

12.7.2019



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

Rakentamisen lupajärjestelmä

Yhteystiedot

PL 52 (Jaakonkatu 3)
FI-01621 Vantaa
Finland
Kotipaikka Vantaa
Y-tunnus 0625905-6
Puh. +358 10 3311
Faksi +358 10 33 21818
www.poyry.fi

Pöyry Finland Oy

Kaikki oikeudet pidätetään Tätä asiakirjaa tai osaa siitä ei saa kopioida tai jäljentää missään muodossa ilman Pöyry Finland Oy:n antamaa kirjallista lupaa.

MRL:n kokonaisuudistuksen vaikutusten arviointitarpeet rakentamisen osa-alueella

Tämä raportti on kolmas osa (Osa C) projektin MRL:n kokonaisuudistuksen vaikutusten arviointitarpeet rakentamisen osa-alueella raporttikokonaisuudesta. Raporttikokonaisuus liittyy maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen vaikutusten arviointiin.

Käsillä oleva raportti on ollut täydentävä. Ensimmäisenä lokakuun 2018 loppuun mennessä siihen koottiin Osan A työpaketin AI (Elinkaariajattelu ja rakentamisen kestävä laatu) päätelmät sekä Osaa A taustoittavaa aineistoa. Raporttia täydennettiin työpaketeilla AII (Rakennuksen suunnitelmallinen käyttö ja ylläpito) sekä AIII (Digitaalisuuden läpivienti ja laaja hyödyntäminen). Työpaketti AII raportoitiin marraskuun 2018 loppuun mennessä ja työpaketti AIII tammikuun 2019 puoleenväliin mennessä.

Osa A jälkeen laadittiin raportit osista B ja C, jotka sisältävät seuraavat työpaketit: BIV (Rakennusvalvonnan järjestäminen) ja CV (Rakentamisen lupajärjestelmä). Osa B raportoitiin helmikuun 2019 loppuun mennessä ja osa C huhtikuun 2019 loppuun

Osa C

Selvitys on toteutettu asiantuntijatyönä ympäristöministeriön tilauksesta. Selvitystyön tavoitteena oli tutkia lupamenettelyn mahdollisen muutoksen vaikutuksia.

Vaikutusten arvioinnin osalta Tilaaja oli määritellyt ennakkoon kysymykset, joihin arvioinnissa tuli syventyä. Työhön ovat Pöyryltä osallistuneet Sirkku Huisko, Samir Abboud, Kaisa Linnasalo, Pekka Pennanen ja Liisa Palén-Alopaeus. Tämän lisäksi asiantuntija näkemyksiä ovat antaneet Porin rakennusvalvontapäällikkö Matti Karjanoja, Valvontakonsultit Oy Juuso Hämäläinen, SAFA Henna Helander, Bonava Oy Matti Kuronen, Kuntaliitosta lakimies Minna Mättö ja kehittämisspäällikkö Anne Jarva, Kangasalan elinympäristöjohtaja Sirkku Malviala sekä Oulun rakennusvalvonnan johtaja Pekka Seppälä.

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	2
2	NYKYLAINSÄÄDÄNTÖ	2
2.1	Lupamenettely ja lupaharkinta	2
2.2	Rakentamiseen liittyvät luvat	3
2.3	Rakennuslupa (MRL 125 §)	3
2.4	Toimenpidelupa (MRL 126 §)	3
2.5	Ilmoitusmenettely (MRL 129 §)	4
2.6	Luvat rakentamisen muutostöissä ja korjausrakentamisessa	4
2.7	Purkamislupa (MRL 127 §) ja maisematyölupaa (MRL 128 §)	4
3	VIRANOMAISSVALVONTA	5
3.1	Rakentamisen ennakkovalvonta	5
3.1.1	Esikysymykset	5
3.1.2	Lupamenettely ja lupaharkinta	5
3.2	Rakennustyön suoritus ja sen valvonta	7
4	ARVIOINNISSA KÄYTETTY AINEISTO	11
4.1	Kyselyaineisto	14
5	VAIHTOEHTOINEN JÄRJESTELMÄ	20
5.1	Kaksivaiheinen rakennuslupa	21
6	VASTUUT JA VELVOLLISUUDET	23
7	VAIKUTUSTEN ARVIO	23
7.1	Vaikutukset viranomaistoimintaan	23
7.2	Vaikutukset rakennusvalvontapalveluiden käyttäjiin	24
7.2.1	Yksityishenkilöt ja asunto-osakeyhtiöt	24
7.2.2	Ammattimaiset rakennuttajat	25
7.2.3	Taloudelliset vaikutukset	25
7.2.4	Ympäristövaikutukset	26
8	JOHTOPÄÄTÖKSET	26
9	LÄHDELUETTELO	28
	LIITTEET 1-3	29

1 JOHDANTO

Maankäytön suunnittelun ja rakentamisen lainsäädäntö on kokonaisvaltainen ja saumattomasti jatkuva rakennetun ympäristön ohjaus- ja valvontajärjestelmä. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistustyössä pohditaan sekä maankäytön että rakentamisen ohjauksen muotoja. Tässä raportissa tarkastellaan rakennuslupajärjestelmän vaikutuksia rakentamiseen ja rakennusvalvontatoimintaan. Raportin näkökulmana on kartoittaa olisiko rakennuslupaan liittyvä kokonaisvaltainen lupaharkinta eroteltavissa alueiden käytölliseen harkintaan ja teknisten vaatimusten toteuttamista koskevaan harkintaan sekä millaisia mahdollisuuksia tai riskejä asiantuntijat tunnistavat lupamenettelyn muutoksella olevan.

Nykyisessä rakennuslupajärjestelmässä viranomaisvalvonta on suhteutettua, jossa valvonnan laajuus ja laatu harkitaan tapauskohtaisesti. (Jääskeläinen, 2017) Lainmukaisuudesta kuten myös rakentamisen laadusta vastaa rakennushankkeeseen ryhtyvä. Ennakkovalvontajärjestelmä pyrkii tukemaan toimijan laadukasta suunnittelua ja rakentamista. Raportissa tarkastellaan miten kaksivaiheinen rakennuslupa voisi lupamenettelynä tukea rakennuttajaa ja miten toimintamalli vaikuttaa julkisen rakennusvalvonnan toimintaedellytyksiin.

Raportti perustuu rakennusvalvontojen ammattilaisten sekä palvelun käyttäjien näkemyksiin. Raportissa on asiantuntijahaastatteluin ja kyselytutkimuksen avulla kartoitettu millaisia vaikutuksia olisi saavutettavissa lupajärjestelmän muutoksella ja miten heidän näkemyksen mukaan järjestelmää tulisi kehittää. Tarkastelu perustuu nykyisen lupajärjestelmän kaltaiseen, mutta kaksivaiheisesti toteutetun rakennusluvan tuomien mahdollisuuksien ja riskien kartoittamiseen. Kyselyssä ja haastatteluissa asiantuntijoita on pyydetty vastaamaan, miten rakennusluvan vaiheistaminen sijoittumistarkasteluun ja tekniseen tarkasteluun mahdollisesti vaikuttaisi rakennusvalvonnan toimintaan ja miten vaiheistus sopisi rakentamisprosessiin.

2 NYKYLAINSÄÄDÄNTÖ

2.1 Lupamenettely ja lupaharkinta

Rakentamisen ennakkovalvontamenettelyillä pyritään varmistamaan, että rakentamisessa ja muissa hankkeissa noudatetaan lainsäädäntöä, muita säännöksiä ja kaavojen määräyksiä, jotka koskevat turvallisuutta, terveellisyttä, viihtyisyyttä ja ympäristöön sopeutumista. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaiseen ennakkovalvontajärjestelmään kuuluvat seuraavat luvat: rakennuslupa, toimenpidelupa, rakennuksen purkamislupa ja maisematyölupa. Lisäksi järjestelmä mahdollistaa ilmoitusmenettelyn käytön rakennus- ja toimenpideluvan sijasta kunnan rakennusjärjestykseen perustuen. (Ekroos, et al., 2018)

Nykyinen rakennuslupajärjestelmä perustuu julkisen valvonnan ja rakentamiseen ryhtyvän väliseen suhteeseen, jossa viranomaisen rooli määräytyy suhteessa toimijan kykyyn toteuttaa rakennushanke. Ennakkovalvontamenettelyn ihannelilanne on, että järjestelmä luo kannustimia ja antaa tukea toimijalle toteuttaa rakennushanke mahdollisimman laadukkaasti. Kun toimija osoittaa, että kykenee toteuttamaan hankkeen suunnitelmiin ja asiakirjoihin perustuen, muodostuu viranomaisen rooli vähäiseksi. Jos taas on havaittavissa, että suunnittelu ei ole laadukasta tai rakentaminen

hyvän rakennustavan mukaista, korostuu viranomaisen rooli lupamenettelyssä vastaavalla tavalla.

Rakennuslupamenettely on hyvin samankaltainen eri maissa ympäri Eurooppaa. Järjestelmät rakentamisen ohjaamisessa, suunnittelusta toteutukseen eli menettelyt ovat sisällöllisesti ja eri vaiheiden osalta yhteneväisiä. (Pedro, 2011) Lupajärjestelmien keskeisiä ominaisuuksia ovat: mahdollisuus ennakkokonsultointiin ja luvituksen vaiheistukseen, lupavaatimukset, suunnitelmien tarkastaminen ja rakentamisen aikainen valvonta. Eroavuuksia maiden käytäntöjen välillä löytyy eri vaiheiden toteuttamisen yksityiskohdista. Merkittävin eroavaisuus lupamenettelyn osalta on erilaiset lupakäytännöt Manner-Euroopan ja Iso-Britanniaan kuuluvien maiden välillä. Iso-Britannian järjestelmissä on pyritty vähentämään viranomaisten vastuuta ja vastaavasti kasvattamaan omavalvontaa ja yksityistä valvontaa. Yhtenä tehtävänjakoa tehostavana tekijänä lupaprosessi on eroteltu kahteen eri vaiheeseen. Toisena lupamenettelyn tarpeeseen vaikuttavana esimerkkinä eurooppalaisista hallinnollista menettelytavoista mainittakoon valtakunnalliset tyyppihyväksynät talotyypeille ja monistettavissa oleville teknisille ratkaisuille. Esimerkiksi Norjassa ja Saksassa tyyppihyväksyntä mahdollistaa suunnitelmien hyödyntämisen ilman hyväksyntää jatkossa.

Rakennuslupaan liittyvää sääntelyä on uudistettu viime vuosina. Rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä annetulla ympäristöministeriön asetuksella (216/2015), pyrittiin selkeällä, yhtenäisellä ja oikealla säädöstasolla vaikuttamaan säännösten aiempaa yhtenäisempään soveltamiseen ja kuntakohtaisten soveltamiserojen vähentämiseen. (Ympäristöministeriö, 2015a) Kyselytutkimuksen ja haastatteluiden perusteella säädös ei ole täysimääräisesti saavuttanut vielä tavoitettaan ja alalla koetaan lupaprosessin vaatimusten olevan vielä alueellisesti heterogeenisiä ja osin ennakoimattomia. Tässä raportissa tarkastellaan lupamenettelyn käytäntöjen muutoksia yhtenä rakennuslupaprosessia selkeyttävänä mahdollisuutena.

2.2 Rakentamiseen liittyvät luvat

2.3 Rakennuslupa (MRL 125 §)

Rakennuksen rakentamiseen tarvitaan rakennuslupa. MRL:n määritelmän (113 §) mukaan rakennus on asumiseen, työntekoon, varastointiin tai muuhun käyttöön tarkoitettu kiinteä tai paikallaan pidettäväksi tarkoitettu rakennelma, rakenne tai laitos. Lain mukaan uuden rakennuksen rakentamissäädöksiä ei kuitenkaan sovelleta, jos kyseessä on kooltaan vähäinen ja kevytrakenteinen rakennelma tai pienehkö laitos, jolla ei ole erityisiä maankäytöllisiä tai ympäristöllisiä vaikutuksia.

2.4 Toimenpidelupa (MRL 126 §)

Rakennuslupan sijasta rakentamiseen voidaan hakea toimenpidelupa sellaisten rakennelmien ja laitosten pystyttämiseen, kuten masto, säiliö tai piippu, joiden osalta lupa-asian ratkaiseminen ei kaikilta osin edellytä rakentamisessa muutoin tarvittavaa ohjausta. Toimenpidelupa tarvitaan lisäksi sellaisen rakennelman tai laitoksen pystyttämiseen ja sijoittamiseen, jota ei pidetä rakennuksena, jos toimenpiteellä on vaikutusta luonnonoloihin, ympäröivän alueen maankäyttöön taikka kaupunki- tai maisemakuvaan. MRL 126 a §:ssä on lueteltu toimenpideluvanvaraiset toimenpiteet. Näistä toimenpiteistä kunta voi rakennusjärjestyksessä määrätä, että toimenpidelupaa kunnassa tai sen osassa ei tarvita, jos toimenpidettä voidaan pitää vähäisenä.

2.5 Ilmoitusmenettely (MRL 129 §)

Ilmoitusmenettelyä voidaan rakennus- ja toimenpideluvan sijasta käyttää kunnan rakennusjärjestykseen perustuen merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäiseen rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen. Ilmoitusmenettelyn sijaan rakennusvalvontaviranomainen voi kuitenkin edellyttää rakennus- tai toimenpideluvan hakemista, jos se on yleisen edun tai naapurien oikeusturvan kannalta tarpeen. Rakennusjärjestyksessä määrättävää ilmoitusmenettelyä voidaan käyttää jo olemassa olevaan asuntoon kuuluvan tai maatalouden harjoittamisen kannalta tarpeellisen pienehkön talousrakennuksen, muun kuin saunarakennuksen, rakentamiseen (MRA 61§).

Rakennusluvan, toimenpideluvan ja ilmoitusmenettelyn väliset erot ovat käytännössä tulkinnallisia ja vaadittavan luvan taso voi vaihdella kunta- ja jopa viranhaltijakohtaisesti. Yleensä se, kuuluuko hanke toimenpideluvan tai ilmoituksen piiriin, riippuu suunnitellun hankkeen koosta, mutta ilmoitusmenettelyn käyttöä koskevissa rakennusjärjestysten määräyksissä on merkittäviä kuntakohtaisia eroja. Toisaalta esimerkiksi rakennus- ja toimenluvan edellytyksenä oleva selvitys ja vaadittavat asiakirjat eivät juuri poikkea toisistaan, joten ero näiden kahden eri menettelyn välillä ei käytännössä ole kovinkaan suuri. (Ekroos, et al., 2018)

2.6 Luvat rakentamisen muutostöissä ja korjausrakentamisessa

Rakennuslupa tarvitaan sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen. Rakennuksen korjaus- ja muutostyötä varten tarvitaan rakennuslupa, jos työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin. Lisäksi rakennuslupa tarvitaan sellaiseen rakennuksen vaippaan tai teknisiin järjestelmiin kohdistuvaan korjaus- ja muutostyöhön, jolla voidaan vaikuttaa merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen. Myös rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. (MRL 125 §)

Toimenpidelupa tarvitaan muuhun kuin rakennuslupaa vaativaan rakennuksen ulkoasua muuttavaan toimenpiteeseen sekä asuinrakennuksen huoneistojärjestelyihin. Lisäksi toimenpidelupa tarvitaan rakennuksen julkisivun muuttamiseen sekä rakennusosan tai teknisen järjestelmän vaihtamiseen silloin, kun sillä voidaan vaikuttaa merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen. (MRL 126 §) Kuten uudisrakentamisen luvituksessa, myös korjaus- ja muutostöissä kunnalla on mahdollisuus rakennusjärjestyksessä määrätä, että toimenpidelupaa ei tarvita, jos toimenpidettä voidaan pitää vähäisenä (MRL 126 a §).

2.7 Purkamislupa (MRL 127 §) ja maisematyölupaa (MRL 128 §)

Purkamislupa (MRL 127 §) tarvitaan rakennuksen tai sen osan purkamiseen asemakaava-alueella tai jos yleiskaavassa niin määrätään, ellei purkaminen perustu olemassa olevaan lupaan tai hyväksytyyn katu-, tie- tai ratasuunnitelmaan. Maisematyölupa (MRL 128 §) tarvitaan maisemaa muuttavan maanrakennustyön, puiden kaatamisen tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä varten asemakaava-alueella, tai jos on ranta-asemakaava- tai yleiskaava-alue, niin sen mukaisesti kuin kaavassa määrätään.

