yksiköiden muodostamiselle on saatujen kokemusten kautta olemassa vankat perusteet. Suuremmat yksiköt ovat seurantatutkimusten perusteella aiempaa vahvempia taloutensa, ammatillisten erikoistumismahdollisuuksien, palvelun laadun ja työyhteisön toimivuuden kannalta. Kustannustason nousua uudistus ei tuonut, vaan kustannustaso alueilla on pystytty pitämään ennallaan tehtävien lisääntymisestä huolimatta. Kymmenen henkilötyövuoden minimiresursointia on pidetty riittävänä mahdollistamaan erikoistumisen.

Kyselytutkimuksen³² perusteella yksittäiset pienet yksiköt ovat helposti suurempiin yksiköihin kokoamista vastaan, vaikka myöntäisivätkin yleisellä tasolla suurempien yksiköiden edut. Kokonaisuutena uudistusprosessia on pidetty järkevänä ja onnistuneena. Uudistuksessa on ollut johdonmukainen, asteittain tiukkeneva ohjaus ja selkeät vaatimukset.

³¹ Keinänen 2014; HE 51/2009 vp, s.8.

³² Vuonna 2013 uusille ympäristöterveydenhuollon yksiköille lähetetty kysely; ks. Aronen 2013, s.46.

Pelastustoimen alueellistaminen

Tausta

Pelastustoimen kokonaisuuden muodostaa onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta, varautuminen ja väestönsuojelu. Pelastustoimen valmius kattaa kaikki onnettomuustapaukset päivittäisistä onnettomuuksista suuronnettomuuksiin asti. Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa uudistuksessa muodostetuilla pelastustoimen alueilla.³³

Pelastustoimen uudistus toteutettiin 2000-luvun vaihteessa. Jo 1990-luvulla oli tehty yhteistoimintaselvityksiä, jotka kuitenkin vain harvoin johtivat kuntien väliin yhteistoimintaan. Pelastustoimen uudistustarve johtui pitkälti pelastustoimelle asetettujen vaatimusten jatkuneesta kasvusta. Uudet vaatimukset edellyttivät monipuolisempaa osaamista, jonka ylläpito ei kuntakohtaisen järjestelmän puitteissa ollut taloudellisesti mahdollista. Valtaosa kunnista oli taloudellisesti ja toiminnallisesti liian pieniä vastaamaan uusiin haasteisiin. Pienissä yksiköissä vähäiset resurssit johtivat pahimmillaan tehtävien tekemättä jäämiseen. Myös pelastustoimen kalusto oli ikääntymässä eikä pienillä yksiköillä ollut resursseja uusimiseen. Onnettomuustilanteissa kunnilla oli jo tuolloin velvollisuus antaa apua toisilleen, mutta muu kuin operatiivinen yhteistyö oli vähäistä. Kiistat kustannuksista, henkilöstön vastustus ja kuntien yleiset yhteistyöongelmat estivät tiiviimmän yhteistyön.³⁴

Uudistuksen keskeisenä päämääränä oli pelastustoiminnan tehokkuuden lisääminen siten, että pelastustoimen voimavarat, henkilöstö, ammatillinen osaaminen ja kalusto olisivat parhaassa mahdollisessa käytössä. Organisatorisesti muutos tarkoitti pelastustoimen siirtymistä yksittäisen kunnan tehtävästä alueelliseksi. Pelastustoiminta säilyi silti kunnallisen itsehallinnon vastuualueella. Uudelleenorganisoinnin kautta pelastustoimen palvelutaso voitiin varmistaa myös tulevaisuudessa. Uudella pelastustoimella tuli olla käytössään riittävä henkilömäärä ja asiantuntemus sekä riittävä budjetti takaamaan jouston ja kaluston päivittämisen.³⁵

Pelastustoimen uusien alueiden muodostaminen

Pelastustoiminnan uudelleenorganisointia määrättiin selvittämään selvitysmies Pekka Myllyniemi. Loppuraportissaan 29. helmikuuta 2000 selvitysmies esitti pelastustoimen järjestelmän tehostamista siten, että muodostettaisiin noin 30 alueellista pelastustoiminta, jotka perustuisivat kuntien lailla säädeltyyn yhteistoimintaan. Selvityksen alkuperäisenä tehtävänä oli tutkia mahdollisuutta pelastustoimen valtiollistamiseen. Valtion vastuulle siirtämistä ei kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena. Pelastustoimen valtiollistaminen olisi merkinnyt liian suurta muutosta olemassa olevaan järjestelmään ja olisi edellyttänyt huomattavia muutoksia hallinnossa.³⁶

Uudistuksessa päädyttiin ratkaisuun, jossa palvelut tuotetaan kuntien yhteisesti ylläpitämällä pelastustoimen alueilla, jotka valtioneuvosto määrää. Pelastustoimen alueen kokoa määriteltäessä keskeisiä kriteerejä olivat alueen päätoimisen henkilöstön ja päällystön määrä sekä alueen muut voimavarat. Alueella tuli olla lisäksi yksi suurempi keskus, jolla jo ennestään oli vahva vakinainen pelastuslaitos. Keskusalueella jo olevan asiantuntemuksen avulla uuden suuremman alueen toiminta kehittyisi nopeammin,

³³ Sisäministeriön pelastusosaston internetsivut: Suomen pelastustoimi -verkkojulkaisu, saatavilla: http://www.pelastustoimi.fi/download/47049_Suomen-pelastustoimi-web.pdf?4c2a23439bb4d088. Viitattu: 1.12.2014.

³⁴ HE 111/2001 vp, s.7–8.

³⁵ HE 111/2001 vp, s.8.

³⁶ HE 111/2001 vp, s.9.

kun osaamista voitaisiin hyödyntää koko alueella. Alueilla tuli olla noin 100 päätoimista viranhaltijaa, joista 25–30 kuuluu päällystään. Myös budjetin tuli olla riittävän kokoinen.

Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta tuli voimaan 1. tammikuuta 2002 ja maaliskuussa 2002 valtioneuvosto päätti pelastustoimen alueiden uudesta jaosta. Uusien alueiden kuntien tuli lain mukaan vuoden 2002 loppuun mennessä sopia yhteistoiminnan järjestämisestä. Sopiminen koski muun muassa kustannusten jakoa, hallintomallia sekä virkojen ja tehtävien jakoa.³⁷

Uudet alueelliset pelastuslaitokset aloittivat toimintansa vuoden 2004 alussa. Alueita on kaikkiaan 22. Niistä 19 toimii vastuukuntamallilla ja kaksi on organisoitu maakunnan liiton yhteyteen. Lisäksi Helsinki muodostaa oman alueensa.³⁸ Pelastustoimen alueet on esitetty listana ja kartalla raportin liitteessä 3.

Kokemuksia uudistuksesta

Uudistuksen pohjana käytettiin selvitysmiehen raportissaan hahmottelemia kriteerejä, jotka yhteistoiminta-alueiden tulisi täyttää. Kriteereinä olivat muun muassa riittävä itsenäisyys, taloudelliset voimavarat ja henkilöresurssit. Uudistusprosessissa kuntakentälle suunnattua voimakasta markkinointia ja informaatio-ohjausta pidettiin prosessin läpi viennin kannalta tärkeänä. Monissa kunnissa esiintyi tiukkaa vastustusta seudullista uudelleenorganisointia vastaan. Keskinäisten sopimustensa laatimisessa kunnat saivat apua Suomen Kuntaliiton laatimista sopimusmalleista. Kustannusten jaosta ei ollut mallia ja kustannusten jakaminen alueen kuntien kesken osoittautuikin yhdeksi uudistuksen kiistakapulaksi. Lopputuloksena valtaosassa uusia alueita jakoperusteeksi tuli kuntien väkiluku, vaikka kustannusten todellinen kohdistuminen voi tapahtua aivan muulla perusteella. Käytännön toimintojen järjestämiseen perustettiin sisäministeriön johtama projekti miettimään ja helpottamaan eri tehtäväkokonaisuuksien organisointia.³⁹

Muutoksiin sopeutuminen uusilla alueilla vei aikansa. Toiminnassa ensimmäiset vuodet menivät uusien organisaatioiden rakentamiseen ja uusiin toimintatapoihin sopeutumiseen. Uudistusta on kuitenkin pidetty onnistuneena.

Negatiivisina seikkoina uudistuksesta nousee yksittäisten kuntien työpaikkojen menetykset ja yksittäisten kuntien omaa aluetta koskevan vaikutusvallan merkittävä kaventuminen. Nämä seikat heijastuvat myös kuntien tekemiin arvioihin uudistuksen onnistumisesta: uudistusta arvioidaan ainoastaan oman kunnan osalta; koko pelastusaluetta koskevaa näkökulmaa ei arvioissa oteta huomioon. Tilastojen valossa uudistuksen jälkeen pelastustoimen palvelutaso on pysynyt samana tai parantunut muiden osa-alueiden kuin väestönsuojelun osalta. Monet kuntien edustajat kokevat kuitenkin palvelutason laskeneen. Pelastustoimen viranhaltijoiden näkemykset ovat sen sijaan toisensuuntaisia. Uusilla alueilla pystytään tekemään kokonaisvaltaisia kuntarajat ylittäviä riskikartoituksia ja kohdistamaan resurssit paremmin riskien, ei kuntarajojen mukaan. Yleisesti kaupunkimaisten kuntien edustajat kokevat uudistuksen jälkeisen palvelutason paremmaksi kuin muiden kuntien edustajat.⁴⁰

Uudistuksen jälkeinen kustannusten kasvu on ollut yhdenmukaista yleiseen kustannustason nousuun nähden. Kokonaisuutena arvioiden kokemukset palvelutason muutoksista ovat olleet positiivisia. Hyötyjä on saatu muun muassa osaamisen vahvistumisesta, hankintojen keskittymisestä, palvelujen monipuolistumisesta, viranhaltijaan kohdistuvan poliittisen paineen vähenemisestä ja toimintavarmuuden parantumisesta.⁴¹ Realistista vaihtoehtoa uudistukselle ei Suomen Kuntaliiton vuonna 2012 julkaistun seurantatutkimuksen johtopäätösten mukaan voida esittää.⁴²

³⁷ HE 111/2001 vp, s.9.

³⁸ Haiko 2014.

³⁹ Haiko 2014.

⁴⁰ Kallio-Tolppi 2012, s. 123–125.

⁴¹ Haiko 2014.

⁴² Kallio-Tolppi 2012, s. 128.

Mitä aiemmista alueellistamishankkeista voidaan oppia?

Ympäristöterveydenhuollon, pelastustoimen ja rakennusvalvontatoimen alueellistamishankkeilla on samoja lähtökohtia. Tehtävien määrä ja vaatavuustaso ovat lisääntyneet samalla kun käytettävissä olevat resurssit ovat vähentyneet. Yksittäisten kuntien alueellaan hoitama toiminta johtaa kyvyttömyyteen tarjota riittävää asiantuntemusta. Edelleen kuntarajat asettavat usein keinotekoiset rajat palveluntuotannolle. Palveluntuotannon taso ja kustannustehokkuus kärsivät.

Työryhmä toteaa, että vaikka rakennusvalvonnan ylikunnallistamisella on samankaltaisuutta tarkasteltujen hankkeiden kanssa, uudistukset eivät ole kaikilta osiltaan vertailukelpoisia. Rakennusvalvontatoimella on pelastustoimea ja ympäristöterveydenhuoltoa kiinteämpi yhteys kunnan muuhun toimintaan ja tavoitteisiin. Varsinkin kunnalle tärkeään maankäyttöpoliittikkaan rakennusvalvonnalla on läheinen kytkentä.

Tarkastelluista hankkeista saatujen kokemusten perusteella yksittäisillä kunnilla ja kuntapoliitikoilla on taipumusta nähdä alueellistamishankkeet oman vaikutusvallan menettämisenä.⁴³ Työryhmä toteaa, että kustannustehokkaiden ja hyvätasoisten palveluiden tarjoaminen kansalaisille ei kuitenkaan saisi olla vaikutusvaltakysymys. Työryhmä arvioi, että kuntapäätäjien vastustus on aiempien hankkeiden kokemusten nojalla hyvin oletettavaa.

Ympäristöterveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusprosessien perusteella informaatio-ohjauksen ja tiedottamisen merkitys korostuu. Informaatio-ohjausta on tarpeen kohdistaa kuntiin ja kuntapäätäjiin, mutta myös palveluja tuottaville virastoille ja viranhaltijoille.⁴⁴ Pienissä yksiköissä saatetaan olla suurempiin yksiköihin kokoamista vastaan, vaikka yleisellä tasolla myönnettäisiin suurempien yksiköiden edut.⁴⁵ Merkittäväksi kiistaa aiheuttavaksi kysymykseksi uudistuksissa nousee helposti kustannustenjakoa alueen kuntien kesken.⁴⁶

Saadut kokemukset ovat lisäksi osoittaneet, että pelkkä vapaaehtoisuus ei riitä saamaan kaikkia kuntia yhteistyön piiriin. Yhteinen viesti hankkeista oli, että prosessin onnistumisen kannalta on tärkeää uudistuksen määrätietoinen ja suoraviivainen eteenpäin vieminen.

Työryhmän saaman selvityksen mukaan molemmat tarkastellut hankkeet ovat jälkeinpäin arvioiden olleet tarpeellisia ja vastanneet keskeisiltä osiltaan asetettuja tavoitteitaan. Uudistuksia on myös jälkikäteen pidetty välttämättöminä, jotta nykyiseen palveluntarpeeseen voidaan vastata kustannustehokkaalla palveluiden organisoinnilla.⁴⁷

⁴³ Kallio-Tolppi 2012, s. 123–125.

⁴⁴ Haiko 2014; Kallio-Tolppi 2012, s. 19–20.

⁴⁵ Aronen 2013, s.46.

⁴⁶ Rakennusvalvonnan uusien yksiköiden on tarkoitus kattaa toimintamensa palvelusta perimillään maksuilla. Yksiköiden rahoitusta on käsitelty tarkemmin jaksossa 4.3.

⁴⁷ Kallio-Tolppi 2012, s. 128; Aronen 2013, s.46–47.

4 Rakennusvalvontapalvelun järjestämisessä huomioon otettavat seikat

Päättyessään rakennusvalvontatoimen kokoamisesta isommiksi ylikunnallisiksi yksiköiksi hallitus asetti uudistuksen tavoitteeksi rakennusvalvontatoimen asiantuntemuksen ja yhtenäisen toimintatavan vahvistamisen sekä toiminnan kattamisen täysimääräisesti lupamaksuilla (jaksot 4.1–4.3). Koottaessa rakennusvalvontapalveluja isommiksi yksiköiksi on huomioitava myös suhteutetun valvonnan periaate, asiakkaat, kaavoitusyhteistyö, muu viranomaisyhteistyö, henkilöstö sekä sähköinen asiointi ja tietojärjestelmät (jaksot 4.4–4.9).

4.1

Asiantuntemus

Rakentamisen lupamenettelyssä valvotaan luvan edellytysten täyttymistä. Kaavanmukaisuuden ja rakennuspaikalle soveltuvuuden arvioimisen lisäksi luvan myöntämisen ehtona on, että rakentaminen täyttää sille MRL 117 a–g §:ssä tarkoitetut olennaiset tekniset vaatimukset. Lupakäsittelyssä suunnitelmista arvioidaan useimmiten rakennuksen toimivuus käyttötarkoitukseensa nähden, paloturvallisuus, esteettömyys, käyttöturvallisuus sekä energiatehokkuus. Rakennusluvassa rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä erityissuunnitelmien laatimisesta ja toimittamisesta rakennusvalvontaviranomaiselle. Vaativissa rakennushankkeissa rakennusvalvontaviranomainen voi vaatia jo ennen luvan myöntämistä esimerkiksi kantavia rakenteita koskevia suunnitelmia. Pääsääntöisesti rakennuksen kosteudenhallintaan, ääniolosuhteisiin ja rakenteiden lujuuteen ja vakauteen liittyvät seikat arvioidaan vasta erityissuunnitelmista. Rakennusvalvonnalta edellytetään vankkaa asiantuntemusta hankkeen vaativuuden arvioinnissa sekä rakennustyön aikana tarvittavan valvonnan määrittämisessä.

Vaikka rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät ovat pitkälti laissa säädettyjä, toimivat rakennusvalvonnat eri kunnissa eri tavalla. Rakentamisen määrä ja luonne vaihtelee, samoin viranomaistoiminnan asiantuntemus. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:ssä säädetään rakennustarkastajalta vaadittavasta kelpoisuudesta. Rakennustarkastajalla tulee olla tehtävään soveltuva rakennusalan korkeakoulututkinto. Lisäksi häneltä edellytetään riittävää kokemusta rakennussuunnitteluun ja rakennustyön suoritukseen liittyvistä tehtävistä. Etenkin pienissä rakennusvalvontayksiköissä toimijat ovat olleet rakennusalan moniosaajia. On kuitenkin selvää, että yhden henkilön rakennusvalvontayksikkö ei voi yksin hallita kovin syvällisesti nykyrakentamisen kaikkia puolia.

Toisaalta omakotitalot, loma-asunnot ja pienehköt maatalouden tuotantorakennukset muodostavat määrällisesti suurimman osan rakennusvalvonnan käsittelemistä hankkeista. Mainitut rakennushankkeet ovat pitkälti myös mitoittaneet tarvittavan asiantuntemuksen nykymuotoisessa rakennusvalvontatoimessa.

Laissa jätetään tarkoituksella kunnalliselle rakennusvalvonnalle laaja harkinta- ja soveltamisvalta. Tässä tarvitaan laaja-alaista osaamista, rakentamisen eri osa-alueiden hallintaa ja säädösten tuntemusta. Rakennusvalvonnassa toimivat tunnistavat itse rakentamisen monimutkaistumisen sekä säädösten nopeiden muutosten edellyttävän heiltä jatkuvaa uuden tiedon omaksumista. Sekä rakennustekniikan että sääntelyn muutokset edellyttävät rakennusvalvonnalta yhä parempaa asiantuntemusta. Etenkin lisääntyvä korjausrakentaminen asettaa rakennusvalvonnan asiantuntemukselle uusia vaatimuksia. Rakennusvalvonnalta edellytetään kokonaisharkintaa pääsääntöisesti uudisrakentamiseen tarkoitettujen säännösten soveltamisessa korjaus- ja muutostöihin sekä käyttötarkoituksen muutoksiin.

Entistä vaativammaksi muuttunut rakentamisen toimintaympäristö edellyttää rakennusvalvontatoimelta asiantuntemusta esimerkiksi rakenne- ja paloturvallisuuskysymysten, ympäristö- ja kaupunkikuvakysymysten sekä lvi- ja energiakysymysten viranomaisvalmistelussa sekä kaavoitus- ja ympäristönsuojeluasioiden yhteistyössä.

Rakennusvalvontatoimen kokoamisella suuremmiksi yksiköiksi vahvistetaan rakennusvalvontayksiköiden asiantuntemusta. Asiantuntijat voisivat suuremmissa yksiköissä erikoistua ja suuremman rakentamisen volyymin vuoksi myös ylläpitää ja käyttää erityisosaamistaan lupa- ja valvontamenettelyissä.

