



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

B Rakennusvalvonnan järjestäminen

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 toinen osa (Osa B) projektin MRL:n kokonaisuudistuksen vaikutusten arviointitarpeet rakentamisen osa-alueella raporttikokonaisuudesta. Osa B lisäksi kokonaisuuteen kuuluu Osa A, ja raportti tullaan tekemään myös projektin osasta C. Raporttikokonaisuus liittyy maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen vaikutusten arviointiin.

Työpaketti B raportoidaan helmikuun 2019 loppuun mennessä ja C (Rakentamisen lupajärjestelmä) huhtikuun 2019 loppuun mennessä. Aiemmin julkaistut raportit ovat AI (Elinkaariajattelun vaikutusmahdollisuudet rakentamisen ohjaamisessa), AII (Rakennuksen suunnitelmallinen käyttö ja ylläpito) ja AIII (Digitaalisuuden läpivienti ja laaja hyödyntäminen).

Osa B

Selvitys on toteutettu asiantuntijatyönä ympäristöministeriön tilauksesta. Selvitystyön tavoitteena oli rakennusvalvonnan järjestämisen mahdollisuuksia.

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 sekä Kangasalan elinympäristöjohtaja Sirkku Malviala

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	3
2	RAKENNUSVALVONNAN NYKYISET TEHTÄVÄT	4
2.1.1	Rakennusvalvontaviranomaisen lakisääteiset tehtävät	4
2.2	Kunnan rakennusvalvonnalle siirtämiä lakisääteisiä tehtäviä	5
2.2.1	Kunnan muita kuin lakisääteisiä tehtäviä	6
2.3	Muu palvelukysyntä	6
2.4	Rakennusvalvonnan tehtävät käytännössä ja työaikaan suhteutettuna	6
2.5	Rakennusvalvonnan viranomaisyhteistyötahot	8
2.5.1	Kaavoitusyhteistyö	8
2.5.2	Yhteistyön toimivuus	8
2.5.3	Muu viranomaisyhteistyö	9
3	KESKEISET ARVIOITAVAT MUUTOKSET JA ARVIOINNIN TOTEUTUS	10
3.1	Arvioitavat muutokset	10
3.2	Arvioinnissa käytetty aineisto	11
3.3	Arvioinnin epävarmuustekijät	14
4	RAKENNUSVALVONNAN JÄRJESTÄMINEN	14
4.1	Toiminnan organisointi	15
4.1.1	Toimielin	15
4.1.2	Rakennustarkastaja ja muu henkilöstö	15
4.2	Rakennusvalvontojen käytössä olevat resurssit	16
4.3	Nykyllänsäädännön mahdollistamat hallintomallit alueilla	17
4.3.1	Julkisoikeudellinen yhteistoiminta	18
4.4	Yhteistyön mahdollisuudet	20
5	AINEISTOPOHJAINEN ANALYYSI	23
5.1	Rakennusvalvonta	23
5.2	Työn organisointi	23
5.3	Järjestämisen mallit tehtävittäin	25
5.4	Osaaminen	27
5.5	Resurssien koko	30
5.6	Rakennusvalvonnan toiminnan laatu	31
5.7	Mallien vaikutus toiminnan tehokkuuteen ja rakentamisen laatuun	34
5.8	Yhteenvedo organisaatioiden toiminnan kehittämistä tukevasta mallista	34
6	VAIKUTUSTEN ARVIO	35
6.1	Taloudelliset vaikutukset	35
6.2	Vaikutukset rakennuttajiin	35
6.3	Vaikutukset viranomaisiin	35

7	JOHTOPÄÄTÖKSET	2 36
8	LÄHDELUETTELO	38
	LIITTEET 1-2	39

Kuvaluettelo

Kuva 1 Rakennusvalvontaviranomaisen työajan jakautuminen vuonna 2017, Rakennusvalvonnan hallintokysely 2017 (Sahlberg, 2018).....	7
Kuva 2 Vastaajien edustamien rakennusvalvontojen henkilöstöresurssi	14
Kuva 3 Palvelutarpeen ja käytettävissä olevien resurssien välinen suhde kuntasektorilla (Sotarauta, et al., 2011)	24
Kuva 4 Rakennusvalvonnan toiminnan uudelleenorganisointiin liittyvät suunnitelmat vuonna 2017 (Sahlberg, 2018).....	25
Kuva 5 Järjestämisen mallit tehtäväalueittain. Jakaumissa on esitetty taustatekijänä vastaajien organisaatioiden koko.....	26
Kuva 6 Viitteellinen kaavio rakennusvalvonnan järjestämismallin riskeistä ja mahdollisuuksista.....	29
Kuva 7 Kokemus ulkopuolisten palveluiden hyödyllisyydestä. Vastaukset jaoteltu kuntakoon mukaan.....	30
Kuva 8 Rakennusvalvonnan tuottama lisäarvo rakentamisessa (Pöyryn kysely)	31
Kuva 9 Tehtävien joustava organisointi	32
Kuva 10 Rakennusvalvonnassa haasteelliseksi koetut teemat (Sahlberg, 2018).....	33

1 JOHDANTO

Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunta on velvollinen huolehtimaan rakentamisen ohjaamisesta ja valvonnasta. Rakennusvalvontojen organisaatiot ovat osa kunnallista palvelujärjestelmää. Se minkälaiseksi palveluorganisaatiot kunnassa muotoutuvat riippuvat useista osatekijöistä. Merkittävien organisaatiollista muotoa määrittävä tekijä on lainsäädännöllisten velvoitteiden hoitaminen ja palvelun tarve. Laajassa kuntakentässä myös muut taustatekijät, kuten kunnan muu organisaatiollinen rakenne tai rakennusvalvontojen rooli kunnan eri viranomaistehtävien tukena tai strategioiden toteuttajina, voivat vaikuttaa viranomaistoiminnan järjestämisen muotoihin.

Rakennusvalvontojen toimintaympäristöt ja tehtävät eroavat valtakunnallisesti. On selvää, että eri rakennustyyppit työllistävät rakennusvalvontaa aivan eri tavoin riippuen kunnasta, jolloin tarve mm. erityisosaamiselle vaihtelee alueittain. Voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki on tarkoitettu joustavaksi, jotta samaa sääntelyä voidaan soveltaa erilaisissa olosuhteissa ja vaihtelevissa tilanteissa. Lainsäädäntö tarjoaa myös laajat mahdollisuudet kunnille järjestää rakennusvalvontatoimi parhaalla katsomallaan tavalla soveltuena toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin.

Suomessa pääasiassa rakennusvalvonta on järjestetty omassa kunnassa. Rakennusvalvonnan tehtäviä hoidettiin vuonna 2017 kuntien yhteislautakunnissa tai muussa kuntien yhteisessä toimielimessä 13 % kunnista. (Sahlberg, 2018) Samanaikaisesti kunnissa on tapahtunut organisaatiollisia muutoksia horsiontaalisella tasolla rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun välisen yhteistyön lisääntyessä ja tiivistyessä. Ympäristösuojelutehtävien sijoittuminen samaan toimielimeen rakennusvalvonnan kanssa on yli kaksinkertaistunut viimeisten viiden vuoden aikana. (Sahlberg, 2018)

Rakennusvalvonnan järjestämisen osalta on tehty selvityksiä toteutusvaihtoehtoista ja näiden osalta rakennusvalvonnan tehtävistä, organisoinnista, resursoinnista ja rahoituksesta. Viimeisimmät selvitykset ovat tehty Kuntaliiton toteuttamassa VNTEAS-rahoitetussa hankkeessa (Valtioneuvoston selvitys *Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat (2017)* ja *Kuntien rakennusvalvonnan hallintokysely 2017 (2018)*).

Tässä raportissa avataan näkymiä siihen mitkä olisivat keskeiset jo selvitettyjen toteutusvaihtoehtojen vaikutukset rakennuttajiin, rakentajiin, viranomaisiin ja rakentamisen laadun ohjaukseen. Lisäksi pohditaan olisiko tehtäviä mahdollista siirtää yksityisesti hoidettavaksi vai olisiko tavoitteet kustannustehokkaammin toteutettavissa riittävästi resursoidulla ja tarkoituksenmukaisesti järjestetyllä julkisella rakennusvalvonnalla? Miten esimerkiksi rakentamisen laatua voidaan parantaa ja huomioida laatutavoitteisiin eritavoin vastaavat toimijat? Miten riittävä osaaminen voidaan varmistaa ja riittävän osaamisen tasoa valvoa? Raportissa avataan näkymiä vaihtoehtojen vaikutuksiin, sekä keskeisiin tunnistettuihin hyötyihin ja haittoihin eri näkökulmista.

2 RAKENNUSVALVONNAN NYKYISET TEHTÄVÄT

Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan (MRL 20 §). MRL 21 §:n mukaan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten kunnassa tulee olla *rakennustarkastaja*. Kunnat voivat tehdä yhteistyötä rakennusvalvonnan tehtävien hoitamisessa. MRA 4 §:n mukaan rakennustarkastaja on maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvissa tehtävissään kunnan rakennusvalvontaviranomaisen alainen.

2.1.1 Rakennusvalvontaviranomaisen lakisäätteiset tehtävät

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:ssä rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät on jaettu toiminnallisesti kolmeen lohkoon: 1) valvoa kaavojen noudattamista, 2) huolehtia rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsittelemisestä ja 3) valvoa osaltaan rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa (ns. jatkuva valvonta). Näiden ohella MRL 124 §:n mukaisesti rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä MRL:ssa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Lain säädännön keskeisiä tavoitteita on mm. terveellisen, turvallisuuden ja viihtyisän elinympäristön edistäminen (MRL 12 §). Lisäksi rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on myös huolehtia kunnassa tarvittavasta rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta (MRL 124 §).

Kaavojen noudattamista valvotaan ennen kaikkea lupaharkinnan kautta. Rakennusvalvontaviranomaisen käsiteltäviä MRL:n mukaisia lupia ovat rakennusluvut, toimenpideluvat, rakennuksen purkamisluvat. Rakennusvalvontaviranomainen vastaanottaa myös mm. toimenpideilmoituksia, rakennusjärjestyksessä määrätystä merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäisistä rakennus- tai muista toimenpiteistä, ja tarkistaa niiden mahdollisen lupatarpeen (MRL 129 §).

Rakentamisen viranomaisvalvonta suhteutetaan rakennushankkeesta ja sen vaativuudesta tehtyyn arvioon. Lisäksi selvitetään, onko rakennushankkeessa toimivilla riittävä kelpoisuus ja asiantuntemus tehtäviinsä. (MRL 124 §) MRL:n mukaista rakentamisen aikaista viranomaisvalvontaa ovat erilaiset rakennusvalvontaviranomaisen määräämät viranomaiskatselmuksien ja -tarkastukset (MRL 150 § ja 150 a §). Rakennustyön viranomaisvalvonta on suhteutettua ja kohdistettua. Rakennustyönaikainen viranomaisvalvonta koskee vain sellaista rakennustyötä, joka edellyttää viranomaisen lupaa tai hyväksyntää. (Ympäristöministeriö, 2015)

Rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapidon ja hoidon valvontaa ns. jatkuvaa valvontaa tehdään MRL 166 § - 170 §:ien mukaisesti. Lisäksi valvotaan luvatonta rakentamista (Kuntaliitto, 2007). Rakennusvalvonnat toteuttavat jatkuvaa valvontaa vaihtelevasti. Usein käsittelyyn tulevat asiat ovat asianosaisten aloitteesta tehtyjä, mutta viranomaiset tekevät myös omaa valvontaa. Jatkuvaan valvontaan liittyy hallinnollisten pakkokeinojen käyttäminen. (Korpivaara & Syrjälä, 2015)

Lain edellyttämää neuvontaa annetaan rakennusvalvonnoissa rakennusluvan hakijoille erilailla riippuen kysynnästä / tarpeesta. Pienissä kunnissa annetaan useimmiten henkilökohtaista neuvontaa, eikä niissä ole rakentamisen vähäisyydestä johtuen mielekästä järjestää esim. koulutustilaisuuksia. Suuremmissa kunnissa ovat pystytyt

kehittämään laajojakin neuvontapalveluja sekä laatimaan opasmateriaalia, toisaalta niissä ole mahdollisuutta yhtä henkilökohtaiseen neuvontaan kuin pienissä kunnissa. (Korpivaara & Syrjäjä, 2015) Neuvonta tukee hankkeen eri vaiheiden sujuvaa hoitoa ja ohjaa rakentamista hyvän lopputuloksen saavuttamiseksi sekä ohjaa heti alussa rakentajaa kääntymään pääsuunnittelijansa puoleen (Kuntaliitto, 2007).

MRL:n määräämien tehtävien lisäksi rakennusvalvontaviranomaiselle on säädetty muussa lainsäädännössä muita vähäisiä tehtäviä:

Laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014): telekaapelin, tukiaseman ja radiomaston sijoittamisesta päättäminen, jollei maan/rakennuksen omistajan kanssa ole sovittu, ja sijoittamisen valvominen (28 luku).

Pelastuslaki (379/2011): rakennusluvan myöntävänä viranomaisena poikkeuksen myöntäminen väestönsuojan vaatimuksista tai lykkäyksen/vapautuksen myöntäminen (71 §, 75 §).

Postilaki (415/2011): postilaatikon sijaintierimielisyyksien ratkaiseminen (44 §).

Asuntokauppalaki (795/2005): vakuusasioista tiedottaminen rakennushankkeeseen ryhtyvälle (6 §); suorituskvyyttömyysvakuuden puuttumisesta tiedon välittäminen Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (7 §), Velvollisuudesta säädetään myös MRL 157 §:ssä.

Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978): rakennusvalvontaviranomainen ratkaisee erimielisyydet kadulla tai yleisellä alueella tehtävien töiden suorittamista koskevista määräyksistä (14 a §).

Yksityistielaki (560/2018): luvan antaminen rakennuksen, rakennelman tai kasvillisuuden poistamiseen, milloin asia ei tule ratkaistavaksi muusta syystä vireillä olevassa yksityistietoimituksessa, sekä poikkeuksen myöntäminen näkemä- ja suoja-alueenrakentamisrajoituksesta (18 §).

Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005): luvan antaminen kiinteän lumiaidan pystyttämiseen asutulla alueella ilman kiinteistön omistajan suostumusta (51 §).

Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös palavista nesteistä (313/1985): teräksisen maanpäällisen ympyräpohjaisen ja suoraseinäisen säiliön, jonka tilavuus on 1 000 m³ tai enemmän, perustukselle on suoritettavan rakennusaikaisen katselmuksen suorittaminen, ennen asennustyön aloittamista (49 §).

Laki eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä (954/2012) rakennusvalvontaviranomainen voi velvoittaa hankkeeseen ryhtyvän osoittamaan rakennustuotteen rakennuspaikkakohtainen kelpoisuuden, jos on syytä epäillä ettei tuote niitä täytä (17 §), ympäristöministeriön avustaminen lakiin liittyvien säännösten ja päätösten noudattamisen valvonnassa (25 §).

Valmiuslaki (1552/2011): kunnan rakennustarkastaja myöntää valmiuslaissa tarkoitetun aloitus- ja jatkamisluvan muille kuin alueellisesti ja valtakunnallisesti merkittävälle hankkeille ja myöntää rakennustuotteiden ostoluvan (49 §).

Kolttalaki (253/1995): Kolttalain mukaisten rakentamiseen myönnettyjen avustusten ja lainojen käytön valvomiseksi ja maksamisen edellytysten toteamiseksi tarkastusten suorittaminen (19 §).