3 VIRANOMAISVALVONTA

Rakennustyön viranomaisvalvonta on suhteutettua ja kohdistettua. Viranomaisvalvontaa sovitetaan seuraavien seikkojen pohjalta: rakennushankkeen vaativuus, rakennushankkeeseen ryhtyvän sekä hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemus ja ammattitaito sekä muiden valvonnan tarpeeseen vaikuttavien seikkojen pohjalta. Viranomaisvalvonta koskee vain sellaista rakennustyötä, joka edellyttää viranomaisen lupaa tai hyväksyntää. Viranomaisvalvonnan laatu ja laajuus riippuvat rakennushankkeen vaativuudesta. Valvonnan tarve kasvaa silloin, kun hanke on erityisen vaativa ja etenkin silloin, kun hanke sisältää riskejä yleisön ja julkisen edun kannalta. (MRL 124 §) (Parviainen, 2017)

Seuraavassa on tarkasteltu viranomaisvalvontaa ja lupaprosessia suhteessa rakentamisprosessin kulkuun.

3.1 Rakentamisen ennakkovalvonta

3.1.1 Esikysymykset

Rakennushankkeen suunnittelun alkuvaiheessa on syytä selvittää hanketta rajoittavat säännöt ja määräykset, kuten kaavamääräykset ja kunnan rakennusjärjestyksen määräykset. Rakentamismahdollisuudet on syytä selvittää jo tontinhankintavaiheessa. Joissain tapauksissa rakennushankkeisiin voidaan vaatia suunnittelutarveratkaisu (MRL 16 §, 136 §, 137 §) tai poikkeamispäätös (MRL 23 luku) ennen kuin varsinaista lupaa rakentamiselle, rakennuslupaa tai toimenpidelupaa, voidaan hakea. Varsinaisen rakentamisen luvan tarve määräytyy MRL:n 18 luvun mukaisesti. Rakennusvalvontaviranomaiset antavat ennakkoneuvontaa ennen lupahakemuksen jättämistä, mikä nopeuttaa itse lupaprosessia.

3.1.2 Lupamenettely ja lupaharkinta

Rakennusluvan, toimenpideluvan, purkamisluvan ja maisematyöluvan ratkaisee kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Maisematyöluva voidaan siirtää myös kunnan määräämän muun viranomaisen ratkaistavaksi. MRL:n 19 luvun säännökset rakennuslupamenettelystä koskevat soveltuvien osin myös toimenpide-, purkamis- ja maisematyölupamenettelyä. (MRL 130 §)

Rakennushankkeelle voidaan hakea lupaa, kun hakemusta varten tarvittavat asiakirjat ja selvitykset on tehty. MRL 131 § mukaan **rakennuslupahakemukseen** on liitettävä selvitys siitä, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa ja rakennussuunnitelmaan sisältyvät **pääpiirustukset**, jotka rakennussuunnittelija varmentaa nimikirjoituksellaan. Rakennusvalvontaviranomainen voi tarvittaessa edellyttää, että rakennuslupahakemukseen liitetään myös muita selvityksiä, jotka listataan MRL 131 §:ssä; hankkeen laatu ja laajuus huomioiden. Kunnilla ja kaupungeilla voi olla erilaisia vaatimuksia muista tarvittavista selvityksistä ja suunnitelmista. Esimerkiksi rakennushankkeille, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, tulee tehdä lupahakemukseen liitettävä *ympäristövaikutusten arviointi*, josta määrätään tarkemmin laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017). Rakennuslupaa varten tarvittavien suunnitelmien ja selvitysten sisällöstä ja esitystavasta on annettu tarkemmat määräykset ympäristöministeriön asetuksessa rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä (216/2015).

Rakennushankkeeseen ryhtyvän on ilmoitettava kirjallisesti viimeistään rakennuslupahakemuksen yhteydessä rakennusvalvontaviranomaiselle, kenet hän on valinnut **pääsuunnittelijaksi** ja **rakennussuunnittelijaksi**. Ilmoitukseen on sisällytettävä suunnittelijan suostumus tehtävään sekä **kelpoisuuden arvioimiseksi** tarvittavat tiedot suunnittelijan koulutuksesta ja kokemuksesta. (MRL 120 g §) Suunnittelijoista, suunnittelutyön vaativuusluokista, suunnittelijoiden kelpoisuudesta määrätään MRL 120 a-e §:issä. Pääsuunnittelijan tehtävistä määrätään maankäyttö- ja rakennusasetuksen 48 §:ssä. Rakennusvalvontaviranomaisen on arvioitava sille ilmoitetun suunnittelijan kelpoisuus kyseiseen tehtävään (MRL 120 f §). Erityissuunnittelijat voidaan ilmoittaa vasta myöhemmin, kuitenkin ennen erityissuunnitelman toimittamista rakennusvalvontaviranomaiselle (MRL 120 g §).

Rakennuslupahakemuksen tultua vireille on mahdollistettava hankkeen **naapureiden kuuleminen** (MRL 133 §, MRA 65 §). Ely-keskukselta on pyydyttävä **lausunto**, jos rakennuslupaa haetaan luonnonsuojelulain mukaiselle valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävälle luonnonsuojelun kannalta merkittävälle alueelle tai alueelle, joka maakuntakaavassa on varattu virkistys- tai suojelualueeksi (MRL 133 §, MRA 60 §). Lupakäsittelyä voidaan joutua lykkäämään, mikäli rakentamisen tarkoitamaan toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupa (MRL 134 §) tai asemakaavan ajanmukaisuus joudutaan tarkistamaan (MRL 60§, MRA 68 §).

Lupakäsittelyssä tarkistetaan, että **luvan edellytykset** täyttyvät. Rakennuslupaa varten rakennuspaikkaa koskevat vaatimukset määrätään MRL 116 §:ssä ja tarkemmin eri lupatyypin edellytyksistä määrätään MRL 135-137 §:ssä. Rakentamiselle asetettavat vaatimukset määrätään MRL:n 117 §:ssä:

- Rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset;
- Rakennuksen tulee täyttää siihen yleisesti ennakoitavissa oleva kuormitus ja rakennuksen käyttötarkoitus huomioon ottaen 117 a–117 g §:ssä tarkoitetut olennaiset tekniset vaatimukset;
- Rakennuksen tulee olla tarkoitustaan vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut;
- Korjaus- ja muutostyössä tulee ottaa huomioon rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet sekä rakennuksen soveltuvuus aiottuun käyttöön. Muutosten johdosta rakennuksen käyttäjien turvallisuus ei saa vaarantua eivätkä heidän terveydelliset olonsa heikentyä;
- Rakentamisessa tulee lisäksi muutoinkin noudattaa hyvää rakennustapaa.

Lisäksi rakentamisessa, rakennuksen korjaus- ja muutostyössä ja muita toimenpiteitä suoritettaessa samoin kuin rakennuksen tai sen osan purkamisessa on huolehdittava siitä, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa turmella (MRL 118 §).

Toimenpidelupaa ratkaistaessa, siltä osin kuin on tarpeen toimenpiteen maankäytöllisten ja ympäristöllisten vaikutusten arvioimiseksi, noudatetaan soveltuvin osin mitä rakennusluvan edellytyksistä 72, 135, 136 ja 137 §:ssä sekä rakennuskielloista säädetään (MRL 138 §). Purkamisluvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei purkaminen merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen toteuttamista (MRL 139 §).

Maisematyö lupa edellyttää, ettei toimenpide vaikeuta asema- tai yleiskaavan toteuttamista tai turmele kaupunki- tai maisemakuvaa (MRL 140 §).

Käytännössä lupakäsittelyn tässä vaiheessa tehdään rakennushankkeen ns. kaupunkikuvalliset tarkastelut, sisältäen maankäytölliset ja ympäristölliset vaikutusten arvioinnit, ja tekniset tarkastelut pääpiirustusten ja ennakkoselvitysten pohjalta. Toimenpideluvan yhteydessä ei tarkastella teknisiä ominaisuuksia, vaan ne jäävät viranomaisvalvonnan ulkopuolelle ja toteuttajan vastattaviksi (Ympäristöministeriö, 2014).

Lupapäätökseen voidaan ottaa tarpeelliset **määräykset**, jotka voivat koskea rakennustyön tai toimenpiteen suorittamista ja niistä mahdollisesti aiheutuvien haittojen rajoittamista (MRL 141 §). Rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennusluvassa, aloituskokouksessa tai erityisestä syystä rakennustyön aikana laadittavaksi ja toimitettavaksi rakennushankkeen laadun tai laajuuden vuoksi tarpeellisia **erityissuunnitelmia** (MRL 134 a §). Eräiden erityissuunnitelmien sisällöstä ja esitystavasta on annettu tarkemmat määräykset ympäristöministeriön asetuksessa rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä (216/2015). Rakennusvalvontaviranomainen voi myös edellyttää rakennusluvassa tai aloituskokouksen perusteella rakennushankkeeseen ryhtyvältä erillistä **laadunvarmistusselvitystä** toimenpiteistä rakentamisen laadun varmistamiseksi, jos rakennushanke tai osa siitä on erittäin vaativa (MRL 121 a §).

Lupapäätös toimitetaan hakijalle sekä päätös tai sen jäljennös toimitetaan lisäksi asetuksella säädettäville viranomaisille ja niille, jotka ovat sitä huomautuksessa tai erikseen pyytäneet (MRL 142 §). Rakennusluvassa myöntämisen yhteydessä hyväksytään pääpiirustukset, joita noudatetaan rakentamisessa (MRL 134 §). Lupapäätös saa lainvoiman, kun säädetty muutoksenhaku-aika on kulunut umpeen ja lupapäätöksestä ei ole haettu oikaisua tai valitettu.

3.2 Rakennustyön suoritus ja sen valvonta

Rakentamisen aloitus

Lupaviranomainen voi perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, antaa oikeuden rakennustyön tai muun toimenpiteen suorittamiseen osaksi tai kokonaan ennen kuin lupaa koskeva päätös on saanut lainvoiman (*aloittamisoikeus*) (MRL 144 §). Lupaa tai ilmoitusta edellyttävästä rakennustyöstä on ennen sen aloittamista tehtävä aloittamisilmoitus rakennusvalvontaviranomaiselle. Rakennustyötä ei saa aloittaa ennen kuin vastaava työnjohtaja ja tarvittaessa erityisalan työnjohtaja on hyväksytty. (MRL 149 c §) Vastaavasta työnjohtajasta ja erityisalojen työnjohtajista, tehtävien vaativuusluokista ja kelpoisuusvaatimuksista on määrätty MRL 122 §:ssä. Vastaavan työnjohtajan tehtävistä on määrätty myös MRA 73 §:ssä. Rakennuslupaa edellyttävässä rakennustyössä on oltava rakennustyötä johtava vastaava työnjohtaja. Toimenpidelupaa edellyttävässä rakennustyössä vastaava työnjohtaja on oltava vain silloin, kun se on rakennettavan kohteen käytön aikaiseen turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvien syiden taikka maiseman ja ympäristönäkökohtien vuoksi välttämätöntä (MRL 122 §).

Aloittamisilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos ennen rakennustyön aloittamista pidetään rakennusvalvontaviranomaisen rakennusluvassa määräämä aloituskokous. Aloituskokouksessa todetaan ja merkitään pöytäkirjaan rakennushankkeeseen ryhtyvää koskevat velvoitteet, suunnittelun ja rakennustyön keskeiset toimijat ja heidän

tarkastustehtävänsä, viranomaiskatselmukset ja -tarkastukset sekä muut selvitykset ja toimenpiteet rakentamisen laadusta huolehtimiseksi. Aloituskokouksessa sovittuja menettelyitä on noudatettava rakennustyössä. (MRL 121 §)

Rakennustyö katsotaan aloitetuksi, kun aloitetaan rakennuksen perustuksen valutyöt tai perustukseen kuuluvien rakennusosien asentaminen. Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä rakennustyö katsotaan aloitetuksi, kun ryhdytään rakenteiden tai rakennusosien purkamiseen tai rakentamiseen. (MRL 149 c §)

Suunnitelmat ja niistä poikkeamiset rakennusvaiheessa

Jos rakennusvalvontaviranomainen on määrännyt toimitettavaksi *erityissuunnitelman*, rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että suunnitelma toimitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle, ennen kuin ryhdytään työvaiheeseen, jota suunnitelma koskee. (MRL 134 a §) Suositeltavaa kuitenkin on, että erityissuunnitelma toimitetaan rakennusvalvontaviranomaiselle mahdollisuuksien mukaan jo rakennuslupahakemuksen yhteydessä tai muutoin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa (Ympäristöministeriö, 2015b).

Käytännössä rakennushankkeeseen tarvittavat toteutussuunnitelmat eivät ole kaikki vielä valmiina rakennuslupaa myönnettäessä ja rakentamista aloitettaessa. Lisäksi rakennustyön kuluessa voidaan huomata tarpeita muuttaa suunnitelmia.

Mikäli suunnitelmasta on tarvetta poiketa rakennustyön aikana, rakennustarkastajan tehtäviä hoitava viranhaltija voi antaa suostumuksen poiketa lupapäätöksessä hyväksytyistä suunnitelmista, jos poikkeaminen ei merkitse luvan merkittävää muuttamista eikä vaikuta naapurien asemaan. Muutoksen sisältö ja siihen suostumuksensa antaneen viranhaltijan nimi on merkittävä hyväksytyihin suunnitelmiin. Muutettu suunnitelma on toimitettava pyydettyä rakennusvalvontaviranomaiselle. Rakennustyön aikana erityissuunnitelmiin tehdyt merkittävät muutokset on toimitettava erityissuunnittelijan allekirjoittamina rakennusvalvontaviranomaiselle ennen kyseessä olevien työvaiheiden aloittamista. Jos lupapäätöksessä hyväksytyistä suunnitelmista poikkeaminen merkitsee luvan olennaista muuttamista tai vaikuttaa naapurien asemaan sen laatu ja lupaharkintaa koskevat säännökset huomioon ottaen, suunnitelmasta poikkeamiselle on haettava rakennusvalvontaviranomaiselta lupa. (MRL 150 e §) Tällaisia muutoksia ovat esimerkiksi rakennuksen laajentaminen, merkittävä korkeusaseman muutos ja pihajärjestelyjen muutokset tonttien rajalla. Vähäiset poikkeamiset, kuten sisätilojen muutokset, vähäiset julkisivumuutokset ja vähäiset muutokset pihajärjestelyissä, eivät vaadi lupaa rakennusvalvontaviranomaiselta. (Ympäristöministeriö, 2015b)

Katselmukset ja tarkastukset rakentamisen aikana

Rakennustyön viranomaisvalvonta kohdistetaan viranomaisen päättämässä työvaiheissa ja laajuudessa rakentamisen hyvän lopputuloksen kannalta merkittäviin seikkoihin. Viranomaisvalvonnan tarkoituksena on ennen kaikkea ennaltaehkäistä rakennusvirheitä sekä tukea käytäntöjä, joilla edistetään hyvää rakennustapaa. Viranomaisvalvonta ei ole kaiken kattavaa, eikä sillä pystytä eikä ole tarkoitus varmistaa, että rakennustyö tehdään kaikilta osin oikein. Lopullinen vastuu rakentamisen kelvollisuudesta on rakennushankkeeseen ryhtyvällä itsellään. (MRL 149 §) (Ympäristöministeriö, 2015b)

Rakennusvalvontaviranomainen voi rakentamista koskevassa luvassa määrätä **viranomaiskatselmusten** toimittamista, jos se on tarpeen rakennustyön valvomiseksi. Lain mukaan mahdollisia katselmuksia ovat seuraavat: pohja-, sijainti-, rakenne- sekä lämpö-, vesi- ja ilmanvaihtolaitteiden katselmus. Katselmuksen toimittava viranhaltija selvittää, onko tehty tiettyyn rakennustyövaiheeseen kuuluvat toimenpiteet, tarkastukset ja selvitykset sekä havaittujen epäkohtien tai puutteiden johdosta edellytetyt toimenpiteet. (MRL 150 §)

Rakennusvalvontaviranomainen voi katselmusten lisäksi määrätä tehtäväksi myös **viranomaistarkastuksia**, jos se on tarpeen lupamääräysten, suunnitelmien tai rakentamista koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi. Tarkastuksista määrätään rakentamista koskevassa luvassa, aloituskokouksessa tai erityisestä syystä rakennustyön aikana. (MRL 150 a §) Tarkastus on katselmusta joustavampi siinä mielessä, että sen käyttöä ei ole säännöksessä rajattu vain tiettyihin rakennus- tai työvaiheisiin. Tarkastus voikin kohdistua esimerkiksi johonkin rakentamisen yksityiskohtaan tai erityissuunnitelman toteutumisen valvontaan. (Ympäristöministeriö, 2015b)

Jos viranomaiskatselmus tai -tarkastus antaa aihetta huomautukseen, katselmuksen toimittaneen viranhaltijan on kirjallisesti määrättävä tarvittavista toimenpiteistä ja määräajasta epäkohdan tai virheen poistamiseksi tai korjaamiseksi (MRL 150 – a §). Katselmusten ja tarkastuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole yksityiskohdissaan tarkastaa tai taata rakentamisen kelvollisuutta. (Ympäristöministeriö, 2015b)