4.2

Yhtenäinen toimintatapa

Maankäyttö- ja rakennuslaissa rakennusvalvonnan tehtävistä on säädetty yleispiirteisesti. Laki jättää laajan soveltamis- ja harkintavallan kunnalliselle rakennusvalvontaviranomaiselle. Suhteutetun valvonnan ja kunnallisen harkinnan yhdistelmänä maahan on kehittynyt joustava rakennusvalvontatoimi. Kunnallisen itsehallinnon ja joustavan sääntelyn seurauksena toiminta näyttää ulospäin epäyhtenäiseltä.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointinnissa nousi voimakkaasti esille toiminnan ja säädösten tulkinnan epäyhtenäisyys. Yhtäältä säädösten tulkintaerot johtuvat lain yleispiirteisyydestä tai liiallisesta tulkinnanvaraisuudesta. Muun muassa poikkeamispäätösten ja suunnittelutarveratkaisujen myöntämisperusteiden tulkinnoissa ja kerrosalatulkinnoissa on suurta vaihtelua kunnittain ja rakennusvalvontayksiköittäin.

Toisaalta epäyhtenäisyyttä aiheuttaa erilaisten hankkeiden luvanvaraisuuden ratkeaminen osaltaan kuntien rakennusjärjestysten määräysten mukaan. Jokaisella kunnalla on oma rakennusjärjestyksensä, jonka puitteissa kunta voi säätää paikallisten olojen ja ominaispiirteiden huomioon ottamisesta. Rakennusjärjestyksessään kunta voi itsehallintonsa nojalla vaikuttaa muun muassa tiettyjen hankkeiden lupakynnykseen ja moniin teknisiin kysymyksiin. Rakennusvalvontatoimen toiminnan epäyhtenäisyyteen vaikuttavat myös kaavat ja erilaiset rakentamistapaohjeet, jotka vaikuttavat rakennusvalvonnan ratkaisujen taustalla.

Lainsäädännön yleispiirteisyys ja kuntien itsehallinto on toisaalta mahdollistanut myös positiivisella tavalla erilaisten toimintatapojen kehittämisen eri rakennusvalvontayksiköissä. Esimerkiksi Oulun rakennusvalvontatoimessa on jo vuosia ollut käytössä toimivaksi todettu rakennushankkeeseen ryhtyvän kattava ennakollinen ohjaus. Oulun rakennusvalvonta tarjoaa pienrakentajille rakennuslupakäsittelyn lisäksi ennakollista ryhmäohjauksena toteutettavaa koulutusta ja opastusta. Toimintatavan tuloksiin ollaan oltu tyytyväisiä. Oulu on myös saanut ohjausprosessistaan valtakunnallisia palkintoja.⁴⁸ Myös muissa kunnissa ja kaupungeissa on kehitetty muun muassa omia pientalorakentajien ja korjausrakentamisen neuvontapalveluja.

⁴⁸ Oulun seudun rakennusvalvonnan yhdistämissuunnitelma 2009, s. 9; Oulun kaupungin rakennusvalvonnan internetsivut: <http://www.ouka.fi/oulu/rakennusvalvonta/laatukoulutus>.

Huolimatta tietynasteisen erilaisuuden hyväksymisestä on kunnissa kuitenkin jo pitkään ollut tarvetta yhtenäistää käytäntöjä vapaaehtoisen viranomaisyhteistyön tai paikallisten rakennustarkastusyhdistysten puitteissa.

Edellä kuvaituista syistä rakennusvalvonnan nähdään toimivan asiakkaiden suuntaan eri kunnissa eri tavalla. Osa erilaisuudesta on hyväksyttävää kuntien itsehallintoa, osa yhtenäistämistä edellyttävää asiakkaiden kannalta haitallista erilaisuutta.

Muodostettavissa suuremmissa rakennusvalvontatoimen yksiköissä laintulkinnat yhtenäistetään koko yksikön osalta. Yhtenäisen tulkinnan luomisessa voidaan hyödyntää koko suuremman yksikön osaamista ja asiantuntemusta.

Suuremman rakennusvalvontayksikön eri jäsenkuntien kuntakaavoitus, rakennusjärjestykset, rakentamistapaohjeet sekä poikkeamispäätökset ja suunnittelutarveratkaisut poikkeavat toisistaan. Erilaisuus vaikuttaa osaltaan lupapäätöksen sisältöön. Tästä johtuva päätösten erilaisuus on kuitenkin osa kuntien itsehallintoa. Nämä tekijät jäävät hyväksyttävästi toimintatapojen välittömän yhtenäistämisen ulkopuolelle.

Rakennusvalvontatoimintaa voidaan yhtenäistää merkittävästi myös siten, että luvanvaraisuutta ja valvonnan tarvetta esimerkiksi asemakaavan mukaisissa pienissä hankkeissa vähennetään. Kuitenkin paikallisista ohjaustarpeista säädetään tarvittavassa laajuudessa rakennusjärjestyksessä kuten nykyisinkin. Säättämällä joistain luvanvaraisuuden ehtojen muutoksista yhtenäistetään valtakunnallisesti pienimpien hankkeiden menettelyjä niitä yksinkertaistamalla. Samalla voidaan suunnata resursseja vaativampiin valvontatehtäviin.

Suuremmissa yksiköissä laajemmat resurssit mahdollistavat käsittelyaikojen, käsittelyn menettelytapojen ja lomakkeiden yhtenäistämisen. Edelleen lupaehdot, kuten katselmusten määrä ja edellytetyt suunnitelmat yhtenäistyvät. Seurauksena asiakkaiden kokema kohtelu on samanlaista ja toiminnan ennakoitavuus lisääntyy. Kaikkien rakennusalan toimijoiden – suunnittelijoiden, hankkeeseen ryhtyvien ja urakoitsijoiden – toiminta koko uuden yksikön alueella helpottuu ja yksinkertaistuu. Tietysti myös suuremmissa yksiköissä esiintyy sisäistä vaihtelua tulkinnoissa. Tulkintojen yhtenäisyyteen tuleekin suuremmissa yksiköissä kiinnittää erityistä huomiota.

4.3

Yksiköiden kustannusperusteinen rahoitus

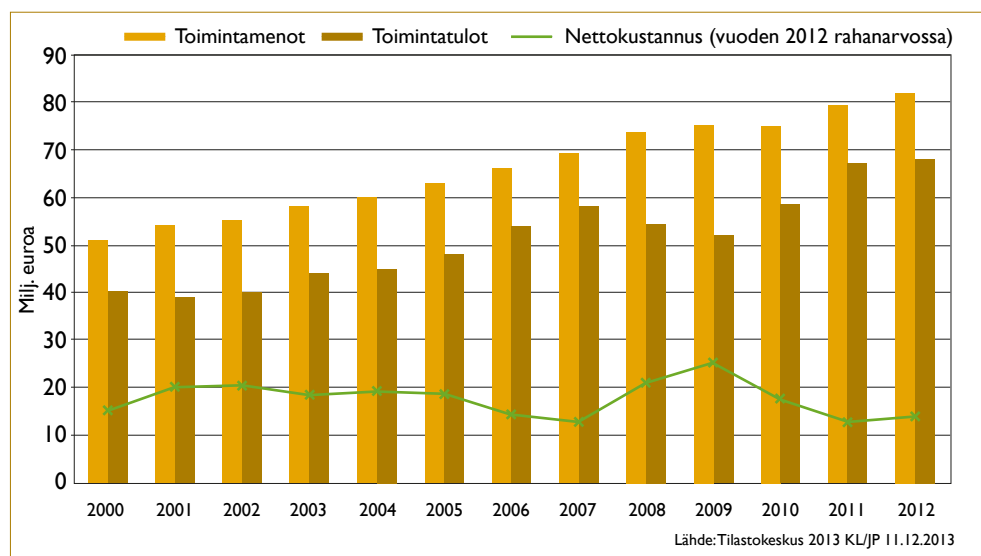
Rakennusvalvontatoimen uudistuksen yksi keskeinen tavoite on maksutulojen lisääminen. Uusien rakennusvalvonnan yksiköiden on kyettävä kattamaan toimintamensa palvelusta perimillään maksuilla. Rakennusvalvontatoimen tulot kertyvät ennen kaikkea lupamaksuista. Tulojen määrä vaihtelee suuresti suhdanteita seuraavan rakentamisen volyymin vaihtelun mukana. Tulokertymä riippuu myös palvelun hinnoittelusta, jossa on suuria kuntakohtaisia eroavaisuuksia.

Rakennusvalvontatoimen menot syntyvät pääasiassa henkilöstökustannuksista. Henkilöstökulut ovat kiinteitä kuluja eivätkä ne juurikaan jousta suhdannevaihteluiden mukana. Rakennusvalvontatoimen tulot valtakunnan tasolla ovat tällä hetkellä noin 16,5 miljoonaa euroa menoja pienemmät.

Tarkasteltaessa kaikkia kuntia yhdessä 2000-luvulla tulot ovat kattaneet noin kolme neljänneistä yksiköiden vuosittaisista menoista. Lukua kuitenkin korottaa suurimpien kuntien suuri suhteellinen osuus koko maan rakennusvalvontayksiköiden tuloista ja menoista. Vuonna 2010 kymmenen suurimman kunnan osuus koko maan rakennusvalvontayksiköiden tuloista oli 40 % ja menoista noin 30 %.⁴⁹

⁴⁹ Kuntaliitto 2010; Korpi 2013.

Kaavio I. Rakennusvalvonnan tulot ja menot 2000–2012.⁵⁰



Tilastokeskuksen tietojen pohjalta Kuntaliitossa kootun vuoden 2010 tilaston⁵¹ mukaan rakennusvalvonnan alijäämä on huomattava useassa pienessä ja keskisuurissa, alle 50 000 asukkaan kunnassa. Syynä on se, että pienissä kunnissa rakennetaan vähemmän ja niissä taksat ovat usein alhaisemmat.

Rakennusvalvonnan suuremmilla yksiköillä päästään helpommin tulojen ja menojen tasapainoon. Alla on Kuntaliiton vuoden 2010 tilaston tietojen perusteella koottu taulukko rakennusvalvontatoimen menoista ja tuloista kuntakokoluokittain. Taulukosta käy ilmi, että suurimmissa yli 30 000 asukkaan kunnissa rakennusvalvonnan menot asukasta kohden ovat huomattavasti matalammat kuin pienissä tai keskisuurissa kunnissa. Vuonna 2010 alle 30 000 asukkaan kuntia oli 308 ja niistä vain 19:ssä toiminnan menot katettiin maksutuloilla.⁵² Vaikka esitetyistä luvuista ei käy ilmi ero kuntien taksojen suuruuksissa, voidaan arvioida, että alle 30 000 asukkaan kunnissa on vaikea päästä menojen kattamiseen maksutuloilla ilman merkittävää taksojen korotusta. Pienemmät kunnat käyttävät rakennusvalvonnan menojen kattamiseen verorahaa suuria kuntia enemmän. Nettomenot asukasta kohden pienenevät kuntakoon kasvaessa.

Rakennusvalvonnan ylikunnallistamisella on suunniteltu saavutettavan yhteensä noin 24 miljoonan euron säästöt julkiselle taloudelle vuositasolla vuoteen 2017 mennessä. Summasta 16,5 miljoonaa euroa on tarkoitus kerätä rakennusvalvonnan taksojen korotuksella siten, että tulot vastaisivat menoja. Lisäksi 7,5 miljoonaa euroa on tarkoitus säästää muun muassa päällekkäisten toimintojen karsimisen kautta.⁵³ Työryhmä tuo kuitenkin esille, että säästöpotentiaali julkiselle taloudelle on vain rakennusvalvontatoimen tulojen ja menojen erotus 16,5 miljoonaa euroa, kun taksoja korotetaan kustannusperusteisuuteen asti. Päällekkäisten kulujen karsimisella voidaan säästää 7,5 miljoonaa euroa. Lisäksi taksojen korotuksella ja toiminnan tehostamisella voidaan saavuttaa noin 9 miljoonan euron säästöt julkiselle taloudelle.

Vuonna 2010 tekemällään selvityksellä⁵⁴ Kuntaliitto selvitti kuntien perimiä erilaisia rakennusvalvonnan maksuja maan eri alueilla. Selvityksessä kuntien taksoista laskettiin kaksitoista erilaista vertailumaksua. Vertailu tehtiin kuntakohtaisesti ja toisaalta 13 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueilla (pois lukien Ahvenanmaa). Selvityksen mukaan yli 50 %:ssa vertailumaksuista hinnoitteluerot alueiden sisällä olivat

⁵⁰ Parviainen–Hurmeranta 2014, s. 14.

⁵¹ Kuntaliitto 2010.

⁵² Korpi 2013.

⁵³ Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013; Ympäristöministeriön jatkotyö kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi, 25.10.2013.

⁵⁴ Axelsson 2011.

3–5-kertaisia ja lähes 30 %:ssa maksuista hinnoitteluerot olivat yli 6-kertaisia. Maksuerot johtuivat hinnoittelun euromääräisistä eroista ja eroista rakennuksen kokonaisalan laskentatavassa maksua määrättäessä.

Taulukko 4. Rakennusvalvonnan menot ja tulot eri kuntakokoluokissa vuonna 2010.⁵⁵

Vuosi 2010							
Kuntakoko / asukasta	Koko Suomi	10 suurinta kuntaa	yli 30 000 asukasta	9 000 –30 000 asukasta	6 000 –9 000 asukasta	3 000 –6 000 asukasta	alle 3 000 asukasta
Kuntia (lkm.)	342	10	24	84	44	87	93
Asukkaita	5.375 milj.	1,98 milj.	1,17 milj.	1,33 milj.	330 000	338 000	174 000
Menot (milj. €)	74,9	23,2	13,4	19	5,6	8,5	5,2
Tulot (milj. €)	58,39	23,5	11,4	12,6	3,7	4,9	2,3
Yli-/alijäämä (milj. €)	-16,5	0,3	-2,0	-6,4	-1,9	-3,6	-2,9
Menot (osuus menoista %)	100	31	18	25	7	11	7
Tulot (osuus tuloista %)	100	40	20	22	6	8	4
Vuosikate	-28 %	1 %	-17 %	-51 %	-52 %	-75 %	-124 %
Bruttomenot (€/as.)	13,9	11,7	11,5	14,3	17,0	25,1	29,9
Nettomenot (€/as.)	-3,07	0,15	-1,17	-4,82	-5,79	-9,40	-16,64

Alhaiset rakennuslupamaksut eivät ole kunnalle kilpailu- eikä vetovoimatekijä. Valtakunnallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi uudistuksen yhteydessä on mahdollisuus pohtia myös uusien yksiköiden perimien taksojen yhtenäistämistä.

Uusien rakennusvalvonnan yksiköiden tulisi lisätä rakennusvalvonnan viranomaistehtävien kustannuslaskennan tietojaan. Kustannuslaskennan avulla tulisi selvittää, paljonko rakennusvalvonnan eri tehtävien hoitaminen kuluttaa yksikön resursseja. Tietoa voidaan hyödyntää eri tehtävien hinnoittelussa. Riittävä tieto kustannuksista auttaa hinnoittelemaan tehtävät kustannusvastaavasti. Tarkempaa tietoa voidaan hyödyntää myös kulurakenteen läpinäkyvyyden lisäämiseksi tuloperusteisissa yksiköissä. Tällä voidaan osaltaan lisätä uudistuksen yhteydessä monissa yksiköissä nousevien taksojen hyväksyttävyyttä.

Rakennusvalvonnat hoitavat sekä viranomaistehtäviä että tarjoavat muita maksullisia palveluita. Muiden kuin viranomaistehtävien taksat tulisi erottaa viranomaistehtävistä perityistä taksoista. Rakennusvalvonnan asiakkaalla tulee olla selkeä kuva, mitkä palveluista ovat vapaaehtoisia ja mitkä puolestaan ovat lupa-asian kannalta välttämättömiä.

Yksiköiden kustannusperusteisuutta määritettäessä on syytä selvittää, onko jokin osa rakennusvalvontapalvelusta asiakkaille maksutonta.

Taksojen yhtenäistämiseksi myös taksojen laskentaperusteet tulisi yhtenäistää. Kokonaisalan laskenta vaikuttaa merkittävästi maksun suuruuteen. Rakennusten kokonaisalan laskentatavoissa on eroavaisuuksia, jotka johtavat osaltaan samanlaisien hankkeiden erilaisiin maksuihin eri kunnissa. Ongelma koskee erityisesti liike-, yritys- ja liikuntapaikkarakentamista.⁵⁶

⁵⁵ Korpi 2013.

⁵⁶ Axelsson 2011, s.23.

Suhteutettu valvonta ja yleinen etu

Rakentamisen viranomaisvalvonta on niin sanottua suhteutettua valvontaa. Harkitessaan valvontatehtävän laajuutta ja laatua rakennusvalvontaviranomainen ottaa huomioon rakennushankkeen vaativuuden, luvan hakijan ja hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemuksen ja ammattitaidon sekä muut valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat.

Rakentamisen lupaharkinta on oikeusharkintaa. Jos luvan edellytykset täyttyvät, rakennusvalvontaviranomaisen on myönnettävä lupa rakentamiseen. Suhteutetun valvonnan periaatteen mukaisesti rakennusvalvontaviranomaisen harkinnasta riippuu, mitä erityissuunnitelmia hankkeessa viranomaisen edellyttää tehtävän. Samoin rakennustyön aikana tarvittavat katselmukset ja tarkastukset määrää rakennusvalvontaviranomainen.

Suhteutettu valvonta on jättänyt kuntien rakennusvalvontaviranomaisen harkinnan varaan yksittäisissä lupahankkeissa tarvittavan valvontatarpeen ja näin ollen myös viranomaistyön määrän. Kuntien käytäntöjen eroavaisuudet johtuvat osittain juuri suhteutetun valvonnan periaatteesta.

Vuoden 2000 alusta MRL:ssa ja MRA:ssa on säädetty tarkemmin rakennushankkeen suunnittelu- ja työnjohtotehtävien vaativuusluokituksista ja vaativuuden edellyttämästä kelpoisuudesta niin suunnittelijoiden kuin vastaavan työnjohtajan ja erityisalan työnjohtajan osalta. Tätä koskevaa lainsäädäntöä on edelleen tarkennettu 1.9.2014 voimaan tulleella MRL-muutoksella. Rakennusvalvontaviranomaisen hankkeen vaativuudesta tekemän arvion mukaan määräytyy myös, minkä tasoista asiantuntemusta hankkeeseen ryhtyvän tulee hankkia tuekseen suunnitteluun ja työnjohtoon.

Rakennusvalvontaviranomaisella on käytännössä vastuu prosessin sujumisesta ja siitä, että toimijat huolehtivat vastuidensa mukaisista tehtävistä. Prosessivastuulla tarkoitetaan sitä viranomaisvalvonnan osaa, joka kohdistuu muihin kysymyksiin kuin rakentamisen korkeaan laatuun ja virheettömyyteen. Luvan hakuvaiheessa viranomaistoiminnan painopiste on luvan muodollisten edellytysten tutkimisessa. Tällöin varmistetaan myös naapurien kuuleminen sekä tarkastetaan asiakirjojen oikeellisuus ja suunnittelijoiden kelpoisuudet. Työnaikaisessa valvonnassa korostuvat vastaavan työnjohtajan hyväksymis- ja ilmoitusmenettelyt, aloituskokoukselle, katselmuksille ja tarkastuksille asetettujen vaatimusten täytyminen sekä tarkastusasiakirjan yhteenvedon arkistointi.

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviin kuuluu myös huolehtia kunnassa tarvittavasta rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta. Yleiseen ohjaukseen ja neuvontaan kohdistuva kysyntä ja odotukset ovat jatkuvasti kasvaneet.