Rakennusverolaki (54/1977): rakennusluvan myöntävän viranomaisen on lähetettävä Verohallinnolle tiedot rakennuslupapäätöksistä ja rakentamista valvovana viranomaisena suoritettava Verohallinnon pyynnöstä suoritettava lain soveltamisessa tarpeellisia katselmuksia sekä annettava asiassa selvityksiä ja lausuntoja (20 §).

2.2 Kunnan rakennusvalvonnalle siirtämiä lakisäätteisiä tehtäviä

Lainsäädännössä on joitakin tehtäviä määrätty kunnalle yleisesti. Kuntakohtaisesti tällaisia tehtäviä on voitu siirtää hallintosäännöllä rakennusvalvonnalle. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamisasioiden valmistelussa rakennusvalvonnoilla on merkittävä asema suuressa osassa kuntia, ja vähäisessä määrin myös päätösvaltaa. Rakennus- ja huoneistorekisteritietojen ilmoittaminen väestötietojärjestelmään (MRL 147 §) on käytännössä aina rakennusvalvontaviranomaisen tehtävä. Rakennettujen yleisten alueiden valvonta (MRL 167 §), hulevesitehtävät (MRL 13 a luku) asemakaava-alueella vesien johtamiseen liittyvät erimielisyydet (MRL 161 a §) on hyvin usein siirretty rakennusvalvontaviranomaiselle. Maisematyöluvista päättäminen on usein osoitettu rakennusvalvonnalle, vaikka ne voitaisiin muista MRL:n luvista poiketen osoittaa muullekin kunnan viranomaiselle. Myös rakennuspaikan sijainnin merkintä (MRL 149 b §) ja sijaintikatselemukset on

ohjattu etenkin pienissä kunnissa rakennusvalvonnalle, suuremmissa ne hoitaa yleensä kunnan mittaustoimi. (Parviainen & Hurmeranta, 2014)

Ympäristönsuojelulain (527/2014) tehtäviä ja maa-aineslain (555/1981) maa-aineslupiin liittyviä tehtäviä on etenkin pienissä kunnissa osoitettu rakennustarkastajalle. Rakennusvalvontaviranomaisen tai sen alaisen viranhaltijan käsiteltäväksi on saatettu joissain kunnissa antaa myös yksityistielain (560/2018) mukaisia tehtäviä ja asuntolain säädäntöön perustuvia tuetun asumisen ohjaus- ja valvontatehtäviä. Aiemmin rakennusvalvontaviranomaisille kuntien usein ohjaamat asuntojen korjausavustukset on siirretty ARAan vuonna 2017 (Laki asuinrakennusten ja asuntojen korjausavustuksista 1087/2016). Näitä muita tehtäviä on osoitettu rakennustarkastajalle usein siksi, ettei kunnassa ole tarvetta kokopäiväiseen rakennustarkastajaan lupien ja varsinaisten rakennusvalvontatehtävien vähäisyyden vuoksi. (Kuntaliitto, 2007) (Korpivaara & Syrjäjä, 2015)

2.2.1 Kunnan muita kuin lakisääteisiä tehtäviä

Kunnan päätöksellä on rakennustarkastajalle saatettu siirtää esim. rakennusmestarin, teknisen johtajan, korjausneuvojan, kaavoittajan, ympäristönsuojelun, tien- ja kadun pidon tehtäviä ja isännöintitehtäviä. Tällaiset kunnat ovat useimmin alle 30 000 asukkaan kuntia ja sellaisia, joissa on haluttu säilyttää omat rakennusvalvontapalvelut eikä muita viranomaistehtäviä ole ollut riittävästi. (Kuntaliitto, 2007) (Korpivaara & Syrjäjä, 2015)

2.3 Muu palvelukysyntä

Kuntalaiset odottavat usein kuntien henkilöstöltä ja etenkin rakennustarkastajilta muunkinlaista palvelua ja neuvontaa. Etenkin pienemmissä kunnissa asukkaiden auttaminen on tavallista ja voidaan nähdä kuntalaisten palveluna osana hyvää hallintoa. Rakennusvalvontaja kuormittavat riita-asiat, kuten naapuruussuhderiidat, ja neuvontaja selvityspyynnöt, kuten homevaurioarvioinnit, kiinteistöjen arvon määrittämiset, rakennushankkeen suunnittelun avustamiset. Nämä eivät kuitenkaan kuulu lain mukaan rakennusvalvonnan tai kunnan tehtäviin. Kuntaliitto on jo pitkään ohjeistanut ja suositellut, ettei rakennusvalvonta lähde osallistumaan näihin, sillä tällaiset tehtävät vääristävät helposti tehtävänkuvaa ja vievät resursseja lakisääteisiltä tehtäviltä, lisäksi ne voivat tuoda mukaan arvaamattomia vastuita kunnalle. (Kuntaliitto, 2007) (Korpivaara & Syrjäjä, 2015)

2.4 Rakennusvalvonnan tehtävät käytännössä ja työaikaan suhteutettuna

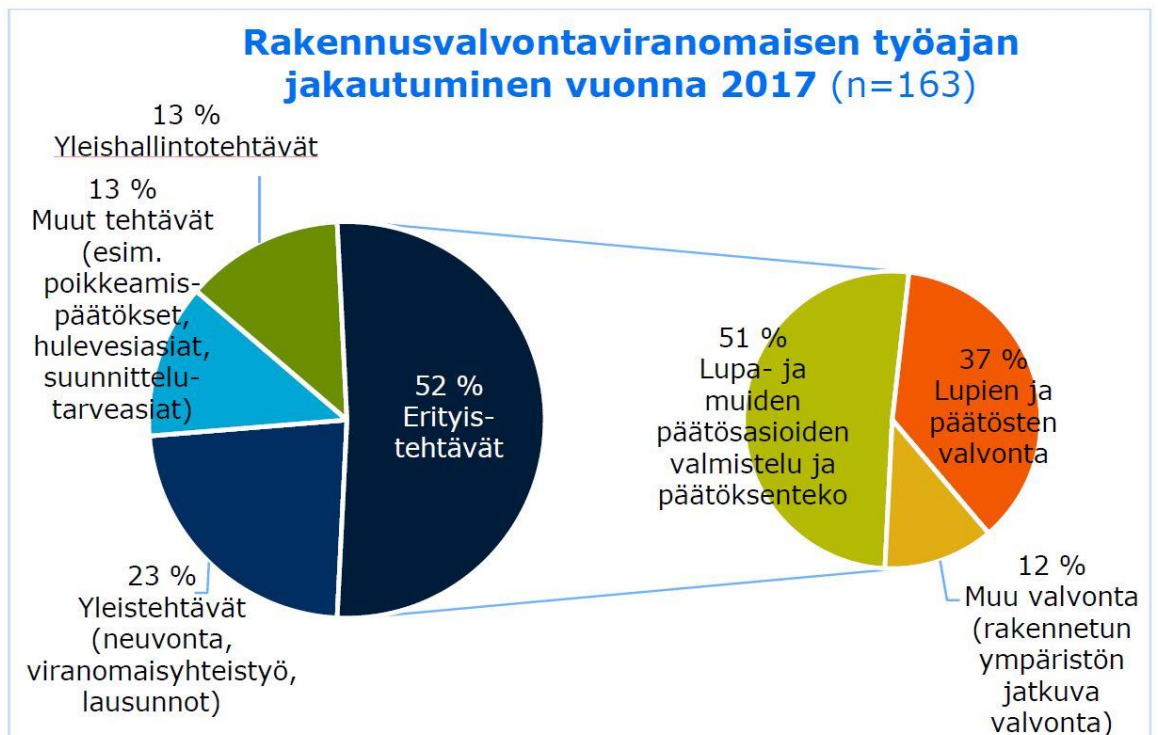
Käytännössä rakennusvalvontaviranomaisen työtehtävät voidaan jakaa luonteeltaan neljään kokonaisuuteen:

- **Lupa- ja valvontatehtäviä eli erityistehtäviä** ovat kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle MRL:ssa ja muussa lainsäädännössä säädettyjen päätös- ja lupa-asioiden valmistelu, lupien ja päätösten valvonta sekä muu rakennetun ympäristön valvonta ns. jatkuva valvonta.
- **Yleistehtäviä** ovat MRL:n mukaiset yleiset ohjaus- ja neuvontatehtävät, tiedotus, osallistuminen kaavojen valmisteluun, lausunnot muille viranomaisille, kuten kaavoitukselle, ja yhteisöille, yhteistyötehtävät eri viranomaisten ja yhteisöjen kanssa sekä toiminnan kehittäminen.
- **Muut tehtävät** ovat kuntien rakennusvalvonnalle siirtämiä lakisääteisiä tehtäviä, kuten hulevesiasioita, poikkeamispäätöksiä, suunnittelutarveasioita ja maisematyölupia, ja kuntien

rakennusvalvonnalle siirtämiä muita tehtäviä, kuten ympäristönsuojelun, kaavoituksen, mittaustoimen ja teknisen toimen tehtäviä.

- **Yleishallintotehtäviä** ovat rakennusvalvonnan yleishallintoon liittyviä tehtäviä, kuten päätös- ja pöytäkirjahallinto-, talous-, henkilöstö-, arkistointi- yms. asiat. (Sahlberg, 2018)

Kuntaliiton tekemässä Kuntien rakennusvalvonnan hallintokyselyssä vuonna 2017 arvioitiin työajasta kuluvan noin puolet erityistehtäviin, vajaa neljännes yleistehtäviin, noin 13 % muihin tehtäviin ja yleishallintotehtäviin. Jakauma on esitetty kuvassa (Kuva 1). Pienemmissä rakennusvalvonnan yksiköissä muihin tehtäviin kului enemmän aikaa kuin suurissa, ja vastaavasti erityistehtävien osuus oli suurempi suurissa kunnissa. Sahlberg arvioi, että suuremmissa yksiköissä työajan käyttö on erikoistuneempaa ”varsinaisiin” rakennusvalvonnan tehtäviin. (Sahlberg, 2018)



Kuva 1 Rakennusvalvontaviranomaisen työajan jakautuminen vuonna 2017, Rakennusvalvonnan hallintokysely 2017 (Sahlberg, 2018)

Rakennusvalvonnan erityistehtävät voidaan jakaa kolmeen kokonaisuuteen:

1. lupa- ja muiden päätössioiden valmistelu ja päätöksenteko (MRL:n mukaiset lupa- ja ilmoitusasiat, rasite- ja yhteisjärjestelyasiat, MRL 161 § yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisasiat sekä muissa lainsäädännöissä rakennusvalvontaviranomaiselle määrättyjä lupa- ja sijoitusasiat)
2. lupien ja päätösten valvonta (rakennustyönaikainen valvonta matka-ajat mukaan lukien)
3. muu valvonta ns. jatkuva valvonta (rakennetun ympäristön valvonta, mukaan lukien luvaton rakentaminen, epäsiistit kiinteistöt jne.). (Sahlberg, 2018)

Erityistehtävistä lupien ja päätösten valvontaan aikaa kului eniten, vähiten muuhun valvontaan. Työajan jakautumisessa ei ollut suuria eroavaisuuksia erikokoisten kuntien välillä. Suurehkoissa kunnissa lupien valmisteluun käytettiin eniten aikaa, kaikista

suurimmissa lupien valvontaan. Muuhun valvontaan käytettiin vähän enemmän aikaa mitä pienemmästä kunnasta oli kyse. (Sahlberg, 2018)

Yleistehtävät jaettiin rakennusvalvonnan hallintokyselyssä MRL:n mukaisiin ohjaus- ja neuvontatehtäviin, kaavojen valmisteluun, lausuntoihin ja yhteistyöhön. Näistä eniten aikaa meni ohjaus- ja neuvontatehtäviin, joihin keskikokoisissa ja suurehkoissa kunnissa käytettiin eniten aikaa ja vähiten pienimmässä ja kaikkein suurimmissa. Kaavojen valmisteluun meni suhteessa eniten aikaa pienimmissä kunnissa, johtuen todennäköisesti varsinaisen kaavoittajan puuttumisesta kunnasta. (Sahlberg, 2018)

2.5 Rakennusvalvonnan viranomaisyhteistyötahot

2.5.1 Kaavoitusyhteistyö

Rakennusvalvonnalla on eniten sidoksia ja yhteistyötä kaavoituksen kanssa. Molemmat osaltaan toteuttavat maankäytön ja rakentamisen ohjausta niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehitystä (MRL 1 §). Laissa ei kuitenkaan ole säännöksiä yhteistyöstä.

Maankäytön suunnittelu ja ohjaus ovat kunnan strategiaan nojautuvaa pitkäjänteistä toimintaa. Eri toimijoiden tiivis yhteistyö ja yhteisten tavoitteiden jakaminen ja niihin sitoutuminen ovat edellytyksiä onnistuneelle maankäyttöä, kaupunkikuvaa ja rakentamista yleensä koskevien strategisten linjausten toteutumiselle kunnassa. (Korpivaara & Syrjälä, 2015) (Parviainen, 2015)

Rakennusvalvonta valvoo lupaharkinnan yhteydessä kaavojen noudattamista. Mutta jo kaavaa valmisteltaessa kaavoittaja tarvitsee usein rakennusvalvonnan asiantuntemusta ja näkemyksiä voidakseen varmistua, että kaavan tavoitteet ovat toteutuskelpoisia. Rakennuslupavaiheessa taas voidaan joutua tulkitsemaan kaavoja: mitä niiden määräyksillä on tavoiteltu, voidaanko niihin myöntää vähäisiä poikkeuksia vai edellytetäänkö poikkeamislupaa. Erityisesti täydennysrakentamishankkeiden onnistunut toteuttaminen edellyttää kaavoittajan ja rakennusvalvonnan tiivistä yhteistyötä. (Korpivaara & Syrjälä, 2015)

Kunnan rakennusjärjestystä laadittaessa tarvitaan rakennusvalvonnan, kaavoituksen ja muiden rakentamiseen liittyvien kunnan viranomaisten asiantuntemusta ja tiivistä yhteistyötä. Etenkin haja-rakentamisen ohjauksessa rakennusjärjestyksellä on suuri merkitys. Erityisesti hajarakentamisen osalta rakennusvalvonnan tulkinnoilla kunnan maankäytön tavoitteista on kuntatalouteen heijastuvia vaikutuksia. (Korpivaara & Syrjälä, 2015) Myös rakentamistapa-ohjeita laaditaan kaavoituksen ja rakennusvalvonnan yhteistyöllä.

2.5.2 Yhteistyön toimivuus

Rakennusvalvonnan ja kaavoituksen yhteistyömuodot vaihtelevat nykyään kunnittain ja yhteistyön toimivuus riippuu mm. kunnan organisaatiosta ja resursseista, yksiköiden fyysisestä sijainnista ja toimintatavoista, esim. pienimmissä kunnissa kaavan laadinta hankitaan usein ostopalveluna. Yhteistyössä hyödynnetään usein lausunnotmenettelyä, jota sähköisten aineistojen yleistyminen on helpottanut ja nopeuttanut. Useiden kuntien käytössä olevat säännölliset asiantuntijakokoukset kaavojen että lupien valmisteluvaiheessa ovat eräs ratkaisu hyvän yhteistyön varmistamiseksi. (Korpivaara & Syrjälä, 2015)

Erityisesti keskisuurissa ja pienehköissä kunnissa yhteistyö on koettu nykyisellään tiiviiksi. Kasvavissa kunnissa yhteistyön merkitys on paino-arvoltaan suurempi kuin väestöään menettävissä kunnissa (Parviainen, 2017). Epävirallisia palavereita ja päivittäistä kommunikaatiota pidetään olennaisena yhteistyön onnistumiselle. Etenkin pienehköissä ja keskisuurissa kunnissa tämä on ollut helppoa, rakennusvalvonnan ja kaavoituksen viranhaltijoiden sijoittuessa usein samoihin tiloihin. (Parviainen, 2015) Suurimpien kuntien isoissa organisaatioissa saattaa olla sen sijaan siiloutumista.