Rakennusvalvonta pystyy osaltaan edistämään rakentamisen laatua muun muassa pitämällä oikeat - ja oikea-aikaiset katselmukset rakennustyömaalla. Voimavarojen niukentuessa saatetaan pitää vain välttämättömimmät katselmukset. Näissä tapauksissa viranomaiskatselmuksiin ja -tarkastuksiin liittyvä lisäarvo jää käyttämättä. (Ympäristöministeriö, 2014)

Rakennusvalvontaviranomainen voi hakemuksesta sallia, että rakennushankkeeseen ryhtyvä tai hänen palveluksessaan oleva asiantuntija tarkastaa rakennustyön suunnitelmanmukaisuuden. **Asiantuntijatarkastuksen** tekijällä on oltava tarkastuksen tekemiseen tarvittava koulutus ja kokemus. Tarkastus on merkittävä 150 f §:n mukaiseen rakennustyön tarkastusasiakirjaan. Rakennusvalvontaviranomaisen hyväksymä asiantuntijatarkastus täydentää rakennustyönaikaista viranomaisvalvontaa. (MRL 150 b §)

Rakennusvalvontaviranomainen voi lupahakemusta käsitellessään tai rakennustyön aikana vaatia riippumattoman ja pätevän asiantuntijan lausunnon eli **ulkopuolisen tarkastuksen** siitä, täyttääkö suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen sille säädetyt vaatimukset. Lausunto voidaan vaatia, jos rakentamisessa käytetään sellaisia rakennuksen turvallisuuteen, terveellisyyteen tai pitkäaikaiskestävyyteen merkittävästi vaikuttavia suunnittelu- ja toteutusmenetelmiä tai tuotteita, joiden toimivuudesta ei ole yleisesti varmuutta tai aikaisempaa kokemusta. Ulkopuolista tarkastusta voidaan vaatia myös: 1) jos rakentamisessa havaitaan tai epäillään tapahtuneen virhe tai laiminlyönti, jonka vaikutuksia tai korjaamista ei voida luotettavasti arvioida tai toteuttaa ilman ulkopuolista tarkastusta; 2) jos korjaus- ja muutostyössä havaitaan vaurioita ja rakenteita, joita ei ole suunnitelmissa huomioitu. (MRL 150 c §)

Rakennustyömaalla on lisäksi ylläpidettävä **rakennustyöntarkastusasiakirjaa**, johon rakennusluvassa tai aloituskokouksessa sovittujen rakennusvaiheiden vastuuhenkilöiden sekä työvaiheita tarkastaneiden on varmennettava tekemänsä tarkastukset ja johon on

merkittävä perusteltu huomautus, jos rakennustyö poikkeaa rakentamista koskevista säännöksistä (MRL 150 f §). Yleensä tarkastusasiakirjaan merkitään ainakin rakennuksen turvallisuuden, terveellisyyden ja pitkäaikaiskestävyyden kannalta keskeiset tarkastukset, kantavien rakenteiden keskeisten ratkaisujen toteuttamisen liittyvät tarkastukset sekä rakennustyön aikaisen kosteuden haitallisten vaikutusten ehkäisemiseen ja rakennuksen kuivatuksen varmistamiseen liittyvät tarkastukset (Ympäristöministeriö, 2015b).

Rakennusvalvontaviranomainen voi hakemuksesta antaa rakennushankkeeseen ryhtyvälle luvan **rakennuttajavalvontaan**, jos voidaan olettaa, että rakentaminen toteutetaan rakennusluvan ja rakentamisesta koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti ilman viranomaisvalvontaa. Rakennuttajavalvonta on menettely, jossa rakennushankkeeseen ryhtyvä valvoo rakennustyötä kokonaan tai osittain itse hyväksytyin valvontasuunnitelman mukaisesti. Asuinrakennuksen rakentamisessa lupaa rakennuttajavalvontaan ei saa antaa. Rakennuttajavalvonta ei supista kuitenkaan rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaa. Loppukatselmus on aina toimitettava rakennuttajavalvonnasta huolimatta. (MRL 151 §) Käytännössä rakennuttajavalvontaa on sovellettu lähinnä suurten tuotantolaitosten ja liiketilojen rakentamisessa. (Ympäristöministeriö, 2015b)

Rakennusvalvontaviranomainen voi edellyttää erittäin vaativassa rakennushankkeessa **erityismenettelyä**. Erityismenettelyä voidaan edellyttää, jos kohteeseen liittyy erityinen riski siitä, että rakenteellisen turvallisuuden, paloturvallisuuden, terveellisyyden tai rakennusfysikaalisen toimivuuden vaatimuksia ei saavuteta tai että kulttuurihistoriallisia arvoja menetetään. Erityismenettelytoimenpiteitä ovat mm. laadunvarmistusselvitys (MRL 121 a §), asiantuntijatarkastus (MRL 150 b §), ulkopuolinen tarkastus (MRL 150 c §). Erityismenettelyä voidaan vaatia uuden rakennuksen rakentamisessa sekä rakennuksen korjaus- tai muutostyössä. Lisäksi rakennusvalvontaviranomainen voi erityismenettelyä koskevassa päätöksessä määrätä, että rakennushankkeeseen ryhtyvä ja rakennuksen omistaja seuraavat olennaisten teknisten vaatimusten toteutumista erityismenettelyn kohteena olevien rakenteiden tai rakennuksen ominaisuuksien osalta rakennuksen käytön aikana. Rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä erityismenettelystä rakennusluvassa taikka aloituskokouksessa tai erityisestä syystä rakennustyön aikana. (MRL 150 d §)

Erityismenettelyä sovelletaan sellaisissa uudis-, korjaus- ja muutusrakennushankkeissa, missä suunnittelun, rakentamisen tai käytönaikainen virhe voi aiheuttaa suuronnettomuuden vaaran. Tyypillisiä korkean riskitasoluokan hankkeita ovat muun muassa koulut, urheilu- ja uimahallit, kylpylät, katsomot, kokousrakennukset, kauppahallit ja -keskukset, liike-, toimisto- ja teollisuusrakennukset. Erityismenettely voi kohdistua koko hankkeeseen tai vain tiettyyn rakennejärjestelmään tai rakenneosaan. Erityismenettelyä voidaan soveltaa myös muun kuin rakenteellisen turvallisuuden varmistamiseen, kuten esimerkiksi rakennuksen paloturvallisuuden varmistamiseen tai erittäin vaativan merenrantarakentamisen rakennusfysiikan onnistumiseen. Erityisen riskin sisältäviä hankkeita voivat olla myös kulttuurihistoriallisesti ja rakennustaiteellisesti arvokkaat rakennukset. (Pääkaupunkiseudun rakennusvalvonnat, 2010) (Ympäristöministeriö, 2015b)

Rakennuksen valmistuminen

Rakennusta tai sen osaa ei saa ottaa käyttöön ennen kuin rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt sen **loppukatselmuksessa** käyttöön otettavaksi. Loppukatselmus voidaan toimittaa, kun rakennushankkeeseen ryhtyvä on ilmoittanut rakennusvalvontaviranomaiselle, että MRL 153 §:ssä määrätyt toimet on tehty. Muun muassa muihin lakeihin perustuvat ja rakennuksen käyttöturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavat tarkastukset ja niissä vaaditut toimenpiteet tulee olla tehtynä ennen loppukatselmusta. (MRL 153 §) Näitä muuhun lainsäädäntöön perustuvia tarkastuksia ovat esimerkiksi väestönsuoja-, palo-, sähkö- ja hissitarkastukset sekä öljylämmityslaitteiden tarkastukset (Ympäristöministeriö, 2015b).

Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä loppukatselmuksessa on yleisen edun kannalta omalta osaltaan valvoa myönnetyn rakennusluvan mukaisen lopputuloksen toteutumista, ja rakennusluvassa, aloituskokouksessa tai rakennustyön aikana asetettujen vaatimusten sekä rakentamista koskevien säännösten ja määräysten täyttymistä. Rakennusvalvontaviranomaisen on laadittava loppukatselmuksesta pöytäkirja (MRL 153 §). Pöytäkirjan sisällöstä ei ole säännöksiä. Yleensä loppukatselmuspöytäkirjaan kirjataan ainakin katselmuksen kohde ja katselmuksen tulos, kuten käyttöönhyväksytty rakennus tai rakennuksen osa, sekä mahdolliset huomautukset ja tiedot mahdollisista poikkeamisista verrattuna suunnitelmaan. (Ympäristöministeriö, 2015b).

Asuinrakennuksen loppukatselmuksen yhteydessä rakennusvalvontaviranomaisen on todettava, onko sille toimitettu todistus asuntokauppalaisissa (843/1994) tarkoitetusta suorituskyvyttömyysvakuudesta (MRL 153 b §).

Rakennuksen käytön aikainen kunnossapito kuuluu rakennusvalvontaviranomaisen suorittaman ns. jatkuvan valvonnan piiriin. Rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset, eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Rakennus ja sen energiahuoltoon kuuluvat järjestelmät on pidettävä sellaisessa kunnossa, että ne rakennuksen rakennustapa huomioon ottaen täyttävät energiatehokkuudelle asetetut vaatimukset. Rakennuksen omistajan on seurattava rakennuksen kantavuuden kannalta keskeisten rakenteiden kuntoa. Jos rakennuksen kunnossapitovelvollisuus laiminlyödään, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen korjattavaksi tai sen ympäristön siistittäväksi. Jos rakennuksesta on ilmeistä vaaraa turvallisuudelle, tulee rakennus määrätä purettavaksi tai kieltää sen käyttäminen. Ennen korjauskehotuksen antamista rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen omistajan esittämään rakennusta koskevan kuntotutkimuksen terveellisyyden tai turvallisuuden johdosta ilmeisen välttämättömien korjaustoimenpiteiden selvittämiseksi. (MRL 166 §)

4 ARVIOINNISSA KÄYTETTY AINEISTO

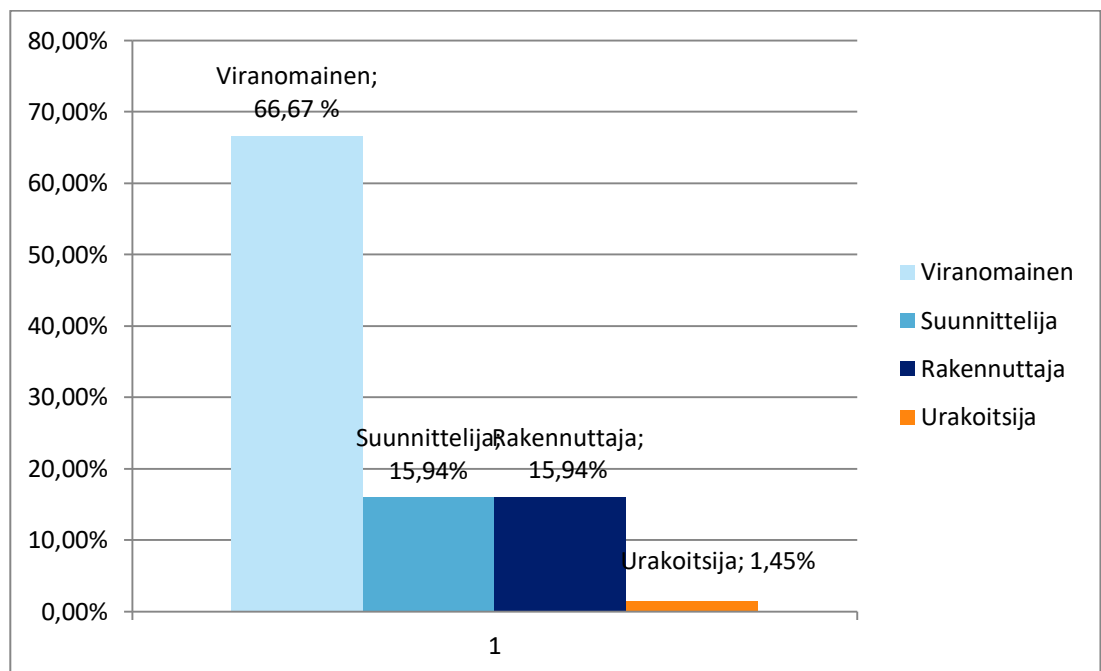
Arvioinnin aineisto koostuu kyselyaineistosta ja asiantuntijoiden haastatteluista. Haastatteluiden ja kyselyn kohderyhmänä ovat olleet rakennusvalvontaviranomaiset sekä rakennusvalvonnan käyttäjät. Rakennusvalvonnan palveluiden käyttäjät ovat aineiston keräämisessä rajattu ammattimaisiin, usein rakennusvalvonnan palveluja käyttäviin, ryhmiin. Haastatellut asiantuntijat ovat Porin rakennusvalvontapäällikkö Matti Karjanoja, Valvontakonsultit Oy Juuso Hämäläinen, SAFA Henna Helander,

Bonava Oy Matti Kuronen, Kuntaliitosta lakimies Minna Mättö ja kehittämisspäällikkö Anne Jarva, Kangasalan elinympäristöjohtaja Sirkku Malviala sekä Oulun rakennusvalvonnan johtaja Pekka Seppälä. Pöyryltä asiantuntijoina ovat toimineet mm. arkkitehdit Pekka Pennanen ja Liisa Palén-Alopaeus. Kyselyssä ja haastatteluissa aihetta lähestyttiin erityisesti rakennusvalvonnan kehittämisen näkökulmasta.

Internet -kysely toteutettiin tammikuussa 2019. Kyselyn avulla pyrimme tavoittamaan ne toimijat, jotka työskentelevät rakennusvalvonnoissa tai käyttävät rakennusvalvonnan palveluita. Tietoa kyselystä välitettiin Kuntaliiton ylläpitämän rakennusvalvonnan ammattilaisille suunnatun sähköpostilistan avulla sekä RIL:n, RAKLI:n, RTY:n ja SAFA:n jäsenistötiedotteilla. Vastauksia saatiin yhteensä 135 kpl. Vastaaajista 92 kpl identifioitiin viranomaisrooliin, 22 kpl suunnittelijaksi, 22 kpl rakennuttajaksi ja 2 kpl urakoitsijaksi. Viranomaisten kattavuus on noin 10 %, kun arvioidaan, että rakennusvalvontojen asiantuntijatehtävissä toimii yhteensä noin 1000 henkilöä. Vastausprosenttia voidaan pitää melko hyvänä. Rakennusvalvontojen palveluja käyttävien kokonaismäärä on 46 kpl

Taulukko 1 Vastaaajien ammatillinen tausta

	N	%
Viranomainen	92	66,7
Suunnittelija	22	15,9
Rakennuttaja	22	15,9
Urakoitsija	2	1,5
<i>Yhteensä</i>	<i>138</i>	<i>100,0</i>



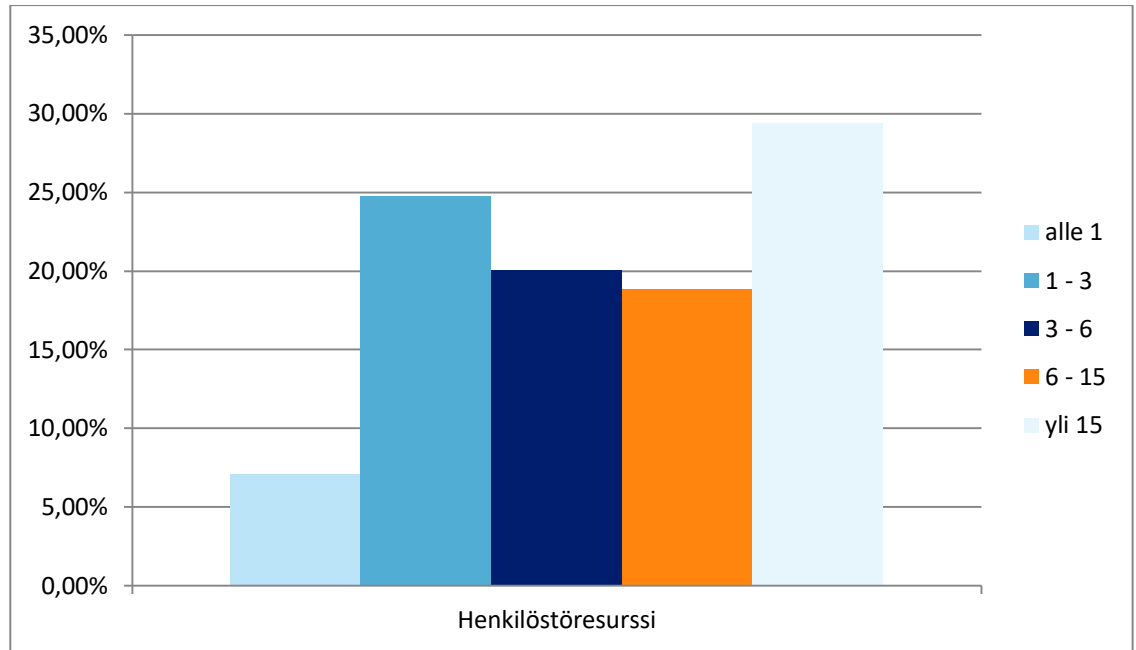
Kysely oli alueellisesti kattava. Maakunnallisesti kyselyyn osallistui henkilöitä kaikkialta muualta paitsi Ahvenanmaan ja Pohjanmaan maakunnista. Jakauma oli väestömäärää vastaava. Vastanneet painottuivat suurimpiin kaupunkeihin, mutta merkittävä osa kyselyyn vastanneista tuli myös pienemmistä kaupungeista ja kunnista.