Suhteutetun valvonnan, joustavan sääntelyn ja tapauskohtaisen harkinnan seurauksena toimintatavat ovat epäyhtenäisiä. Yhtenäisemmän lupamenettelyn ja viranomaisvalvonnan aikaansaamiseksi tulisi niistä säätää nykyistä tarkemmin isompia yksiköjä muodostettaessa. Tarvitaan myös yhteisiä menettelytapaoheita esimerkiksi rakennustyypeittäin tai viranomaistoiminnoittain.

Rakennusvalvonnan asiakkaat

Rakennusvalvonta on asiakaspalvelua. Rakennusvalvonnan asiakkaat voidaan jakaa ammattirakentajiin ja kertarakentajiin. Heidän palvelutarpeensa ja asiointitapansa eroaa toisistaan.

Omakotitalojen rakennuttajat ovat merkittävä ryhmä rakennusvalvonnan asiakkaista. Osana maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointia selvitettiin mm. pientalorakentajien ja pientaloteollisuuden sekä suunnittelijoiden kokemuksia rakentamista koskevien säädösten toimivuudesta ja säädösten soveltamisesta kunnallisessa rakennusvalvontatoimessa. Kyselyjen perusteella ongelmaksi koettiin säännösten suuri määrä, niiden nopea muutostahti sekä säädösten kirjava tulkinta. Suurimpana ongelmana pidettiin kokonaisarviointiin liittyvien kyselyjen sekä muiden selvitysten perusteella sitä, että säädösten soveltaminen on epäyhtenäistä ja sitä on vaikea ennakoida. Myös lupamenettelyssä vaadittavissa asiakirjoissa ja suunnitelmien sisällössä on kuntakohtaista vaihtelua. Tätä ongelmaa ratkaistaan parhaillaan pientaloteollisuuden, Rakennustarkastusyhdistyksen ja ympäristöministeriön yhteisellä kehittämishankkeella.

Ei-ammattilaisten odotukset rakennusvalvonnan palveluista poikkeavat suuresti ammattirakentajien odotuksista. Kertarakentajat usein odottavat, että rakennusvalvonta valvoo myös sopimuksenvaraista rakentamisen laatua. YM:n otakantaa.fi -kyselyssä rakennusvalvonnan asiakkaat pitävät suurena etuna sähköisen asioinnin mahdollisuutta, sen tuomaa joustavuutta ja avoimuutta mm. lupaprosessin etenemisen suhteen. Asiakkaat uskovat sähköisen lupamenettelyn myös tehostavan toimintaa.

Toiminnan yhtenäisyyttä pidetään tärkeänä tavoitteena ja sen uskotaan toteutuvan suurempien yksikköjen avulla.⁵⁷ Osa pienempien kuntien luottamushenkilöistä ja rakennustarkastajista pitää isompien yksikköjen muodostamisessa uhkana toiminnan mahdollista muuttumista pienten kuntien joustavasta menettelystä isojen kuntien byrokraattiseksi ja pikkutarkaksi menettelyksi. Pitkien välimatkojen myötä pelätään myös menetettävän paikallistuntemusta. Lähinnä suunnittelijat ja rakennusliikkeet arvioivat isomman yksikön eduksi sen, että alueellisessa yksiköissä myös suunnittelijoiden ja rakentajien toimintaympäristö laajenee alueelliseksi ja siten parantaa heidän työllistymismahdollisuuksiaan. Yhteiset toimintatavat helpottavat kaikkien toimintaa.

Kaavoitusyhteistyö

Yhteistyön merkityksestä ja toimivuudesta

Maankäyttö- ja rakennuslaki ohjaa sekä kaavoitusta että rakennusvalvontaa. Kuntien maankäytön suunnittelusta vastaa poliittisen päätöksenteon ohjaama kaavoitustoi- mielin. Kunnat toteuttavat maankäytön tavoitteita pääosin yleis- ja asemakaavoituk- sella. Rakennusvalvonta valvoo kaavan, kaavamääräysten, rakennusjärjestyksen ja muiden kunnassa hyväksytyjen lupakäytäntöjen ja suunnitelmien noudattamista.

Maankäytön suunnittelu ja ohjaus ovat kunnan keskeisiä tehtäviä, joilla luodaan edellytyksiä kuntalaisten hyvinvoinnin sekä elinvoimaisen toimintaympäristön muo- dostumiselle. Maankäytön suunnittelu ja ohjaus ovat pitkäjänteistä kunnan strategi- aan nojautuvaa toimintaa, jossa tiivis yhteistyö kunnan eri toimijoiden välillä koros-

⁵⁷ Asia nousi esille myös rakennusvalvontakurssin tekemien haastattelujen perusteella.

tuu. Onnistunut kaavojen toteuttaminen edellyttää, että kaikki toimintaan osallistuvat osapuolet sitoutuvat kunnan tavoitteisiin.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole säännöksiä kaavoituksen ja rakennusvalvonnan yhteistyöstä, eikä se ole ollut tarpeenkaan, koska rakennusvalvonta ja kaavoitus kuuluvat samaan kuntaorganisaatioon. Kuntien omilla päätöksillä on voitu päättää yhteistyöstä tarkemmin. Kuntakohtaiset menettelyt ja yhteistyö ovat kehittyneet kunkin kunnan ja asiakaspalvelujen järjestämisen tarpeista lähtien.

Rakennusvalvonta valvoo pääasiassa lupaharkinnan yhteydessä, että voimassa olevia kaavoja noudatetaan. Rakennuslupan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueella on, että rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Kaavoituksen ja rakennusvalvonnan yhteistyö kaavaa laadittaessa on tärkeää. Myös kaavoittaja tarvitsee usein rakennusvalvonnan asiantuntemusta ja näkemyksiä voidakseen varmistua, että kaavalla tavoiteltava rakentaminen, rakennusten käyttömahdollisuudet ja kunnan kaupunkikuvalliset tavoitteet ovat toteutuskelpoisia.

Rakennuslupavaiheessa eri kaavojen oikeusvaikutukset on otettava huomioon. Rakennuslupavaiheessa kaavoja voidaan joutua riippuen niiden tarkkuusasteesta, myös tulkitsemaan. Rakennuslupamenettelyssä arvioidaan, täyttääkö rakennushanke kaavan määräykset, vastaako hanke kunnan maankäytön tavoitteita, voidaanko kaavasta myöntää vähäisiä poikkeuksia ja milloin edellytetään poikkeamislupaa. Kaavoituksen ja rakentamisen toteutuksen aikaväli on yleensä vuosia.

Rakennusvalvonnan tehtävissä kunnan maankäytön tavoitteita on sovittava yhteen, kun arvioidaan suunnittelutarveratkaisun tarvetta hajarakentamisen ohjauksessa ja kun arvioidaan asemakaavan ajanmukaisuutta sekä harkittaessa tilapäisen rakennuksen sallittavuutta. Rakennusvalvonnan tulkinnoilla on erityisesti hajarakentamisen osalta myös kuntatalouteen heijastuvia vaikutuksia.

Täydennysrakentamishankkeiden onnistunut toteuttaminen edellyttää kaavoittajan ja rakennusvalvonnan entistä tiiviimpää yhteistyötä.

Kunnan rakennusjärjestyksen laadinnassa tarvitaan rakennusvalvonnan sekä kaavoituksen ja muiden rakentamiseen liittyvien kunnan viranomaisten asiantuntemusta ja tiivistä yhteistyötä. Hyvä rakennusjärjestys ohjaa kunnassa tapahtuvaa maankäyttöä ja rakentamista oikeaan suuntaan ja helpottaa viranomaistyötä. Etenkin asemakaavoitetun alueen ulkopuolisen yhdyskuntarakenteen hallinnassa sekä rakennuslupakäytännön ulkopuolelle jäävän, mutta ympäristöön vaikuttavan pienimuotoisen rakentamisen ohjaamisessa rakennusjärjestyksellä on suuri merkitys.

Yhteistyön toimivuuden takaaminen

Rakennusvalvonnan ja kaavoitustoimen yhteistyön määrä ja muoto vaihtelevat kunnittain ja tapauksittain. Kaavoituksen ja rakennusvalvonnan yhteistyön toimivuus riippuu nykyisin muun muassa kunnan organisaatiosta ja resursseista, yksiköiden fyysisestä sijainnista ja toimintatavoista.

Yhteistyö on erilaista erikokoisissa kunnissa. Pienimmissä kunnissa kaavan laatiminen on usein ostopalveluna hankittua. Alle kuuden tuhannen asukkaan kunnissa kaavoitusta ja usein myös yhteistyötä rakennusvalvonnan kanssa on hoidettu aluearkkitehtitoiminnan avulla. Hyvä yhteistyö edellyttää riittävää eri osapuolten tehtävien tuntemista.

Ylikunnallisia yksiköitä perustettaessa rakennusvalvonnan ja kaavoituksen välisen yhteistyön luonne muuttuu. Kuntien maankäytön tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että yhteistyökysymykset ratkaistaan ja että maankäytön ja rakentamisen palvelukokonaisuus toimii. Näin myös rakentajat ja elinkeinoelämä voivat ennakoida hankkeiden toteuttamisen mahdollisuudet.

Yhteistyön raamittamiseksi tarvitaan selkeitä rakenteita, joilla kunnan maankäytön tavoitteiden huomioiminen sekä mahdollisuudet vaikuttaa kaupunkikuvaan ja elinympäristöön voidaan varmistaa.

Uudistuksessa tulee kehittää malleja, joilla yhteistyö saadaan järjestettyä tiiviiksi ja vuorovaikutteiseksi. Yhteistyön takaavat rakenteet on tarvittaessa määrättävä lainsäädännössä. Ristiriidat kaavoituksen ja rakennusvalvonnan välillä haittaisivat kaavojen tulkinnassa, suunnittelutarveasioiden määrittelyissä ja poikkeamisluvista, mikä olisi asiakkaiden kannalta haitallista.

Jo nyt useiden kuntien käytäntöinä olevat säännölliset asiantuntijakokoukset, sekä kaavojen että lupien valmisteluvaiheessa ovat eräs ratkaisu jatkuvan hyvän yhteistyön varmistamisessa. Yhteistyössä voidaan hyödyntää myös lausunnotmenettelyä. Rakennusvalvontatoimen ja kaavoitustoimen yhteistyöstä sopiminen saattaa edellyttää lainsäädäntömuutoksia.

Sähköisten aineistojen yleistyminen on helpottanut ja nopeuttanut lausuntojen antoa. Toimivalla yhteistyöllä keskinäisiä lausuntoja voidaan myös vähentää ja erityisesti lausuntoaikaa lyhentää.

4.7

Muu viranomaisyhteistyö

Kaavoituksen lisäksi rakennusvalvonnan yhteistyötahoja ovat muun muassa ympäristönsuojelu, ympäristöterveydenhuolto, palo- ja pelastustoimi, mittaus- ja karttapalvelut, vesilaitos sekä poliisi, ELY-keskukset ja väestörekisterikeskus.

Ympäristönsuojelutoimi

Yhteistyö ympäristönsuojelun kanssa on vaihtelevasti organisoitu. Joillakin alueilla alueellinen ympäristötoimi vastaa ympäristönsuojelusta ja tekee yhteistyötä kunnallisen rakennusvalvonnan kanssa. Joissakin kunnissa ympäristöluvut ja rakennusluvut käsitellään yhteisessä lautakunnassa tai jaostossa tai ympäristönsuojelu voi jopa kuulua rakennusvalvonnan kanssa samaan yksikköön.

Parhaimmillaan ympäristönsuojeluviranomaisen lupaa tai ilmoitusta tarvitsevat hankkeet käsitellään saumattomassa yhteistyössä joustavasti ja nopeasti. Ympäristönsuojelun näkemys tuo usein merkittävää lisäarvoa päätöksentekoon. Esimerkiksi vesistörakentamista (laiturit, ruoppaus, läjitys, täytöt, pengerrykset) ohjaa maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi vesilaki (587/2011, VL), jonka mukaiset asiat kuuluvat ympäristönsuojelutoimen toimialaan. Pilaantuneiden maa-alueiden oikeanlainen huomioiminen lupavaiheessa, pohjavesialueilla tapahtuva rakentaminen ja siihen liittyvä toiminta (esimerkiksi jakeluasemat, maalämpökaivot, eläinsuojat, vedenotto, jätevesien johtaminen) edellyttävät tiivistä viranomaisyhteistyötä. Monin paikoin jätevesien käsittelyyn liittyvät lupa-asiat ja valvonta aiheuttaa määrällisesti eniten yhteistyötä rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelutoimen kanssa.

Jäte- ja melukysymykset ovat myös tyypillisiä rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun yhteistyötä vaativia kysymyksiä. Avo-ojitusasiat (hulevesien johtamiseen tai muuhun lupaan liittyvänä) kuuluvat VL:n mukaan myös ympäristönsuojelutoimelle. Viranomaisyhteistyö on tärkeää jo pelkästään päällekkäisyyksien välttämiseksi. Maa-aineslain mukaisten lupien valmistelu, päätöksenteko ja valvonta voi olla jaettu useammallekin viranomaiselle, joten yhteistyötä tarvitaan myös yksittäisessä lupaprosessissa.

Ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan yhteistyö suuremmissa rakennusvalvontayksiköissä edellyttää toimintojen suunnittelua. Mahdollista olisi myös muodostaa yhteinen organisaatio. Yhtenäinen organisaatio tehostaisi asiantuntemuksen monipuolista

käyttöä. Sähköinen asiointi puolestaan helpottaisi yhteistyötä myös siinä tapauksessa, että toiminnot olisivat jatkossa eri organisaatioissa. Ympäristön jatkuvaa valvontaa voitaisiin jatkossakin tehdä rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun yhteistyönä. Valvonnassa nousee esiin molempien viranomaisten toimialaan liittyviä asioita.

Pelastustoimi

Pelastustoimen kanssa rakennusvalvonnan yhteistyö on tiivistä. Usein yhteistyö on organisoitu säännöllisten kuukausi- tai viikkokokousten muotoon ja sellaisena se voidaan toteuttaa jatkossakin. Lähes kaikkeen rakentamiseen on pelastustoimella mahdollisuus esittää näkemyksensä joko kirjallisena lausuntona tai suullisessa käsitelyssä. Pelastustoimen asiantuntemuksen ja käytäntöjen yhtenäisyys ovat vahvistuneet 10 vuoden takaisen uudelleenorganisoinnin myötä.

4.8

Henkilöstö

Koottaessa rakennusvalvontatoimi suuremmiksi yksiköiksi tulee nykyinen henkilökunta ottaa huomioon. Uusien yksikköjen muodostaminen vaikuttaa henkilökuntaan ja heidän asemaansa.

Rakennusvalvontatoimen teknisen henkilökunnan määrä on alle kaksi henkilötyövuotta noin 62 prosentissa rakennusvalvontayksiköistä. Yli viiden henkilötyövuoden resurssit on käytettävissä vain alle kymmenessä prosentissa rakennusvalvontayksiköistä. Työympäristö uusissa yksiköissä tulee monen työntekijän kohdalla olemaan aiemmasta poikkeava. Monen työntekijän kohdalla myös työpaikan sijainti tulee muuttumaan. Lisäksi rakennusvalvonnan uudet suuremmat yksiköt saatetaan organisoida osaksi suurempia seudullisia yhteistyöyksiköitä yhdessä esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon kanssa.

Uusien yksiköiden tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen organisoitumisen kannalta on väistämätöntä, että työntekijöiden työtehtävät ja tehtävänimikkeet järjestetään uuden yksikön tarpeiden pohjalta.

Teknisen henkilökunnan kokonaismäärää rakennusvalvontayksiköissä ei ole tarkoitus vähentää organisaatiouudistuksen yhteydessä. Myös riittävän tuki- ja toimistohenkilökunnan saatavuus on uusissa yksiköissä turvattava.

Vapaaehtoisten yhteistyöhankkeiden ja kuntaliitosten kokemusten mukaan työskentely suuremmassa yksikössä on osoittautunut positiiviseksi kokemukseksi varsinkin pienemmistä yksiköistä tulleille työntekijöille.⁵⁸ Rakennustarkastajalla on laajemman työyhteisön tuki ja osaaminen käytössään jatkuvasti. Tarkastaja ei tällöin ole oikeusharkintaisten päätösten valmistelussa sidonnainen yksittäiseen kuntaan.

Rakennustarkastajan työnkuvaa tulisi täsmentää ja suurempiin yksiköihin siirtymisen myötä kaikki rakennustarkastajat olisivat päätoimisia. Yhteistyöstä saadun kokemuksen mukaan toiminnan kokoaminen suuremmiksi yksiköiksi on mahdollistanut asiantuntijoiden keskittymisen rakennusvalvontatehtäviin aiemmin heidän vastuullaan olleiden kunnan muiden tehtävien sijaan.

Suurempi organisaatio on myös houkuttelevampi työnantaja ja kuntatyön mielekkyys lisääntyy. Lisäksi henkilöstön erityisosaamista ja muita vahvuuksia voidaan hyödyntää tehokkaammin. Oman osaamisen kehittäminen on myös mahdollista erilaisten koulutusten kautta aiempaa laajemmin.

Kuntayhteistyöstä ja kuntaliitoksista saadun kokemuksen perusteella palkkauksen yhdenmukaistaminen kestää vuosia.

⁵⁸ Katso edellä jaksot 2.4 ja 2.5.

Sähköinen asiointi ja tietojärjestelmät

Sähköisten asiointijärjestelmien nykytila

Suomen sähköisen asioinnin ja hallinnon tavoitetilä vuodelle 2015 on määritelty valtionvarainministeriön vuonna 2008 käynnistämässä sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmassa (SADe-ohjelma). Tavoitteen mukaan Suomessa on vuonna 2015 verkottunut julkinen hallinto, jossa hallinnon palvelut ovat monikanavaisesti saatavissa ja helposti löydettävissä kansalaisen elämäntilannetta ja yrityksen elinkaaren vaihetta tukevinä.

SADe-ohjelmassa on jo pitkälle toteutettu Rakennetun ympäristön ja asumisen palvelukokonaisuus. Tästä kokonaisuudesta aikaisemmin tehtyihin RAKESA⁵⁹ ja KRYSP⁶⁰ selvityksiin pohjautuva sähköinen asiointijärjestelmä Lupapiste.fi on raporttia kirjoitettaessa (11/2014) käytössä 28 kunnassa. Lupapiste.fi -järjestelmän käyttäjinä on kaiken kokoisia kuntia. Suuremmista kunnista mukana ovat muun muassa Vantaa, Hämeenlinna ja Järvenpää. Järvenpään kaupunki on 1.10.2014 alkaen siirtynyt vastaanottamaan ainoastaan sähköisen lupajärjestelmän kautta toimitettuja hakemuksia. Lupapiste.fi -palvelu on lisäksi tulossa käyttöön 33 kunnassa.⁶¹ Palvelun käyttöön ottavissa kunnissa on mukana muun muassa Helsinki.

Lisäksi yhdessätoista kunnassa on käytössä Tekla Oyj:n toimittama sähköinen asiointijärjestelmä, jonka kehittämisessä on seurattu edellä mainittuja valtakunnallisia kehittämishankkeita. Tekla Oyj:n järjestelmän käyttäjiä nykyisin ovat muun muassa Espoo, Jyväskylä ja Rauma.⁶²

Helsingissä on jo pitkään ollut käytössä vastaavan työnjohtajan sähköinen hakemusjärjestelmä, josta on erittäin hyvät kokemukset. Samoin useammassa kunnassa käyttöön otettu sähköinen arkistopalvelu Arska on osoittanut hyödyllisyytensä arkiston rakennuspiirustusten jakelussa, vähentäen merkittävästi arkistohenkilöstön asiakaspalvelutyötä.