Rakennusvalvonnan alueellistamispyrkimyksissä eniten huolta onkin herättänyt rakennusvalvonnan ja kaavoituksen yhteistyön mahdollinen heikkeneminen. Tulkintaristiriitojen epäillään kasvavan. Alueellisen viranomaisen sitoutumista kunnallisiin maankäytön tavoitteisiin epäillään. Kaavojen pelätään muuttuvan yksityiskohtaisemmiksi, jolloin mm. täydennysrakentaminen vaikeutuu kaavojen vanhetessa nopeammin. Joustavuus, jota kaavoilta nykyään odotetaan, ei toteutuisikaan. Toisaalta joustavien kaavojen seurauksena kaupunkikuvallinen harkinta siirtyisi osin irralleen sen kunnan toiminnasta, jonka kaupunkikuvasta ollaan päättämässä. Välillisten kustannusten arvellaan lisääntyvän, mm. pitkien välimatkojen myötä yhteydenpito muuttuu kalliimmaksi ja aikaa vievämmäksi. (Parviainen & Hurmeranta, 2014) (Parviainen, 2015)

Kuntien maankäytön tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että ylikunnallisia rakennusvalvonnan yksiköitä perustettaessa yhteistyökysymykset ratkaistaan. Maankäytön ja rakentamisen palvelukokonaisuuden tulee toimia, jolloin hankkeiden toteutumisen mahdollisuudet voidaan ennakoida. Yhteistyöhön tarvitaan selkeitä rakenteita, joilla kunnan maankäytön tavoitteiden huomioiminen sekä mahdollisuudet vaikuttaa kaupunkikuvaan ja elinympäristöön voidaan varmistaa. Yhteistyön takaavat rakenteet on tarvittaessa määrättävä lainsäädännössä. (Korpivaara & Syrjä, 2015) Ylikunnallisen viranomaisyksikön työtä helpottaisi, jos myös alueen maankäytössä suunnittelyyhteistyötä pystyttäisiin toteuttamaan samalla aluepohjalla (Parviainen, 2017).

2.5.3 Muu viranomaisyhteistyö

Rakennusvalvontojen tärkeänä yhteistyötahona kaavoituksen jälkeen korostuu palo- ja pelastustoimi, jonka kanssa yhteistyötä on etenkin rakennuslupien käsittelyssä, ohjeiden laatimisessa ja yleisessä neuvonnassa sekä rakennustyön aikaisessa valvonnassa. (Parviainen, 2016) Yhteistyön on koettu olevan sujuvaa. Tosin tehtävänjaossa on ollut havaittavissa epäselvyyttä: pelastustoimi saattaa osallistua liiaksikin rakentamisen ohjaukseen, koska rakennusvalvonnan paloteknisessä osaamisessa saattaa olla puutteita. Rakennusvalvonnan pitäisi selvittää tavanomaisesta rakentamisesta, jolloin pelastusviranomaisista tarvittaisiin vain vaativissa hankkeissa. Rakennusvalvonnan osaamisen paloturvallisuusasioissa tulisi kuitenkin kehittyä, ettei kiristyvien resurssien tilanteessa ja huonoimmassa tapauksessa paloturvallisuuteen liittyvä ohjaus jää toimialojen väliin harmaalle alueelle. Pelastustoimen roolia kannattaisi lisätä jo kaavoitusvaiheessa, sillä voidaan ennaltaehkäistä turvallisuusriskejä kustannustehokkaasti. (Parviainen, 2017)

Kuntakentän toimijoista rakennusvalvonnoissa pidetään tärkeänä yhteistyötä myös ympäristönsuojelun ja kuntatekniikan kanssa. Ympäristönsuojelun kanssa ohjeiden laatiminen ja yleinen neuvonta, osallistuminen kaavojen valmisteluun, maisematyö- rakennus- ja purkamislupien käsittely sekä jatkuva valvonta ovat tärkeimmiksi koettuja yhteistyömuotoja. Kuntatekniikan kanssa yhteistyötä tehdään etenkin kaavojen

valmistelussa, rakennuslupien, suunnittelutarve- ja poikkeamishakemusten käsittelyssä sekä ohjeiden laatimisessa ja yleisessä neuvonnassa. (Parviainen, 2016)

Rakennusvalvonnan tärkein valtiollinen yhteistyötaho on ELY-keskus. Eniten yhteistyötä ely-keskuksen kanssa rakennusvalvonnat kokevat olevan suunnittelutarve-, poikkeamishakemusten ja purkamislupien käsittelyssä, kaavoituksen valmistelussa sekä ohjeiden laadinnassa ja yleisessä neuvonnassa. (Parviainen, 2016)

Ympäristönsuojelun tehtävien kannalta ympäristönsuojeluviranomaiset pitävät rakennusvalvontaa tärkeänä tai melko tärkeänä yhteistyökumppanina. Yhteistyö nähdään tärkeänä osallistumisessa kaavojen valmisteluun, ja merkittävää yhteistyötä on myös muun valvonnan ja maa-aineslain lupien käsittelyssä. Ympäristöterveydenhuolto kytkeytyy kunnan muuhun toimintaan lähinnä rakennusvalvonnan ja kuntatekniikan kautta. Rakennusvalvonnan kanssa yhteistyötä pidettiin tärkeänä lupien ja ilmoitusten käsittelyn yhteydessä. (Parviainen, 2016)

Rakennusvalvonnan alueellistamisen omaan yksikköön arvellaan heikentävän yhteistyötä kunnan muiden toimijoiden kanssa. Etenkin tonttien markkinoinnissa ja luovutuksessa, kiinteistönmuodostuksessa sekä kuntatekniikan suunnittelussa vaikuttaisi rakennusvalvonnalla olevan suurimpia kuntia lukuun ottamatta merkittävä rooli. Myös ympäristönsuojelussa ja maa-ainesasioissa yhteistyössä pelätään tapahtuvan heikkenemistä. (Parviainen & Hurmeranta, 2014)

Toisaalta tehtäviltään osin limittyvien, kunnissa suhteellisen pienten rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon kiinteämmän yhteistyön mahdollisuuksia on selvitetty esim. alueellistamalla ne yhteiseksi organisaatioksi. Yhteisellä organisaatiolla on selviä synergia- ja mittakaavaetuja. Nykyisellään pienimmissä kunnissa yksiköt jäävät liian pieniksi riittävän laadukkaisiin viranomaispalveluihin. (Parviainen, 2017)

3 KESKEISET ARVIOITAVAT MUUTOKSET JA ARVIOINNIN TOTEUTUS

3.1 Arvioitavat muutokset

Vaikutusten arvioinnissa otetaan kantaa seuraaviin asioihin:

Vaikutusten arviointi perustuu selvitettyjen toteutusvaihtoehtojen arviointiin. Selvitettyjä vaihtoehtoja ovat kuntayhteistyön lisääminen eri muodoissa tai ulkopuolisten palveluiden lisääminen organisaatioiden toiminnan tukena. Arvioinnilla pyritään hahmottamaan vaikutuksia niin rakennuttajiin, rakentajiin, viranomaisiin ja rakentamisen laadun ohjaukseen. Arvioinnin tarkoituksena on hahmottaa eri vaihtoehtojen keskeiset hyödyt ja haitat. Tarkempia arvioinnille asetettuja kysymyksiä on lueteltu alla:

- Jos joku osa rakennusvalvonnan tehtävistä siirretään yksityisesti hoidettavaksi, voitaisiinko tällä parantaa rakentamisen laatua ja vähentää virheitä (esimerkiksi homeongelmia), entä mikä olisi vaikutus rakentamisen kustannuksiin? Entä mitä tällaisen osaamisen järjestäminen yksityisesti edellyttäisi, onko tarvittavaa osaamista jo nykyisellään tarpeeksi, tarvittaisiinko sertifiointijärjestelmää jne.?
- Olisivatko edellä mainitut tavoitteet ja parannukset toteutettavissa kustannustehokkaammin itsenäisellä, riittävästi resursoidulla julkisella rakennusvalvonnalla?

- Mitä vaikutuksia on sillä, onko rakennusvalvonta järjestetty maakunnallisesti vai kunnallisesti?
- Voisivatko rakennusvalvonnan asettamat sanktiot parantaa rakentamisen laatua ja mikä olisi tällaisten sanktioiden vaikutus rakentamisen vastuunjakoon ja kustannuksiin?
- Mitä tehtäviä rakennusvalvonnalta voisi karsia (esim. naapuririidat), kuka näistä tehtävistä tällöin vastaisi ja mikä olisi vaikutus rakentamisen kustannuksiin?
- Voisiko jokin muu taho kuin rakennusvalvonta todeta suunnittelijoiden pätevyyden? Millaisia kustannus- ja muita vaikutuksia siitä aiheutuisi?
- Rakennussuojelukysymysten ottaminen huomioon lupavalmistelussa?
- Miten tarvittavaa rakennusvalvonnan osaamista voitaisiin vahvistaa ja miten eri rakennusvalvonnan tehtävien organisointivaihtoehdot tukisivat tätä tavoitetta? Mitä eri vaihtoehdot edellyttäisivät osaamisen näkökulmasta?
- Tarvittaisiinko johonkin osaamisalueeseen lisää koulutusta tai olisiko tarve sertifioida nykyistä osaamista?
- Mikä olisi kustannustehokas tapa järjestää tarvittava osaaminen?
- Mitä hyötyjä ja haittoja osaamisrekisterit ja sertifiointi toisivat?

Lisäksi arvioidaan:

- Kuinka paljon rakennuskustannukset voivat nousta, jotta sitä pidetään hyväksyttävänä, kun otetaan huomioon rakennusvirheiden ja homeongelmien väheneminen ja sitä kautta aiheutuvat säästöt sotepuolelle, sekä ylimääräiset säästyvät korjauskustannukset?
- Yhdenvertaisuus / tasa-arvonäkökulma: alueellinen tasa-arvo ja asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu suhteessa hankkeiden laajuuteen / vaativuuteen.

3.2 Arvioinnissa käytetty aineisto

Arvioinnin aineisto koostuu kysely-aineistosta ja tätä täydentävistä asiantuntijoiden haastatteluista. Kyselyssä ja haastatteluissa näkökulmana oli tunnistaa rakennusvalvontatoimen kehittämiskohteita organisaatiollisella ja lainsäädännöllisellä tasolla. Haastatteluiden ja kyselyn kohderyhmänä ovat olleet rakennusvalvontaviranomaiset sekä rakennusvalvonnan käyttäjät. Rakennusvalvonnan palveluiden käyttäjät ovat aineiston keräämisessä rajattu ammattimaisiin, usein rakennusvalvonnan palveluja käyttäviin, ryhmiin. Asiantuntijanäkemyksiä ovat antaneet Porin rakennusvalvontapäällikkö Matti Karjanoja, Valvontakonsultit Oy Juuso Hämäläinen, SAFA Henna Helander, Bonava Oy Matti Kuronen, Kuntaliitosta lakimies Minna Mättö ja kehittämispäällikkö Anne Jarva sekä Kangasalan elinympäristöjohtaja Sirkku Malviala. Pöyryltä asiantuntijoina ovat toimineet mm. arkkitehdit Pekka Pennanen ja Liisa Palén-Alopaeus.

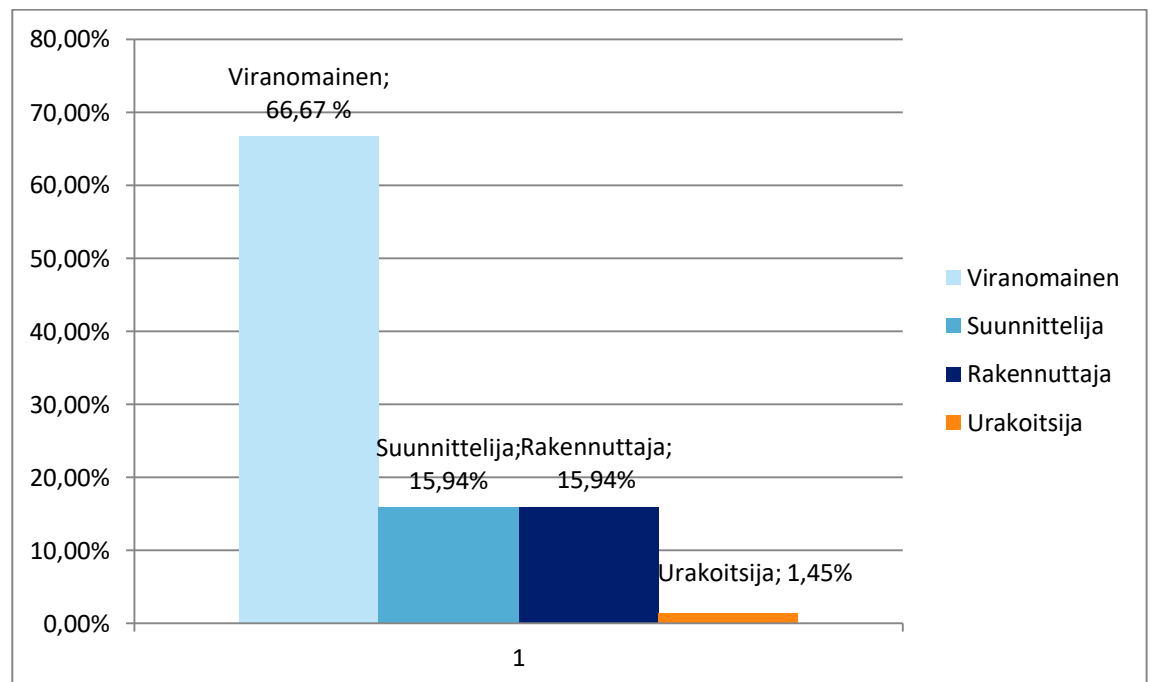
Arvioinnissa hyödynnetään myös aiempaa rakennusvalvonnan kehittämistä koskevaa selvitysmateriaalia. Tärkeimpiä näistä ovat Kuntien rakennusvalvonnan hallintokysely 2017 (Sahlberg, 2018) sekä Rakennusvalvonnan, ympäristösuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat (Parviainen, 2017). Nämä kyselytutkimukset ovat tehty viranomaistoiminnan näkökulmasta. Tässä raportissa on ajatuksena täydentää aineistoa käyttäjänäkökulmalla. Yksi tutkimukselle asetettu

lähtökohta on arvioida Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi -selvityksessä (Korpivaara & Syrjä, 2015) esitettyjen hallintomallien perusteella toiminnan kehittämisen mahdollisuuksia. Tässä kyselyssä arviointia on tehty rakennusvalvontaviranomaisten tehtävistä myös tehtäväkohtaisesti

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 identifioitui 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.