Taulukko 2 Vastajien toiminta-alueen koko

Seutu	yli 50 000		25 001 - 50 000		12 001 - 25 000		6000- 12 000		alle 6000	
Yhteensä	57,25 %	75	10,69 %	14	14,50 %	19	9,92 %	13	7,63 %	10

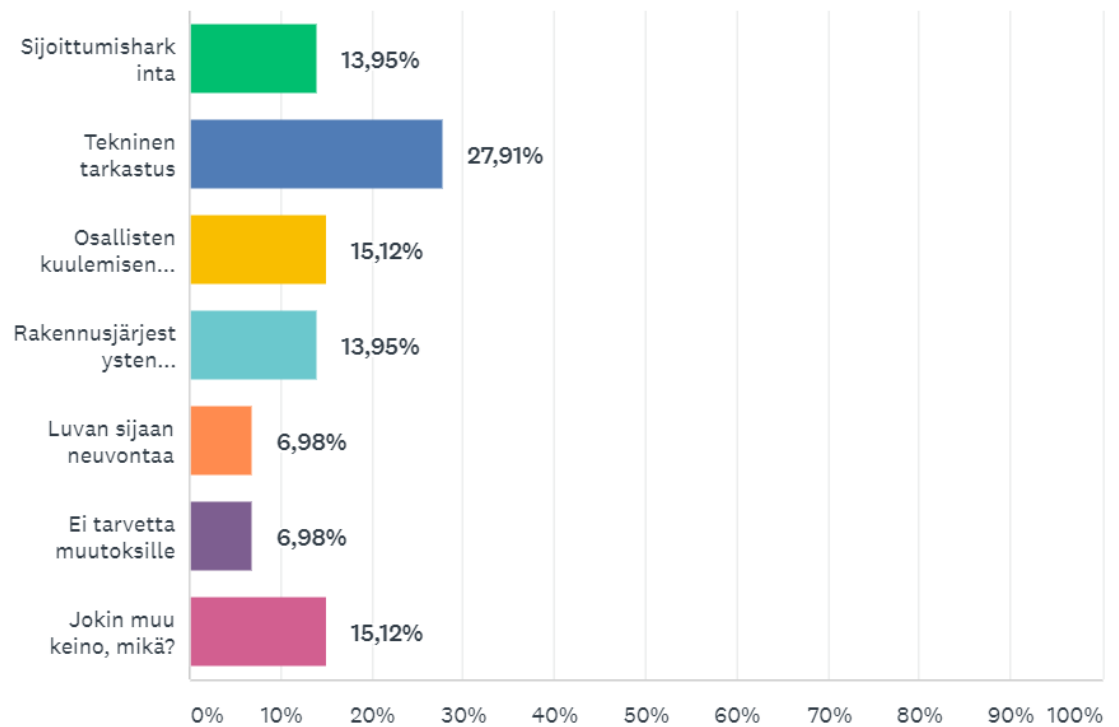
Taulukko 3 Vastajien maakunnat

	N	%	Väestö-osuus (2017)
Uusimaa	47	36	30 %
Varsinais-Suomi	12	9	9 %
Satakunta	4	3	4 %
Kanta-Häme	6	5	3 %
Pirkanmaa	13	10	9 %
Päijät-Häme	1	1	4 %
Kymenlaakso	1	1	3 %
Etelä-Karjala	1	1	2 %
Etelä-Savo	2	2	3 %
Pohjois-Savo	8	6	4 %
Pohjois-Karjala	1	1	3 %
Keski-Suomi	13	10	5 %
Etelä-Pohjanmaa	3	2	3 %
Pohjanmaa	0	0	3 %
Keski-Pohjanmaa	3	2	1 %
Pohjois-Pohjanmaa	11	9	7 %
Kainuu	1	1	1 %
Lappi	2	2	3 %
Ahvenanmaa	0	0	1 %
<i>Koko maa</i>	<i>129</i>	<i>100</i>	<i>100 %</i>

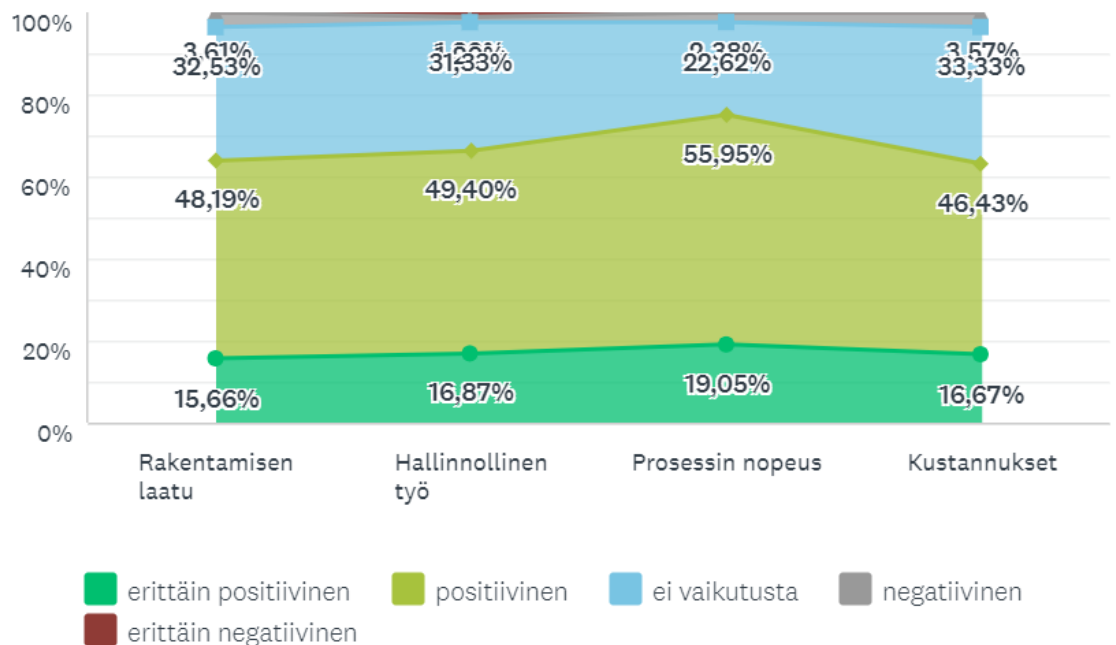
Kuva 1 Vastaajien edustamien rakennusvalvontojen henkilöstöresurssi


4.1 Kyselyaineisto

Kyselyn lähtökohtana oli kartoittaa lupamenettelyn muutosten mielekkyyttä rakennusvalvontatoiminnan kehittämisessä. Kysyttäessä sekä rakennusvalvontaviranomaisilta että palveluiden käyttäjiltä, lupamenettelyn muutos tunnistettiin keinoksi rakennusvalvonnan toiminnan kehittämisessä. Lupamenettelyn uudistukset eivät kuitenkaan nousseet toisia kyselyssä esitettyjä keinoja huomattavasti merkittävämmäksi. Kyselyssä esitetyistä keinoista teknisen lupaharkinnan ja valvonnan erottaminen omaksi kokonaisuudekseen sai kuitenkin eniten kannatusta. Myös analysoitaessa keinojen vaikuttavuutta lupamenettelyn, muutos nähtiin toimenpiteenä millä olisi saavutettavissa prosessia tehostavia vaikutuksia. Vaikuttavuutta tarkasteltaessa samanaikaisesti noin kolmasosa vastaajista oletti, ettei lupamenettelyn muuttamisella saada toimintaa tehostavia vaikutuksia aikaan. Vaikuttavuuden näkökulmasta erityisesti prosessien kestoon uskottiin olevan mahdollista vaikuttaa eri tehostamistoimenpiteillä. Vastauksia arvioitaessa täytyy huomata, että toimenpiteet tai muutokset eivät ole toisiaan poissulkevia.



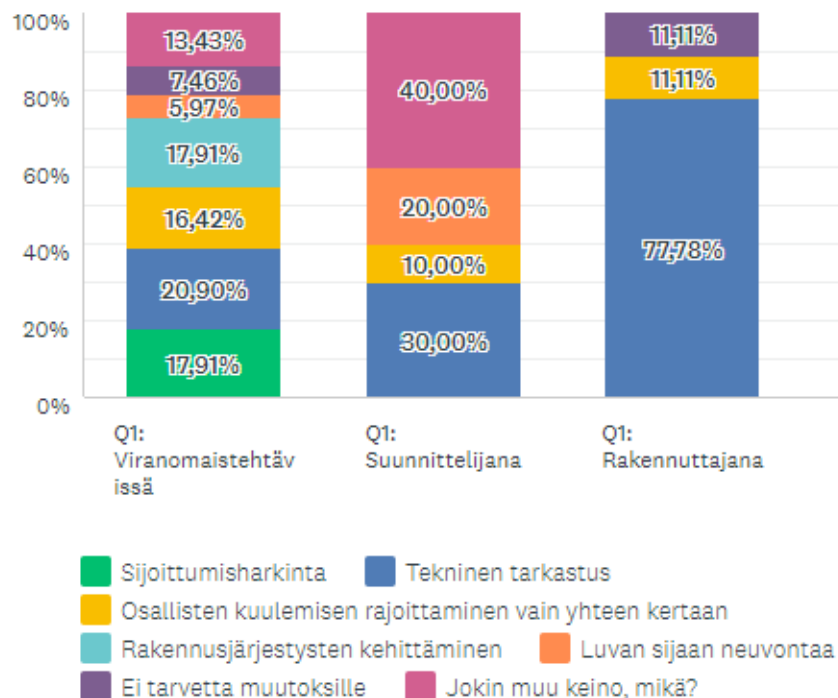
Kuva 2 Vastaajien näkökulmasta rakennuslupaprosessin tehostamisen välineet (n=86)



Kuva 3 Vastaajien näkökulmasta keinojen vaikuttavuus (n=84)

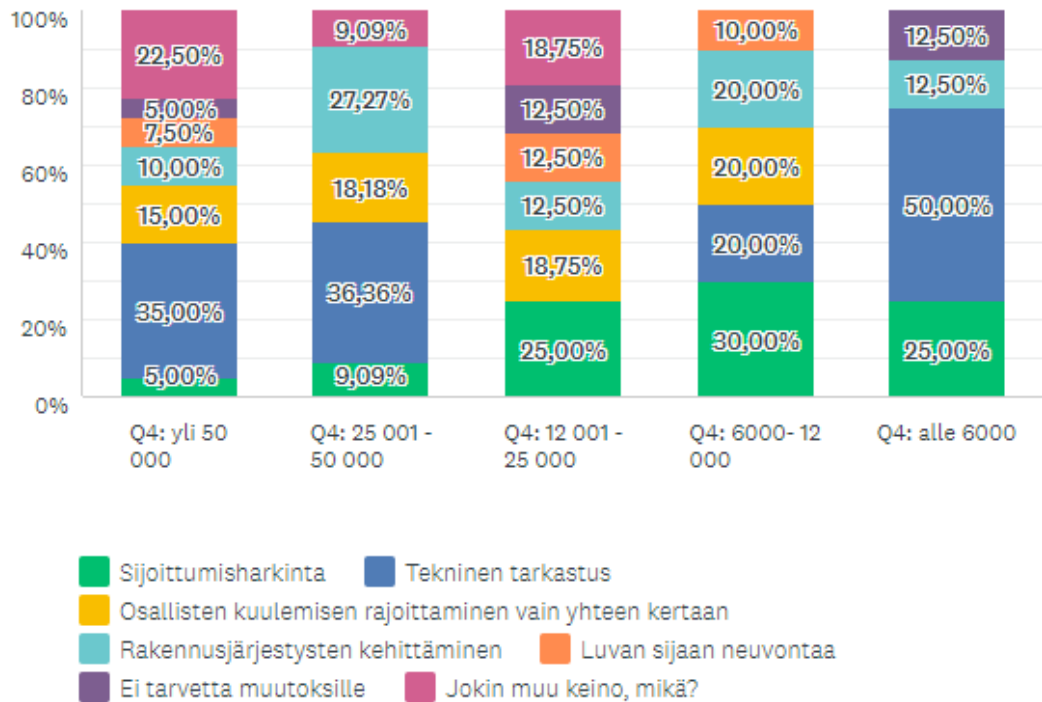
Jakaumassa eri toimenpiteiden välillä ei ole huomattavaa eroa. Tämä kertoo, että toimintatapoja voidaan kehittää laajalla rintamalla ja myös lupamenettelyä kehittämällä voidaan saavuttaa toimintaa tukevia vaikutuksia. Erityisesti rakennusluvan sujuvoittamista ja prosessin keston oletettiin olevan mahdollista vaikuttaa yhtenä menetelmänä myös muutoksilla lupamenettelyyn.

Tuloksia tarkasteltiin myös suhteessa vastaajien ammatilliseen taustaan ja kuntakokoon. Viranomaiset tunnistivat kehittämistoimenpiteitä laajemmalla skaalalla kuin rakennusvannan palveluiden käyttäjät. (Kuva 4) Lupamenettelyn uudistaminen tunnistettiin vahvasti kaikissa ryhmissä yhtenä kehittämisen kohteena. Erityisesti teknisen tarkastuksen ja harkinnan nähtiin olevan kokonaisuus jota voitaisiin tehostaa. Huomion arvoista on, että rakennuttajat pitivät lupamenettelyn muutosta teknisen lupaharkinnan osalta tavoiteltavana kehittämistoimenpiteenä.



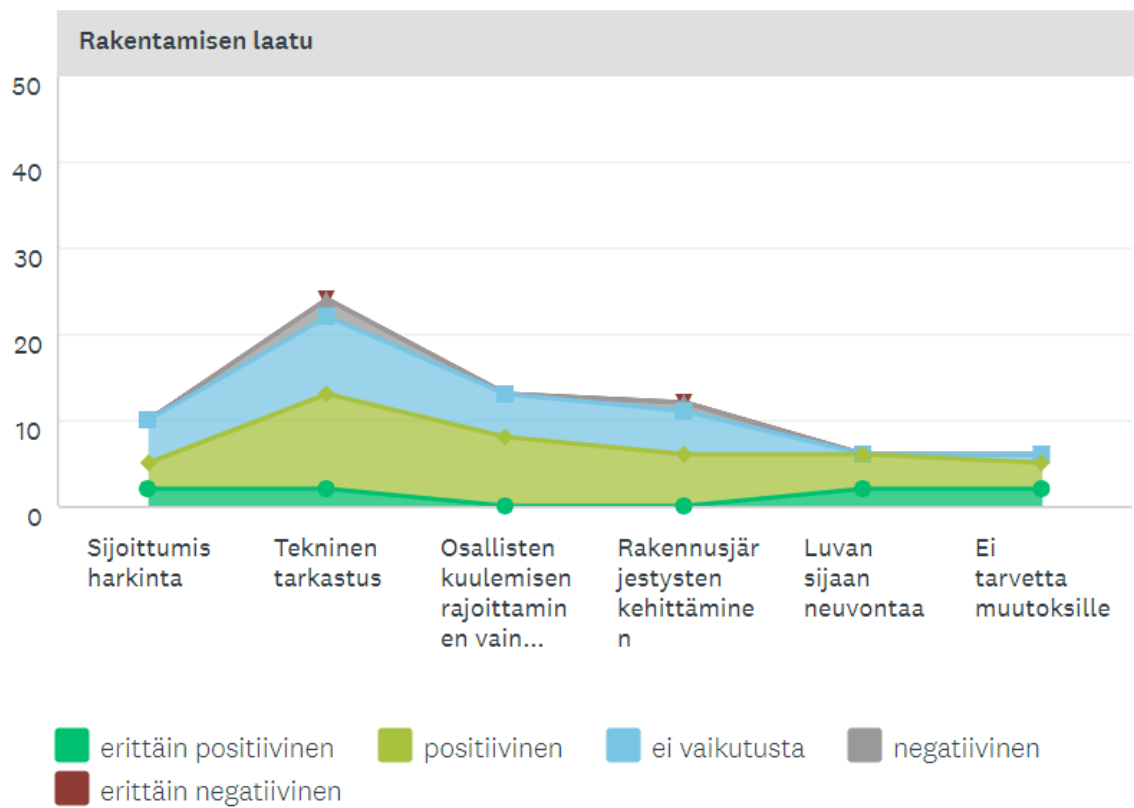
Kuva 4 Ammatillisen taustan mukaan suosituimmat tehostamistoimenpiteet (n=86)

Kuntien suuruusluokkaan ja rakennusvalvontojen kokoon suhteutettuna (Kuva 5) vastaukset näyttävät jakautuvan melko tasaisesti. Vastauksista on havaittavissa viranomaisten kontekstin, kuten rakentamisen määrän ja organisaatioiden kapasiteetin vaikutus. Kuntakoosta riippumatta lupamenettelyn muutos koettiin merkittävämmäksi uudistusmahdollisuudeksi. Erillisen teknisen lupaharkinnan nähtiin tehostavan toimintaa kuntakoosta riippumatta. Pienemmissä kunnissa ja kaupungeissa tunnistettiin myös erillisellä sijoittumisharkintamenettelyllä saavutettavan hyötyjä. Tämä todennäköisesti indikoi kunnan kapasiteetista vastata nykyisin rakennushankkeiden sijoittumisharkintaan ja maankäytönsuunnitteluun liittyvien kysymysten rakennusvalvonnoille asettamista haasteista tai esimerkiksi kaavoituksellisesta tilanteesta pienemmissä kunnissa.