Asiakkaiden puolella ammattilaisasiakkaat ovat pitäneet ratkaisuja toimivina. Rakennusvalvonnat ovat pyrkinet toistaiseksi markkinoimaan sähköistä palvelua nimenomaan ammattiasiakkaille.

Toive sähköisen asioinnin kehittämistä nousi selvästi esiin myös kansalaisille suunnatussa rakennusvalvonnan kehittämistä koskeneessa otakantaa.fi -kyselyssä. Rakennusvalvonnan kanssa asioimisen helpottamiseksi vastaajat toivoivat valtakunnallista sähköisen asioinnin mahdollistavaa järjestelmää. Kyselyssä 60 % vastaajista ei ollut vielä kokeillut Lupapiste.fi palvelua, mutta oli halukas siihen ja 20 % vastaajista oli kokeillut ja aikoi edelleen käyttää sitä. Kymmenesosa ei ollut kokeillut eikä aikonut käyttää sähköistä asiointia Lupapiste.fi:n kautta ja alle 1 % vastaajista (1/120) oli kokeillut, mutta ei aikonut käyttää jatkossa.

Sähköinen asiointi rakennusvalvonnan uudistuksessa

Sähköinen asiointi tulee olemaan rakennusvalvonnan keskeinen toimintatapa tulevasta organisointimallista riippumatta. Se antaa huomattavia mahdollisuuksia järjestää rakennusvalvonnan palvelut monimuotoisesti, asiantuntevasti ja tehokkaasti yksittäisen kunnan tai suuremman toiminta-alueen tarpeiden ja vaatimusten mukaisesti.

⁵⁹ Rakennusvalvonnan Sähköinen Asiointi ja Arkistointi -hanke.

⁶⁰ Kuntien Rakennetun Ympäristön Sähköiset Palvelut -hanke.

⁶¹ Lupapiste.fi -palvelun internetsivut: <https://www.lupapiste.fi/esittely/aikataulut>. Viitattu: 1.12.2014.

⁶² Tekla Oyj:n toimittaman järjestelmän käyttäjät (11/2014): Espoo, Heinola, Jyväskylä, Lahti, Lappeenranta, Loviisa, Oulu, Pori, Rauma, Rovaniemi ja Turku.

Sähköinen asiointi ohjaa lupahakemusten laatimista, parantaa hakemusten laatua ja lyhentää käsittelyaikoja. Sähköinen lupajärjestelmä voi myös yhtenäistää lupamennettelyn käytäntöjä.

Osa rakennusvalvonnan lupakäsittelyn tehtävistä on sellaisia, joiden käsittely voi Kelan ja verottajan palveluiden tapaan tapahtua missä päin tahansa Suomea. Esimerkiksi avoimilla rajapinnoilla toteutettu Lupapiste.fi -palvelu on nopeasti käyttöön otettavissa kaikkialla Suomessa. Sen ansiosta muun muassa eri tyyppisten lupa- ja työjohtajahakemusten käsittely, erityissuunnitelmien käsittely ja erilaiset neuvontapalvelut voidaan keskittää tai hajauttaa eri puolelle valtakuntaa. Samalla yhtenäinen asiointialusta luo puitteet valtakunnalliselle päteväksi arvioitujen suunnittelijoiden ja työjohtajien hyväksyntärekisterille, mikä vapauttaisi resursseja varsinaisen rakennusvalvontatyön tekemiselle. Sen sijaan esimerkiksi kaavanmukaisuuden tai ympäristöön soveltuvuuden tarkastaminen edellyttää enemmän paikallistuntemusta ja tietoa paikallisista olosuhteista eikä näiden tehtävien hoitaminen ole mahdollista kaukana toteutuspaikasta.

Suuremmissa ylikunnallisissa yksiköissä lupakäsittelyn edellyttämä paikallistuntemus on ainakin osittain korvattavissa rakennusvalvonnan etäpisteillä, viranhaltijoiden etätyöskentelyllä ja toimivalla lausunnonantomenettelyllä. Etäpisteiden perustamisesta alueille ei kuitenkaan ole varmuutta. Kohteen koosta riippuen rakennusvalvonta voi pyytää lausuntoa muun muassa kaavoitus-, kunnallistekniikka-, mitaus-, pelastustoimelta sekä museoviranomaiselta. Näiden tahojen asiantuntemuksen saaminen hankkeeseen sähköisesti on jo sujuvasti toimivaa nykypäivää.

Sähköisen asiointialustan työnaikaisten ominaisuuksien kehittyminen luo edellytyksiä lupakäsittelyn ja työmaa-aikaisen valvonnan eriyttämiseksi toisistaan. Toimintojen eriyttäminen eri organisaatioille on perusteltua esimerkiksi rakenteellisesti haastavissa hankkeissa, joissa enemmän asiantuntemusta vaativien erityissuunnitelmien läpikäynti voidaan sujuvasti siirtää asiaan paremmin perehtyneelle organisaatiolle tai viranhaltijalle. Vastaavasti voidaan toimia vaativampien työmaakatselmusten kanssa.

Varsinaisen lupakäsittelypalvelun lisäksi kokonaisvaltainen sähköinen asiointi edellyttää yhtenäisen nettipohjaisen paikkatieto- ja arkistopalvelun luomista valtakunnallisena pilvipalveluna. Tämän kokonaisuuden toimiessa saumattomasti luodaan edellytykset hyvin monimuotoisten ja joustavien rakennusvalvontaorganisaatioiden synnylle ja jatkuvalla kehitymiselle.

Tietojärjestelmien yhteensovittaminen

Rakennusvalvonnan tietojärjestelmien yhteensovittamiseen ja sähköisten palveluiden kehittämiseen sisältyy merkittävä tuottavuuspotentiaali. Sen arvioidaan tuovan toiminnallisia säästöjä ja synergiahyötyjä myös eri toimintojen välillä. Rakennusvalvonnan päivittäisessä käytössä olevien useiden tietojärjestelmien ja ohjelmistojen tulee toimia saumattomasti myös alueellisissa yksiköissä. Tämä edellyttääkin yksikön jäsenkunnilta laaja-alaista yhteistyötä tietojärjestelmien yhteensovittamisessa jo ennen uuden yksikön toiminnan aloittamista.

Alueellisen yksikön yhteisen rakennusvalvontaohjelmiston on toimittava saumattomasti yhteen jäsenkuntien muiden toimialojen käyttämien ohjelmien ja järjestelmien kanssa. Myös vanhojen ohjelmien tietovarantojen siirtämisestä uuteen ohjelmistoon on huolehdittava ajoissa. Tietojärjestelmien yhteensopivuus etenkin kaavoitustoimen käyttämien järjestelmien kanssa on välttämätöntä. Jos ja kun järjestelmien yhteensopivuudesta ja tietokantojen yhtenäistämisestä huolehditaan riittävän varhain, paranee rakennusvalvonnan palvelukyky merkittävästi.

5 Vaihtoehtoiset toimintamallit ja niiden vaikutuksia

Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu sekä oikeus että velvollisuus hoitaa kunnan tehtävät asianmukaisesti. Kunnille tulee kuitenkin turvata riittävät voimavarat lakisääteisistä tehtävistä selviytymiseen.⁶³ Rakentamisen ohjaus ja valvonta on nykyisessä lainsäädännössä säädetty kuntien tehtäväksi.

Seuraavat 5 luvun jaksot tarkastelevat rakennusvalvonnan vaihtoehtoisia toimintamalleja. Tarkastelu keskittyy mallien oikeudellisen järjestäytymisen lähtökohtiin sekä soveltuvuuteen rakennusvalvontapalvelun järjestämiseen ja uudistuksen tavoitteiden toteutumiseen. Tässä kohtaa ei vielä oteta kantaa yksiköiden tulevaan kokoon eikä siihen organisoidaanko rakennusvalvontatoimi omiksi yksiköikseen vai osaksi suurempia seudullisia yhteistyöyksiköitä. Vaikutuksia arvioitaessa on syytä huomata, että erilaisten mallien vaikutukset saattavat vaihdella suuresti yksikkö- ja kuntakoosta riippuen.

5.1

Kunta itse ja vapaaehtoinen kuntayhteistyö

Kunta voi pääsäännön mukaan itse valita, miten se palvelunsa tuottaa. Yksi vaihtoehto on palvelun tuottaminen itse kunnan oman organisaation puitteissa. Tässä vaihtoehdossa nojaututtaisiin vahvasti olemassa olevaan järjestelmään, jossa suurin osa kunnista tuottaa rakennusvalvontapalvelunsa itsenäisesti. Tältä osin voitaisiin puhua eräänlaisesta nollavaihtoehdosta.

Malli saa tukea perustuslain tasolla turvatusta kunnan ja sen asukkaiden itsehallinnosta. Niin halutessaan kunnalla on itsehallintonsa nojalla lähtökohtainen oikeus vastata itse rakennusvalvontapalvelun tuottamisesta. Myös palvelun paikallistuntemus säilyy. Edelleen yhteistyö muihin maankäytön ja rakentamisen ohjausta kunnissa hoitavaan yksiköihin pysyy läheisenä niin maankäytön suunnittelun kuin lupakäsittelynkin eri vaiheissa. Saman kunnan organisaatioon kuuluvat eri toimijat toimivat myös yhteisen, kunnan tavoitteen mukaisesti.

Malli jättäisi kunnille mahdollisuuden kehittää yhteistyötään vapaaehtoisuuden pohjalta esimerkiksi järjestämällä rakennusvalvontapalvelu yhdessä kuntien kesken tai yhdenmukaistamalla rakennusvalvonnan toimintatapoja.

Sen sijaan malli ei vastaisi kaikkia uudistukselle asetettuja tavoitteita. Mallissa nykyiset ongelmat säilyisivät monilta osin: tulkintaerot, resurssien joustamattomuus sekä sidonnaisuus kunnan muihin toimintoihin ja päätöksentekoon pysyvät ennallaan. Rakennusvalvontatoimen menoja ei saataisi myöskään kaikissa kunnissa kattua lupamaksuilla. Useissa pienemmissä kunnissa resurssit sähköisen asioinnin kehittämiseen ja käyttöönottoon olisivat riittämättömät.

⁶³ Hannus–Hallberg–Niemi 2009, s. 40; HE 309/1993; PeVM 25/1994.

Yksiköiden kustannusperusteisuus olisi mahdollisesti saavutettavissa myös vapaaehtoisen kuntayhteistyön kautta. Lailla säädettäisiin velvoite kunnille organisoida rakennusvalvontatoimi kustannusperusteisesti. Kuntien oman harkinnan varaan jäisi tämän jälkeen millaisin yhteistyö- tai taksankorotustoimin ne täyttäisivät kustannusperusteisuuden vaatimuksen. Mallissa kunnat voisivat vapaasti hyödyntää omalle alueelleen sopivia yhteistyö- ja järjestäytymismuotoja. Mallilla olisi mahdollista rajata kuntien itsehallinnon rajoitus ainoastaan lailla säädettävään yksikön kustannusperusteisuuden vaatimuksen täyttymiseen. Mallilla ei todennäköisesti saavutettaisi päällekkäisten toimintojen karsimisella tavoiteltua 7,5 miljoonan euron vuotuista säästöä.

Työryhmä katsoo, että uudelleenorganisoinnin perustuminen mahdollisimman laajaan kuntien omaehtoisuuteen on eräs tavoiteltava lähtökohta. Uudelleenorganisoinnin omaehtoisuudelle asettaa kuitenkin rajoja uudistuksen muutkin tavoitteet kuin kustannusperusteisuus. Uudelleenorganisoinnin pohjaksi valittavan mallin on kyettävä vastaamaan kaikkiin uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin, ei ainoastaan kustannusperusteisuuteen.

Välittömänä uhkana on, ettei malli pystyisi vastaamaan resursseiltaan eikä osaamiseltaan rakennusvalvonnalta edellytettävää tasoa. Vapaaehtoisen kuntarajat ylittävän yhteistyön tai käytäntöjen yhdenmukaistamisen toteutuminen on myös epävarmaa.

5.2

Kunnat yhdessä yhteistoiminta-alueella

5.2.1

Aluejaon muodostaminen

Mallissa rakennusvalvontatoimi organisoitaisiin ylikunnallisille yhteistoiminta-alueille. Järjestämisvastuu rakennusvalvontatoimesta siirtyisi yksittäisiltä kunnilta alue-tason organisaatiolle. Yhteistoiminta-alueiden koko määräytyisi alueille asetettavien reunaehtojen ja kriteerien mukaan. Reunaehdoista alueille päättäisi valtioneuvosto tai eduskunta. Työryhmä katsoo, että aluejaon muodostamisessa olisi hyvä, jos rakennusvalvontatoimen aluejako vastaisi muiden seudullisten toimintojen aluejakoa.

Ympäristöterveydenhuollon ja aluepelastustoimen alueellistamishankkeista saatujen kokemusten nojalla aluejaon muodostaminen voitaisiin järjestää ainakin kahdella eri tavalla. Joka tapauksessa ensin tulee asettaa uudistukselle esitettyjen tavoitteiden toteutumisen kannalta tarvittavat reunaehdot yhteistoiminta-alueille.

Ensimmäinen tapa aluejaon muodostamiseksi perustuisi enemmän kuntien omaehtoiseen järjestäytymiseen. Reunaehtojen asettamisen jälkeen kuntien tehtävänä olisi muodostaa kriteerit täyttäviä yhteistoiminta-alueita. Kunnat neuvottelisivat aluejaosta keskenään. Kunnan täyttäessä asetetut reunaehdot yksin, voisi se vastata rakennusvalvontatoimen tehtävistä liittymättä muiden kuntien kanssa yhteistoiminta-alueeseen. Muiden kuntien osalta kyseeseen tulisi kuntien välinen yhteistyö. Omaehtoiselle yhteistoiminta-alueiden kokoamiselle asetettaisiin määrätty ajallinen takaraja. Mikäli jokin kunta jäisi syystä tai toisesta kriteerit täyttävän yhteistoiminta-alueen ulkopuolelle olematta yksin riittävän kokoinen, siirtyisi asiasta päättäminen valtioneuvostolle. Asianomaisia kuntia ja sopivia yhteistoiminta-alueita kuultuaan valtioneuvosto päättäisi kunnan kuulumisesta yhteistoiminta-alueeseen.

Toinen mahdollinen tapa alueiden muodostamiseksi on maan jakaminen tarkoituk-senmukaisiin yhteistoiminta-alueisiin heti alueiden reunaehtojen määrittelyn jälkeen. Päätöksen tekisi valtioneuvosto kuntia kuultuaan. Alueen kunnille jäisi sopimuksen tekeminen rakennusvalvontatoimen yhteistoiminnan järjestämisestä.

Molemmissa tapauksissa kunnille jäisi lähtökohtainen vapaus sopia keskenään kustannustenjaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista. Kuntia myös kannustettaisiin sopimaan näistä asioista keskenään. Muussa tapauksessa päätösvalta siirtyisi valtioneuvostolle.

5.2.2

Mahdolliset hallintomallit alueilla

Muodostettujen yhteistoiminta-alueiden kunnat sopisivat ensisijaisesti keskenään yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista. Yksi sovittavaksi tuleva seikka on alueilla palvelun tuottamiseksi käytettävä hallintomalli. Kunnat voisivat käyttää kaikkia kuntalain mahdollistamia yhteistoimintamalleja. Erilaisista hallintomalleista on seuraavassa käsitelty merkittävimpiä ja asian kannalta mielenkiintoisimpia.

Viranomaistehtävien osto toiselta kunnalta

Kuntalain 76.3 §:n mukaan ostosopimuksella kunnat voivat sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

Toiseksi on mahdollista perustaa yhteinen virka ja jakaa siitä aiheutuvat kustannukset. Virkatehtäviä hoitaessaan viranhaltija noudattaa sen kunnan toimielimen ohjeita, jonka asiaa kulloinkin hoitaa.

Ostopalveluyhteistyötä on käytetty yhteistyömuotona useissa jo toteutuneissa kuntien yhteistyöhankkeissa. Esimerkkejä on sekä yhteiseen viranhaltijaan perustuvasta yhteistyöstä että puhtaasta ostosopimuksesta. Yhteistyöhankkeita on kuvattu edellä jaksossa 2.4.

Vastuukuntamalli, yhteinen toimielin

Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta. Vastuukuntamallissa yksi kunta (vastuukunta) tuottaa muiden yhteistoimintaan osallistuvien kuntien sopimuksessa määritellyt rakennusvalvonnan palvelut. Järjestelystä käytetään toisinaan myös nimityksiä isäntäkuntamalli tai keskuskuntamalli.

Mallissa sovittujen tehtävien hoitamista varten perustetaan toimielin, joka ei ole itsenäinen oikeushenkilö. Yhteinen toimielin -nimestään huolimatta toimielin on vastuukunnan alainen.

Ympäristöterveydenhuollon ja aluepelastustoimen yhteistoiminta-alueilla vastuukuntamalli on selvästi käytetyin hallintomalli. Vastuukuntamallilla on toteutettu myös useita nykyisiä rakennusvalvonnan kuntayhteistyöhankkeita.

Vastuukuntamallista voidaan erottaa kaksi järjestäytymistapaa sen mukaan, onko yhteistyökunnilla vain yhteinen toimielin vai myös yhteinen rakennusvalvontatoimisto. Yhteisestä kokonaisuudesta voidaan puhua, mikäli yhteistyökunnilla on sekä yhteinen toimielin että yhteinen rakennusvalvontatoimisto. Toisessa vaihtoehdossa kunnilla on ainoastaan yhteinen toimielin, mutta omat toimistot.

Kuntayhtymämalli

Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella (perussopimus). Kuntayhtymä on KunL 80 §:n nojalla itsenäinen oikeushenkilö. Kullakin jäsenkunnalla on osuutensa kuntayhtymän varoista ja veloista.

Kuntayhtymän ensisijaisena rahoituslähteenä on jäsenkunnilta ja asiakkailta perittävät maksut. Itsenäisenä oikeushenkilönä kuntayhtymä vastaa itse velvoitteistaan. Jäsenkunnilla on kuitenkin viimekätinen, rajoittamaton yhteisvastuu kuntayhtymän

velvoitteista ulkopuolisiin nähden. Kuntien keskinäisestä vastuunjaosta on syytä sopia perussopimuksessa.

Päätösvaltaa kuntayhtymässä käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa tai perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin.

Kuntayhtymämallin mukaisesti on organisoitu muun muassa 18 maakuntien liittoja ja 21 sairaanhoitopiiriä. Kuntayhtymämalli sopiikin sekä vapaaehtoiseen että pakolliseen yhteistyöhön hyvin erilaisissa tehtävissä.

Liikelaitosmalli

Käsitteenä kunnallinen liikelaitos on yläkäsite kolmelle erilaiselle liikelaitokselle. Kunnallisella liikelaitoksella voidaan tarkoittaa ensinnäkin *kunnan liikelaitosta* tai *kuntayhtymän liikelaitosta*, jotka eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan kunnan tai kuntayhtymän organisaation alaisia. Toiseksi kunnallisella liikelaitoksella voidaan tarkoittaa *liikelaitoskuntayhtymää*, joka on kuntien tai kuntayhtymien yhdessä perustama kuntayhtymä, joka ylläpitää kunnallista liikelaitosta. Liikelaitoskuntayhtymä on – toisin kuin kunnan tai kuntayhtymän liikelaitos – jäsenkunnistaan erillinen itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö.