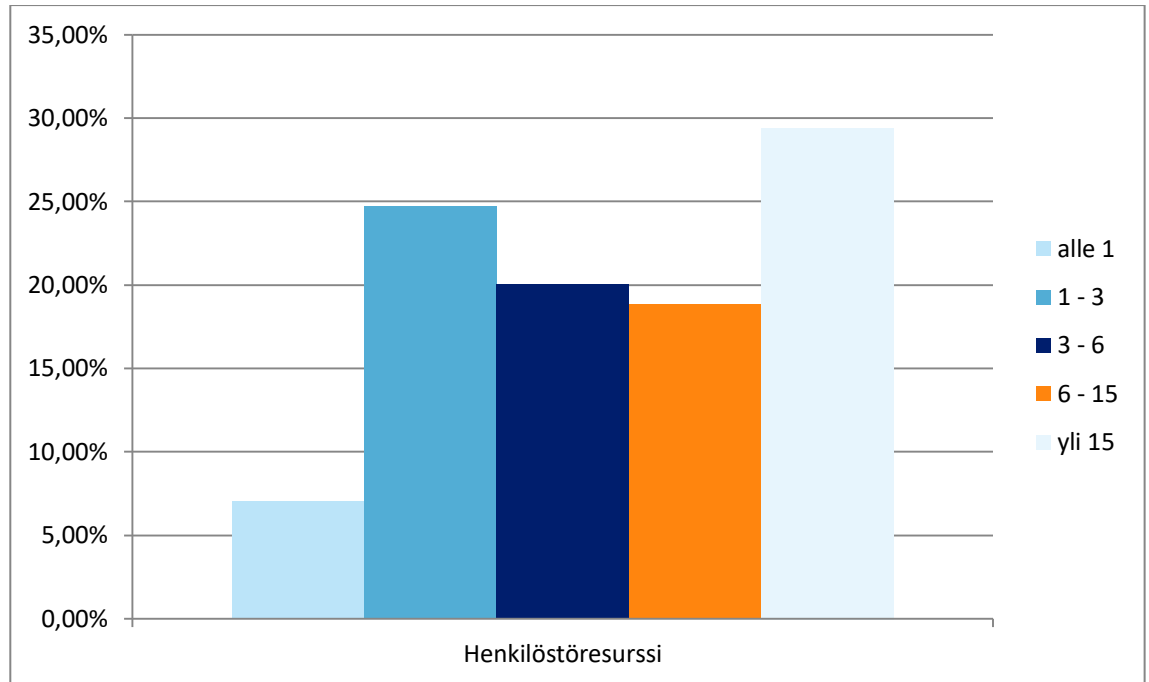
Taulukko 2 Vastaaajien toiminta-alueen koko

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 Vastaaajien 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 2 Vastaaajien edustamien rakennusvalvontojen henkilöstöresurssi



3.3 Arvioinnin epävarmuustekijät

Epävarmuutta arviointiin tuo vaikutusten moniulotteisuus ja tarkasteltavien ilmiöiden ja toimintatapojen muutos. Kysymyksiin, kuten miten ohjauksella luodaan uusia käyttäytymismalleja ja mitkä ovat todelliset reaktiot, on ilman tarkempia malleja vaikea löytää vastauksia. Epävarmuutta arviointiin luo se, että todellinen ohjausvaikutus syntyy ohjauksen kokonaisuudesta ja siitä seuraavien käyttäytymismallien sekä esimerkiksi teknisen kehityksen muutoksesta. Epävarmuutta on pyritty arvioinnissa vähentämään osallistuttamalla eri alan asiantuntijoita arviointityöhön.

4 RAKENNUSVALVONNAN JÄRJESTÄMINEN

Rakennusvalvonta on kuntien lakisääteinen tehtävä. Kunnilla on myös rahoitusvastuu rakennusvalvontapalvelujen järjestämisestä. Nykylainsäädännön mukaan kunta on velvollinen järjestämään rakentamisvalvontapalvelut eli toimimaan rakennusvalvontaviranomaisena. Viranomaistehtävää lähtökohtaisesti hoitavat luottamustoimielimet. Tämän lisäksi kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen lisäksi kunnassa tulee olla vähintään yksi rakennustarkastaja neuvontaa ja ohjausta hoitamaan.

Kunnalla on kuntalain mukaan merkittäviä vapauksia järjestää viranomaistehtävän hoito haluamallaan tavalla. Lähtökohtaisesti rakennusvalvontaviranomaisena toimivan luottamustoimielimen, kuten lautakunnan, tulee järjestää palveluiden järjestämiselle riittävät resurssit. Resursoinnin lisäksi luottamustoimielin voi delegoida vastuuta kunnan hallintosäännön mukaisesti viranomaisen alaisuudessa toimiville virkamiehille tai organisaatioille. Vertikaalisesti tapahtuvan organisoinnin lisäksi lainsäädäntö jo nykyisin mahdollistaa velvollisuuden hoitamisessa horisontaalisesti tapahtuvaa työnjakoa esimerkiksi kuntayhteistyön muodossa. Selvityksessä tarkastelemme organisaatiollisesta näkökulmasta, kuinka kunnat ovat organisaation rakentaneet ja millaisia näkemyksiä tehokkaasta organisaatiomallista on rakennusvalvonnan työntekijöillä että rakennusvalvontojen asiakkailta.

Raportissa tarkastelemme organisaatiollisia haasteita muutamasta toiminnallisesta näkökulmasta. Pyrimme hahmottamaan organisaatiollisia kehittämisen mahdollisuuksia käytännöllisistä lähtökohdista sekä työn järjestämisen että osaamisen näkökulmista. Kirjallisuudessa korostetaan rakennusvalvonnan merkitystä kuntaorganisaation osana. Läheinen yhteistyö muiden viranomaisten kanssa useissa kysymyksissä sekä rakennusvalvonnan resurssien merkitys kunnan strategisen työn toteuttamisessa ovat useissa organisaatioissa velvollisuuksien hoitamisen ohella muovanneet rakennusvalvonnan tehtäväkenttää ja merkitystä osana toimivaa kuntaorganisaatiota. Kirjallisuudessa on havaittavissa, että rakennusvalvonnan järjestämistä on tarkasteltu painottaen sekä rakennusviranomaistehtävien hoitamista vastuukysymyksenä että rakennusvalvontojen merkitystä resurssina osana kuntaorganisaatiota tai holistisemmin kuntaorganisaation palveluiden järjestämisessä. Viranomaisten välisen yhteistyön tärkeyttä painottavat tarkastelut ovat nousseet eritoten osana kuntasektorin reformien tarkasteluja (mm. VIRVA). Raportissa tähtäämme käytännönläheiseen lähestymistapaan, missä sekä palveluiden tuottajilta että palveluiden käyttäjiltä saadun aineiston perusteella hahmotetaan organisaation toiminnan tuloksellisuuden kannalta merkityksellisiä näkökulmia.

Rakennusvalvonnan viranomaistehtävillä on kaksi ulottuvuutta – yhtäältä on kyse rakentamismääräyksistä (teknisistä vaatimuksista – top down -luonne) ja toisaalta kyse taas kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvästä tulkinnasta ja kaupunki- ja ympäristökuvallisista vaatimuksista (paikallistuntemus – bottom up -luonne). Tämä kehikko tarjoaa myös tehtäväkokonaisuuksien organisoimiselle yhden tunnistetun lähtökohdan.

4.1 Toiminnan organisointi

4.1.1 Toimielin

Kuntalaki (410/2015, KunL) antaa kunnille oikeuden päättää kunnan hallinnon järjestämisestä itsenäisesti. Toimielin voi olla myös usean kunnan yhteinen tai kunnan toimielin voi hoitaa usean kunnan viranomaispalveluja. Perinteisesti rakennusvalvontaviranomaisena on toiminut kunnan rakennuslautakunta. Useassa kunnassa toimielimiä on pyritty keskittämään ja kuntien johto- tai hallintosäännöillä myös toimielinten valtaa delegoimaan viranomaisille. Nykyisin lautakunnat voivat toimia usean erityislainsäädännön velvoittavissa tehtävissä ja vastata useamman lain lupa-asioista. Monet kunnat ovat johto- tai hallintosäännöillä delegoineet vastuuta lupa-asioista virkamiehille. Jotkut 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. (Korpivaara & Syrjäla, 2015)

4.1.2 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. Organisaatio- ratkaisut 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.

4.2 Rakennusvalvontojen 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 (MRL 21 §). Kelpoisuusvaatimuksena on tehtävään soveltuva rakennusalan korkeakoulututkinto sekä riittävä kokemus rakennussuunnitteluun ja rakennustyön suoritukseen liittyvistä tehtävistä (MRA 4 §). Tarkempia säännöksiä, määräyksiä tai ohjeita resurssien mitoituksesta ei ole annettu (Korpivaara & Syrjäjä, 2015).

Rakennusvalvontojen henkilöstön kokonaismäärän arvioidaan olevan noin 1000 henkilötyövuotta (HTV). (Korpivaara & Syrjäjä, 2015) Kuntaliitto arvioi asiantuntijoiden osuuden olen noin 700 HTV. Kuntaliiton vuonna 2007 laatimasta kyselystä arvioitu vastaava kokonaismäärä oli 760 HTV. Henkilöstöresurssit korreloivat alueen väestömäärän mukaan siten, että pienimmillä alle 3 000 asukkaan alueilla oli keskimäärin 0,49 HTV tuhatta asukasta kohden ja yli 10 000 asukkaan alueilla keskimäärin 0,11 HTV tuhatta asukasta kohden. Lähes kolmanneksessa yksiköistä työskenteli vain yksi rakennusvalvonnan henkilö. Luvuista ei voi aivan suoraan päätellä kuinka tehokasta rakennusvalvontojen toiminta on pienissä vs. suurissa yksiköissä, sillä tarkastajien toimenkuvat eroavat merkittävällä tavalla.

Asukasluku	Suoritteita / 1 000 asukasta						
	Lupapäätöksiä (rakennus-, toimenpide-, purkamis-, maisematyö-)	, joista rakennuslupapäätöksiä (muut kuin tilapäiset rakennuslupapäätöksiä)	, joista tilapäisiä rakennuslupapäätöksiä	Rakennustyön-aikaisia katselmuksia	Aloittamiskouksia	Vastaavan työnjohtajan hyväksymisen peruuttamista koskevia päätöksiä	Hallintotuomioistuimille annettuja lausuntoja (hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus)
alle 2 000	42,9	32,8	0,3	37,3	11,3	15,8	1,5
2 000–6 000	29,1	16,7	0,1	35	2,4	2	0,4
6 001–10 000	24,5	13,4	0,1	30	1,8	0,9	8,3
10 001–30 000	18,5	10	0,1	30,6	2,5	2,3	0,1
30 001–50 000	14,3	8,2	0,6	21,1	2,4	1,2	0,1
50 001–100 000	11,6	6,5	0,1	25,1	2,2	1,5	0,1
yli 100 000	6,3	4,2	0	17,2	1,4	0	0
Koko maa	12,3	7,1	0,1	22,7	1,9	0,9	0,6

Taulukko 4 Rakennuslupapäätösten sekä eräiden yleisimpien suoritustietojen lukumäärä yksikkökokoluokittain (Sahlberg, 2018)

Henkilöstön määrä on pienentynyt pienillä paikkakunnilla tai paikkakunnilla joilla rakentaminen on vähentynyt. (Sahlberg, 2018) Korrelaatio resurssien muutoksen ja rakentamisen määrän välillä on havaittavissa tilastoista. Todellisuudessa olennaisesti pienissä yksiköissä ei ole resurssien tehostamisen varaa, kuin työnkuvan tai organisaatorakenteen uudistamisen myötä. Todennäköisesti pienillä paikkakunnilla rakennustarkastajan rooli on merkittävä kunnan organisaatiollisessa toiminnassa kokonaisuutena. Rakennusvalvontapalvelut halutaan kunnissa tarjota kuntalaisille

omana palveluna. Tästä indikoi se, että toimielinpohjaisia muutoksia rakennusvalvonnan organisaatiossa ei ole merkittävästi toteutettu. (Katso Taulukko 6)

Tilastokeskuksen tilastot kuntien käyttötaloudesta osoittavat, että rakennusvalvonnan palkat ja palkkiot ensin nousivat vuosina 2006–2012 noin 39 miljoonasta noin 49 miljoonaan euroon, jonka jälkeen ne ovat lievästi laskeneet ollen vuonna 2016 noin 48 miljoonaa euroa. (Sahlberg, 2018) Julkisen sektorin rakennusvalvonnan kokonaiskustannukset suhteutettuna rakentamisen kokonaiskustannukset ovat suhteellisen alhaiset. Lisäämällä panostuksia rakentamisvalvonnan toiminnan resursseihin, voisi olla rakentamisen kokonaiskustannuksia laskevia vaikutuksia suhteellisen pienillä lisäpanostuksilla.

Asukasluku	Vastaajien lukumäärä	Henkilöstöä on lisätty.	Henkilöstöä on vähennetty.	Ei ole tapahtunut muutosta.
alle 2 000	7	0 %	14 %	86 %
2 000–6 000	44	7 %	18 %	75 %
6 001–10 000	33	12 %	27 %	61 %
10 001–30 000	43	7 %	21 %	72 %
30 001–50 000	11	18 %	36 %	45 %
50 001–100 000	9	11 %	44 %	44 %
yli 100 000	7	86 %	0 %	14 %
Koko maa	154	12 %	23 %	65 %

Taulukko 5 Henkilöstön muutokset rakennusvalvonnan rakentamisen alan asiantuntijoiden osalta vuosina 2012-2017 (Sahlberg, 2018)

4.3 Nykylainsäädännön mahdollistamat hallintomallit alueilla

Kunnat toimijoina voivat järjestää palvelutuotantonsa usealla eri hallintomallilla. Kunnat tällä hetkellä järjestävät pääasiassa rakennusvalvonnan palvelut omana peruskuntana. Lainsäädäntö antaa mahdollisuuden tehtävien hoitamiseen myös kuntayhteistyönä monilla eri tavoilla. Keskeisiä malleja ovat viranomaistehtävien hoito sopimuksella (kuntalaki 54 §), vastuukuntamalli, jossa on kuntien yhteinen toimielin sekä kuntayhtymämalli. Tämän lisäksi rakennusvalvonta tai sen osia voidaan järjestää alueellisina tai valtakunnallisina palveluina, jotka vaativat lainsäädännöllisiä muutoksia ja eivät ole suoranaisesti kuntien päätettävissä olevia hallintomalleja.

Rakennusvalvonnasta vastaava toimielin	Vuosi 2007	Vuosi 2017
Kunnan oma toimielin	96 %	87 %
Kuntien yhteinen toimielin	4 %	12 %
Kuntayhtymä	-	1 %
Vastanneita kuntia (2007) / kuntien lukumäärä (2017)	267	295

Taulukko 6 Kuntien jakautuminen rakennusvalvonnasta vastaavan toimielimien mukaan (Sahlberg, 2018)

4.3.1 Julkisoikeudellinen yhteistoiminta

Kuntien ja kuntayhtymien julkisoikeudellisesta yhteistoiminnasta säädetään kuntalain luvussa 8. Kunnat ja kuntayhtymät voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kunnan järjestämisvastuu voidaan siirtää toiselle tai kuntayhtymälle jollakin 8. luvussa säädetyllä yhteistoimintamuodolla. (Kuntaliitto, 2019)

Kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat (kuntalain mukaan)

- yhteinen toimielin (51-52 §) eli vastuukuntamalli
- yhteinen virka (53 §)
- sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta (54 §) ja
- kuntayhtymä (55 -64 §).