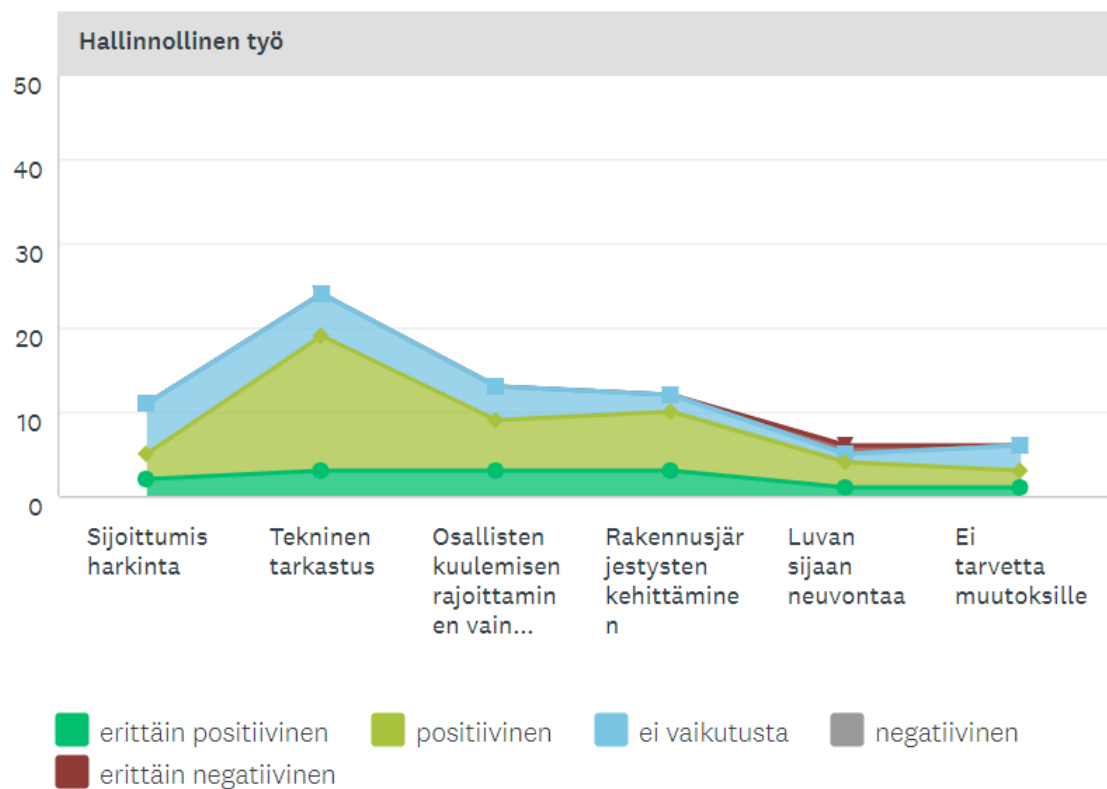


Kuva 5 Kuntakoon mukaan suosituimmat tehostamistoimenpiteet (n=85)

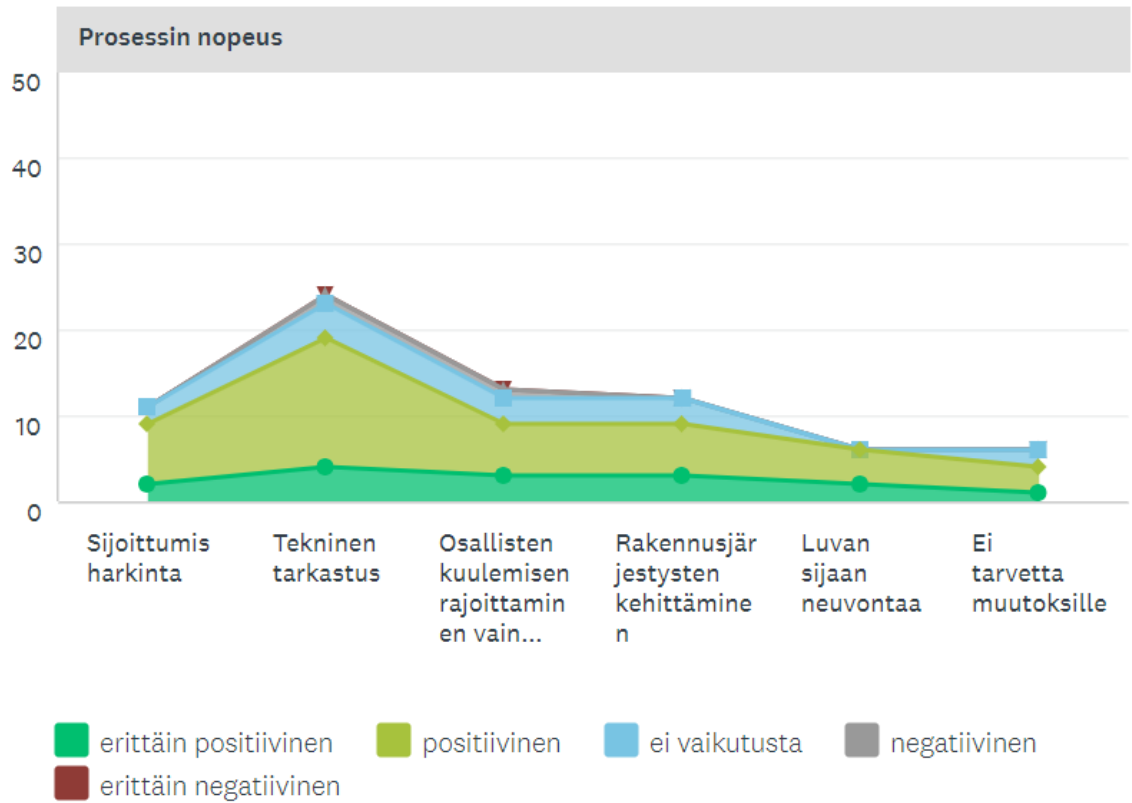
Kyselyssä arvioitiin myös kehitystoimenpiteiden vaikuttavuutta. Vaikutuksia arvioitiin suhteessa rakentamisen laatuun, hallinnolliseen työhön (julkinen ja yksityinen), prosessin keston ja kustannuksiin. Ymmärrettävästi kysymyksen asettelusta johtuen vastaajien valitsemilla vaihtoehdoilla ei tunnistettu olevan juurikaan negatiivisia vaikutuksia. Vastaajat kuitenkin tunnistivat, jos kehittämistoimenpiteellä ei ole johonkin rakentamisprosessin laatutekijään parantavaa vaikutusta. Lupamenettelyn muutosten osalta nähtiin positiivisia vaikutuksia, mutta selkeästi tunnistettiin myös, että välttämättä työn määrään ei ainoastaan lupamenettelyä uudistamalla huomattavasti voida vaikuttaa. Toimintaa voidaan tehostaa ja prosesseja suoraviivaistaa, mutta työ on tehtävä joko julkisen valvonnan tarjoamana palveluna tai yksityisen toimesta. Vastauksista on pääteltävissä se, että viranomaiset ovat tunnistaneet lupamenettelyn muutoksen tarkoittavan pääosin uudenlaista työnjakoa rakennusvalvontojen ja kaavoitusviranomaisten välillä.



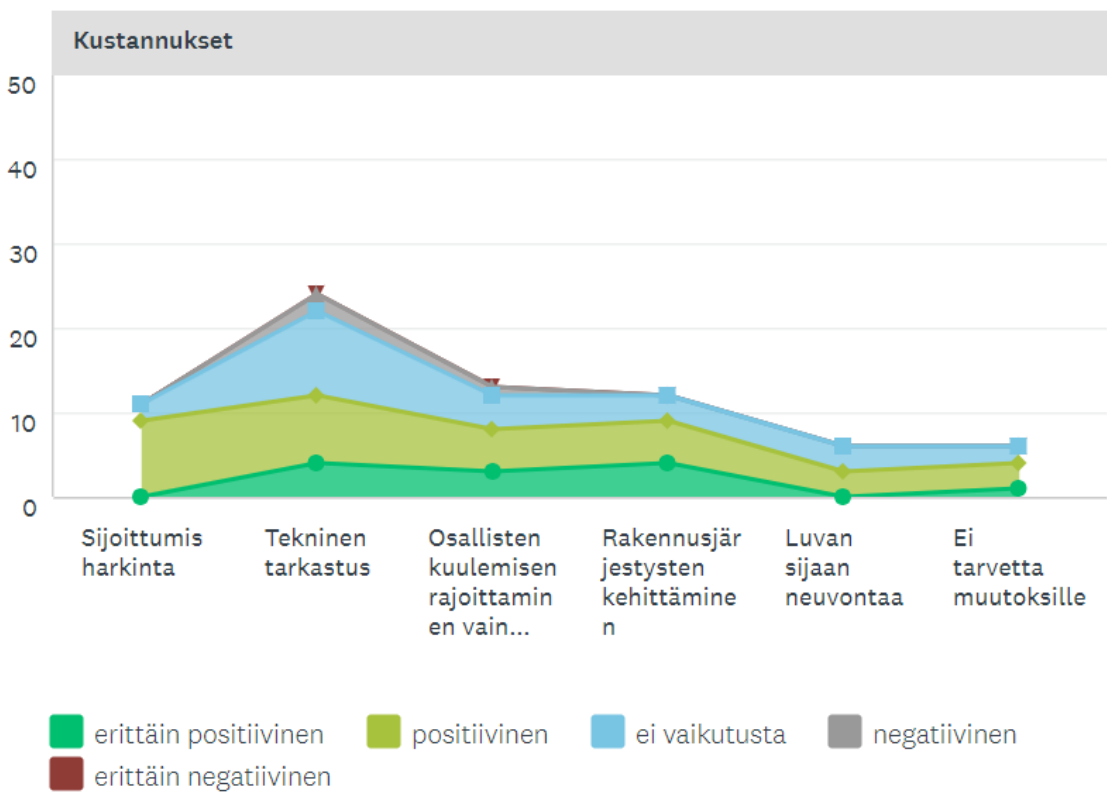
Kaavio 1 Eri keinojen vaikutusmahdollisuudet rakentamisen laatuun (n=72)



Kaavio 2 Eri keinojen vaikutusmahdollisuudet hallinnollisen työn määrään (n=72)



Kaavio 3 Eri keinojen vaikutusmahdollisuudet prosessin nopeuteen (n=72)

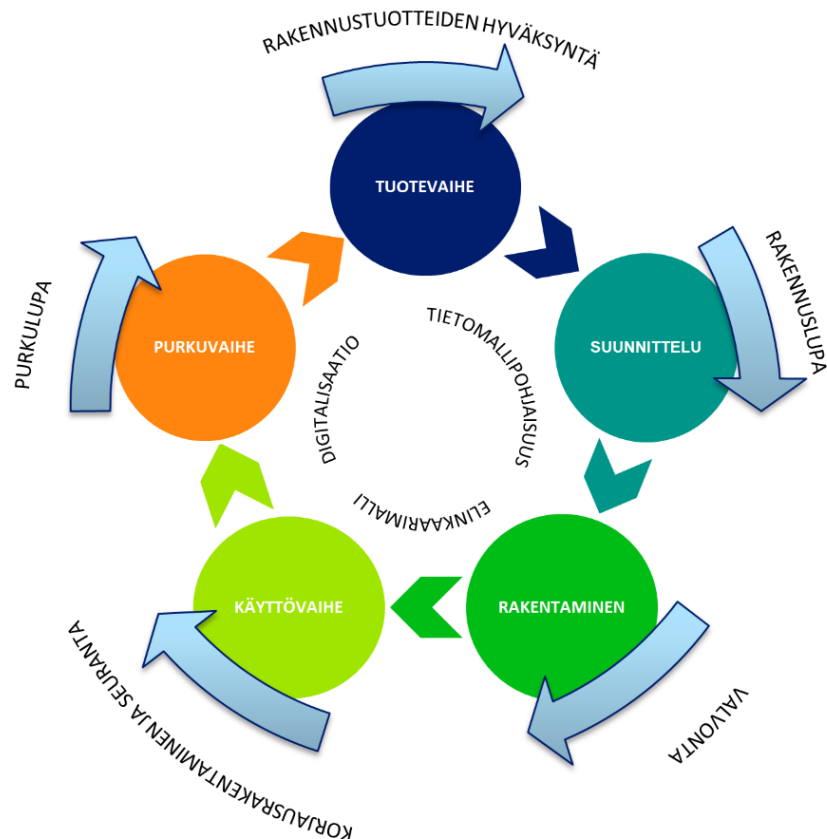


Kaavio 4 Eri keinojen vaikutusmahdollisuudet kustannustehokkuuteen (n=72)

5 VAIHTOEHTOINEN JÄRJESTELMÄ

Selvityksen tarkoituksena on selvittää rakennusvalvontojen ammattilaisten tai palveluiden käyttäjien näkemyksiä uudenlaisen lupamenettelyn mahdollisista vaikutuksista. Lähtökohdaksi tarkastelussa on otettu järjestelmä, jossa rakennuslupa on eritelty menettelyä kahdeksi selkeäksi kokonaisuudeksi. Ensimmäinen on rakentamisen sijoittumisharkintaan liittyvä rakennuslupa ja toinen rakentamisen teknisiin vaatimuksiin liittyvä rakennuslupa. Sijoittumisharkinnan eriyttäminen liittyy maankäytön ohjauksen mahdollisiin muutoksiin ja osittain kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänjaon työnjaolliseen selkeyttämiseen. Ajatuksena on, että nykyisin käytössä olevia eri lupamuotoja voitaisiin samalla vähentää ja rakentamisen suunnitteluprosessia näin joidenkin vaiheiden osalta suoraviivaistaa.

Ajatuksena on, että harkinnan eriyttämisellä on mahdollista poistaa suunnittelutarveratkaisut tai poikkeamispäätökset, jotka käytännössä tehtäisiin osana rakennuslupaprosessia sijoittumisharkintaan liittyvänä lupana. Mahdollisesti sijoittumisharkinnalla voitaisiin myös korvata joissakin rajatuissa tapauksissa kaavoitustarvetta. Rakennuslupaprosessi, joka aiemmin eri lupa- / kaavoitusvaiheineen on voinut muodostua monivaiheiseksi, voitaisiin nyt rakennuttajan näkökulmasta toteuttaa yhtenäisenä kokonaisuutena. Kyselyn ja haastattelun lähtökohtana ei ollut ottaa kantaa eri välineiden tai vaiheiden yksityiskohtiin, vaan selvittää onko kokonaisuuden kannalta kaksivaiheisella lupajärjestelmällä mahdollista saavuttaa asiantuntijoiden näkemyksen mukaan hyötyjä järjestelmän toimivuuden näkökulmasta.