Liikelaitos on tarkoitettu vain kunnallisten palveluiden tuottajaorganisaatioksi. Liikelaitoksella voi olla tehtävänä myös viranomaistehtäviä, mutta ei ole tarkoitettu, että viranomaistehtävät muodostaisivat pääasiallista tai edes merkittävää osaa liikelaitoksen tehtäväkokonaisuudesta.⁶⁴

Liikelaitokset voidaan jakaa kilpailutilanteessa toimiviin ja ei-kilpailutilanteessa toimiviin. Arvioitavaksi tulevat kilpailuoikeudelliset kysymykset ovat näille tosistaan poikkeavat.

Palveluiden tuottaminen liikelaitosmuodossa voi tulla kysymykseen hoidettaessa selkeästi lakisääteistä rakennusvalvontapalvelua, ilman että liikelaitos kilpailisi markkinoilla. Liikelaitoksen tulisi tuottaa palveluita vain asianosaiselle kunnalle tai omistajakunnalle.

Rakennusvalvontatoimi olisi vain kunnan toimintaa ilman, että sitä avattaisiin yksityisille toimijoille. Tässä tilanteessa liikelaitosmalli olisi mahdollinen. Liikelaitos harjoittaisi toimintaansa liiketaloudellisten periaatteiden mukaan eikä toiminta olisi varsinaista liiketoimintaa, koska toiminnalla ei tavoiteltaisi voittoa. Sen sijaan toiminta perustuisi omakustanneperiaatteelle. Koska liikelaitos ei toimisi kilpailluilla markkinoilla, kilpailuneutraliteetista ei aiheutuisi ongelmaa.

Toisessa vaihtoehdossa rakennusvalvontatoimi olisi osin tai jopa kokonaan avattu myös yksityisille toimijoille. Kilpailuneutraliteettiperiaatteen mukaan liikelaitoksen toimintaolosuhteiden tulisi olla yksityisiä toimijoita vastaava eikä sen toiminta saa vääristää kilpailua avoimilla markkinoilla. Tästä seuraa muun muassa kielto tarjota kunnalliselle liikelaitokselle sitä suosivia takauksia tai veroetuuksia.

Syyskuun alusta 2013 voimaan tulleiden kuntalain uusien 2 a, 2 b ja 66 a §:n pääsäännön mukaan kunnan on yhtiöitettävä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamansa toiminta ja tällainen toiminta on hinnoiteltava markkinaperusteisesti. Liikelaitosmuoto ei tässä tapauksessa olisi mahdollinen vaihtoehto.

⁶⁴ Suomen Kuntaliiton internetsivut: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/liikelaitos/oikeudellinen-nakokulma/mika-on/Sivut/default.aspx#anchor-details>. Viitattu 2.12.2014.

Yhteistoiminta-aluemallin vaikutuksia

Jos vähimmäisresursseista säädetään lailla, rakennusvalvonnan yhteistoiminta-alueiden resursointi ja asiantuntemus olisi valtakunnallisesti yhtenäistä. Yksiköiden asiantuntemus olisi nykyistä laajempaa ja vahvempaa. Riittävä resursointi mahdollistaisi myös erikoistumisen. Riittävän suuri rakentamisen volyyymi kannustaisi myös erityisosaamisen hankkimiseen, ylläpitoon ja käyttöön. Yhteistoiminta-alueella olisi nykyistä paremmat edellytykset alueelliselle yhtenäiselle toiminnalle. Suuremmissa yksiköissä monet yksittäisen rakennustarkastajan aikaa vievät asiat saataisiin koordinoitua keskitetyksi. Tällaisia asioita ovat muun muassa atk-asiat, taksat, talousasiat, rakennusjärjestykset, arkistointi, kaavakkeet, sijaisuudet, valitukset, rakennetun ympäristön valvonta, yhteistyö muiden viranomaisten kanssa. Tämä vapauttaisi tarkastajien työpanosta varsinaiseen lupaharkinta- ja valvontatehtävään.

Yhteistoiminta-alueiden laajuudesta riippuen palvelujen paikallistuntemukseen ja saatavuuteen vaihtoehto toisi muutoksia. Mallissa kuntien olisi sovittava toiminnan mahdollisesta jakaantumisesta toiminta-alueen kuntien kesken, mahdollisista sivutoimipisteistä tai eri alueiden vastaanottoajoista. Sähköinen asiointimahdollisuus kuitenkin vähentäisi etäisyydestä syntyvää haittaa etenkin lupamenettelyvaiheessa.

Yhteistoiminta-aluemalli muuttaisi rakennusvalvonnan ja kaavoituksen välistä toimintaympäristöä. Alueellisessa yhteistoiminnassa toimivan rakennusvalvonnan yhteys kunkin kunnan kaavoitustoimeen tulisikin sopia erikseen, jotta jokaisen kunnan tahto kaavoituksesta välittyisi rakennuslupamenettelyyn. Kunnan rakennusjärjestys omalta osaltaan edellyttäisi kuntakohtaisten paikallisten erityispiirteiden huomioon ottamista, vaikka rakennusvalvontatoimi olisi useamman kunnan yhteinen. Hyvä yhteistyö kaavoituksen kanssa sekä vahvempi rakennusvalvonnan resursointi tosin mahdollistaisi myös rakennusjärjestysten kehittämisen sekä mahdollisen alueellisen yhtenäistämisen tarvittavilta osilta.

Toimintamalli edellyttää, että myös palo- ja pelastustoimen, ympäristönsuojeluviranomaisen sekä ympäristöterveydenhuollon viranomaisen kanssa tehtävästä yhteistyöstä on sovittava.

Yhteistoiminta-alue parantaa mahdollisuuksia kustannusperusteisuudelle.

Yhteistoiminta-aluemallista kuntien vapaaehtoisessa yhteistyössä saadut kokemukset olisivat hyödynnettävissä, samoin kuin esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon ja aluepelastustoimen alueellistamisesta saadut kokemukset.

Yksityisten toimijoiden hyödyntäminen

Nykyinen asema

Maankäyttö- ja rakennuslaissa rakennushankkeeseen ryhtyvällä on kokonaisvastuu siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja myönnetyn luvan mukaisesti. MRL:n mukaan suunnittelijat ja työnjohtajat vastaavat suunnitelmiansa sisällöstä ja siitä, että ne täyttävät rakentamista koskevat säännökset sekä hyvän rakennustavan vaatimukset. Rakennusvalvontamenettelyssä viranomaisen valvoo, että rakentamisessa noudatetaan MRL:a.

Rakennustyön aikaisessa valvonnassa rakennusvalvontaviranomainen voi edellyttää yksityiselle toimijalle määrättäviä tehtäviä rakentamisen laadun, terveellisuuden ja turvallisuuden varmistamiseksi. Jos rakennushanke tai osa siitä on erittäin vaativa

tai jos ei voida olettaa, että rakentamisessa saavutetaan säännösten mukainen lopputulos, viranomainen voi vaatia laadittavaksi *laadunvarmistusselvityksen* ja sen mukaiset toimenpiteet. Rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuulla on selvityksen mukaisten toimenpiteiden avulla osoittaa, että lopputulos on säännösten mukainen.

Viranomainen voi sallia, että rakennushankkeeseen ryhtyvän asiantuntijat tekevät rakennustyön suunnitelman mukaisuuden tarkastuksia (*asiantuntijatarkastus*). Tämä on yleinen käytäntö; suunnittelijat tarkastavat rakennustyön eri vaiheiden suunnitelman mukaisuutta.

Viranomainen voi myös vaatia *ulkopuolista tarkastusta* siitä, täyttääkö suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen sille säädetyt vaatimukset. Useimmiten on kyse asiantuntijoiden lausunnoista. Ulkopuolista tarkastusta käytetään erityisesti erityisasiantuntemusta vaativissa työvaiheissa ja menetelmissä. Erittäin vaativissa hankkeissa käytetty viranomaisen edellyttämä *erityismenettely*, joka sisältää edellä mainitut menettelyt (laadunvarmistusselvitys, asiantuntijatarkastus ja ulkopuolinen tarkastus) edellyttää useiden eri alojen asiantuntijoiden käyttöä.

Kuvatut menetelmät tukevat rakennusvalvontatyötä, eivät korvaa sitä. Ne ovat kuitenkin usein välttämättömiä hankkeiden toteuttamisen ja valvonnan vaativuuden vuoksi. Viranomaisella ei voi olla kaikkea sitä erityisosaamista, jota erittäin vaativa rakentaminen edellyttää.

5.3.2

Asema muissa EU-maissa

Yleistä

Yksityistämisvaihtoehdon tueksi työryhmä on selvittänyt, missä laajuudessa rakennusvalvonnan tehtäviä on EU-maissa annettu yksityisten toimijoiden hoidettavaksi.

Vertailtaessa rakennusvalvontaa Euroopan eri maissa ensimmäisenä huomiona esille nousee järjestelmien monet yhtäläisyydet. Suurimmat erot liittyvät siihen, mitä tehtäviä ja miten laajasti voidaan antaa yksityisten toimijoiden hoidettavaksi.⁶⁵ Erittäin erioavaisuuksia on siinä, millainen rooli yksityisillä toimijoilla on lupavaiheen suunnitelmien teknisten vaatimusten mukaisuuden tarkastamisessa ja toisaalta rakennusaikaisessa valvonnassa.⁶⁶

Länsieurooppalaisena trendinä on havaittavissa aiemmin viranomaisille kuuluneen rakennusvalvonnan asteittainen avaaminen yksityisille.

Rakentamisen valvontaan liittyvät tehtävät on vertailua varten jaettu neljään aiheen kannalta merkittävään osakokonaisuuteen. Kokonaisuudet ovat kaavojen noudattamisen valvonta, teknisten vaatimusten mukaisuuden tarkastaminen, rakennusaikainen valvonta ja valmistumisvaihe.

Kaavojen noudattamisen valvonta

Hakemuksessa esitettävien hankkeen suunnitelmien kaavanmukaisuuden tarkastaminen (compliance with planning demands) on jokaisessa EU-maassa julkiselle vallalle kuuluva tehtävä. Kaavanmukaisuuden tarkastamista on pidetty lähinnä poliittisena ja yhteiskunnallisena kokonaisuutena ja näin ollen luontevasti viranomaisen tehtävänä.⁶⁷

⁶⁵ Pedro–Meijer–Visscher 2009, s. 1341.

⁶⁶ Pedro–Meijer–Visscher 2009, s. 1339–1340.

⁶⁷ Mikulits 2006, s.3.

Teknisten vaatimusten mukaisuuden tarkistaminen

Teknisten vaatimusten mukaisuuden tarkistamisella tarkoitetaan hankkeen suunnitelmien tarkastamista lupavaiheessa siltä osin, vastaavatko suunnitelmat rakentamismääräysten teknisiä vähimmäisvaatimuksia. Myös teknisten vaatimusten mukaisuuden tarkistamisesta on pääsääntöisesti vastuussa viranomaiset. Kuitenkin noin joka neljännessä maassa yksityinen toimija voi osallistua tarkistamiseen tai olla siitä kokonaan vastuussa. Englannissa ja Walesissa luvanhakija voi valita viranomais-tarkastuksen ja approved inspector -järjestelmän mukaisen yksityisen tarkastuksen välillä. Ranskassa tietäntyyppisiin rakennuksiin hakijan tulee nimittää erillinen tarkastaja tähän tehtävään.

Teknisten vaatimusten mukaisuuden tarkastamisen osalta vertailumaat voidaan jakaa viiteen pääluokkaan sen mukaan, mikä taho tarkastamisesta vastaa:

1. Viranomainen (esim. Tanska, Hollanti, Italia, Espanja)
2. Viranomainen, ellei siirrä yksityiselle (Suomi, Saksa)
3. Tilaja voi valita julkisen ja yksityisen välillä (Englanti ja Wales)
4. Yksityinen (Romania, Ranska osittain)
5. Ei pakollista tarkastusta (Ranska osittain)

Rakennus- tai muun vastaavan *luvan myöntämisestä* huolehtii vertailumaissa viranomaistaho. Ainoana poikkeuksena Englanti ja Wales, joiden approved inspector -järjestelmässä rakentamisen voi aloittaa myös ilman varsinaista rakennuslupaa. Ennen rakennustöiden aloittamista hankkeella on kuitenkin oltava planning permit⁶⁸, jonka myöntää kaavoitusviranomainen (planning authority).

Rakennusaikainen valvonta

Rakennusaikaisen valvonnan järjestämisessä esiintyy vertailumaissa eniten hajontaa ja erilaisia käytäntöjä. Hajontaa esiintyy sekä valvontaa suorittavassa tahossa että valvonnan intensiivisyydessä.

Noin puolessa vertailuista maista *julkiset* tahot ovat tavalla tai toisella mukana rakennusaikaisessa valvonnassa.

Yksityiset toimijat voivat osallistua valvontaan lähes jokaisessa maassa. Huomattavaa vaihtelua esiintyy kuitenkin siinä, missä laajuudessa yksityiset toimijat voivat olla mukana. Vertailumaista löytyy koko skaala täysin julkisten toimijoiden käsissä olevasta rakennusaikaisesta valvonnasta täysin yksityistettyyn valvontaan sekä monenlaisia yhdistelmiä ääripäiden väliltä.⁶⁹

Rakennusaikaisesta valvonnasta vastaavan tahon mukaan maat voidaan jakaa karkeasti seuraavasti:

1. Viranomainen (esim. Hollanti ja Slovakia)
2. Viranomainen, ellei siirrä yksityiselle (Suomi, Saksa)
3. Tilaja voi valita viranomaisen ja yksityisen välillä (Englanti ja Wales)
4. Sekä viranomais- että yksityistä valvontaa (Ruotsi, Norja, Itävalta, Tšekki, Italia, Puola, Espanja)
5. Yksityinen (Belgia, Tanska, Ranska, Romania)
6. Ei pakollista rakennusaikaista valvontaa (Portugali)

Vaikka yksityisillä toimijoilla on merkittävä rooli työnaikaisessa valvonnassa, tavalisesti ainoastaan julkisilla toimijoilla on valta rikkomustilanteissa keskeyttää rakennustyö.

⁶⁸ Rakennuslupaa edeltävä lupa käyttää tai kehittää aluetta tiettyyn tarkoitukseen.

⁶⁹ Ks. tarkemmin *Pedro-Meijer-Visscher* 2009, s. 1348.

Valmistumisvaihe

Valmistumisvaiheessa viranomaisen *lopputarkastusta työmaalla* edellytetään useimmissa maissa. Joissain maissa riittää rakennustyöstä vastanneen tai työtä valvoneen yksityisen tahon ilmoitus.

Noin kahdessa kolmasosaa maista käyttöönoton edellytyksenä on viranomaisen myöntämä erillinen *käyttöönottolupa* kaikentyyppisille rakennuksille. Jäljelle jäävissä maissa lupa tarvitaan vain tietyille rajoitetulle joukolle rakennuksia, esimerkiksi yleisölle avoimille tai muuten julkisen edun valvontaa edellyttäville rakennuksille (esim. Ranska, Belgia ja Hollanti)

Oma lukunsa on Englannin ja Walesin järjestelmä, jossa yksityisesti valvotuissa hankkeissa valvoja antaa valmistusilmoituksen tiedoksi paikallisviranomaisille.

Yhteenveto EU-maiden järjestelmistä

Yksityisillä toimijoilla on rakennusvalvonnassa vertailluissa maissa merkittävin rooli lupaharkintaan liittyvässä teknisten vaatimusten mukaisuuden tarkastamisessa ja rakennusaikaisessa valvonnassa. Näitä kahta tehtäväkokonaisuutta tarkastelemalla maat on mahdollista ryhmitellä kolmeen perustyyppiseen valvontajärjestelmään:

1. Viranomaisperusteinen järjestelmä (Hollanti, Slovakia)
= viranomaistaho vastaa sekä teknisten vaatimusten mukaisuuden tarkastamisesta että rakennusaikaisesta valvonnasta
2. Sekamuotoinen järjestelmä (Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska, Italia, Ranska, Saksa)
= viranomaistaho ja yksityinen taho jakavat maittain vaihtelevin variaatioin vastuun valvonnasta; yleisimmin viranomainen huolehtii lupa-asioista, mutta yksityiset toimijat voivat osallistua rakennusaikaiseen valvontaan
3. Dualistinen järjestelmä (Englanti ja Wales)
= tilaaja voi valita viranomaisen ja yksityisen valvonnan välillä

Yleisesti julkisilla toimijoilla on edelleen hallitseva rooli vertailumaiden rakennusvalvontajärjestelmissä. Yksityisillä toimijoilla on oma asemansa järjestelmän täytäntöönpanoon liittyvissä tehtävissä. Yksityisille osin tai kokonaan siirrettyjä valvonnan osakokonaisuuksia ovat teknistä erikoisosaamista vaativat tehtävät ja rakennustyön aikaiset valvontatehtävät.

Yksityiset toimijat Ruotsin, Norjan ja Irlannin tuoreissa järjestelmissä

Ruotsin uusi kaavoitus- ja rakennuslaki (plan- och bygglagen (2010:900), PBL) tuli voimaan 2.5.2011. Rakennustyönaikaista valvontaa varten useimpiin luvanvaraisiin hankkeisiin tulee nimetä yksityinen valvontavastaava (kontrollansvarig). Valvontavastaavan tehtävänä on hankkeen valvontasuunnitelman laatiminen ja sen noudattamisen valvonta. Viranomaiskatselmuksista ei kuitenkaan ole kokonaan luovuttu. Valvontavastaavalla tulee olla akkreditoidun sertifiointiorganisaation myöntämä henkilökohtainen sertifikaatti pätevyystensä.

Norjassa otettiin vuoden 2013 alusta käyttöön rakentamisen valvonnassa pakollinen riippumaton valvonta. Riippumatonta valvontaa hoitavat yksityiset valvontatehtävään keskitetyt hyväksytyt vastuuyritykset (foretak med ansvarsrett). Viranomaisluvan tarvitsevilla hankkeilla tulee olla nimettynä yksityinen vastuuyritys tai -yritykset hankkeen lupaprosessia, suunnittelua, rakentamista ja riippumatonta valvontaa varten. Vastuuyritys vastaa tehtävänmukaisen osan toteutuksen lainmukaisuudesta. Viranomaisvalvonnasta ei ole kokonaan luovuttu, mutta vastuu on selkeästi yksityisillä vastuuyrityksillä. Hankkeen valvontatehtävistä vastuullisina toimivat yritykset tarvitsevat hyväksynnän (godkjenning) toimintaansa.

Irlannissa siirryttiin vuonna 2013 voimaan tulleilla lainmuutoksilla rakentamisen valvonnassa viranomaisvalvonnasta pitkälti yksityiseen valvontaan. Keskeisessä

asemassa on Ruotsin valvontavastaavaa muistuttava Assigned Certifier. Assigned Certifier laatii hankkeelle valvontasuunnitelman ja valvoo sen noudattamista. Valvontavastaavan tulee olla rekisteriin merkitty asiantuntija. Rakennustyönaikaisesta valvonnasta huolehtii ensisijaisesti Assigned Certifier, mutta myös viranomaiset tekevät katselmuksia.