Kuntayhtymien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat

- yhteinen virka (53 §)
- sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta (54 §) ja
- liikelaitoskuntayhtymä (65 §).

Näiden lisäksi 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.

Kuntien yhteistoiminnasta on säädetty myös eräissä määräaikaissa kokeilulaeissa (kuten Kainuun hallintokokeilulaki ja laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta eli ns. PARAS-laki). Näillä laeilla on pyritty lisäämään mahdollisuuksia päättää seudullisesti palvelujen järjestämisestä. (Kuntaliitto, 2019)

Julkisoikeudellinen yhteistoiminta koskee kuntien ja kuntayhtymien lakisääteisiä tai niiden vapaaehtoisesti hoitamia tehtäviä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä. Yhteistoimintamuodot perustuvat nimenomaan yhteistoimintaan osallisten kuntien ja kuntayhtymien väliseen sopimukseen. (Kuntaliitto, 2019)

Alla on raportin tarkastelussa käytetyt Uusimuotoinen rakennusvalvonta-toimi -selvityksessä esitetyt kuntien yhteistyön muodot 1. vastuukuntamalli, 2. sopimus viranomaistehtävien hoitamisesta, 3. kuntayhtymämalli ja 4. liikelaitosmalli. Kunnilla olisi mahdollisuus käyttää eri tavoin hallintomalleja tai kuntayhteistyöhön perustuvia omien organisaatioiden toimintamahdollisuuksia kehittäviä malleja. Mallit eroavat siinä, luopuuko kunta omasta toimielimestään vai muodostetaanko esimerkiksi uusi kuntienvälinen yhteinen toimielin vastaamaan rakennusvalvonnan palveluista. Toisaalta sopimus pohjaiset mallit myös mahdollistavat hienovaraisemman organisaation kehittämismahdollisuuden kohdistuen esimerkiksi yhteen tehtävämuotoon tai osaamisalueeseen.

1. Vastuukuntamalli, yhteinen toimielin

Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta. Tällöin malliin liittyy myös yhteinen toimielin, joka nimestään huolimatta on vastuukunnan alaisena. Vastuukuntamallissa yksi kunta (vastuukunta) tuottaa muiden yhteistoimintaan osallistuvien kuntien sopimuksessa määritellyt rakennusvalvonnan palvelut. Järjestelystä käytetään toisinaan myös nimityksiä isäntäkuntamalli tai keskuskuntamalli. (Korpivaara & Syrjä, 2015)

Ns. Isäntäkuntamallia nähtiin toimintatapojen yhtenäistämisen ja esimerkiksi seudullisen yhteistyön tiivistämisessä toimivana mallina. Toisaalta mallia karsastettiin viranomaistoiminnan siirtyessä kokonaisuudessaan toiseen kuntaan. Tämä tarkoittaa, että peruskunnassa maankäytön suunnittelun sekä rakentamisen ohjauksen muilla välineillä kyettäisiin kuntalaisten, esimerkiksi kaupunkikuvalliset, tavoitteet toteuttamaan riittävän tehokkaasti.

2. Sopimus viranomaistehtävien hoitamisesta

Kuntalain 54 §:n mukaan 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 yhteisiä virkoja ja jakaa siitä aiheutuvat kustannukset. Virkatehtäviä hoitaessaan viranhaltija noudattaa sen kunnan toimielimen ohjeita, jonka asiaa kulloinkin hoitaa. (Korpivaara & Syrjälä, 2015)

Sopimus pohjainen yhteistyö yhteisistä viranomaisista on suoraviivaisin tapa kehittää organisaation toimintaa. Kyselyn perusteella juuri tällainen esimerkiksi tekniseen asiantuntijuuteen ym. yhteisesti jaettavissa oleviin organisaatiollisiin tarpeisiin olisi tehokas väline palvelutuotannon laadun parantamisessa. Sopimus pohjainen ”yhteisten” viranomaisten hyödyntäminen mahdollistetaan myös maankäyttö- ja rakennuslaissa. Sopimus pohjainen yhteistyö voisi olla myös laajempaa kuin esimerkiksi yhteisen rakennustarkastajan virka. Sopimuksellisesti voitaisiin järjestää myös muita organisaation tarvitsemia palveluita niin halutessa. Kyselyssä sopimus pohjaista mallia (MRL 21§) kannatti 29 % vastaajista.

3. 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 liittoa ja 21 sairaanhoitopiiriä. Kuntayhtymämalli sopiikin sekä vapaaehtoiseen että pakolliseen yhteistyöhön hyvin erilaisissa tehtävissä. (Korpivaara & Syrjälä, 2015)

Kuntayhtymämallin hyötyinä on, että se voi tehokkaasti omana entiteettinään rakentaa toimintatapoja. Kuntayhtymä tarkoittaa myös, että toimielin siirtyy automaattisesti peruskunnasta ohjaamaan kuntayhtymän toimintaa. Kuntayhtymä tuo toimintaan skaalaedun. Automaationa yhtymä ei kuitenkaan palvele toiminnan sujuvoittamista ja joustavuutta organisaationa. Riskinä voi nähdä uuden toimintamallin tuovan uusia palvelutoimintaa uhkaavia tekijöitä. Myös kunnan kannalta kuntayhtymä voi luoda taloudellisen riskin lakisäätteisiä tehtäviä hoitaessa. Toisaalta usein yhteistoiminta luo tehokkuutta ja mahdollisuuksia toiminnan tehostamiselle. Kuntayhtymämalli voi olla raskas organisaatorakenteellisesti pienten rakennusvalvontojen yhteisenä organisaationa. Kyselyssä kuntayhtymämallia kannatti 10 % vastaajista.

4. Liikelaitosmalli

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. (Korpivaara & Syrjälä, 2015) Tästä näkökulmasta liikelaitosta ei voida pitää relevanttina vaihtoehtona koko rakentamisvalvontatoimen organisoimiseen.

MRL antaa myös mahdollisuuden täydentää rakennusvalvontojen osaamista viranomaisorganisaation näkökulmasta ulkopuolisin palveluin lain sallimien viranomaisvaatimusten mukaisesti. Ulkopuolisia palveluita voidaan hyödyntää sekä lupaprosessissa teknisten ratkaisuiden laadun varmistamiseksi että rakennusvalvonnan tehtävien hoidossa. Rakennusvalvontaviranomainen voi rakennushankkeeseen ryhtyvältä edellyttää laadunvarmennusselvitystä ja rakennushankkeen ryhtyvän asiantuntijoiden asiantuntijatarkastusta, jossa suunnittelijat itse tarkastavat rakennustyön eri vaiheiden suunnitelman mukaisuutta (MRL 121 a §). (Korpivaara & Syrjälä, 2015)

Viranomaisen voi vaatia myös ulkopuolista tarkastusta siitä täyttääkö suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen sille säädetyt vaatimukset. Rakennusvalvontaviranomainen voi edellyttää, että erittäin vaativassa rakennushankkeessa tehdään:

- 1) 121 a §:ssä tarkoitettu laadunvarmistusselvitys;
- 2) 150 b §:ssä tarkoitettu asiantuntijatarkastus;
- 3) 150 c §:ssä tarkoitettu ulkopuolinen tarkastus.

Yksi malli on myös valtakunnallinen keskusjohtoisesti toimiva malli. Tällaista toimintatapaa lähellä ovat esimerkiksi ARA:n tuottamat palvelut, missä toimielimelle liittyvää lainsäädäntövastuuta ei kuitenkaan siirretä. Palveluiden tuotanto ja kunnan ja valtion väliset vastuut ovat määritettävä lainsäädännöllisesti tällaisissa malleissa. Kyselyssä kysyimme tällaisten toimintatapojen mielekkyydestä. Vastaajista noin puolen mielestä palvelutoimintaa voitaisiin kehittää esimerkiksi keskitettyjä laki- ym. neuvontapalveluja tuottamalla.

4.4 Yhteistyön mahdollisuudet

Arviolta noin 13 % kunnista joiltakin osin rakennusvalvontaviranomaisten toiminta perustuu kuntayhteistyöhön. (Sahlberg, 2018) Hyviä perusteita kuntayhteistyön käynnistämiseksi rakennusvalvonnan tehtävien hoidossa ovat yhteistyötä tekevien kuntien mielestä olleet:

- rakennusvalvonnan palvelujen säännöllisen ja ympärivuotisen toimivuuden turvaaminen
- rakennusvalvonnan sijaisuusjärjestelyjen ratkaiseminen
- teknisen- ja viranomaissektorien monitoimitehtävien ongelmien ratkaiseminen
- mahdollisuus palkata rakennustarkastajan tehtäviin päteviä ja osaavia henkilöitä lisääntyvät suuremmissa työyksiköissä

(Axelsson, 2008).

Motivaatio kuntayhteistyöhön on ollut usein hyvin konkreettinen ongelma kunnan organisaatioissa. Yhteistyöhön on ajanut akuutti resurssien täydentämisen tarve lainsäädännöllisten velvoitteiden hoitamiseksi. Organisaatiollisia ongelmia ovat kontekstista riippuen sellaiset tekijät kuin: akuutti tarve saada lakisääteiset rakennustarkastajan viranomaispalvelut hoidettua mm. rakennustarkastajan eläkkeelle siirtymisen tai muun lähdön seurauksena, taloudellisen tilanteen ongelmat ja tarve kustannusten säästämiseen, rakentamisen ja ympäristösuojelun viranomaispalvelujen ylikuormitus kunnassa / kunnissa, teknisen ja viranomaissektorin ns. monitoimivirat ja niiden toistuvat tai pidempiaikaiset ongelmat ja ylikuormitukset, rakentajien ja kuntalaisten kannalta yhden henkilön varassa olevan viranomaispalvelun ja osaamisen haavoittuvuus, laajemmin kuntapalvelujen tuottaminen kuntayhteistyönä tilanteessa, jossa kuntaliitoksiin ei ollut valmiuksia tai halua (Axelsson, 2008). Kuntayhteistyön motiivit ja tavoitteet muodostuvat pääosin paikallisista lähtökohdista. Tavoitteet ja niiden toteutumistapa kuvaavat mm. yhteistyön muotoa ja yhteistyön laajuutta.

Kuntaliiton tutkimuksessa haastatelluilla alueilla oli havaittavissa yhteistyön laajuuden ja kunnallisen itsenäisyyden välisen rajan etsintää (Axelsson, 2008). Valittu hallintomalli heijastelee valmiutta sulauttaa rakennusvalvonta osaksi laajempaa itsenäistä kokonaisuutta tai tarvetta pitää päätösvaltaa lähellä toimintaa. Toisaalta ratkaisu voi myös indikoida rakennusvalvonnan roolista kuntaorganisaation kokonaisuudessa.

Kuntayhteistyöhön päätyneiden kuntien motiiveja olivat (Axelsson, 2008):

Resurssi
- viranomaispalvelujen tuottaminen yhteistyönä naapurikunnan kanssa, kun oman viranhaltijan eläkkeellelähdön jälkeen ei haluttu palkata uutta henkilöä
- suuremman viranomaistoimintayksikön avulla uskotaan hoidettavan paremmin ja ilman palvelukatkoja
- purkaa viran-/toimihaltijan tehtäväkuvan hajanaisuus kunnan monitoimitehtävissä (rakennustarkastaja-kunnanrakennusmestari tms.) ja tehtävän ylikuormitus
- yhteisen viranomaistehtäviin keskittyvän lautakunnan perustaminen
- kunnan mahdollisuus säästää kustannuksissa; toisaalta myös ennakkoon nähtiin, että kustannussäästöjä ei olisi mahdollista saavuttaa
- rakennusvalvonnan toimintatapojen muuttaminen (esimerkiksi jämäköityminen) ja yhdenmukaistaminen
- palvelujen keskittäminen yhteen kuntaan (Pyhäjärvisuodun ympäristötoimisto) tai palvelujen tarjoaminen jokaisesta kunnasta (Juva, Joroinen ja Rantasalmi sekä Pielavesi ja Keitele)
- maaseutualueen kehittäminen ja palvelujen turvaaminen kaupunkikeskeisyyden vastapainona
- yhteistyön toteuttamisen jälkeen
Osaaminen
- viranomaispalvelujen ja substanssiosaamisen vahvistaminen, sijaisuuksien hoidon turvaaminen, osaamisen erikoistumisen vahvistaminen
- suuremman viranomaistoimintayksikön avulla uskotaan hoidettavan tehtävät paremmin
- muuttaa kunnan päätöksentekoa puolueettommaksi ja riippumattommaksi erottamalla mm. kunnan omien rakennusten rakentamisen ja viranomaispätöksenteko erillisiin lautakuntiin sekä eri viranhaltijoille/toimihenkilöille
- kuntien itsenäisyyden säilyttäminen

Rakennusvalvonnan kuntayhteistyön lähtökohtia ovat mm. viranomaispalvelun jatkuvan saatavuuden turvaaminen yhdistämällä pienten yksiköiden resursseja ja substanssiosaamisia, viranomaistehtävien selkeyttäminen ja viranomaistoiminnan riippumattomuuden vahvistaminen perustamalla (yhteinen) viranomaislautakunta sekä rakennusvalvonnan käytäntöjen ja toimintatapojen yhdenmukaistaminen. (Axelsson, 2008)

5 AINEISTOPOHJAINEN ANALYYSI

5.1 Rakennusvalvonta

Nykyisen kaltaisen kunnallisen rakennusvalvonnan rooli rakennusprosessissa nähtiin merkityksellisenä rakennusvalvontojen asiakkaiden näkökulmasta. Rakennuslupa ja valvontatoiminta nähtiin toimintaa strukturoivana ja toiminnan legitimiiden varmistamisen lisäksi toimintaa mahdollistavana tekijänä. Rakennusvalvonnalla tunnistettiin olevan myös rakentamisen laadun kannalta merkitystä, erityisesti suunnittelijat kyselyssä nostivat tämän näkökulman esille. Asiakasnäkökulmasta julkisen sektorin selkeä rooli vahvistaa toiminnan yhteiskunnallisen hyväksynnän ja luo rakennustoiminnalle turvallisen selkänojan. Viranomaisen rooli turvaa prosessissa yksilön perustuslaillisten oikeuksien toteutumisen, perustuslain 2, 14 ja 20 §:ssä säädetyn toteutumisen yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa elinympäristön kehittämiseen sekä julkisen vallan tehtävistä edistää yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä erityisesti jokaisen mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ihmisten luottamus järjestelmän toimivuuteen ja laajempien yhteiskunnallisten intressien huomioiminen rakentamisessa nähtiin olevan merkittävä tekijä yhteisöjä ja ympäristöjä muokkaavan rakentamisen kaltaisten toiminnan näkökulmasta. Yleisesti paikallisdemokratian ja hyviin hallinnointitapoihin kuuluvat läheisyysperiaate ja hallinnon läpinäkyvyys nousivat viranomaistoiminnan kannalta tärkeiksi näkökulmiksi. Toisaalta tärkeänä koettu lähellä toimintaympäristöä tapahtuvan lupiin liittyvän oikeudellisen harkinnan tunnistettiin synnyttävän vaihtelevuutta käytäntöihin ja hankaloittavan toiminnan ennakoitavuutta.