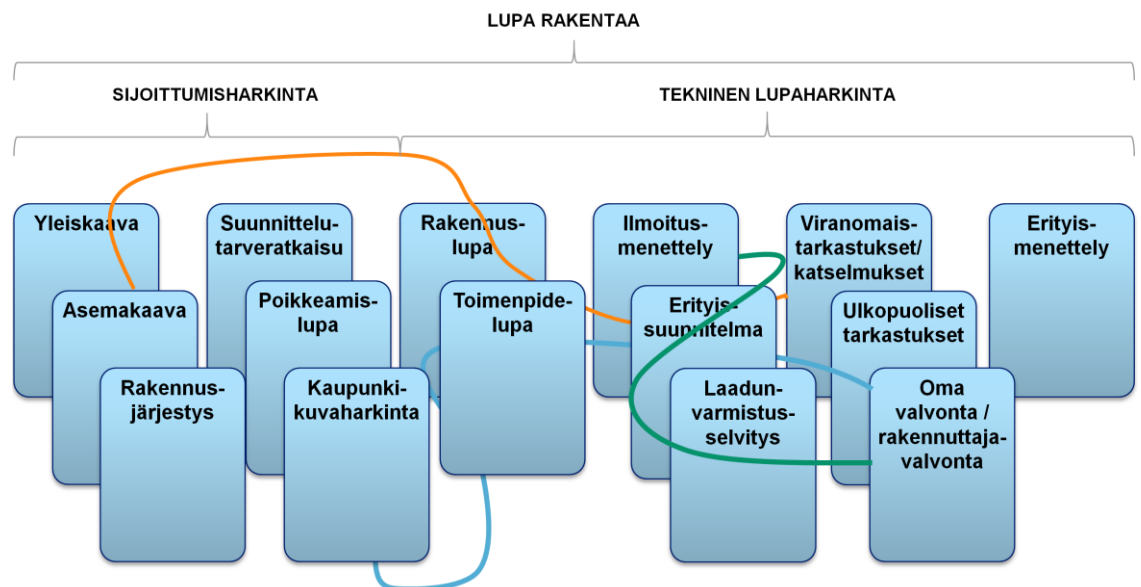


Kuva 6 Rakennuksen elinkaaren kehitystä tukeva lupamenettely rakennuksen eri vaiheissa (Pöyry 2019)

5.1 Kaksivaiheinen rakennuslupa

Asiantuntijoiden ja rakennusvalvojen näkemyksen mukaan nykyinen, vaiheittain toteutettavissa oleva rakennuslupaprosessi, on lähtökohtaisesti toimiva järjestelmä tukien rakennuttajaa ennakkovalvonnan hengessä rakennusprosessin aikana. Sekä rakennusvalvontojen asiakkaat että viranomaiset näkivät nykyinen lainsäädännöllinen pohja mahdollistaa joustavalla tavalla toimivan julkisen valvontaprosessin. Joustavuuden ja harkinnanvapauden vastapainona koettiin ongelmaksi lupajärjestelmän monipolvisuus ja myös harkinnan aiheuttamat erilaiset yksityiskohtien ja vaatimusten tulkintamahdollisuudet ja toimintamallit. Lupamenettelyn ja prosessin kulun ennakoitavuus oli sekä rakennusvalvontojen että asiakkaiden näkökulmasta tärkein prosessin ominaisuus sen tehokkaalle toteuttamiselle.

Kuva 7 Lupamenettelyn uudistaminen tulisi olla asiakaslähtöinen ja palvella rakennusprojektin laadukasta toteutusta. (Pöyry 2019)



Lupamenettelyn uudistamisella tunnistettiin olevan mahdollisuuksia etenkin maankäytön ohjaamisen ja rakentamisen nivelkohdissa sekä teknisen harkinnan osalta organisaatioiden resurssien kasvattamisessa. Osittain lupamenettelyn muutokset mahdollistavat uusia toimintatapoja julkisen valvonnan ja yksityisen hankevetöisen toiminnan vastuiden ja velvollisuuksien organisoimisessa. Kaikkien osapuolien näkemyksen mukaan julkisen päätöksenteon osuus on hankkeiden onnistumisen ja hyväksyttävyyden näkökulmasta tärkeää ja uudessakin lupamenettelyssä tämän tulee olla lupamenettelyn lähtökohta. Heijastellen nykyiseen lupakäytäntöön työn määrään tai sisällöllisesti asiantuntijat eivät uudella lupamenettelyllä nähneet olevan merkittäviä vaikutuksia.

Uuden lupamenettelyn myötä nykyinen lupaprosessin vaiheistus selkeytyy. Aiemmin julkisen valvontaviranomaisen toimintamalliin tai viranhaltijan harkintaan perustuva vaiheistus saa lupamenettelyllä selkeän käytännön. Aiempaa selkeämpi menettely synnyttää prosessiin ennakoitavuutta. Lupamenettelyyn tulee liittää edelleen laaja

harkinnan vapaus tarpeellisesta prosessin sisällöstä. Rakennusvalvontojen asiakkaat kuitenkin toivoivat selkeitä pelisääntöjä prosessien etenemisestä ja poluista erityyppisille rakennushankkeille.

Perinteisesti maankäytön suunnittelun puolelle liittyvien prosessien ulottaminen rakennuslupaprosessiin nähtiin sujuvoittavan ja nopeuttavan prosessin kokonaiskestoja useiden hankkeiden osalta. Toisaalta se tunnistettiin myös riskinä rakennuslupaprosessien sujuvuudelle. Uuden lupamenettelyn yksityiskohtien suunnittelussa tulisi siis tunnistaa eri mittakaavallisten asioiden ratkaisemisen tarpeet niin, ettei koko järjestelmän toimintaan synny uusia hitaustekijöitä. Riskinä tunnistettiin mahdolliset uudet organisaatorakenteiden vaatimukset ja resurssit erilaisissa kunnissa vastata muutoshasteisiin. Riski resurssien riittämättömyydestä ja prosessin sujuvuudesta liitettiin sijoittumisharkintaan ja maankäytön ohjauksen kapasiteettiin eri kunnissa. Samalla tunnistettiin, että sijoittumisharkinnalle on oltava erilaisia kriteereitä erilaisiin hankkeisiin ja ympäristöihin liittyen.

Lupamenettelyn mahdollisen muutoksessa tulisi tunnistaa entistä vahvemmin rakentamisprosessin eri vaiheet ja tukea suunnittelua ja hyvän rakentamistavan toteutumista. Samalla kun rakennuttajan näkökulmasta sujuvoitetaan prosessia ja sen kestoja, olisi julkisen valvonnan kyettävä ohjaamaan resurssiaan tavalla mikä tukee rakentamisprosessin mahdollisimman laadukasta lopputulosta. Asiantuntija-haastattelussa korostui prosessin onnistumisen kannalta olennaisena asiana neuvonnan ja prosessin alussa tapahtuvan yhteistyön merkitys lopputuloksen kannalta. Oikeastaan asiantuntijoiden haastattelussa korostuivatkin toimenpiteet, jotka luovat ennakoitavuutta ja resurssien käytön tehokkuutta lupaprosessien aikana. Erityisesti tämän kaltaisiin kysymyksiin olisi kiinnitettävä huomiota myös uuden lupamenettelyn suunnittelussa.

Asiantuntijoiden mukaan nykytilanteessä esitettyjä joustavoittavia sekä laatua synnyttäviä menettelyjä tulisi vahvistaa. Esimerkiksi erityismenettelyyn liittyvät toimenpiteet tulisi olla paremmin toiminnallistettavissa useampien rakennusprosessien yhteydessä. Samanaikaisesti menettelyn käyttö voisi olla yksityiskohtaisemmin määriteltävä, jotta varmistetaan siitä, että toimenpide on suhteutettu ja kohdistettu tarpeen mukaan oikealla tavalla. Kyselyn perusteella erityismenettelyä hyödynnetään erityisesti suurissa kunnissa. Tulos liittyy rakentamisen vaativuuden tasoon, mutta myös indikoi siitä, ettei kaikissa tapauksissa menettelyjä todennäköisesti hyödynnetä. Erityismenettelyn käyttöä tulisi voida hyödyntää rajatusti ja kohdennetusti nykyistä monipuolisemmin haastavissa tilanteissa. Useat asiantuntijoiden esittämät kehityskohteet liittyvät julkisen valvonnan roolin ja rakennuttajan vastuun selkeyttämiseen.

Asiantuntijahaastattelussa nousi myös korjausrakentaminen teemana. Osittain kaksivaiheinen lupaprosessi voi palvella menettelynä myös korjausrakentamisen tarpeita. Oletettavaa on, että joillakin alueilla korjausrakentamisen volyymi kasvaa ja se tulevaisuudessa muodostaa merkittävän osan rakennusvalvontojen työtehtävistä. Korjausrakentamisen luvittamista voidaan uudella lupajärjestelmällä joiltakin osalta sujuvoittaa sekä kehittää valvontaorganisaatioiden asiantuntemusta mm. vaativien kohteiden osalta.

6 VASTUUT JA VELVOLLISUUDET

Ennakovalvontaan liittyy vahvasti vastuu ja velvollisuus kysymysten tarkka määrittely niin valvontatyön kuin lopputuloksenkin osalta. Asiantuntijoiden haastatteluiden mukaan julkisen rakennusvalvonnan tulisi pystyä kohdentamaan toimintaansa vaativimpiin tai muuten julkisesti merkityksellisimpiin hankkeisiin. MRL:n kokonaisuudistuksen yhteydessä maankäytön ja rakentamisen ohjauksen yhteydessä keskustellaan myös laajemmin julkisen ohjauksen tarpeesta ja vastaavasti yksityisten toimijoiden vastuista. Lupamenettelyn uudistamisen yhteydessä tulisi miettiä mahdollisuutta rajata esimerkiksi jo luvitettujen tyyppitalojen lupatarpeesta tai sen muodosta. Vastapainona tälle voitaisiin korostaa sekä rakennusten tai esimerkiksi korjausrakentamisen yhteydessä rakennusteknisten osien valmistajien sekä urakoitsijoiden vastuuta.

Rakentamisen laatuun olisi kiinnitettävä entistä enemmän huomiota. Eri ammattiryhmiltä kysyttäessä laatu tehdään aina jossakin toisaalla. Lainsäädännön mukaan laatu on rakennuttajan vastuulla. Yhtenä rakentamisen laatuun vaikuttavana tekijänä ja esimerkiksi kertarakennuttajan tukena voisi olla pyrkimys verifioida rakennuttajan ja urakoitsijan vastuusuhteita rakentamisprosesseissa esimerkiksi vastuiden tarkemmalla määrittelyllä rakennustyöntarkastusasiakirjan liitteenä.

7 VAIKUTUSTEN ARVIO

7.1 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Viranomaiset näkivät, että sijoittumisharkinta ja tekninen tarkastus sekä valvonta olisi erotettavissa luonnollisella tavalla toisistaan. Lähes kaikki asiantuntijoista korosti sijoittumisharkinnan säilyttämistä lähellä kohteen rakentamista ja osana kunnan viranomaistoimintaa. Rakentamisen teknisen valvonnan ei koettu olevan samalla tavalla paikkasidonnaista. Lupien erottaminen toisistaan voisi selkeyttää lupaharkintaa ja tukea viranomaisorganisaatioiden toiminnan tehostamista mm. kuntayhteistyön keinoin. Toimintojen eriyttäminen toisi selkeyttä viranomaisvalvonnan järjestämisen edellytyksille erilaisissa kuntarakenteissa ja toimintaympäristöissä.

Toisaalta useat asiantuntijat ja viranomaiset näkivät, että sijoittumisharkinnan ja teknisen tarkastelun toteuttaminen kokonaisuutena samassa lupamenettelyssä helpottavat ja tehostavat valvontatoimintaa ja rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuutta kokonaisuudessaan. Asiantuntijat tunnistivat, että lupajärjestelmän muutosten tarpeet tai mahdollisuudet ovat sidoksissa muussa maankäytön suunnittelun ohjausjärjestelmässä tapahtuviin mahdollisiin muutoksiin. Julkisen valvonnan määrän ei oletettu vähenevän kokonaisuudessaan vaan sijoitusharkinnan mahdollinen erottaminen vaikuttaisi todennäköisesti rakennusvalvojien ja kaavoitusviranomaisten väliseen työnjakoon.

Riskeinä tunnistettiin, että nykyisen yhden prosessin sijaan lupaharkinnan kaksivaiheisuus voi luoda myös uusia hitaustekijöitä. Toisaalta nykyisin erilaiset käytännöt, esimerkiksi kaupunkikuvallisia vaikutuksia arvioitaessa, voisivat lupaharkinnan myötä yhdenmukaistua ja myös laadullisesti kehittyä. Erillisen sijoitusharkinnan tunnistettiin nopeuttavan hakijan lupaprosessin kokonaisaikaan esimerkiksi tapauksissa, joissa nykyisin vaadittaisiin kaavamutosta tai suunnittelutarveratkaisua rakennusluvan ohella. Lupiin liittyviin työnpanosten määrään kaksiportaisuus ei kuitenkaan tule oletettavasti vaikuttamaan. Tulisi myös pohtia mitä

”poikkeaminen” kaavasta tulisi merkitsemään kokonaisuohjauksen näkökulmasta ja esimerkiksi miten tällaisissa tapauksissa osallisten kuuleminen tulisi ottaa huomioon. Toisin sanoen lupakäytännön muuttamisessa nähtiin olevan myös merkittäviä riskejä rakentamisen toteuttamiselle.

Uudenlainen lupamenettely nosti kysymyksen usein lupaprosesseja merkittävästi sujuvoittavan ennakkoneuvonnan roolista ja toteutuksesta. Kaksivaiheisuus voi tuoda haasteita neuvonnan toteutukselle ja luoda ei-ammattimaisten rakentajien osalta vaikeutta rakennusprosessin läpiviennille. Asiantuntijat myös tunnistivat, että erikoisasiantuntemuksen lisääntyessä lupaharkintojen osalta myös neuvonta voisi olla aiempaa tehokkaampaa. Samalla tunnistettiin lupaharkinnan eriytymisestä syntyvä uusi haaste moniammatillisen yhteistyön organisoimisesta mahdollisesti eri hallintorajojen yli. Asiantuntemuksen kasvattaminen tai laajempi mahdollisuus erikoistumiseen voisi edistää lupaprosessien kevenemistä siten, että prosessin ohjauksessa keskitytään olennaisimpiin seikkoihin ja mahdollisesti vältetään turhilta selvityksiltä. Asiantuntijat tunnistivat myös maankäytönsuunnittelun ja kaavoituksen mahdolliset haasteet, jos rakennusvalvonnan tehtävät ja rakentamisen osaaminen kuntaorganisaatioissa eriytetään kauemmaksi tästä osasta ennakkovalvontaa.

Erilaiset toimintaympäristöt ja kuntarakenteet tunnistettiin yhtenä lainsäädännön uudistamisen haasteena ja osittain myös tekijöinä jotka voitaisiin huomioida lainsäädännössä. Kunnissa on erilaiset valmiudet ja resurssit, esimerkiksi kaavoituksen osalta, vastata uudenlaisen lupamenettelyn haasteisiin ilman resurssien tasapainotusta tai laajempaa panostusta ennakkovalvonnan pohjan luomisessa.

Kyselytutkimuksen perusteella suurempien kaupunkien rakennusvalvonnat eivät nähneet tarvetta sijoittumisharkinnan erottamiselle teknisestä luvasta. Tämä kertoo, että osassa toimintaympäristöistä vastaavat kysymykset ovat jo viranomaistoiminnan näkökulmasta ratkaistu. Viranomaiset tunnistivat, että uusi lupamenettely ei suoranaisesti vähennä töiden määrää, mutta johtaa todennäköisesti kuntaorganisaatioissa töiden järjestelyyn rakennusvalvontojen ja kaavoitusviranomaisten välillä. Tämä todennäköisesti johtaa resurssitarpeiden siirtymisestä kaavoituspuolelle, jos samanaikaisesti luvittavat asiat pysyvät samana.

Rakentajien neuvonta- ja ohjauspalvelut nähtiin tehokkaan rakennuslupaprosessin yhtenä edellytyksenä. Lupamenettelyn muutoksen yhteydessä olisi mietittävä, miten ja missä vaiheissa ja kuka esimerkiksi kertarakentajia tulisi opastaa onnistuneen hankkeen läpiviemisessä.

7.2 Vaikutukset rakennusvalvontapalveluiden käyttäjiin

7.2.1 Yksityishenkilöt ja asunto-osakeyhtiöt

Lupamenettelyn muutos voisi muodostaa rakentamisen luvittamisesta asiakaslähtöisesti helpommin ymmärrettävän prosessin. Lupamenettelyn uudistamisen ohessa myös kertarakentajien lupamenettelystä, esimerkiksi talotehdasvalmisteisten rakennusten osalta, voitaisiin tehdä aiempaa helpompaa. Toisaalta juuri kertarakentajat tarvitsevat tukea ja neuvontaa usein enemmän kuin ammattimaiset toimijat ja tämä on julkisena palveluna myös jatkossa luvituksen asteesta huolimatta järjestettävä.

Lupamenettelyn uudistuksessa voitaisiin kiinnittää huomiota keskeisiin korjausrakentamisen kohteisiin. Lupamenettelyn yhteydessä esimerkiksi onnistuneille

ratkaisuille voitaisiin tarjota yksinkertaisempia luvituksen malleja ja näin ohjata käyttämään hyväksi todettuja ratkaisuja. Lupamenettelyn muutos voisi mahdollistaa myös rakennusvalvojen erikoistumisen korjausrakentamiseen ja osaamisen mahdollisesti kuntarajojen ylittävän jakamisen. Osaamisen jakaminen tietysti olisi mahdollista toteuttaa myös nykymuotoisen lupajärjestelmän puitteissa.