5.3.3

Laajempi hyödyntäminen

Kansainvälisestä vertailusta saatujen kokemusten perusteella ostopalveluina yksityiseltä palveluntarjoajalta hankittavalla erityisosaamisella voitaisiin myös Suomessa lisätä rakennusvalvonnassa tarvittavaa asiantuntemusta. Lupaharkinta on viranomaistoimintaa. Sen yhteydessä tehtävässä teknisten vaatimusten mukaisuuden tarkastustoiminnassa sen sijaan yksityistä ostopalvelua voitaisiin käyttää.

Kansainvälisen vertailun esimerkkiä seuraten voitaisiin edelleen pohtia ajatusta valvontatoimen joidenkin osien yksityistämistä. Pohdittavaksi voisi tulla malli, jossa vastuuta olisi siirretty yksityisille yrityksille. Tämä edellyttäisi yritysten sertifiointia, jolla taattaisiin yksityisten toimijoiden pätevyys tehtävään. Hankkeen tai sen vaiheen päättyessä yksityiset toimijat antavat todistuksensa toteutuksen määräysten mukaisuudesta. Yksityisille palveluntarjoajille tulisi asettaa selkeät kriteerit. Apuna voitaisiin käyttää esimerkiksi rakennusten energiatodistuksista saatuja kokemuksia ja ajatuksia.

Yksityisten toimijoiden tuominen mukaan rakennusvalvontatoimintaan lisää toiminnan käytössä olevaa asiantuntijuutta ja joustavuutta. Järjestely voisi tarjota asiakkaalle useampia vaihtoehtoja lisäten asiakasystävällisyyttä. Elinkeinoelämän vireyden ja yrittäjyyteen kannustamisen kannalta yksityistäminen olisi hyvä vaihtoehto. Vertailukohtana voitaisiin hyödyntää esimerkiksi autokatsastustoiminnasta saatuja kokemuksia.

Vaihtoehdon heikkoutena on, että rakennusvalvonta jakaantuisi kahtia. Rakennuslupa-asiat tulisi edelleen hoitaa kunnassa ja yksittäisen hankkeeseen ryhtyvän tulisi käyttää resurssejaan valvonnan tilaamiseen markkinoilta. Myöskään takeita asiakkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta ei välttämättä olisi ja palvelun hinnan muodostuminen, mahdollisesti jopa nykyistä kalliimmaksi jäisi epävarmaksi.

5.4

Muut mallit

Valtiollistaminen

Uudistukselle asetetut vaatimukset voitaisiin periaatteessa saavuttaa myös rakennusvalvontatoimen valtiollistamisella. Muun muassa riittävän asiantuntijapohja, riippumattomuus ja asiakkaihin nähden yhtenäisten käytäntöjen ja yhdenvertaisen kohtelun toteuttaminen koko maassa olisi mahdollista taata. Organisointiin olisi useita vaihtoehtoja sekä aluehallinto- että keskusvirastopohjalta. Mallia organisoinnille voisi saada esimerkiksi poliisihallinnon tai oikeusaputoiminnan järjestämisestä. Lisäksi olisi mahdollista kehittää niin sanottuja hybridimalleja, joissa esimerkiksi tietyt vaikeat hankkeet olisivat valtiollisia ja kuntiin jäisi vähempää osaamista edellyttävät hankkeet.

Heikkoutena on havaittavissa yhteyden katkeaminen kunnan muihin toimintoihin, kuten kaavoitukseen. Valtiollistettaessa yhteistyö kuntakohtaisen maankäytön suunnittelun kanssa olisi organisoitava ja resursoitava suunnittelutarveratkaisujen,

poikkeamislupien ja kaupunkikuvaan liittyvien kysymysten osalta. Valtiollistaminen kasvattaisi etäisyyttä asiakkaisiin ja uhkana olisi byrokratian lisääntyminen ja resursien kuluminen uusien hallintotasojen ylläpitoon. Käytäntöjen yhdenmukaistumisen käänköpuolena seuraisi paikallisen innovatiivisuuden heikkeneminen.

Työryhmä toteaa, että rakennusvalvonnan valtiollistaminen olisi liian suuri muutos nykyiseen. Työryhmä ei pidä valtiollistamista vartenotettavana vaihtoehtona rakennusvalvonnan uudelleenorganisoinnille.

Välillisen julkisoikeudellisen organisaation malli

Työryhmä on selvittänyt lisäksi mahdollisuutta järjestää rakennusvalvontatoimi välillisen julkisoikeudellisen organisaation perustalle. Välillisen julkishallinnon mallissa peruslähtökohtana olisi toiminnan ja päätöksenteon pitkälle viety itsenäisyys sekä kunnista että valtiosta. Kyse ei silti olisi toiminnan yksityistämisestä. Välillinen julkinen hallinto sijoittuu perinteisten keskus-, alue ja paikallishallinto -jaottelun sekä valtionhallinto ja kunnallishallinto -jaottelun ulkopuolelle. Välillinen julkishallinto on myös eräänlainen välimalli varsinaisen hallintokoneiston ja yksityisten organisaatioiden välillä.

Välillisen julkisoikeudellisen organisaation muodossa toimivat nykyisin esimerkiksi kansaneläkelaitos, Veikkaus Oy ja autokatsastuksesta huolehtivat yhtiöt. Periaatteellista estettä rakennusvalvonnan organisoimiseksi mallin mukaisesti ei ole havaittavissa. Mallin vahvuuden ja heikkoudet olisivat pitkälti valtiollistamisvaihtoehtoa vastaavat. Työryhmä kuitenkin toteaa, ettei myöskään välillisen julkisoikeudellisen organisaation muoto olisi realistinen vaihtoehto rakennusvalvontatoimen järjestämiseksi.

6 Suurempien yksiköiden muodostamisen lähtökohtia

Rakennusvalvontatoimen suuremmat ylikunnalliset yksiköt voidaan muodostaa erilaisista lähtökohdista. Työryhmä nostaa esille kaksi toisistaan poikkeavaa yksiköiden muodostamisen lähtökohtaa.

Ensin jaksossa 6.1 työryhmä tarkastelee yksiköiden muodostamista käyttämällä kriteerinä yksiköiden käytössä olevan teknisen asiantuntijahenkilöstön määrää. Toiseksi jaksossa 6.2. yksiköiden muodostamista on tarkasteltu aluejaon kriteeristä lähtien. Mitoittavana tekijänä olisi tällöin maahan muodostettavien rakennusvalvontayksiköiden lukumäärä.

Valitut yksiköiden muodostamisen lähtökohdat on nostettu esille uudistuksen käytännön toteutusta ajatellen. Sekä henkilöstömitoitus että alueiden lukumäärämitoitus toimisivat selkeinä yksiköiden muodostamisen kriteereinä. Molemmissa lähtökohdissa taustaolettamana ja -edellytyksenä olisi uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Muun muassa yksiköiden itsenäisyys, riittävä asiantuntemus ja kustannusperusteisuus tulisi toteutua.

6.1

Reunaehtona teknisen asiantuntijahenkilöstön määrä

Rakennusvalvontatoimi voitaisiin koota suuremmiksi yksiköiksi siten, että lainsäädännöllä määritettäisiin muodostettaville yksiköille minimihenkilöstöresurssi. Laissa voitaisiin myös säätää, millä perusteella asetetusta minimiresurssivaatimuksesta olisi mahdollista poiketa. Poikkeamisperusteina voisivat olla esimerkiksi pitkät etäisyydet tai rakentamisen vähäinen määrä. Laissa voitaisiin myös säätää valtioneuvostolle loppullinen valta päättää kunnan kuulumisesta johonkin toiminta-alueeseen, mikäli kunta jää alueen ulkopuolelle eikä yksin kykene täyttämään minimiresurssivaatimuksia.

Rakennusvalvontayksikön ydintehtävää silmällä pitäen työryhmä katsoo tarkoituksenmukaisimmaksi käyttää reunaehtona teknisen henkilökunnan⁷⁰ määrää yksikössä.

Minimiresurssina kolme teknistä asiantuntijaa

Kolmen asiantuntijan yksikkömuoto vahvistaisi jossain määrin rakennusvalvontatoimen asiantuntemusta ja toimintatavat yhtenäistyisivät etenkin pienimpien kuntien nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Kolmen asiantuntijan yksiköissä paikallistuntemus säilyy eikä etäisyydet kasva liian suuriksi. Kolmen asiantuntijan minimiresurssi parantaisi jonkin verran pienten kuntien rakennusvalvontayksiköiden riippumatonta asemaa.

⁷⁰ Muun muassa rakennustarkastajat ja muut lupakäsittelijät.

Sen sijaan valtakunnallisesti rakennusvalvontatoimi olisi kirjava ja epäyhtenäinen resurssien ja asiantuntemuksen osalta. Kustannusten kattaminen lupamaksuilla ei tilastojen perusteella ole toteutunut kolmen asiantuntijan yksiköissä.

Rakennusvalvontayksiköiden määrä olisi 150–170 ja niissä asiantuntijoiden määrän vaihtelu olisi suuri. Teknisen asiantuntijahenkilöstön määrä vaihtelisi välillä 3–80.

Kolmen asiantuntijan minimiresurssivaatimus muuttaisi noin 200:n asukasluvultaan pienimmän kunnan rakennusvalvontatoimen järjestämistapaa. Muidenkin kuin vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa toimivien noin kuudenkymmenen kunnan olisi yhdistettävä resurssinsa ja muodostettava keskimäärin vähintään kolmen kunnan yhteisiä toiminta-alueita tai ryhdyttävä yhteistyöhön isompien kuntien kanssa. Noin sadan nykyisen rakennusvalvontayksikön kokoon minimiresurssivaatimus ei vaikuttaisi.

Minimiresurssina kuusi teknistä asiantuntijaa

Kuuden asiantuntijan yksikkömuoto vahvistaisi ja yhtenäistäisi rakennusvalvontatoimen asiantuntemusta, resursointia ja toimintaa. Asiantuntijat voisivat suuremmissa yksiköissä erikoistua ja suuremman rakentamisen volyymin vuoksi myös ylläpitää ja käyttää erityisosaamistaan. Toiminnan kehittämiseen olisi paremmat edellytykset kuin kolmen asiantuntijan yksikössä.

Rakennusvalvontayksiköiden määrä olisi noin 100.

Kuuden asiantuntijan minimiresurssivaatimus muuttaisi noin 200 asukasluvultaan pienimmän kunnan rakennusvalvontatoimen lisäksi myös niiden kuntien rakennusvalvontatoimia, joissa tällä hetkellä on 3-5 asiantuntijaa. Asukasluvultaan 25 suurimman kunnan rakennusvalvontatoimessa minimiresurssivaatimus ei johtaisi muutoksiin, elleivät pienemmät kunnat muodostaisi toiminta-alueita niiden kanssa.

Minimiresurssina kymmenen teknistä asiantuntijaa

Kymmenen asiantuntijan yksikön avulla rakennusvalvontatoimi vahvistuisi ja yhtenäistyisi asiantuntemukseltaan ja resursseiltaan. Myös toimintatavat olisivat yhtenäisempiä. Asiantuntijat voisivat suuremmissa yksiköissä erikoistua ja suuremman rakentamisen volyymin vuoksi myös ylläpitää ja käyttää erityisosaamistaan. Kymmenen asiantuntijan yksikkökoko riittäisi takaamaan yksikön riippumattoman aseman.

Kymmenen asiantuntijan minimiresurssin pohjalta alueista saattaisi muodostua varsin laajoja. Täten paikallistuntemuksen varmistaminen saattaisi alueilla tuottaa haasteita.

Rakennusvalvontayksiköiden määrä olisi noin 50.

Kymmenen asiantuntijan minimiresurssivaatimus vaikuttaisi lähes kaikkiin nykyisiin rakennusvalvontayksiköihin. Ne muodostaisivat yhteisiä toiminta-alueita täyttääkseen minimiresurssivaatimukset. Asukasluvultaan noin 10 suurimman kunnan rakennusvalvontatoimi pysyisi ennallaan, elleivät pienemmät kunnat tekisi yhteistyötä niiden kanssa. Nykyisin noin 10 asiantuntijan yksikkö vastaa keskimäärin 70 000–80 000 asukkaan kokoisen alueen rakentamisen valvonnasta.

Kymmenen asiantuntijan minimiresurssivaatimus saattaisi johtaa eräillä alueilla maantieteellisesti suuriin alueisiin.

Kahdella eri tavalla resursoidut yksiköt

Mahdollista olisi myös muodostaa kahdella eri tavalla resursoituja rakennusvalvonnan yksiköitä. Isomman yksikkötyypin vähimmäisresurssit ja asiantuntemus mahdollistaisi itsenäisen toiminnan kaikenlaisten rakennushankkeiden lupamenettelyn ja rakennustyön aikaisen valvonnan osalta.

Pienempi yksikkötyyppi olisi mitoitettu asiantuntemuksensa ja resurssiensa osalta hoitamaan itsenäisesti vain pienempien, tavanomaisten rakennushankkeiden lupamenettelyä ja rakennustyön aikaista valvontaa. Pienemmän yksikkötyypin käsiteltäväksi voisi tulla myös hankkeita, joiden käsittelemiseksi yksiköllä ei olisi riittävää asiantuntemusta. Tällöin yksikön tulisi hankkia puuttuva osaaminen toiselta rakennusvalvontayksiköltä.

Kahdella eri tavalla resursoitujen yksiköiden muodostamisella voitaisiin saavuttaa sekä suuren että pienemmän yksikön etuja. Suuremmissa yksiköissä korostuisi monipuolinen asiantuntemus ja mahdollisuus erikoistua. Pienemmissä korostuisi puolestaan paikallistuntemus sekä lyhyempi fyysinen etäisyys asiakkaisiin ja kuntien muuhun toimintaan. Työryhmä tunnistaa maan eri alueiden rakentamisen, etäisyyksien ja väestökehityksen voimakkaan erilaisuuden. Kahdella eri tavalla resursoiduilla yksiköillä olisi mahdollista huomioida eri alueiden erityispiirteistä johtuvat erilaiset tarpeet.

6.2

Reunaehtona alueiden lukumäärä

Toisena suurempien yksiköiden kokoamisen lähtökohtana työryhmä on tarkastellut asiaa aluejaon näkökulmasta. Vaihtoehdossa kunnat määrättäisiin lainsäädännöllä muodostamaan noin 20–40 alueellista rakennusvalvontayksikköä. Uusien hallintoalueiden muodostumisen välttämiseksi työryhmä suosittelee, että alueiden muodostamisessa noudatettaisiin mahdollisimman pitkälle jo olemassa olevien hallintoalueiden rajoja. Rakennusvalvontayksiköiden uudet alueet voisivat noudattaa esimerkiksi pelastustoimen tai maakuntien liittojen aluejakoa. Pelastustoimen alueita on maassa 22 kappaletta ja maakuntien liittoja Ahvenanmaa mukaan lukien 19.

Jokainen yksikkö voisi alueen tarpeen mukaisesti, niin halutessaan ylläpitää myös pienempiä alayksiköitä. Tällä varmistettaisiin riittävä paikallistuntemus ja läheisyysperiaatteen toteutuminen.

Muodostuvat alueet olisivat uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta riittävästi resursoituja asiantuntemuksen, erityisosaamisen ja erikoistumismahdollisuuksien suhteen. Alueet muodostuisivat niin suuriksi, että alueilla rakentamisen volyymi mahdollistaisi toiminnan kulujen kattamisen lupamaksuilla. Suuret yksiköt mahdollistaisivat myös laajemman tulkintojen yhtenäistämisen. Esimerkiksi pelastustoimen aluejakoa noudatettaessa muodostuisi alueita, joilla asukasluku olisi 80 000–600 000. Näin suurilla alueilla etäisyys kuntien muuhun toimintaan saattaisi aiheuttaa ongelmia. Lisäksi näin suurissa yksiköissä toimintojen byrokraattisuus saattaisi lisääntyä.

7 Yhteenveto ja jatkotoimenpide-ehdotukset

Alueelliset erot rakentamisen määrässä ja valvonnan tarpeessa suuria

Kunnallinen rakennusvalvonta on pitkän ajan kuluessa muotoutunut erilaisten kuntakohtaisten alueellisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaiseksi. Rakentamisen luonteessa ja määrässä on aina ollut suuria alueellisia eroja, ja näin ollen rakennusvalvontatoimen järjestäminen ja toiminta on vaihdellut kunnittain suuresti. Rakentamisen osalta alueelliset erot ovat jatkossakin suuria sekä rakentamisen luonteen että määrän suhteen.

Vahvistetaan osaamista monipuolistamalla asiantuntemusta

Rakennusvalvontatoimen kokoamisella suuremmiksi yksiköiksi vahvistetaan rakennusvalvontatoimen asiantuntemusta, oikeusharkintaisten päätösten valmistelun riippumattomuutta ja yhtenäistä toimintatapaa. Työryhmä katsoo, että rakennusvalvontatoimi tulee resursoida siten, että niillä on käytössään riittävä asiantuntemus. Riittävää asiantuntemusta tarvitaan esimerkiksi rakenne- ja paloturvallisuuskysymysten, ympäristö- ja kaupunkikuvakysymysten sekä lvi- ja energiakysymysten viranomaisvalmisteluun sekä kaavoitus- ja ympäristönsuojeluasioiden yhteistyöhön. Myös lisääntyvä korjausrakentaminen edellyttää rakennusvalvonnalta alan asiantuntemusta. Laaja ja monialainen asiantuntemus mahdollistaa asiakkaille monipuolisemman ja yhtenäisemmän palvelun. Erityismenettelyn käyttöä ja muuta yksityistä asiantuntemusta tulee lisätä vaativimpien rakennushankkeiden valvontamenettelyssä lainsäädäntöä muuttamalla.

Yhtenäistetään ja tehostetaan toimintatapaa sääntelyä tarkentamalla

Rakentamisen valvontatehtävät on lainsäädännössä säädetty yleisellä tasolla ja tarkoituksella jätetty kunnalliselle rakennusvalvonnalle laaja harkinta- ja päätösvalta. Ns. suhteutetun valvonnan periaatteessa valvonnan tarve määräytyy luonteeltaan, laadultaan ja laajuudeltaan erilaisten rakennushankkeiden vaativuuden ja hankkeessa käytettävissä olevan asiantuntemuksen perusteella. Maankäyttö- ja rakennuslain keskeinen rakentamisen ja sen valvonnan sääntely nojaa siihen, että soveltajana on kunnallinen rakennusvalvontaviranomainen.

Myös rakentamista koskevan sääntelyn yleispiirteisyys ja liiallinen tulkinnanvaraisuus johtavat säännösten epäyhtenäisiin tulkintoihin. Kunnallisen laajan harkintavallan kääntöpuolena onkin käytäntöjen epäyhtenäisyys. Työryhmä toteaa, että toimintojen yhtenäistämiseksi sääntelyn tulee jatkossa olla tarkempaa etenkin lupamenettelyn ja rakennustyönaikaisen valvonnan viranomaistoimenpiteistä. Rakennustyyppikohtaisten lupa- ja katselmusmenettelyjen tulee olla valtakunnallisesti nykyistä yhtenäisempiä. Valvonnan tehostamiseksi tarvitaan sanktiointijärjestelmä.