Sekä haastatteluaineisto että kyselytutkimuksen tulokset kertovat siitä, että organisaatiollisten muutosten, esimerkiksi päätöksenteon siirtäminen suurempiin yksiköihin, pelätään heikentävän ihmisten luottamusta järjestelmän toimivuuteen. Tästä syystä organisaatiolliset uudistukset tai vastuiden ja velvollisuuksien uudelleenmäärittely nähtiin toiminnan sujuvuudelle ja ennakoitavuudelle ainakin hetkellisesti riskitekijänä. Kysyttäessä eri tehtävien organisoimisen mahdollisuuksista rakennustarkastajat olivat itse valmiimpia muutokseen kuin rakennusvalvonnan asiakkaat. Vakiintuneiden toimintamallien muutos olisi tapahduttava hallitusti. Kokemukset rakennusvalvontojen uudelleen organisoinnista mm. kuntaliitosten yhteydessä ovat olleet pääasiassa kuitenkin positiivisia.

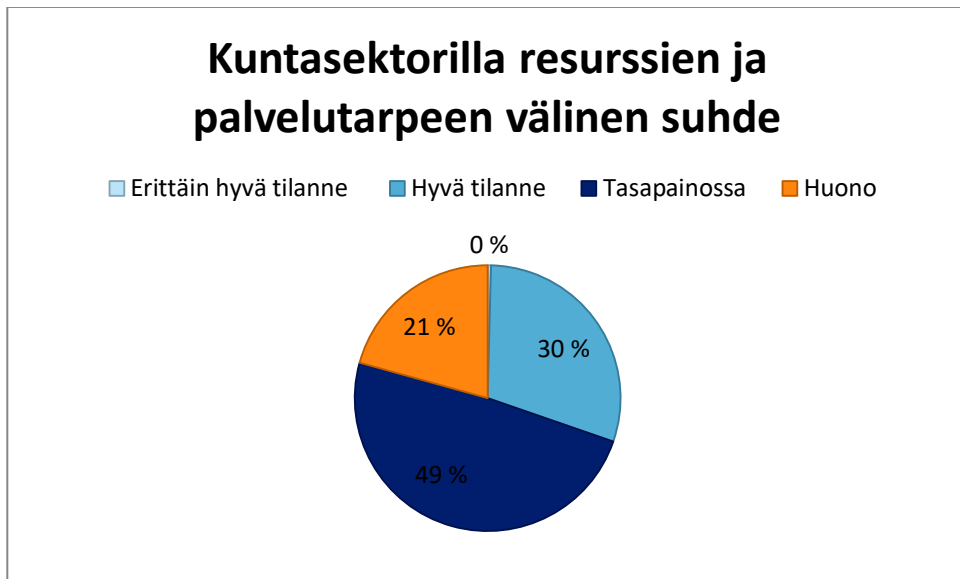
Kysymykseen, miten rakennusvalvontojen palvelut ja eri tehtävät tulisi organisoida, kyselyssä saadut vastaukset painottivat vahvasti resursseja korostavaa lähtökohtaa sekä kuntien omaehtoisuuden pohjalta tapahtuvaa toiminnan kehittämistä.

5.2 Työn organisointi

Rakennusvalvonnan toiminta on organisoitavissa monelle eri tavalla, mutta samanaikaisesti sen toimintatavoille sekä hallinnolliselle ja organisaatiolliselle järjestäytymiselle on olemassa sekä erityislainsäädännöllinen että kuntalain luoma pohja. Yhtenä muutosten hitautta tai järjestämismallien monimuotoisuutta vähentävänä tekijänä tunnistettiin myös keskushallinnollinen ohjaus. Vakiintunut näkemys lainsäädännöllisten tehtävien hoitamisen tavasta tunnistettiin vaikuttavan vastuutahojen kyvykkyyteen vastata resursseihin liittyviin organisaatiollisen uudistamisen haasteisiin. Toisaalla erityislainsäädännön kehittyminen ja rakentamisen haasteellisuuden kasvun voidaan nähdä myös vaikuttavan tarpeeseen organisoida uudella tavalla toimintaa, joko kunnan sisäisesti tai hyödyntäen erilaisia toimintaa tukevia välineitä tai järjestämisen malleja. Käytännössä esimerkiksi kuntien välinen kuntalain mukainen virallinen

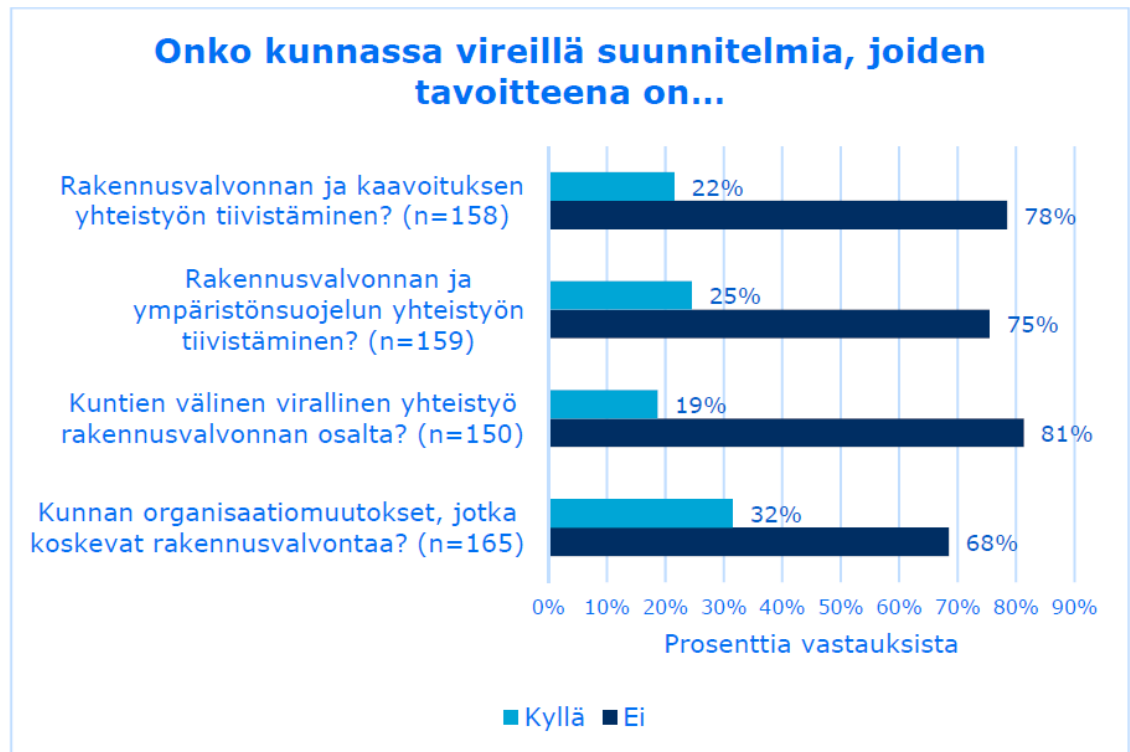
yhteistyö rakennusvalvonnassa ei ole viime vuosina merkittävästi lisääntynyt (Sahlberg, 2018).

Aineiston perusteella viranomaiset sekä käyttäjät asettavat järjestelmälle kahdenlaisia toiveita. Toisaalta toivotaan yksityiskohtaisempaa normatiivista ohjausta vaativaa yhtenäistämistä toimintatavoissa ja tulkinnoissa sekä paikallisuudesta irtautuvaa organisaatiota, mutta myös peräänkuulutetaan kuntien oman kehitystyön ja organisaatiollisen joustavuuden mahdollistamista. Selvitysten ja taustamateriaalin perusteella rakennusvalvontapalveluja on vaikea nähdä erityisesti kapeissa organisaatioissa ainoastaan erityislainsäädännön toteutumista palvelevina organisaatioina. Usein rakennustarkastajat ovat kunnan ainoita maankäytön ja rakentamisen asiantuntijoita. Toisaalta rakennusvalvonta ei myöskään toimi irrallaan kuntaorganisaatiosta, ja siihen kohdistuu myös laajemmat julkisen sektorin reformit. (katso Kuva 3)



Kuva 3 Palvelutarpeen ja käytettävissä olevien resurssien välinen suhde kuntasektorilla (Sotarauta, et al., 2011)

Rakennushallintokyselyn 2017 perusteella useassa kunnassa oli vireillä suunnitelmia joilla rakennusvalvontaorganisaatiota oltiin uudistamassa erityisesti järjestelemällä kunnan sisäisesti tiivistämällä viranomaisten välistä yhteistyötä. Kuntien välinen virallinen yhteistyö oli relevanttia 19 % vastaajista. (Katso Kuva 4) (Sahlberg, 2018)



Kuva 4 Rakennusvalvonnan toiminnan uudelleenorganisointiin liittyvät suunnitelmat vuonna 2017 (Sahlberg, 2018)

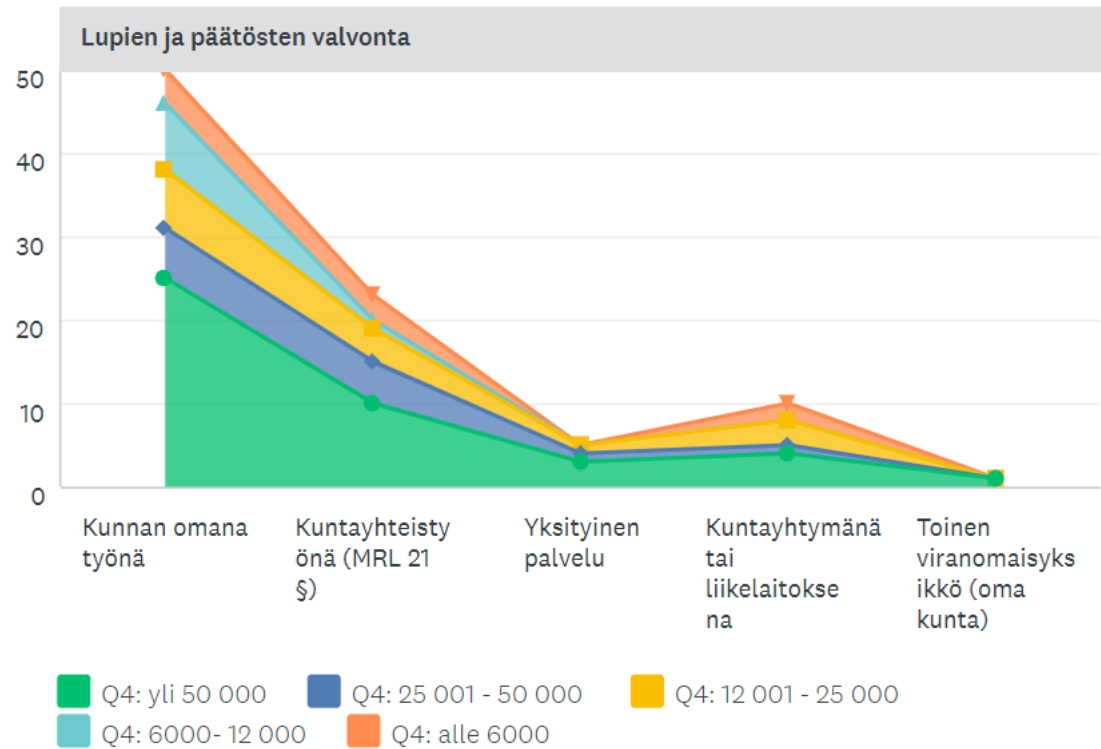
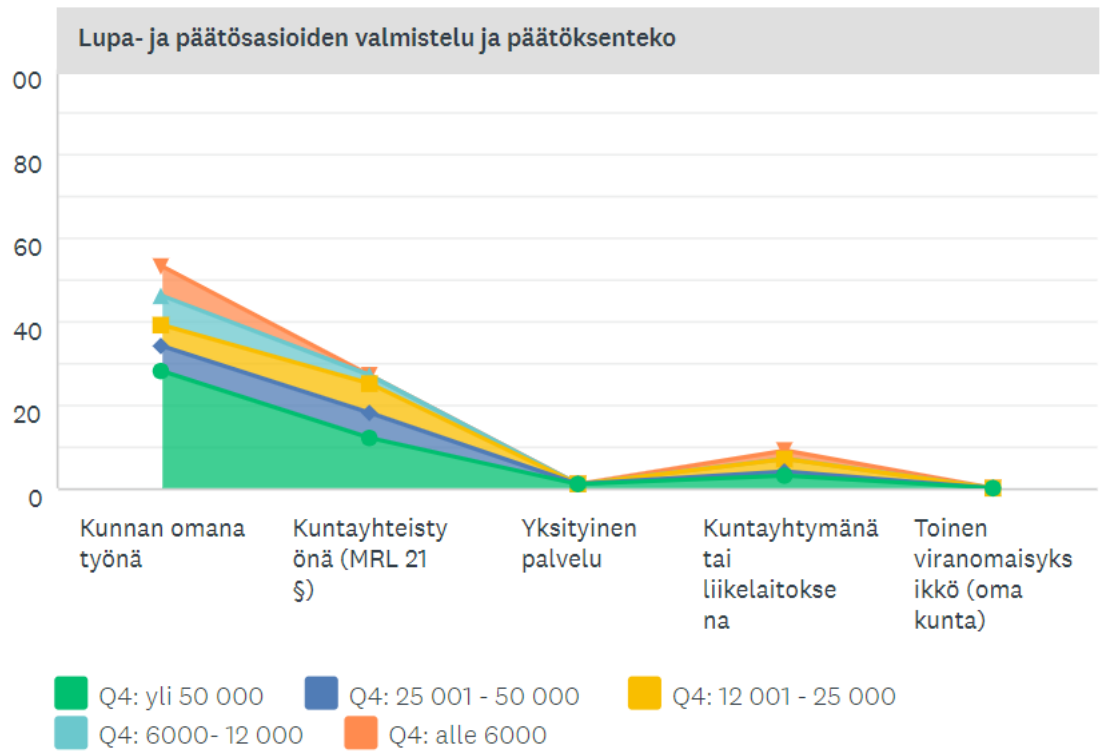
5.3 Järjestämisen mallit tehtävittäin