7.2.2 Ammattimaiset rakennuttajat

Lupamenettelyn uudistaminen voi tarjota ammattimaisille rakennuttajille suoraviivaisemman tavan toteuttaa hankkeitaan. Todennäköisesti merkittävin hyöty tästä on ajallinen eli toisin sanoen kustannuksellinen säästö. Tämä voi olla merkittäväkin tekijä hankkeiden toteuttamisen kannalta. Toisaalta prosessien eteneminen on yhä kiinni rakennuttajien omista laatustandardeista ja rakentamisen suunnitelmien tasosta. Lähtökohtaisesti siis suunnitteluun tai muuhun hankkeita valmistelevaan työn määrä ei vähene. Järjestelmä voi myös luoda tilanteen, jossa suunnittelutyöhön kohdentuvan panostuksen määrä vähenee vastuun työn toteuttamisesta siirtyessä yksityiselle sektorille.

Ammattimaiset toimijat pitivät tärkeimpänä yhtenäisiä toimintatapoja ja ennakoitavissa olevia prosesseja. Lupamenettelyn uudelleenmäärittelyn yhteydessä voidaan määrittellä standardinomaisempia etenemisen malleja useille rakentamisen hankkeille.

7.2.3 Taloudelliset vaikutukset

Suuri osa vastaajista koki, että lupajärjestelmän toimivuutta voidaan tehostaa. Taloudellisten vaikutusten nähtiin syntyvän toimintatapojen muutosten synnyttämien pääosin prosesseja nopeuttavien toimenpiteiden seurausvaikutuksesta.

Keskeisiä tekijöitä prosessien joustavuuden ja nopeuden takaamisessa ovat viranomaisten ammattitaito ja riittävät resurssit. Tämä tarkoittaa, ettei muutoksella oleteta olevan suoria esimerkiksi henkilöstökustannuksia vähentäviä vaikutuksia. Tästä näkökulmasta suoria lupajärjestelmän muutoksesta seuraavia kustannusvähennyksiä ei kuntasektorille oletettu kohdistuvan. Muutosten oletetaan mahdollistavan prosessin tehostamisen sen ajallisen keston suhteen ja näin kulujen vähentämisen per rakennuslupa. Välillisesti toimintatapojen tehostamisesta syntyvän kustannusten vähentämisen potentiaalin realisoituminen liittyy rakennusvalvontaviranomaisten työn organisoimisen yksityiskohtiin. Muutoksella oletetaan luotavan tehostamisen mahdollisuuksia huomioiden kuntakentän ja rakennusvalvontaviranomaisten organisaatioiden moninaisuusmoninaisuus. Toisin sanoen muutos mahdollistaisi laadukkaiden palveluiden tarjoamiselle myös pienemmissä rakennusvalvontojen organisaatioissa myös jatkossa.

Rakennuttajat näkivät, että prosessien ennakoitavuuden ja nopeutumisen kasvattamisella olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia rakentamisessa. Ennakoitavuuden parantuminen myös madaltaisi kynnystä rakennushankkeeseen ryhtymisessä, mikä vaikuttaisi rakennusalan toimintaedellytyksiin ja mahdollisesti rakentamisen määrään. Välillisesti tällä olisi myös asumiskustannuksia pienentäviä vaikutuksia. Yhdysvalloissa tehdyn tutkimuksen mukaan rakennusalan investoinnit voisivat kasvaa vuositasolla noin 6 %, kun lupaprosessia nopeutetaan noin 10 % nykyisestä ja vaikutukset mahdollistaisivat rakennushankkeiden projektisyklin kierron nopeuttamisen. (PricewaterhouseCoopers, 2005) Kansantaloudellisesta näkökulmasta rakentamista hidastavien tekijöiden vähentäminen on tärkeää.

Rakennusvalvonnan toiminnalla on ennaltaehkäisevä vaikutus suunnittelu ja rakennusvaiheessa syntyvien rakennusvirheiden vähentämisessä. Tästä syntyy rakentamisen kustannuksia säästäviä suoria vaikutuksia kuin myös huomattavia välillisiä vaikutuksia. Usein rakennusvirheistä aiheutuu myös seurannaisvaikutuksia rakennusten tai rakenteiden kunnolle, jotka vaikuttavat rakennuksen elinkaaren aikaiseen korjaustarpeeseen. Tavallisesti rakennusvirheistä aiheutuvat suorat kustannukset ovat noin 0 – 1,5 % rakentamisen kokonaiskustannuksista. Yksittäisissä tapauksissa kuitenkin kustannusvaikutukset voivat olla tätäkin merkittävämmät.

7.2.4 Ympäristövaikutukset

Rakentamisen merkittävimmät ympäristövaikutukset liittyvät rakennusten energian ja materiaalin kulutukseen. Rakennusten elinkaari on riippuvainen suunnittelussa ja rakentamisessa toteutetuista, mutta myös rakennuksen käytön ja ylläpidon aikana tehdyistä ratkaisuista. Lainsäädäntöuudistuksella voi olla positiivisia vaikutuksia ympäristöön, jos uudistus tukee entistä vahvemmin rakennus- ja kiinteistösektorin hyviä käytäntöjä ja ohjaa rakentamista ja sen suunnittelua kestävien ratkaisuiden suuntaan. Uudistuksen yhteydessä on huolehdittava ohjauksen ja valvonnan tehokkuudesta ja myös erilaisten hankkeiden kattavuudesta esimerkiksi korjausrakentamisen suhteen. Olennaista on tarjota tukea nykylainsäädännön mukaisesti siinä, että rakennuttajalla on riittävä ammattitaito käytettävissään. Asiantuntijoiden mukaan saneeraus- ja korjaushankkeissa tätä lähtökohtaa tulisi tarkentaa. Lainsäädäntöuudistus voi mahdollistaa yksittäiselle rakennusvalvonnalle laajemman ammatillisen ja myös ympäristökysymyksiin liittyvää erikoisosaamisen resurssit. Ympäristövaikutusten tarkempi arviointi mahdollistuu, sitten kun suunnittelujärjestelmän kokonaisuus täsmentyy.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Lupamenettelymuutoksella voidaan luoda rakennuslupaprosessi, mikä rakentamiseen ryhtyvälle näyttäytyy aiempaa selkeämmältä. Suunnittelujärjestelmän kokonaisuus sekä rakennushankkeen laajuus määrittelevät, kuinka rakennusluvan sijoittumisharkintaa voidaan hyödyntää korvaamaan rakennuslupaa edeltäviä vaiheita kuten suunnittelutarveratkaisuita tai esimerkiksi pienimuotoisia kaavamuuoksia.

Lupamenettelyn uudistamisen yhteydessä on mahdollisuus tehostaa harkintamenettelyä ja pohtia myös tarvetta standardinomaisimmille ratkaisuille ja mm. tyyppikohtaiselle luvitukselle. Lupamenettelymuutoksen yhteydessä voidaan miettiä säätelyn yksityiskohtaisuuden tarvetta mm. monistettavien uudis- ja korjausrakentamisen hankkeiden kohdalla. Toisin sanoen olisi kiinnitettävä huomiota erilaisiin toimenpiteisiin, joilla voitaisiin käytäntöjä yhdenmukaistaa ja prosesseja nopeuttaa. Lupamenettelyn muutoksen yhteydessä on mahdollisuus luoda selkeitä malleja prosessin etenemiselle lupaharkinnan etenemisen osalta ja ohjata kuntia ja rakennuslupaviranomaisia lupaharkinnan virtaviivaistamisessa. Kyselyjen ja haastatteluiden perusteella välineinä rakennusjärjestykset ja ennako-ohjauksen merkitys toimenpiteinä korostuivat. Myös digitalisaation tuomat toimintamallit nostettiin potentiaalisina toimintaa tehostavina välineinä sekä tekniseen- että sijoittumisharkintaan liittyvine apuvälineineen.

Sekä rakennusvalvontojen asiakkaat että rakennusvalvontaviranomaiset korostivat prosessin ennakoitavuutta lupaprosessin sujuvuuden kannalta. Lupaharkinnan erottelu lisää avoimuutta prosessissa ja voi luoda laajemmin yhteneväisiä menettelytapoja. Tärkeä näkökulma uudistamisessa on rakennusvalvontaorganisaatioiden toiminta-edellytysten kehittäminen. Asiantuntijat tunnistivat erityisesti teknisen osaamisen kehittämismahdollisuudet.

Jatkopohdinnan aiheeksi haastatteluiden ja kyselyn pohjalta voidaan nostaa ajatus, että muutoksen yhteydessä voitaisiin tarkastella myös rakennuksen elinkaaren huomioimista lupamenettelyä ja lupien muotoja mietittäessä. Rakennuksen kunnon seuranta on yksi apuväline, jolla rakentamisen vaikutuksista voitaisiin olla aiempaa tietoisempia. Ennakkovalvonnan toiminnan tehokkuutta ja myös lupamenettelyn muotoja voitaisiin miettiä uudella tavalla, jos esimerkiksi rakennusten ”katsastustoiminta” tai elinkaaren aikaisen tiedon keruun mahdollisuudessa tulevaisuudessa kehittyvät. Tällöin myös julkisen rakennusvalvonnan tiedollisen ohjauksen resurssit mahdollistaisivat puhtaasti ennakkolupiin perustuvan järjestelmän täydentämisen. Useissa muissa ympäristöluvissa jatkuva seuranta kuuluu integraalina osana lupaan ja lupamenettelyn muotoon. Mahdollisuudesta tiedon keräämiseen ja rakennusten tietomalleista voitaisiin velvoittaa rakennusluvan yhteydessä.

Tarkempaa vaikutusten arviointia ja johtopäätöksiä voidaan tehdä ja on syytä täydentää sitten, kun suunnittelujärjestelmän kokonaisuus täsmentyy. Kuntakaavoitus ja lupamenettely liittyvät kiinteästi toisiinsa ja ”sijoituspäätöksen” rooli riippuu vahvasti siitä, millaista toteuttamista ohjaava kuntakaavoitus tulee olemaan.

9 LÄHDELUETTELO

- Ekroos, A. ym., 2018. *Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen*, s.l.: Ympäristöministeriön raportteja 7/2018.
- Jääskeläinen, L., 2017. *Tulisiko rakentamisen vastuuta tiukentaa?. Ympäristöjuridiikka*, Issue 4, pp. 70-105.
- MRA, 1999. *Maankäyttö- ja rakennusasetus* 10.9.1999/895. [Online] Available at: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990895> [Haettu 18 2 2019].
- MRL, 1999. *Maankäyttö ja rakennuslaki* 5.2.1999/132. [Online] Available at: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132#mvs> [Haettu 18 2 2019].
- Parviainen, J., 2017. *Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2017.
- Pedro, J. B. F. V. H., 2011. *Comparison of building permit procedures in European Union countries*, OTB Research Institute for the Built Environment.
- PricewaterhouseCoopers, 2005. *Economic Impact of Accelerating Permit Process on Local and Government Revenues*, Washington, DC: Report prepared for the American Institute of Architects.
- Pääkaupunkiseudun rakennusvalvonnat, 2010. *Eryitysmenettely. Tulkintakortti 150d01*. Yhtenäiset käytännöt. A1-3 01.
- Ympäristöministeriö, 2014. *Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013*, Suomen ympäristö 1/2014.
- Ympäristöministeriö, 2015a. *Perustelumuistio: Ehdotus ympäristöministeriön asetukseksi rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä*. 9.3.2015.
- Ympäristöministeriö, 2015b. *Ympäristöministeriön ohje rakennustyön suorituksesta ja valvonnasta*. Helsinki. YM5/601/2015.

LIITE 1

HAASTATTELUKYSYMYKSET

Asiantuntijahaastatteluiden kysymykset koskevat raporttikokoisuuden B & C -osia.

Rakennusvalvonnan järjestäminen

Minkälainen olisi mielestäsi hyvään lopputulokseen johtava rakennuslupaprosessi?

Millaisia ominaisuuksia siinä tulisi olla asiakkaan näkökulmasta?
Viranomaisen näkökulmasta?

Miten rakennusvalvontojen resursseja ja osaamista voitaisiin vahvistaa organisaatiollisesti?

Olisiko rakennusvalvonnan **tehtävien järjestelyllä** mahdollista tukea resurssien ja osaamisen vahvistamista?

Vastausta voi jäsentää tehtäväkohtaisesti

- lupaviranomaistehtävät
- rakentamisen valvonta
- rakennetun ympäristön valvonta
- rakennusvalvonnan yleistehtävät (esim. osallistuminen kaavoitustyöhön)
- muut tehtävät kuten suunnittelutarveratkaisut jne.

Mihin pitäisi kiinnittää huomiota rakennusvalvonnassa, jotta rakentamisen lopputulos olisi laadukkaampi?

Mitä eri rakennusvalvonnan järjestämisen vaihtoehdot edellyttäisivät osaamisen näkökulmasta?

Tarvittaisiinko johonkin osaamisalueeseen lisää koulutusta?

Olisiko tarve sertifioida nykyistä osaamista?

Mikä olisi kustannustehokas tapa järjestää tarvittava osaaminen?

Mitä hyötyjä ja haittoja osaamisrekisterit ja sertifiointi toisivat?

Vaikutusten arvio:

- Vaikutukset hallinnollisiin kustannuksiin?
- Vaikutukset rakennuskustannuksiin?
- Vaikutukset rakentamisen laatuun?
- Rakennusvirheiden tai esim. homeongelmien väheneminen?
- Alueelliset erot?

Rakentamisen lupajärjestelmä

Olisiko hallinnollista taakkaa (asiakas sekä viranomainen) mahdollista keventää, jos siirryttäisiin yhden luvan malliin, jossa rakennusvalvonta keskittyisi rakennusteknisiin kysymyksiin? (Tällaisessa mallissa alueenkäytöllinen, ympäristöllinen, kaupunkikuvallinen tarkastelu irrotettaisiin rakennusvalvonnasta.)

Mitkä olisivat tällaisen mallin hyödyt ja haitat?

Mikä olisi tällaisen mallin vaikutus rakennushankkeiden aikatauluun ja keston?

Olisiko muunlaista mallia olemassa, jolla voitaisiin lupajärjestelmää kehittää? Millainen?

Pitäisikö osa luvituksesta hoitaa luvan sijaan neuvonnalla?

Mitkä ovat olennaisimpia tahoja rakennushankkeiden ohjauksessa ja neuvonnassa? (kaavoitusviranomaiset, rakennusjärjestykset, elyt)

Korjausrakentaminen

Millaisia ja missä laajuudessa korjausrakentamista pitäisi luvittaa?

Voisiko remontteja jättää lisää luvituksen ulkopuolelle?

Voisiko esim. suunnitelmallisella kiinteistönpidolla ja käytönaikaisella valvonnalla vähentää korjausrakentamisen lupatarvetta?

Arvioi valvonnan vähentämisestä syntyviä riskejä?

Mitä pitäisi kehittää korjausrakentamisen laadun parantamiseksi? (vastuu?)

LIITE 2: Kyselyn kysymykset



Rakennusvalvonnan järjestäminen ja rakentamisen lupajärjestelmä

Taustakysymykset

Oheinen kysely on osa ympäristöministeriössä tehtävää MRL:n kokonaisuudistuksen vaikutusten arviointitarpeiden kartoitusta. MRL:n kokonaisuudistuksen yhteydessä tarkastellaan laaja-alaisesti rakentamisen ohjauksen kehittämisen mahdollisuuksia. Lainsäädännön uudistuksen yhteydessä pohditaan muun muassa, kuinka rakennusvalvonta olisi mahdollista resursoida paremmin tai mitä kaikkia tehtäviä rakennusvalvonnalle halutaan säätää. Halutaanko esimerkiksi rakennusvalvonnan roolia kehittää valvonnasta ohjaukseen ja kuinka tämän esimerkkিতavoitteen toteutuminen mahdollistettaisiin käytännössä?

Kysely koostuu kahdesta osasta: 1. rakennusvalvonnan järjestäminen ja 2. rakentamisen lupajärjestelmä. Kysely on kohdistettu sekä rakennusvalvontaviranomaisille että rakennusvalvonnan palveluiden käyttäjille ja osallisille. Osa kysymyksistä on osoitettu tietyille kohderyhmälle ja tällaiset kysymykset voit halutessasi ohittaa. Kysely täydentää aiemmin kuntaliiton toteuttamia rakennusvalvonnan toimintaan liittyviä kyselyjä (mm. [Kuntien rakennusvalvonnan hallintokysely 2017](#)). Vastaaminen kestää noin 15 minuuttia. Kysely on avoinna tammikuun loppuun.

Kiitos osallistumisesta!

Kommentteja kyselystä ja lisätietoja voitte halutessanne lähettää osoitteeseen samir.abboud@poyry.com

* 1. Toimitko

- Viranomaistehtävissä
- Suunnittelijana
- Rakennuttajana
- Urakoitsijana

2. Jos toimit suunnittelijana, rakennuttajana tai urakoitsijana, kuinka usein asioit vuosittain rakennusvalvonnan kanssa?