Yhtenäistetään ja vähennetään luvanvaraisuutta

Työryhmä katsoo, että valvonnan tarvetta esimerkiksi asemakaavan mukaisissa pienissä hankkeissa voidaan vähentää ja suunnata resurssien käyttöä vaativampien hankkeiden valvontatehtäviin. Rakennusvalvontatoimintaa voidaan yhtenäistää merkittävästi myös rakennusluvanvaraisuutta täsmentämällä.

Säilytetään kaavoitus- ja ympäristönsuojeluyhteistyö tiiviinä

Kuntien välillä on suuria eroja kaavoitus- ja muussa viranomaisyhteistyössä. Monin paikoin kuntien rakennusvalvonta on osallistunut kaavojen, suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamislupien valmisteluun. Joissain kunnissa toimialat on jopa organisoitu samaan yksikköön. Lukuisissa kunnissa myös ympäristönsuojelun lupamenettelyissä on tehty säännöllistä yhteistyötä rakennusvalvonnan lupamenettelyjen kanssa. Työryhmä katsoo, että jatkossa rakennusvalvonnan, kaavoituksen ja ympäristönsuojelun toimivat yhteistyömuodot edellyttävät tarkempaa sopimista ja tarvittaessa lainsäädännön muutoksia. Uudistuksessa tulee kehittää malleja, joissa yhteistyö pysyisi tiiviinä ja vuorovaikutteisena riittävän varhaisessa vaiheessa vastaten sekä kaavoitustoimen että rakennusvalvontatoimen tarpeita.

Rakennusvalvontatoimelta poistuvat tehtävät organisoitava ja resursoitava

Koska rakennusvalvontatoimen järjestämistavassa, organisoinnissa, resursseissa, asiantuntemuksessa ja toimintatavoissa on suurta kuntakohtaista vaihtelua, myös vaikutukset suurempien yksiköiden kokoamisesta ovat erilaisia eri tavoilla toimivissa kunnissa ja rakennusvalvontatoimissa. Nykyisin varsinkin asukasmäärältään pienimmissä kunnissa rakennustarkastaja usein hoitaa rakennusvalvontatehtävien ohella myös muita kunnan tehtäviä. Työryhmä pitää tärkeänä huomiota, että isommiksi yksiköiksi kokoamisen seurauksena näiden kuntien on ratkaistava puheena olevien tehtävien organisointi ja resursointi uudella tavalla.

Vapaaehtoisesta yhteistyöstä ja kuntaliitoksista saadut hyvät kokemukset käyttöön

Vapaaehtoisesta yhteistyöstä ja kuntaliitosten avulla syntyneistä isommista rakennusvalvontayksiköistä on saatu hyviä kokemuksia. Työryhmä katsoo, että saatuja kokemuksia tulee hyödyntää isompia yksiköitä muodostettaessa.

Sähköisen asioinnin mahdollisuudet käyttöön

Sähköinen asiointi luo uusia mahdollisuuksia yhtenäistää ja tehostaa toimintaa. Se myös parantaa asiakaspalvelua ja vähentää lähiasiakaspalvelun tarvetta. Työryhmä katsoo, että sähköisen asioinnin järjestelmien kehittämisessä niiden yhteensopivuus kuntien muiden järjestelmien kanssa tulee varmistaa. Sähköisten asiointijärjestelmien käyttöönottoon rakennusvalvontatoimessa tulee kannustaa. Sähköisen arkistoinnin kehittämistyön tulee olla valtakunnallista. Rakennusvalvontayksiköiden tietojärjestelmien yhteensovittaminen edellyttää yksikön jäsenkunnilta laaja-alaista yhteistyötä yhteensovittamisessa jo ennen uuden yksikön toiminnan aloittamista.

Isommat yksiköt voidaan koota vapaaehtoisen yhteistyön avulla

Isommat yksiköt voivat muodostua vapaaehtoisen yhteistyön varaan. Asukasluvultaan pienimpien kuntien rakennusvalvontayksiköt muodostaisivat keskenään tai suurempien kuntien kanssa nykyisten vapaaehtoisten yhteistyöalueiden kaltaisia alueita. Alueista ei säädettäisi lailla. Yksiköiden asiantuntemuksen määrä ja laajuus riippuu yhteistyöalueen toimijoiden ammatillisesta osaamisesta ja tuesta. Toimintatapojen yhtenäistäminen perustuisi vapaaehtoiseen verkostomaiseen yhteistyöhön lainsäädännön selkeyttämisen lisäksi. Rakennusvalvontamaksuista tulisi säätää tarkemmin laissa. Maksunkorotuspaineet kannustaisivat varsinkin pienempiä kuntia läheisempään yhteistyöhön.

Isommat yksiköt voidaan koota lainsäädännöllä

Rakennusvalvontatoimen kokoamisesta suuremmiksi yksiköiksi voidaan säätää lailla. Jos yksiköiden muodostamisesta säädetään lailla, laissa tulee määritellä yksikkökohtainen vähimmäisresurssimäärä riittävän asiantuntemuksen ja yhtenäisen toimintatavan aikaansaamiseksi. Rakennusvalvontamaksuista tulisi säätää tarkemmin laissa. Yksiköiden muodostamisessa alueelliset erityispiirteet tulee kuitenkin ottaa huomioon ja lailla määritellä, millä perusteella vähimmäisresurssimäärästä voitaisiin poiketa.

Lainsäädännöllä uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi

Työryhmä katsoo, että rakennusvalvontatoimen organisointia koskevaa lainsäädäntömuutosta ei voida tehdä ilman, että samalla tehdään rakennusvalvonnan toimintaa koskevia tarpeellisia lainsäädäntömuutoksia (lupamenettely ja rakennustyön aikainen viranomaisvalvonta, erityismenettelyn laajempi käyttö, sanktiointijärjestelmä, luvanvaraisuus ja rakennushankkeiden vaativuusluokittelu).

Kirjallisuus

- Aronen, Kauko:* Valitse keinot tavoitteiden mukaan! Ympäristöterveydenhuollon uudistuksen arviointi IV, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2013.
- Aronen, Kauko:* Ympäristöterveydenhuollon uudistuksen arviointi, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2009.
- Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, Ympäristöministeriö 2014. Saatavilla: www.ym.fi/julkaisut.
- Axelsson, Markku:* Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät – tukea tehtävien priorisointiin ja kuntayhteistyöhön, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2007.
- Axelsson, Markku:* Kuntayhteistyöllä paremmat rakennusvalvontapalvelut – Selvitys kuntayhteistyökokemuksista, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2008.
- Axelsson, Markku:* Rakennusvalvontapalvelujen järjestäminen ja vahvistaminen – Ratkaisuja ja kokemuksia Salon, Hämeenlinnan ja Kouvolan seudun 22 yhdistymisestä vuonna 2009, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2010.
- Axelsson, Markku:* Selvitys kuntien rakennusvalvontatakojen hinnoittelusta 2010, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2011.
- Axelsson, Markku:* Kysely kuntien rakennusvalvontaviranomaisille ja luottamushenkilöille, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2012.
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E.:* Kuntalaki, WSOYpro Oy, Helsinki 2009.
- Hassinen, Satu:* Yhteislautakunta rakennusvalvonnan viranomaistehtävien järjestämisessä, selvitys, 2010. Saatavilla: http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/rakennusvalvonta/kuntien-toiminta/Documents/Satu_Hassinen_selvitys.pdf.
- Heuru, Kauko:* Kuntalaki käytännössä, Edita Oyj, Helsinki 2001.
- Hytönen, Anu:* Rakennusvalvontatoimen yhteistyö, Ympäristöministeriö, Helsinki 2008. Saatavilla: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/41417>.
- Holmi, Seija:* Kuntien rakennusvalvontapalveluiden yhteistyö - case: Satakunta, opinnäytetyö, Turun ammattikorkeakoulu, 2012.
- Jääskeläinen, Lauri:* Eurooppa höllentää ja tiukentaa julkista rakennusvalvontaa, 2007a.
- Jääskeläinen, Lauri:* Huomioita rakennusvalvontaa koskevien säännösten tilanteesta joissakin Euroopan maissa, 2007b.
- Jääskeläinen, Lauri:* Rakentamisen vastuu – kehittämisajatuksia, Helsinki 2014.
- Jääskeläinen, Lauri:* Äntligen! Toiveikkuutta Ruotsissa, 2010
- Jääskeläinen, Lauri – Virkamäki, Pekka:* Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus, RTY ry., Helsinki 2013.
- Kallio, Olavi – Tolppi, Reijo:* Alueellinen pelastustoimi seitsemän toimintavuoden jälkeen – Muutoksia ja kokemuksia aluepelastuksesta 2004–2010, seurantatutkimuksen 3. vaiheen raportti, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2012.
- Kuntaliitto:* Kuntien rakennusvalvonta v. 2010. Suomen Kuntaliitto 2010.
- Korpi Juho:* Rakennusvalvontatoimi, kannattavuus ja laatu, muistio, Ympäristöministeriö 2013.
- Laamanen, Elina – Aronen, Kauko:* Kokeilusta seudullisiin yksiköihin, YTAKE II vaiheen arviointi, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2006.
- Laamanen, Elina – Aronen, Kauko:* Seutuyhteistyö etenee ympäristöterveydenhuollossa, YTAKE I vaiheen arviointi, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2005.
- Latokylä, Jukka:* Seudullinen rakennusvalvonta Turun alueella, opinnäytetyö, Turun ammattikorkeakoulu, 2009.
- Mikulits, Rainer:* Building Control Systems in Europe, CEBC 2006. Saatavilla: http://www.cebc.eu/download/reports/bcr_-_issue_2_-_sep_2006.pdf.
- Parviainen, Jarno – Hurmeranta, Ulla:* Rakennusvalvonnan alueellistaminen – väliraportti, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2014.
- Pedro, Joao Branco – Meijer, Frits – Visscher, Henk:* Comparison of tasks and responsibilities in the building control systems of European Union countries, 2009. Saatavilla: <http://repository.tudelft.nl/view/ir/uuid:28a82893-cf2d-473d-a7ac-f1e8c1e8daf3/>.
- Sääskilahti, Seppo – Jänkölä, Raimo:* Esiselvitys rakennusvalvonnan kehittämisestä Lapin läänissä, 2009.
- Välillinen valtionhallinto -hankkeen muistio, Valtionvarainministeriön työryhmämuistioita 29/99, Valtionvarainministeriö, Helsinki 1999.

Virallislähteet

Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013.
Kuntien tehtävien arviointi -työryhmän loppuraportti, valtiovarainministeriön julkaisu 23/2014, Helsinki 2014, Saatavilla: www.vm.fi/julkaisut.
Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma, 24.6.2014
Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi, 29.8.2013.
Rakennusvalvontatoimen uusimuotoisten toiminta- ja organisaatiovaihtoehtojen valmistelu- ja yhteistyöryhmän asettamiskirje, 18.3.2014.
Ympäristöministeriön jatkotyö kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi, 25.10.2013.
HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
HE 111/2001 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta.
HE 51/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ympäristöterveydenhuollon yhteistointa-alueesta sekä elintarvikelain 32 §:n muuttamisesta.
HE 32/2013 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.
PeVM 25/1994vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Muut lähteet

Haiko, Markku (Kehittämispäällikkö evp., Suomen Kuntaliitto): esitys ympäristöministeriössä 7.5.2014.
Keinänen, Jari (johtaja, sosiaali- ja terveysministeriö): esitys ympäristöministeriössä 7.5.2014.
Localgov.ie -internetsivut: <https://www.localgov.ie/en/link-type/bcms>, Viitattu 1.12.2014.
Lupapiste.fi -palvelun internetsivut: <https://www.lupapiste.fi/esittely/aikataulut>. Viitattu: 1.12.2014.
Norjan direktoratet för byggkvalitetin internetsivut: <http://www.dibk.no/no/>. Viitattu 1.12.2014.
Oulun kaupungin rakennusvalvonnan internetsivut: <http://www.ouka.fi/oulu/rakennusvalvonta/laatukoulutus>. Viitattu 9.12.2014.
Oulun seudun rakennusvalvonnan yhdistämissuunnitelma 2009.
Rakennusvalvonnan täydennyskoulutuskurssi 2014, harjoitustyöt
Rakennusvalvonnan uudistamista koskenut otakantaa.fi -internetkysely, 26.6.–31.8.2014.
Ruotsin boverketin internetsivut <http://www.boverket.se/pblkunkskapsbanken>. Viitattu 1.12.2014.
Suomen Kuntaliiton internetsivut: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/ajan-kohtaistilanne/Sivut/default.aspx>. Viitattu 1.12.2014.
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/liikelaitos/oikeudellinen-nakokulma/mika-on/Sivut/default.aspx#anchor-details>.
Suomen pelastustoimi, verkkojulkaisu, saatavilla: http://www.pelastustoimi.fi/download/47049_Suomen-pelastustoimi-web.pdf?4c2a23439bb4d088. Viitattu: 1.12.2014.
World Bank. 2013: Doing Business 2014 - Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises. Washington, DC: World Bank Group. DOI: 10.1596/978-0-8213-9984-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0. Saatavilla: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014>.

LYHENNE- JA SÄÄDÖSLUETTELO

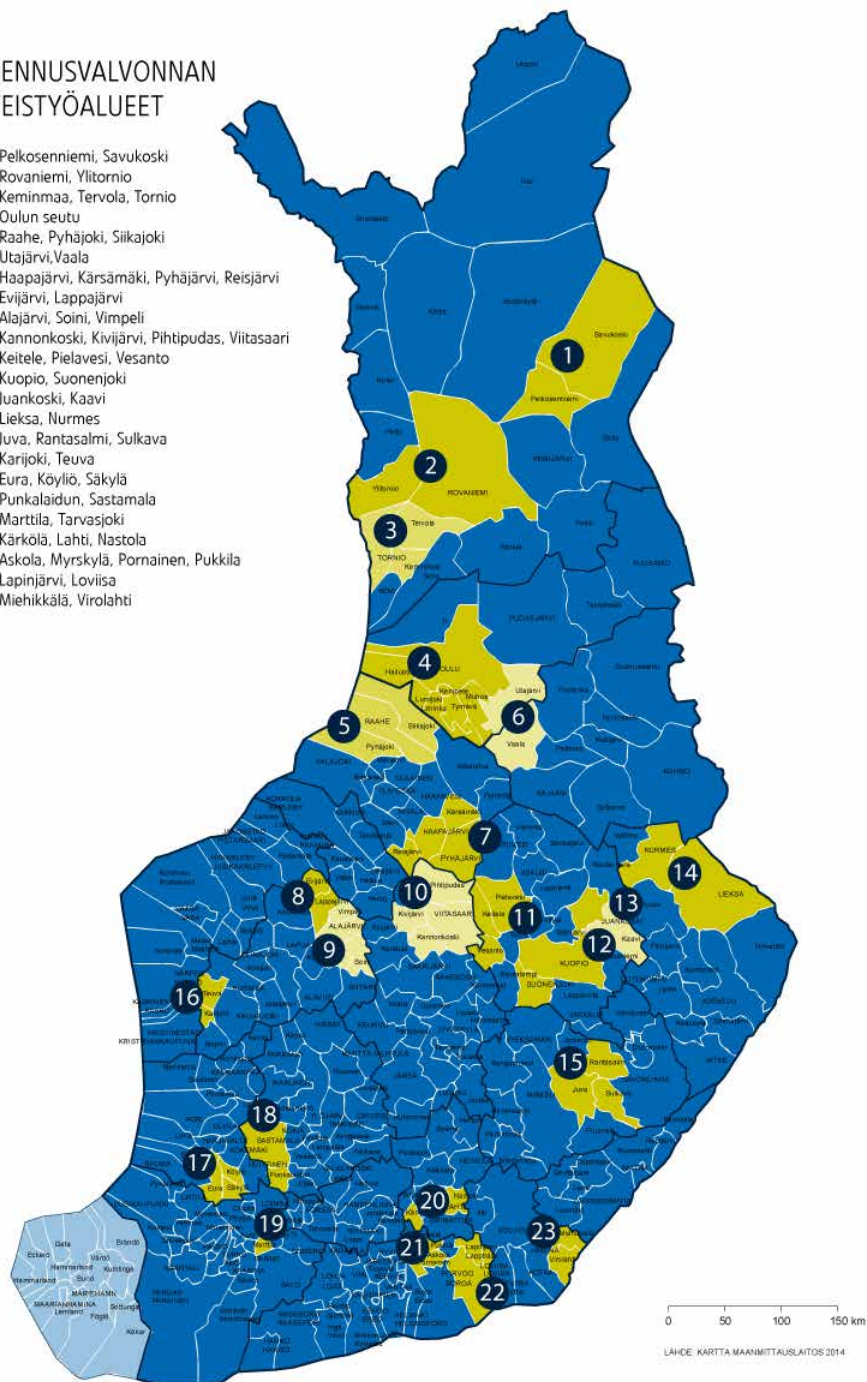
CEBC	Consortium of European Building Control
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HE	Hallituksen esitys
IBCI	Irish Building Control Institute
Kuntaliitto	Suomen Kuntaliitto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
RTY ry	Rakennustarkastusyhdistys RTY ry
RAKESA	Rakennusvalvonnan Sähköinen Asiointi ja Arkistointi -hanke
SADe	Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
VM	Valtionvarainministeriö
YM	Ympäristöministeriö
YTAKE	Kuntien ympäristöterveydenhuollon kehittämiskokeilu
AsKL	Asuntokauppalaki (795/2005)
KunL	Kuntalaki (365/1995)
-	Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978)
-	Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (kumottu)(1214/2001)
YhtTL	Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009)
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
NPBL	Plan- och byggningsloven (27.6 2008 nr. 71.)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
PL	Perustuslaki (731/1999)
-	Postilaki (415/2011)
SAK10	Byggesaksforskriften med veiledning (Publikasjonsnummer: HO-2/2011)
TEK10	Byggteknisk forskrift med veiledning (Publikasjonsnummer: HO-1/2011)
VL	Vesilaki (587/2011)
VML	Verotusmenettelylaki (1558/1995)

LIITTEET

Liite I. Rakennusvalvonnan yhteistyöalueet (10/2014)

RAKENNUSVALVONNAN YHTEISTYÖALUEET

- 1 Pelkosenniemi, Savukoski
- 2 Rovaniemi, Ylitornio
- 3 Kemnmaa, Tervola, Tornio
- 4 Oulun seutu
- 5 Raahen, Pyhäjoki, Siikajoki
- 6 Utajärvi, Vaala
- 7 Haapajärvi, Kärsämäki, Pyhäjärvi, Reisjärvi
- 8 Evijärvi, Lappajärvi
- 9 Alajärvi, Soini, Vimpeli
- 10 Kannonkoski, Kivijärvi, Pihtipudas, Viitasaari
- 11 Keitele, Pielavesi, Vesanto
- 12 Kuopio, Suonenjoki
- 13 Juankoski, Kaavi
- 14 Lieksa, Nurmes
- 15 Juva, Rantasalmi, Sulkava
- 16 Karijoki, Teuva
- 17 Eura, Köyliö, Säskylä
- 18 Punkalaidun, Sastamala
- 19 Marttila, Tarvasjoki
- 20 Kärkölä, Lahti, Nastola
- 21 Askola, Myrskylä, Pornainen, Pukkila
- 22 Lapinjärvi, Loviisa
- 23 Miehikkälä, Virolahti



Liite 2. Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet (10/2014)