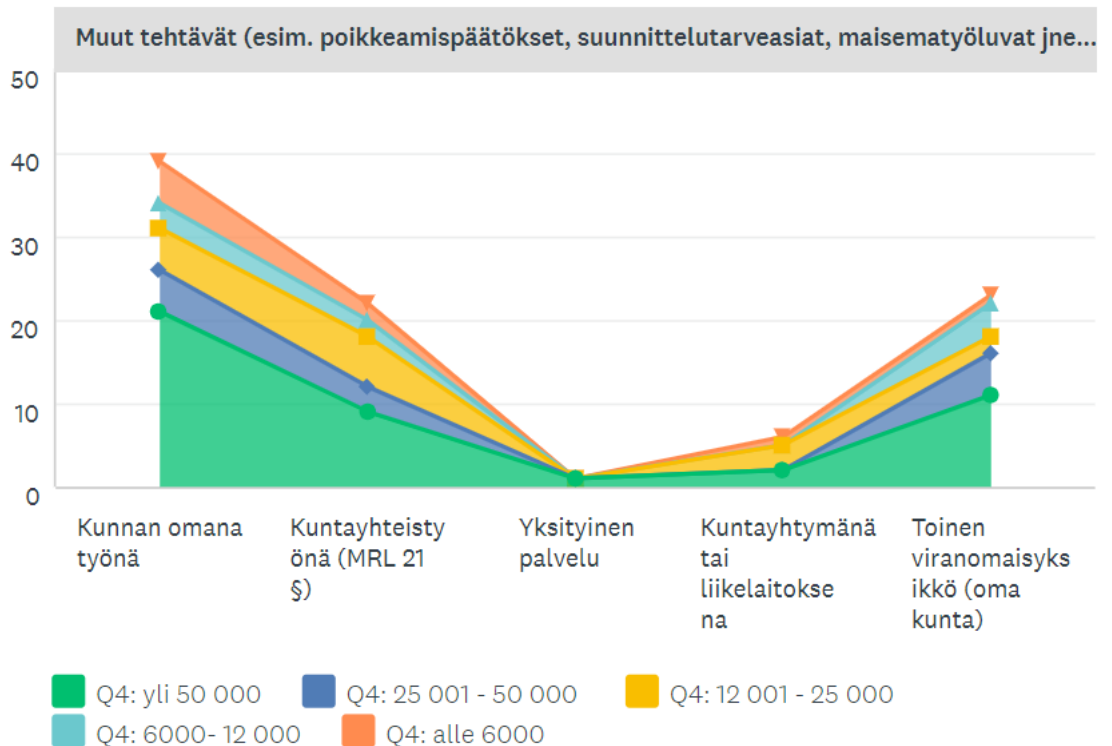
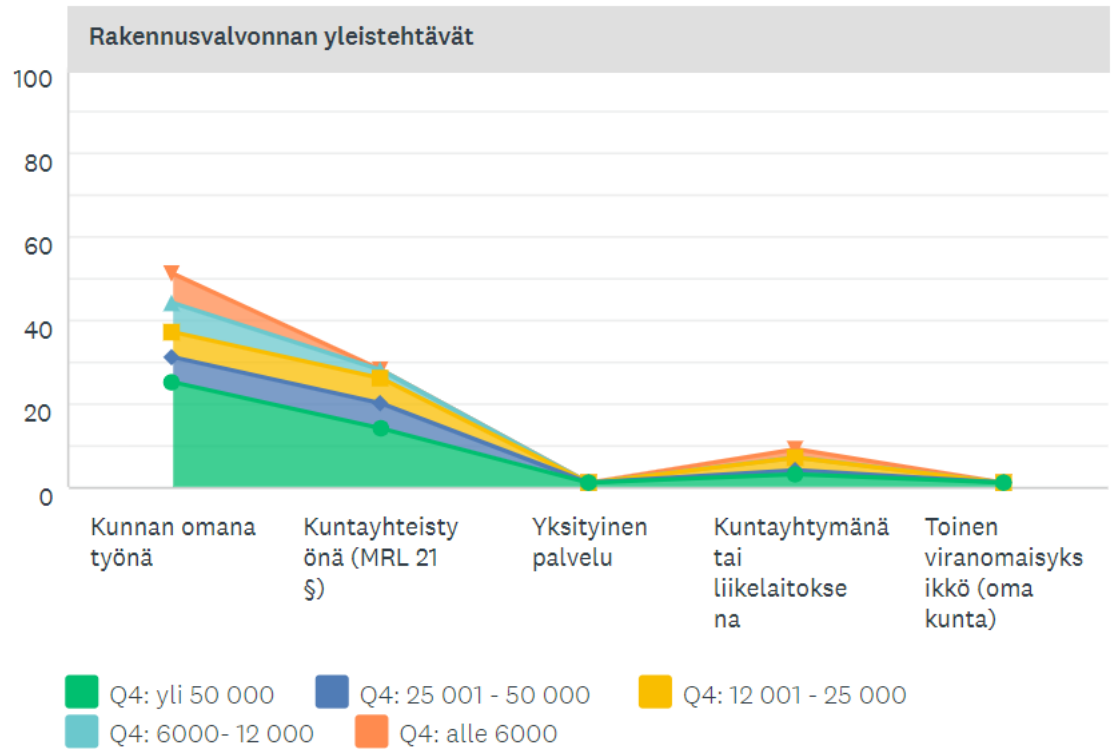
Kyselyssä tiedustelimme, mikä olisi rakennusvalvonnan tehtävien tasolla vastaajan näkemyksen mukaan paras järjestämisen malli. Tehtävät oli jaoteltu 1. Lupa- ja päätösasioiden valmistelu ja päätöksenteko, 2. Lupien ja päätösten valvonta, 3. Rakennusvalvonnan yleistehtävä, 4. Muut tehtävät. Tehtävien jaossa noudatettiin kuntaliiton selvityksessä aiemmin käytettyä tehtävänjakoa (Sahlberg, 2018).

Vastausten perusteella peruskunta nähtiin parhaimpana toiminnallisena kehyksenä kaikkien tehtävien osalta. Tehtävien välillä ei ollut havaittavissa merkittävää eroavaisuutta järjestämisen mallin suhteen, mutta valmiutta esimerkiksi kuntienväliselle yhteistyölle yhdessä yksityisten palveluiden kanssa löytyi enemmän valvontatehtävistä. Yhteistyön synnyttämiä synergiaetuja tunnistettiin myös viranomaisen yleistehtävien osalta. Merkittävin muutoshalukkuus nähtiin rakennusvalvontaviranomaisen tehtävien rajauksessa kaavoituksen ja rakennusvalvonnan rajapintaan sijoittuvien tehtävien osalta, mikä oikeastaan on kunnan hallintosääntökysymys kunnan tai viranomaisorganisaation sisäisestä tehtävänjaosta.

Eri tehtävien lisäksi, sekä kyselytutkimuksessa että haastatteluissa, nousi viranomaisen työn rooli suhteessa erilaisiin rakentajiin. Asiakkaan lähtökohdat toimia rakennushankkeesta vastaavana asettaa usein myös erilaisia vaatimuksia viranomaisten työlle. Neuvonnan ja ohjauksen roolit korostuvat erityisesti kertarakentajien suhteen. Toinen haastatteluaineistossa korostunut tekijä oli rakennusvalvonnan dualistinen rooli sekä teknisessä että kaupunkikuvallisessa ohjauksessa, jossa teknisen ohjauksen paikallisen kontekstin tärkeys ei korostunut samalla tavalla kuin kaupunkikuvallisessa ohjauksessa.

Kuva 5 Järjestämisen mallit tehtäväalueittain. Jakaumissa on esitetty taustatekijänä vastaajien organisaatioiden koko.





5.4 Osaaminen

Nykyisellään 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. Kunnilla voi olla myös yhteinen rakennustarkastaja. (MRL, 1999) (MRA, 1999)

Pienissä kunnissa etenkin hyvän suhdanteen aikana on ollut vaikea rekrytoida rakennustarkastajia. Lisäksi puutteena pidetään sitä, ettei rakennusvalvonnan tehtäviin ole suoraan valmistavaa koulutusta. (Kuntaliitto, 2018) Pääasiallisesti osaaminen on kuitenkin ollut kunnissa riittävää, etenkin perustehtävien hoitamisessa ja tavanomaisten rakennushankkeiden, kuten omakotitalojen, luvituksessa. Rakennusvalvontaviranomaisen osaamisen tason yksityiskohtaisempi määrittäminen lainsäädännön tasolla voisi rohkaista tulevaisuudessa myös organisaatiotason muutoksiin. Rakennusvalvontaviranomaisen pätevyyttä koskeva nykyinen sääntelyn taso ei ole tasapainossa suhteessa suunnittelijoiden ja työnjohton kelpoisuusvaatimuksiin, millä on iso merkitys viranomaisvalvontatyön toiminnan tehokkuudelle ja rakentamisen laadulle.

Jatkuvasti muuttuvat säädökset ja kasvava erityisosaamisen tarve asettavat rakennusvalvonnoille haasteita. Yhden viranhaltijan yksikössä on vaikeaa saavuttaa tarvittavaa erityisosaamista (Kuntaliitto, 2007). Haastatteluihin tuotiin esiin, ettei palvelun kannalta, niin asiakkaan kuin muiden odottavien asiakkaiden kannalta, ole hyvä, jos suuri osa käytettävissä olevasta ajasta menee ainoan rakennustarkastajan perehtyessä hankalamman hankkeen vaatimuksiin.

Suuremmissa yksiköissä on mahdollista erikoistua. Erikoistumisen ja lisäosaamisen on arvioitu lisäävän tehokkuutta ja parantavat laatua (Parviainen, 2015). Erikoistumisen tarve vaihtelee paikallisesti esimerkiksi elinkeinorakenteen mukaan tai toimitaanko maaseudulla vai kaupungissa. (Parviainen, 2017) Mitä rakennustyyppisiä rakennetaan: kerrostaloja, omakotitaloja, lomarakennuksia, teollisuusrakennuksia, hoitolaitoksia, tai missä rakennetaan: kulttuuriympäristö-, ympäristönsuojelu-, luonnonsuojelukysymykset.

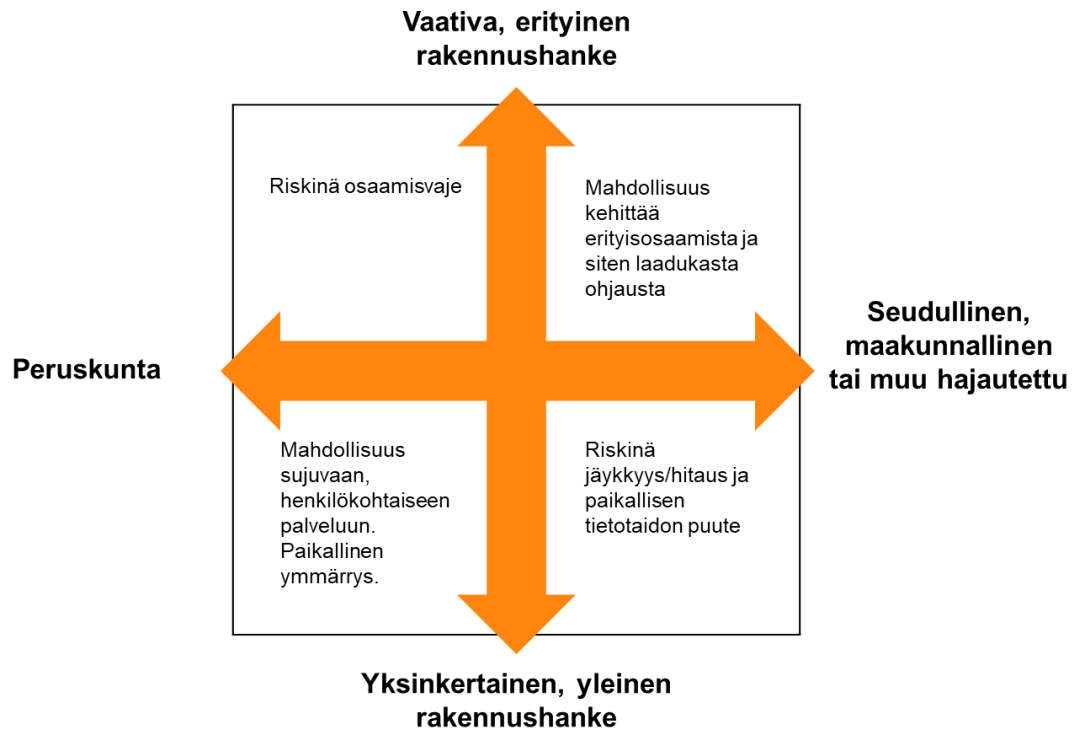
Kuntaliiton asiantuntijoiden mukaan osaamistarpeissa tekninen osaaminen osuus on viime aikoina korostunut, koska rakennusmääräyksiä on uudistettu viime aikoina paljon. Haastattelujen ja kyselyn mukaan osaamista tarvitaan mm. hiilijalanjälki- ja energia-asioissa, kosteudenhallintakysymyksissä, äänimääräyksissä, mutta myös lakiasioissa.

Osaamista voidaan vahvistaa kuntayhteistyötä lisäämällä ja / tai alueellistamalla rakennusvalvontoja. Mutta myös laajentamalla erityismenettelyä ja lisäämällä ostopalveluiden käyttöä vaativissa hankkeissa voidaan korvata kunnan oman osaamisen riittämättömyyttä. On pohdittu, että yhteistoimintaa kannattaisi järjestää maaseutumaiden kuntien kesken, joissa osaamisen tarpeet ovat samanlaisia. Kaupungeissa lähtökohdat ja osaamisen tarpeet ovat erilaiset. (Parviainen, 2015) (Parviainen, 2017)

Liiallisessa erikoistumisessa voi piillä myös vaaroja. Ymmärrys kokonaisuudesta saattaa vähetä, jolloin koordinaatiokustannukset voivat lisääntyä. Tulisikin varmistaa, että kaikilla on käsitys kokonaistavoitteista. (Parviainen, 2017) Suurien organisaatioiden kohdalla ongelmat syntyvät byrokraattisista rakenteista ja tiedon siiloutumisesta.

Osaamisen kannalta huolta on rakennusvalvontojen alueellistamispyrkimyksissä aiheuttanut se, että jääkö kuntiin riittävää osaamista muiden tehtävien hoitamiseen. Usein lakisääteinen rakennustarkastaja on maankäytön ja rakentamisen kokonaisuohjauksen kannalta kunnassa avainasemassa. Pienimmissä kunnissa ei ole taloudellisesti edes mahdollista palkata näihin tehtäviin uutta henkilökuntaa. (Parviainen & Hurmeranta, 2014)

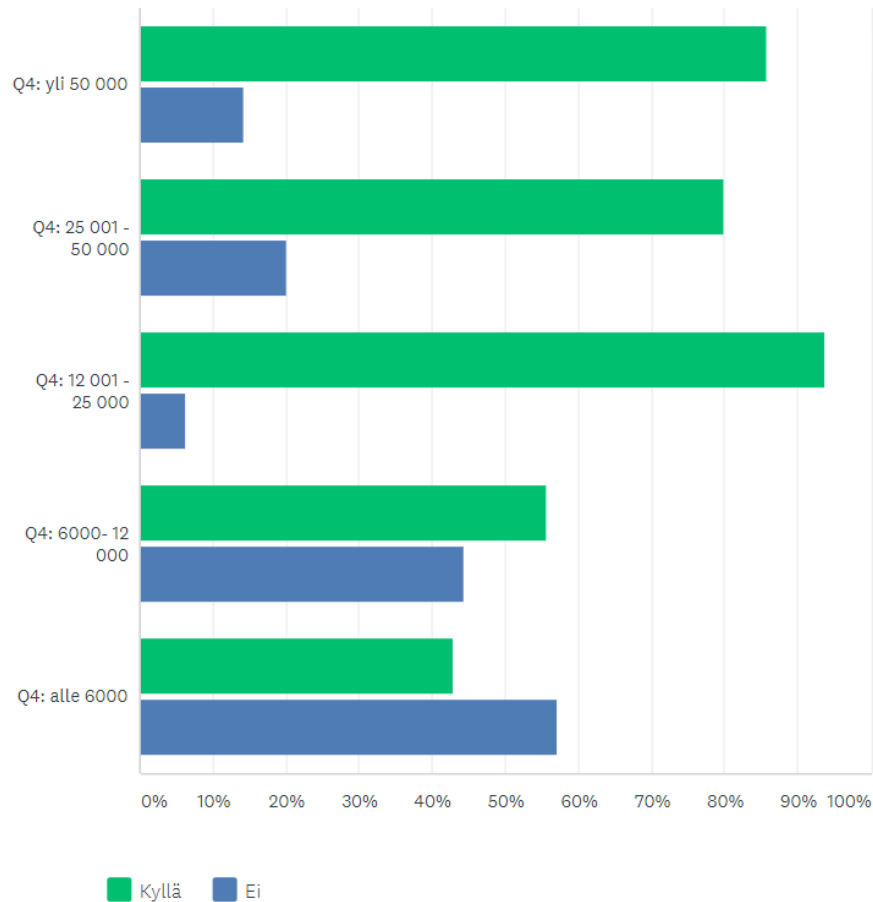
Kuva 6 Viitteellinen kaavio rakennusvalvonnan järjestämismallin riskeistä ja mahdollisuuksista



Rakennustarkastajien tehtävien vaatimustaso tai siihen liittyvä viranomaisten osaaminen ei noussut kyselyssä merkittäväksi kehittämisen näkökulmaksi. Vastauksissa ei ollut havaittavissa merkittävää eroavaisuutta myöskään organisaatioiden koonsuhteen. Tätä selittää rakennusvalvontojen erilaiset kontekstit ja rakentamisen muodot. Vastauksista on pääteltävissä, että pienten paikkakuntien organisaatioissa on todennäköisesti erikoistuttu oman kontekstin vaatimukseen myös osaamisen suhteen. Kyselyssä on havaittavissa selvä ero asiantuntijoiden- ja ulkopuolisten tarkastusten hyödyntämisessä rakennusvalvontatehtävissä (ks. Kuva 7). Pienten paikkakuntien organisaatioissa ei nähty merkittävää lisäarvoa tällaisten palveluiden hyödyntämisessä. Oletettavasti rakentaminen on pienillä paikkakunnilla sen tyylistä, että kynnyksellä mm. erityismenettelyn käyttämiseen ei usein ylity. Pienillä paikkakunnilla myös paikalliset suunnittelijat ja rakentajat tunnetaan pitemmältä ajalta. Toisaalta kyselyn tulosten perusteella voidaan kysyä, että tunnustetaanko pienemmissä organisaatioissa kaikkia erityismenettelyn tarpeita tai mahdollisuuksia täysimääräisesti. Myös maaseutu ympäristöissä on rakennustyyppisiä, joissa on haasteellisia rakenteita kuten isot hallit tai navetat, joissa menettelyä voisi olla tarpeen hyödyntää vaikka rajatusti.