3. Minkä maakunnan alueella toimit?

- | | |
|--|---|
| <input type="radio"/> 01 Uusimaa | <input type="radio"/> 12 Pohjois-Karjala |
| <input type="radio"/> 02 Varsinais-Suomi | <input type="radio"/> 13 Keski-Suomi |
| <input type="radio"/> 04 Satakunta | <input type="radio"/> 14 Etelä-Pohjanmaa |
| <input type="radio"/> 05 Kanta-Häme | <input type="radio"/> 15 Pohjanmaa |
| <input type="radio"/> 06 Pirkanmaa | <input type="radio"/> 16 Keski-Pohjanmaa |
| <input type="radio"/> 07 Päijät-Häme | <input type="radio"/> 17 Pohjois-Pohjanmaa |
| <input type="radio"/> 08 Kymenlaakso | <input type="radio"/> 18 Kainuu |
| <input type="radio"/> 09 Etelä-Karjala | <input type="radio"/> 19 Lappi |
| <input type="radio"/> 10 Etelä-Savo | <input type="radio"/> 21 Ahvenanmaa - Åland |
| <input type="radio"/> 11 Pohjois-Savo | |

4. Minkä kokoisessa kunnassa tai seudulla toimit?

- | | |
|---------------------------------------|------------------------------------|
| <input type="radio"/> yli 50 000 | <input type="radio"/> 6000- 12 000 |
| <input type="radio"/> 25 001 - 50 000 | <input type="radio"/> alle 6000 |
| <input type="radio"/> 12 001 - 25 000 | |

5. Jos edustat rakennusvalvontaa, mikä on edustamasi organisaation henkilöstöresurssi (kokonaisuudessaan)?

henkilötyövuotta

Henkilöstöresurssi
rakennusvalvontassa

6. Miten kuntasi rakennusvalvontaviranomaisen (MRL 21 §) tehtävät hoidetaan?

- Itse omassa kunnassa Kuntayhtymänä tai liikelaitoksena
- Kuntayhteistyönä (yhteinen viranhaltija) Hankkimalla palvelu toiselta kunnalta
- Kuntayhteistyönä (yhteinen lautakunta)
- Muu (täsmennä)

7. Onko rakennusvalvonnan tehtävien toteutusta organisaatiossanne tai toimintaympäristössänne eriytetty nykyisin eri tahoille? Merkitse millä taholla kukin tehtävä hoidetaan:

	Kunnan omana työnä	Kuntayhteistyönä (MRL 21 §)	Ostopalveluna toiselta viranomaiselta	Kuntayhtymänä tai liikelaitoksena	Toinen viranomaisyksikkö (oma kunta)
Lupa- ja päätössioiden valmistelu ja päätöksenteko					
Lupien ja päätösten valvonta					
Rakennetun ympäristön jatkuva valvonta					
Rakennusvalvonnan yleistehvät					
Muut tehtävät (esim. poikkeamispäätökset, suunnittelutarveasiat, maisematyöluvat jne.)					

8. Mitä tehtäviä olisi mielestäsi hyödyllistä hoitaa kuntien yhteistyönä tai käyttämällä esimerkiksi yksityisiä palveluita? (Löydät taustoittavaa aineistoa sivun alaosasta)

	Kunnan omaa työnä	Kuntayhteistyönä (MRL 21 §)	Yksityinen palvelu	Kuntayhtymänä tai liikelaitoksena	Toinen viranomaisyksikkö (oma kunta)
Lupa- ja päätösasioiden valmistelu ja päätöksenteko	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lupien ja päätösten valvonta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rakennetun ympäristön jatkuva valvonta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rakennusvalvonnan yleistehtävät	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muut tehtävät (esim. poikkeamispäätökset, suunnittelutarveasiat, maisematyöluvat jne.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Minkälaisia vaikutuksia ehdottamallasi muutoksella (kysymyksessä 8) seuraaviin:

	erittäin negatiivinen	negatiivinen	ei vaikutusta	positiivinen	erittäin positiivinen
rakentamisen laatuun	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
osaamisen tasoon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hallinnollisen työn määrään (asiakas)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
hallinnollisen työn määrään (viranomainen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kustannuksiin	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Perustele

10. Tulisiko rakennusvalvontojen resursseja ja osaamista täydentää keskitetyillä palveluilla?

Esimerkkinä voi käyttää toimintamallia, joka on käytössä energiatodistuksissa, joissa valvojana toimii ARA ja neuvontaa antaa Motiva)

En näe hyödyllisenä	Olisi erittäin hyödyllistä
<input type="radio"/>	<input type="checkbox"/>

11. Mikä tämä kysymyksen 10 palvelu olisi ja mikä taho sitä hoitaisi?

12. Kuinka usein käytätte/vaaditte asiantuntijatarkastuksia tai ulkopuolisia tarkastuksia rakennusvalvontatehtävissä?

- erittäin harvoin
- harvoin
- säännöllisesti
- usein

Jos käytätte/vaaditte, niin minkälaisia?

13. Oletteko kokeneet ulkopuolisen tarkastustoiminnan hyödyllisenä ja miksi?

- Kyllä
- Ei

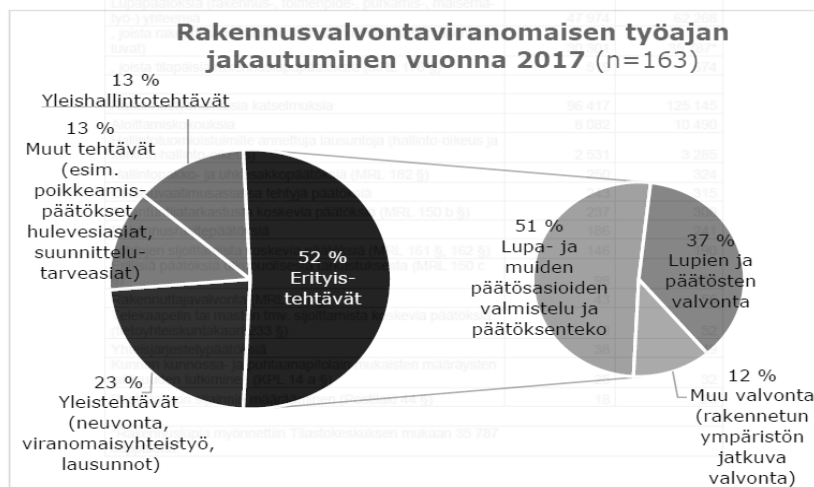
Millä tavoin?

14. Miten ja millaisilla keinoilla kehittäisit rakennusvalvontaa tehokkaammaksi, jos resursseja ei ole mahdollista lisätä? (max. 1000 merkkiä)

Taustamateriaalia rakennusvalvontojen toiminnasta tällä hetkellä. Lähde: Kuntaliiton julkaisu, Kuntien rakennusvalvonnan hallintokysely 2017, Matti Sahlberg, vuosi 2018

Taulukko 19. Rakennusvalvontaviranomaisen vuonna 2016 tehdyt lupapäätökset, käsitellyt ilmoitukset, muut päätökset ja suoritteet.

Päätös, ilmoitus tai suorite	155 yksikköä	Koko maa (arvio)
Lupapäätöksiä (rakennus-, toimenpide-, purkamis-, maisematyö-) yhteensä	47 974	62 268
, joista rakennuslupapäätöksiä (muut kuin tilapäiset rakennusluvut)	30 301	35 787*
, joista tilapäisiä rakennuslupapäätöksiä (MRL 176 §)	519	674
Rakennustyönaikaisia katselmuksia	96 417	125 145
Aloittamiskokouksia	8 082	10 490
Hallintotuomioistuimille annettuja lausuntoja (hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus)	2 531	3 285
Hallintopakko- ja uhkasakkopäätöksiä (MRL 182 §)	250	324
Oikaisuvaatimusasiassa tehtyjä päätöksiä	243	315
Asiantuntijatarkastusta koskevia päätöksiä (MRL 150 b §)	237	308
Rakennusrasitepäätöksiä	186	241
Johtojen sijoittamista koskevia päätöksiä (MRL 161 §, 162 §)	146	190
Erillisiä päätöksiä ulkopuolisesta tarkastuksesta (MRL 150 c §)	98	127
Rakennuttajavalvonta (MRL 151 §)	43	56
Telekaapelin tai maston tmv. sijoittamista koskevia päätöksiä (tietoyhteiskuntakaari 233 §)	40	52
Yhteisjärjestelypäätöksiä	38	49
Kunnan kunnossa- ja puhtaanapitolain mukaisten määräysten laillisuuden tutkiminen (KPL 14 a §)	25	32
Postilaatikon sijainnin määrittäminen (Postilaki 44 §)	18	23
*Rakennuslupia myönnettiin Tilastokeskuksen mukaan 35 787 kappaletta.		



Kuva 11. Rakennusvalvontaviranomaisen työajan jakautuminen vuonna 2017.

15. Minkälaista lisäarvoa arvioisit rakennusvalvonnan erityisesti tuottavan rakentamisessa?

Parantaa/edistää (valitse 3) kpl:

- Suunnitelmien laatua
- Rakentamisen laatua
- Energiatehokkuutta
- Rakennusten käytettävyyttä
- Kaupunkikuvallisia vaikutuksia
- Rakennusten elinkaarta
- Rakennetun ympäristön turvallisuutta
- Rakennetun ympäristön terveellisyyttä

Muu (täsmennä)

16. Olisiko rakennuslupaprosessia mahdollista suoraviivaistaa? Mitkä olisivat mielestäsi keinoja lupaprosessin ja hallinnollisen taakan keventämisessä?

Taustatietoa:

Lainsäädännön kehittämisen yhteydessä voitaisiin esimerkiksi harkita, olisiko lupaharkinnassa alueidenkäytöllinen harkinta ja olennaisten teknisten vaatimusten toteutumista koskeva harkinta erotettavissa toisistaan siten, että varsinaiseen rakennustekniseen lupaharkintaan riittäisi vain yksi lupamuoto. Harkittava olisi, mahdollistaisivatko uudet maankäytön suunnitteluratkaisut yhtenä vaihtoehtona tarkastelun, jossa rakennusvalvonta voisi keskittyä rakennusteknisiin asioihin ja mahdollisiin teknisiin poikkemisiin. Tarpeen voisi olla säilyttää edelleen ilmoitusmahdollisuus alueellisen suunnittelun vaatimusten puitteissa. Kuntakohtainen rakennusjärjestys on ollut toimiva väline säätämään ja helpottamaan luvanvaraisuutta. Lähde: [Keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi](#)

- Sijoittumisharkinnan "rakentamislupa" (korvaa suunnittelutarveratkaisut ja poikkeusluvut)
- Tekninen tarkastus "toteutuslupa" (valvonnan ja vastuun jakaminen rakentajille ja yksityisille tarkastusorganisaatioille)
- Osallisten kuulemisen rajoittaminen vain yhteen kertaan
- Jokin muu keino, mikä?
- Rakennusjärjestysten kehittäminen
- Luvan sijaan neuvontaa
- Ei tarvetta muutoksille

17. Arvio kysymyksessä 15 valitsemasi keinon/keinojen vaikutuksia rakennuslupaprosessiin:

	erittäin positiivinen	positiivinen	ei vaikutusta	negatiivinen	erittäin negatiivinen
Rakentamisen laatu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hallinnollinen työ	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Prosessin nopeus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kustannukset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Perustele valintasi (max 100 merkkiä)

18. Onko korjaus- ja muutostöitä koskeva viranomaisvalvonta riittävää? (MRL 125 §)

Kyllä

Ei

Miten korjausrakentamisen valvontaa tulisi kehittää?

19. Minkälaisia vaikutuksia näkisit olevan kysymyksessä 17 kuvaamillasi muutoksilla (suunnittelun tai rakentamisen laatu, kustannukset jne.)? (max. 1000 merkkiä)

20. Toimiiko mielestäsi nykyinen suunnittelijoiden -ja työnjohtajien kelpoisuuden arviointijärjestelmä? Jos ei niin miten sitä tulisi kehittää?

Kyllä

Ei

Miten nykyjärjestelmää tulisi mielestäsi kehittää?

Kiitos käyttämästäsi ajasta! Tiedot tallentuvat kun painat lähetä vastausnappulaa.

LIITE 3: Kooste kyselyaineiston avovastauksista

Tunnistettuja keinoja lupaprosessin ja hallinnollisen taakan keventämisessä

- Rakennusvalvonta keskittyy pelkästään teknisen laadun varmistamiseen: paloturvallisuus, rakenteellinen turvallisuus, rakennusfysikaalinen turvallisuus ja LVI-järjestelmien tekniikan laatu.
- Valvonnan tarpeen tehokkaampi määrittely toimenpiteiden mukaan
- Käytäntöjen yhtenäistäminen. Julkaistujen ohjeiden pitäminen ajantasalla. Informaatio-ohjaus on tärkeää ja tehokasta.
- "Byrokratian purku" ei saa olla itsetarkoitus. Valvontatoimenpiteiden oikea suuntaaminen vapauttaisi resursseja suunnitelmien laadun kehittämiseen ja virheiden vähentämiseen.
- Pääsuunnittelijalle on koettu sälytetyn liikaa vastuuta itse rakentamisen toteuttamisesta. Toteuttamisessa vastuun pitäisi kuulua urakoitsijalle.
- Toimintaympäristön huomioiminen kaupunki/maaseutu
- Rakennusjärjestyksen määräysten kehittäminen selkeiksi ja yksinkertaisiksi parantaisi ymmärrettävyyttä sekä vähentäisi luvituksen ja neuvonnan tarvetta.
- Rakennusjärjestyksen sisällön kehittämisellä alueiden käytön ohjaamisen suuntaan. Maankäytön suunnittelijoiden tulisi olla mukana rakennusjärjestyksen vastuutahona tai merkittävämmässä osassa laadintavaihetta.

Tunnistettuja reunaehtoja tai kehittämiskohteita

- Prosessin selkeyttäminen ja johdonmukaistaminen ja selkeät ohjeet helpottavat kaikkien työtä.
- Prosessia parannetaan vain rakennusvalvontaorganisaation osaamista ja resursseja parantamalla.
- Hankkeeseen ryhtyville osaamisvaatimukset ja epäkelvosta toiminnasta liiketoimintakielto eli sanktiojärjestelmä.
- Lupaprosessin kehittämisestä: kannatettavaa eriyttää alueiden käytöllinen harkinta ja kaupunkikuvallinen ja toiminnallinen tarkastelu omaksi prosessiksi ja teknisten vaatimusten täyttäminen toiseksi. Alueiden käytöllinen harkinta ei kuitenkaan voi jäädä yleispiirteiselle sijainnin harkinnan tasolle. Rakentamisen kaupunkikuvallisesta ohjauksesta ja rakentamisen vaikutuksesta ympäristöön vastuuta tänä päivänä ottavat ainoastaan rakennusvalvonnat. Kaupunkikuvasta ja yleisestä edusta huolehtimista ei voi ohittaa ja unohtaa.
- Valvonnan määrää olisi helpompi säädellä hankkeen haastavuuden mukaan.
- Yhden luukun ja pöydän periaate.

Tavoiteltavat vaikutukset

- Hankkeiden aikataulujen lyhentäminen ja prosessin nopeuttaminen.
- Luvan hakemisen yksinkertaistaminen, prosessin jouhevoituminen ja selkeytyminen.
- Kustannusten lasku asiakkaalle ja kunnille.
- Yleisen edun valvonnan parantuminen, ympäristön laatu ja kestävyys sekä kulttuurinen vaikutus.

Muita mainintoja

- Rakennusvalvontojen toiminta täytyisi yhdenmukaistaa koko valtakunnassa.
 - Yksi kuuleminen esim. ympäristölupa, poikkeamislupa, rakennuslupa vaikuttaisi kustannuksia vähentävästi. Prosessi nopeutuisi ja hallinnollinen työ vähenisi.
 - Kuulemismenettelyn yhdistämisellä ei saa olla vaikutusta yksilön oikeusturvan toteutumiseen.
 - Rakentaminen halpenisi, jos määräykset eivät olisi niin tiukat, jolloin olisi mahdollista tehdä tonttikohdaisia järkeviä muutoksia.
 - Suunnittelun laatu paranee, kun ohjeet ovat yksiselitteisiä ja lupakäsittelijöitä saatavat neuvot johdonmukaisia.
-

-
- Rakentamisen laatuun voidaan vaikuttaa ohjaavan valvonnan ja seuraamuksien suuntaamisella tekijään, ei vain hankkeeseen ryhtyvään.
 - Hyvällä suunnittelulla ja rakentamisen laadulla saadaan pitkän käyttöiän omaavia rakennuksia, mikä vaikuttaa myös luvituksen tarpeeseen pitkällä aikavälillä.
 - Lainsäädännön tulee vahvemmin tukea asenneilmapiirin kehittymistä siten, että jokaisella rakennushankkeen osapuolella on tahtotila hyvään lopputulokseen.
 - Muutos ei onnistu pienissä kunnissa niin, että oikeusturva toteutuu.
 - Yhden luukun palvelun ja periaatetta
-

Lähde: Rakennusalan ammattilaisille suunnattu kysely (Pöyry Finland Oy, 2019)