YMPÄRISTÖTERVEYDENHUOLLON YHTEISTOIMINTA-ALUEET

Lapin aluehallintovirasto

- 1 Inarin ja Utsjoen ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue
- 2 Tunturi-Lapin yhteistoiminta-alue
- 3 Koillis-Lapin ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue / Pelkosenniemen-Savukosken kansanterveysyön kuntayhtymä
- 4 Rovakaaren ympäristöterveydenhuolto
- 5 Tornion kaupunki

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

- 6 Kuusamo
- 7 Oulunkaaren ympäristöpalvelut
- 8 Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitos
- 9 Kainuun maakunta kuntayhtymä
- 10 Kalajoen kaupungin ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue
- 11 Ympäristöpalvelut Helmi
- 12 Peruspalvelukuntayhtymä Selänne
- 13 Peruspalvelukuntayhtymä Kallio

Itä-Suomen aluehallintovirasto

- 14 Viisä-Savon SOTE kuntayhtymä
- 15 Ilovaun seudun ympäristöterveydenhuolto
- 16 Siilinjärvi
- 17 Kuopio
- 18 Sisä-Savon terveydenhuollon kuntayhtymä
- 19 Keski-Savon Ympäristötoimi
- 20 Itä-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
- 21 Mikkelin Seudun Ympäristöpalvelut

Lounais-Suomen aluehallintovirasto

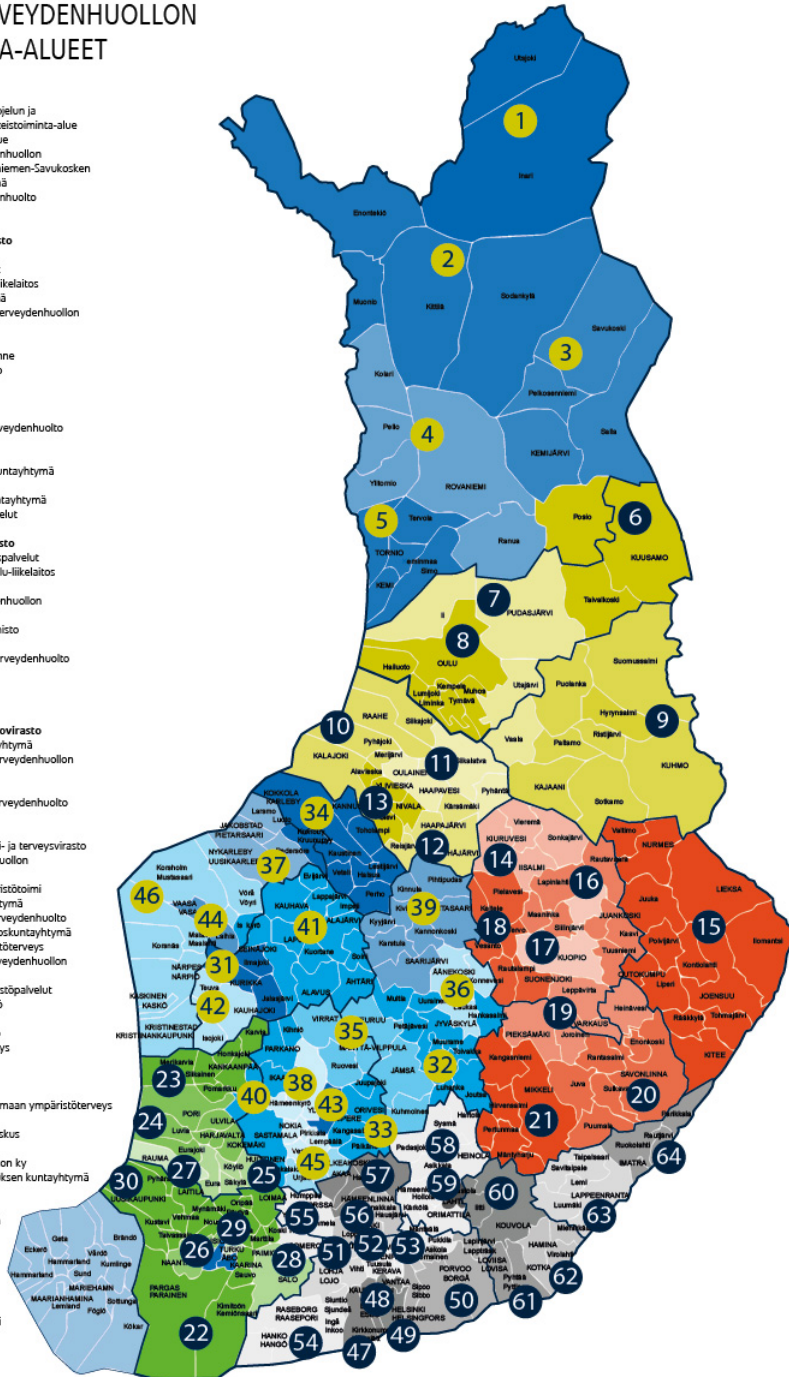
- 22 Liedon kunta, ympäristöterveyspalvelut
- 23 Pohjois-Satakunnan peruspalvelu-liikelaitos kuntayhtymä
- 24 Porin seudun ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue
- 25 Pyhäjärvisuuden ympäristötoimisto
- 26 Raision valvontayksikkö
- 27 Rauman kaupunki, ympäristöterveydenhuolto
- 28 Salo
- 29 Turku
- 30 Uusikaupunki

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

- 31 JIK Peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä
- 32 Jyväskylän seudun ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue
- 33 Kangasalan kunta
- 34 Keski-Pohjanmaan ympäristöterveydenhuolto
- 35 Keuruusellä
- 36 Laukaa-Äänessueto
- 37 Pietarsaaren Kaupunki, Sosiaali- ja terveysvirasto
- 38 Pirkanmaan ympäristöterveydenhuollon valvontayksikkö Pirteva
- 39 Pohjoisen Keski-Suomen Ympäristötoimi
- 40 Sastamalan perusturvakuntayhtymä
- 41 Seinäjoken alueen ympäristöterveydenhuolto
- 42 Suopohjan Peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä
- 43 Tampereen kaupungin ympäristöterveys
- 44 Vaasan ja Laihian ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue
- 45 Vaalekosken kaupunki/ympäristöpalvelut
- 46 Länsirannikon ympäristöyksikkö

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

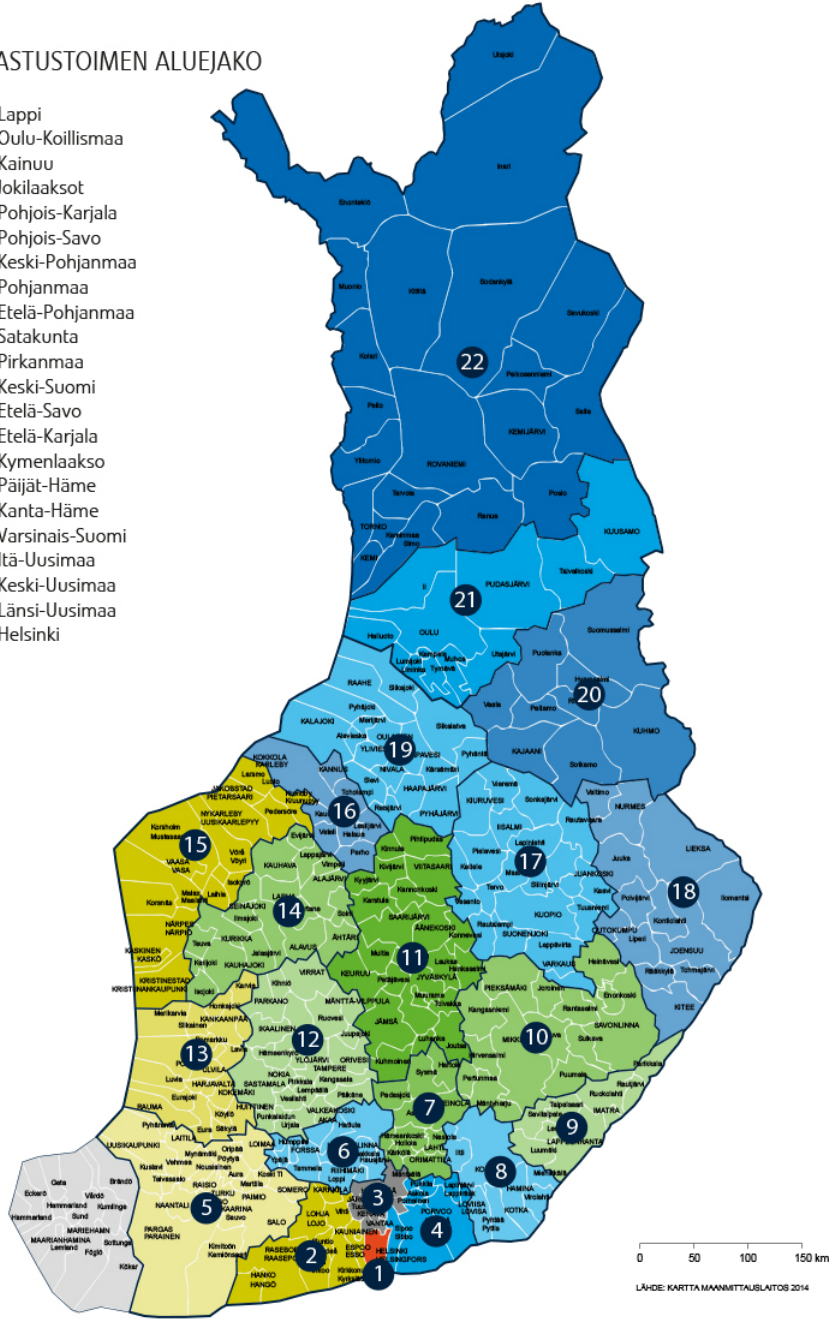
- 47 Espoon seudun ympäristöterveys
- 48 Vantaan kaupunki
- 49 Helsingin kaupunki
- 50 Porvoon kaupunki
- 51 Lohjan kaupunki / Länsi-Uudenmaan ympäristöterveys
- 52 Hyvinkää
- 53 Keski-Uudenmaan ympäristökeskus
- 54 Eteläjärven ympäristöterveys
- 55 Forssan seudun terveydenhuollon ky
- 56 Riihimäen seudun terveyskeskuksen kuntayhtymä
- 57 Hämeenlinnan kaupunki
- 58 Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä
- 59 Lähti
- 60 Kouvolan kaupunki
- 61 Kokka - Pyhäää
- 62 Hämeen ympäristötoimi
- 63 Lappeenrannan seudun ympäristötoimi
- 64 Imatran seudun ympäristötoimi



Liite 3. Pelastustoimen aluejako (10/2014)

PELASTUSTOIMEN ALUEJAKO

- 22 Lappi
- 21 Oulu-Koillismaa
- 20 Kainuu
- 19 Jokilaaksot
- 18 Pohjois-Karjala
- 17 Pohjois-Savo
- 16 Keski-Pohjanmaa
- 15 Pohjanmaa
- 14 Etelä-Pohjanmaa
- 13 Satakunta
- 12 Pirkanmaa
- 11 Keski-Suomi
- 10 Etelä-Savo
- 9 Etelä-Karjala
- 8 Kymenlaakso
- 7 Päijät-Häme
- 6 Kanta-Häme
- 5 Varsinais-Suomi
- 4 Itä-Uusimaa
- 3 Keski-Uusimaa
- 2 Länsi-Uusimaa
- 1 Helsinki



KUVAILEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto	<i>Julkaisu-aika</i> Kesäkuu 2015		
<i>Tekijä(t)</i>	Aila Korpivaara ja Santeri Syrjälä (toim.)			
<i>Julkaisun nimi</i>	Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi – Selvitys rakennusvalvontatoimen kehittämisen vaihtoehtoista			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 9 2015			
<i>Julkaisun teema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Kulttuuri- ja asuntonministeri Pia Viitanen asetti 19.3.2014 työryhmän selvittämään suu-remmiksi yksiköiksi koottavan uusimuotoisen rakennusvalvontatoimen vaihtoehtoisia toiminta- ja organisointimalleja ja niiden vaikutuksia.</p> <p>Työn taustalla on hallituksen osana rakennepoliittista ohjelmaa tekemä päätös, jonka mukaan rakennusvalvontatoimi kootaan nykyistä suuremmiksi, kuntarajat ylittäviksi yksiköiksi. Uudistuksen tavoitteena on muun muassa vahvistaa rakennusvalvonnan asiantuntemusta sekä yhtenäistää rakentamista koskevien säännösten tulkintaa ja toimintatapoja.</p> <p>Selvityksessä on tarkasteltu vaihtoehtoja uusimuotoisen rakennusvalvonnan järjestämiseksi. Kunnat voisivat vapaaehtoisesti sopia rakennusvalvontayksiköiden muodostamisesta toistensa kanssa. Toisaalta kunnat voitaisiin lainsäädännöllä velvoittaa muodostamaan yhteistoiminta-alueita rakennusvalvonnan järjestämiseksi. Rakennusvalvonnan järjestämisessä voitaisiin jatkossa hyödyntää nykyistä laajemmin yksityisiä toimijoita rakennustyön aikaisessa viranomaishallinnossa ja tarkastustoiminnassa.</p> <p>Yksiköiden muodostamisen perusteeksi voitaisiin määritellä joko teknisen asiantuntija-henkilöstön vähimmäismäärä tai maahan muodostettavien rakennusvalvontayksiköiden kokonaislukumäärä.</p> <p>Rakennusvalvonnan järjestäminen kuuluu nykyisin kunnille. Eri kuntien rakennusvalvontayksiköiden välillä on tällä hetkellä suuria eroja niin asiantuntemuksen määrässä kuin säännösten tulkinnoissa ja käytännöissä.</p> <p>Selvityksen mukaan rakennusvalvonnan kokoamisella ylikunnallisiksi yksiköiksi on merkittäviä vaikutuksia kuntien muihin toimintoihin. Vaikutuksia on muun muassa kaavoitustoimeen ja ympäristönsuojelutoimeen etenkin silloin, kun resurssit kunnissa ovat olleet toimintojen yhteiskäytössä. Useilla alueilla uudistus voi johtaa lupamaksujen korotukseen, koska suurempien rakennusvalvontayksiköiden on tarkoitus kattaa toimintansa menot täysimääräisesti lupamaksuilla.</p> <p>Sähköisen asioinnin laajempi hyödyntäminen on yksi työryhmän korostamista asioista. Lisäksi vapaaehtoisen kuntayhteistyön ja kuntaliitosten seurauksena syntyneiden uusien rakennusvalvontayksiköiden hyvien kokemusten hyödyntämistä työryhmä pitää tärkeänä.</p> <p>Pelkkä rakennusvalvontatoimen kokoaminen suuremmiksi yksiköiksi ei riitä uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Selvityksessä korostetaan, että rakennusvalvontatoimen järjestämistä koskevan lainsäädäntömuutoksen lisäksi tulisi muuttaa myös rakennusvalvonnan toimintaa koskevaa lainsäädäntöä.</p>			
<i>Asiasanat</i>	Rakennusvalvonta, kunnat, kunnallistalous, julkiset menot, alueellistaminen, maankäyttö- ja rakennuslaki, rakentamisen ohjaus			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-4392-2 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkoj.)	
	<i>Sivuja</i> 60	<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 2015			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum June 2015
Författare	Aila Korpivaara och Santeri Syrjälä (red.)	
Publikationens titel	Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi – Selvitys rakennusvalvontatoimen kehittämisen vaihtoehtoista (Omläggningen av byggnadstillsynsväsendet – Utredning om alternativa sätt att utveckla byggnadstillsynen)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 9 2015	
Publikationens tema		
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	<p>Kultur- och bostadsminister Pia Viitanen tillsatte den 19 mars 2014 en arbetsgrupp med uppgift att utreda alternativa verksamhets- och organisationsmodeller för en omläggning av byggnadstillsynen i större enheter och konsekvenserna av dessa modeller.</p> <p>Som grund för arbetet ligger det beslut som regeringen fattat som en del av det strukturpolitiska programmet och som innebär att byggnadstillsynen kommer att organiseras i större enheter som överskrider kommungränserna. Målet med reformen är bl.a. att stärka expertisen inom byggnadstillsynen och förenhetliga tolkningen av byggbestämmelserna, liksom även tillvägagångssätten.</p> <p>I utredningen granskas olika alternativ till organisering av den nya byggnadstillsynen. Kommunerna kunde frivilligt komma överens om att tillsammans bilda byggnadstillsynsenheter. De kunde också genom lagstiftning åläggas att bilda samverkansområden med tanke på organiseringen. I organiseringen av byggnadstillsynen kunde man i fortsättningen i allt högre grad anlita privata aktörer för myndigheternas övervakning och inspektioner under byggnadsarbetets gång.</p> <p>Bildandet av enheter kan basera sig på antingen minimiantalet tekniskt sakkunniga eller det totala antalet byggnadstillsynsenheter som ska bildas i landet.</p> <p>I dagens läge ansvarar kommunerna för ordnandet av byggnadstillsynen. Det finns för tillfället stora skillnader mellan kommunernas byggnadstillsynsenheter när det gäller såväl antalet sakkunniga som tolkningen och praxisen i anslutning till bestämmelserna.</p> <p>Utredningen visar att en organisering av byggnadstillsynen i större kommunövergripande enheter har betydande inverkan på kommunernas övriga verksamhet. Bland annat planläggnings- och miljövårdsfunktionerna påverkas, i synnerhet när dessa verksamheter har använt kommunernas resurser gemensamt. I flera områden kan omläggningen leda till höjda tillståndsavgifter, eftersom de nya byggnadstillsynsenheterna ska täcka samtliga utgifter för verksamheten med tillståndsavgifter.</p> <p>Arbetsgruppen framhåller bl.a. vikten av en bredare tillämpning av elektronisk ärendehantering. Att utnyttja frivilligt kommunsamarbete och goda erfarenheter från de nya byggnadstillsynsenheter som uppkommit i och med kommunsammanslagningar är också något som arbetsgruppen anser vara viktigt.</p> <p>Om det enbart bildas större enheter inom byggnadstillsynen räcker det inte för att uppnå målen med reformen. I utredningen framhävs också att det inte räcker med att ändra lagstiftningen om hur byggnadstillsynen ska organiseras, utan lagstiftningen om byggnadstillsynens verksamhet måste även den ändras.</p>	
Nyckelord	byggnadstillsyn, kommuner, kommunal ekonomi, offentliga utgifter, regionalisering, markanvändnings- och bygglagen, styrning av byggandet	
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-4392-2 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 60	Språk Finska
		Offentlighet Offentlig
Beställningar/ distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2015	

Kuntien järjestämisvastuulla oleva rakennusvalvontatoimi on tarkoitus koota suuremmiksi ylikunnallisiksi yksiköiksi. Uudistuksella tavoitellaan useita rakennusvalvontatoimen yhtenäiseen toimintatapaan, asiantunteemukseen ja kustannustehokkuuteen liittyviä parannuksia.

Ympäristöministerin asettama työryhmä on selvittänyt uudelleenorganisoinnin vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia sekä tehnyt uudistukseen liittyviä selvityksiä. Suurempiin yksiköihin kokoamisella on vaikutuksia sekä rakennusvalvontatoimeen itseensä että kuntien muihin toimintoihin.

Organisaatiouudistuksen ohella työryhmä suosittaa rakennusvalvontatoimen toiminnan, tehtävien ja vastuiden laajempaa selvittämistä entistä paremman ja toimivamman rakennusvalvontatoimen aikaansaamiseksi.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4392-2 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)