Vastauksissa on havaittavissa, että haasteellisissa kohteissa ja toimintaympäristöissä rakennusvalvontojen resursseja täydentäviä ja rakentamisen laatua palvelevia välineitä osataan jo hyödyntää. Kaupungeissa kolmasosa vastaajista käytti erityismenettelyyn liittyviä palveluita usein tai erittäin usein. Erityismenettely myös koetaan kaupunki ympäristöissä hyödylliseksi. Maaseutu ympäristöissä kaikkien vastaajien osalta vastaavia palveluita hyödynnettiin harvoin tai erittäin harvoin.

Kuva 7 Kokemus ulkopuolisten palveluiden hyödyllisyydestä. Vastaukset jaoteltu kuntakoon mukaan.



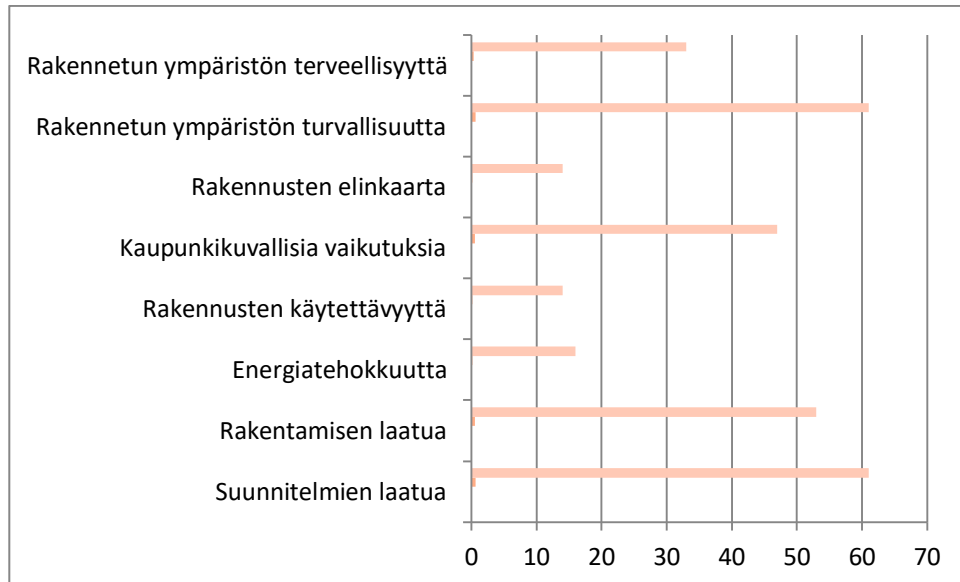
5.5 Resurssien koko

Rakennusvalvonnat toimivat erilaisissa ympäristöissä mm. olosuhteiden, rakentamisen määrän ja rakennustyyppien suhteen. Kontekstit toiminnalle ovat huomattavan erilaiset, mikä tulee huomioiduksi myös nykyisessä lainsäädännössä. Pienillä paikkakunnilla asiakas on usein kertarakentaja, jonka tarpeet rakennusviranomaisen toiminnan suhteet eroava ammattimaisiin rakennuttajiin. Pienillä paikkakunnilla rakennusvalvontaviranomaisen vastuut ja velvollisuudet voivat myös muodostua erilaisiksi, jos rakentamista ei ole esimerkiksi ohjattu kaavallisesti. Maaseutu-ympäristöissä, joissa ei ole kaavallista pohjaa, rakennusjärjestyksen merkitys ja paikallisten tulkintojen rooli sekä tulkintojen osalta myös tasapuolinen kuntalaisten kohtelu kasvattavat merkitystään. Lupaharkinnasta vastaavat rakennusvalvontaviranomaisena toimivat lautakunnat voivat vastata useamman erityislainsäädännön alaisista luvista. Aineiston perusteella tällaiset tilanteet asettavat haasteita toiminnalle, mutta voivat myös luoda synergioita asioiden kokonaisvaltaisemmalle hallinnalle.

Kyselytutkimuksen perusteella pienempien kuntien viranomaiset eivät nähneet kuntayhteistyötä sen edullisempänä toiminnan kehittämisen muotona kuin muutkaan. Kuntien välisen yhteistyön nähtiin tuovan esimerkiksi yhtenäisyyttä toimintatapoihin, joka koettiin tavoiteltavana asiana myös suurien yksiköiden välillä. Haastatteluiden perusteella joustamattomuus omista tulkinnoista ja määritellyistä toimintamalleista on juuri suurien yksiköiden ongelma. Ongelmaksi nämä muodostuvat erityisesti tapauksissa, joissa viranomaisen osalta myös vastuu hajaantuu organisaatiossa.

5.6 Rakennusvalvonnan toiminnan laatu

Aineiston perusteella sekä viranomaiset että rakennusvalvontojen asiakkaat korostivat, että MRL:n mukaisesti rakentamisen laatu on erityisesti rakennushankkeeseen ryhtyvän ja heidän asiantuntijoiden vastuulla. Pyydettyä arvioimaan rakennusvalvonnan tuottamaa lisäarvoa rakentamisessa, vastaajat näkivät rakennusvalvonnan toiminnalla olevan kuitenkin vaikutusta erityisesti suunnitelmien ja rakentamisen laatuun, kaupunkikuvallisiin vaikutuksiin sekä rakennetun ympäristön turvallisuuteen.



Kuva 8 Rakennusvalvonnan tuottama lisäarvo rakentamisessa (Pöyryn kysely)

Haastatteluaineiston perusteella rakennusvalvonnan toiminnan laadullisina kriteereiksi nousivat toiminnan ennakoitavuus ja prosessin joustavuus. Osaaminen ja riittävät resurssit korostuivat onnistuneen prosessin osatekijöinä. Tärkeäksi vaiheeksi lupaprosessissa nostettiin hankkeen ohjaus ja neuvonta hankkeen alkuvaiheessa. Sujuvuudella ja ennakoitavuudella nähtiin olevan asiakkaan kannalta merkittävä taloudellinen vaikutus. Prosessin ennakoitavuus vaikuttaa rakentamisen aikatauluihin ja usein hinnan lisäksi rakentamisen laatuun. Asiakasnäkökulman ohella hallittu prosessin eteneminen koettiin rakennusvalvonnan resurssien käytön kannalta olennaisimmaksi tekijäksi. Resurssien käytön tehostaminen tunnistettiin tekijäksi, mikä luo mahdollisuuksia keskittyä olennaisiin asioihin ja entistä laadukkaampaan viranomaistyöhön sekä rakennushankkeelle lisäarvoa luoviin toimenpiteisiin.

Kysyttäessä millaisella hallintomallilla tai millä tasolla työtehtävät tulisi suorittaa, enemmistö eli noin 60 % vastaajista näki peruskunnan olevan toimivin organisaatiollinen alusta. Kuntayhteistyönä toteutettu organisaatio nähtiin parhaana hallintomuotona keskimäärin noin 26 % osalta. Noin kymmenen prosenttia vastaajista näki kuntayhtymämuotoisen mallin toimivaksi vaihtoehdoksi. Kuntayhteistyöhön perustuvaan hallintomalliin siirtymistä kannatti noin kolmasosa vastaajista. Yksityisten palveluiden hyödyntämismahdollisuus tunnistettiin sekä rakentamisen valvonnassa että rakennetun ympäristön valvonnassa, kuitenkin vain noin 5-7 % kannatuksella näiden tehtävien osalta. Kuvan (Kuva 9) osoittamalla tavalla analysoitaessa työtehtävittäin muutoshalukkuutta, muut tehtävät eli esim. maisematyöluvat, poikkeamiset ym. olivat niitä tehtäviä, joita rakennusvalvonnan toimenkuvasta voitaisiin vähentää. Tässäkin tapauksessa suosituin vaihtoehto oli, että työtä tekisi jokin muu viranomaistaho peruskunnan sisällä. Muiden tehtävien lisäksi kyselyssä ei erityisellä tavalla noussut

tehtäväkenttää, joka olisi irrotettavissa organisaatiosta tai järjestettävä leveämmillä hartiolla. Haastatteluissa nousivat esiin rakennusvalvontoja työllistävät riita- ja oikeustapaukset. Tähän esitettiin ratkaisuksi mm. osan kysymyksistä rajaamista yksityisoikeudellisiksi kysymyksiksi. Toisaalta sovittelu- ym. palveluita voitaisiin järjestää myös keskitetysti.



Kuva 9 Tehtävien joustava organisointi

Rakennusvalvonnan tehokkaalle resurssien hyödyntämiselle olennaisia asioita olivat tekijät, jotka vaikuttivat prosessien hallintaan. Osaaminen ja riittävät resurssit nostettiin tällaisiksi tekijöiksi. Prosessin nopeus ja joustavuus (kapasiteetti) palvelun tarjonnassa koettiin edesauttavan resurssien tehokkaassa hyödyntämisessä. Haastatteluissa merkityksellisiksi asioiksi nousivat kunnan omat rakennusvalvonnan toimintaympäristöön ja tehtäväkenttään vaikuttavat toimet. Rakennusvalvontapalveluiden resurssien tehokkaalle hyödyntämiselle olennaisiksi tekijöiksi tunnistettiin siis millaisiin asioihin resursseja käytetään. Esimerkiksi esiin nostettiin rakennusjärjestys, hallintosääntöratkaisut ja toimintatavat, joilla vaikutetaan niin käsiteltävien asioiden sisältöön että määrään sekä toimintatapoihin. Esimerkkinä kunnan määrittelemistä toimintatavoista voisi olla rakennusvalvonnan resursseja suhteellisen paljon kuormittavat rakennustyömailla toteutettavat viranomaiskatselmuksset ja niiden määrä, joka tulisi olla linjattu kunnassa tarkemmin. Yleisesti rakennusvalvontojen toimintatapoja, joissa käydään rajanvetoa kunnan viranomaisen ja rakentamaan ryhtyvän välisen työnjakoa, voitaisiin kunnissa käydä tarkemmin läpi. (Axelsson, 2010)

Haastatteluiden perusteella työtehtävien osalta nähtiin tekniset asiat sellaisiksi, joihin voitaisiin hakea tukea kunnallisesta / seudullisesta yhteistyöstä. Tärkeänä pidettiin, että lupa- ja päätösasioiden valmistelu ja päätöksenteko sekä kaupunkikuvalliset asiat ja kaavatulkinta olisivat mahdollisimman lähellä peruskuntaa. Näitä tehtäviä tai vastuuta ei nähty mielekkääksi siirtää kunnan päätöksenteon ulkopuolelle. Myös rakennusvalvontojen asiakkaat pitivät kuntakontekstia päätöksenteossa tärkeänä. Teknisen osaamisen tarve tunnistettiin vaativien ja erityisen vaativien hankkeiden osalta.



Kuva 10 Rakennusvalvonnassa haasteelliseksi koetut teemat (Sahlberg, 2018)

Kuntienvälisellä yhteistyöllä odotettiin saavutettavan henkilöstötarpeen täydentämistä, osaamispuutteen laajentamista, mahdollisuuksia erikoistumiselle ja ammattitaidon ylläpidolle ja erityisosaajien rekrytoinnin mahdollistumisella. Riskinä nähtiin byrokratian tuomat mahdolliset ongelmat ja organisaatioiden sirpaloitumisen myötä mahdollisesti tapahtuva siiloutuminen. Toisaalta resurssien ja osaamisen kasvun myötä sekä selkeiden toimintatapojen myötä seudullinen resurssi voisi tukea ja vahvistaa päätösten valmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Resurssien tehokkaampi kohdentaminen ja kollegiaalisuuden tuomat yhteistyömahdollisuudet nähtiin myös mahdollisuutena kuntien rakennusvalvontojen toiminnan kehittämiseksi esimerkiksi rakennusjärjestysten laadinnassa tai digitaalisuuden tuomien haasteiden selättämisessä.

Kyselyn aineiston perusteella, organisaatiollisten osaamiseen ja resursseihin liittyvien tekijöiden lisäksi, toimielinten toiminnan tehostumisessa nähtiin mahdollisuuksia. Toisaalta toimielimiin ja päätöksenteon etäännyttämisessä nähtiin myös riskejä. Kyselyn perusteella pieni osa viranomaisista koki toiminnan laatua heikentävänä tekijänä toimielimissä tapahtuvan politikoinnin. Osittain päätöksenteon irtaantuminen kuntakontekstista ja mahdollisuus toimielimen keskittyessä rakentamisen ohjaukseen voi kuntayhteistyö tuoda mahdollisuuksia myös päätöksenteossa törmätyihin ongelmiin.

5.7 Mallien vaikutus toiminnan tehokkuuteen ja rakentamisen laatuun

Kysyttäessä järjestämisen mallin toimivuutta ja laatua, vastaajista 55 % näki peruskunnan parhaana rakennusvalvontaviranomaisen organisaatiollisena mallina. Muutoksen organisaatiollisen pohjan muuttamiselle näkivät hyödyllisenä 45 % vastaajista, joista vain 1 % piti relevanttina vaihtoehtona viranomaispalveluiden ulkoistamista. Vastaajista, jotka kokivat organisaatiollisen muutoksen mahdollisena viranomaistoimintaa kehittäväenä tapana, lähes 65 % kokivat että vaikutukset ovat eri toiminnan osa-alueilla positiivisia tai erittäin positiivisia. Vastaajista, jotka näkivät toiminnan järjestämisen parhaana vaihtoehtona peruskuntamallin, 55 % olettaa, että tehostamista voidaan edelleen toteuttaa tältä pohjalta ja kuntien oman kehittämistyön vaikutusten olevan mm. rakentamisen laatuun positiivisia tai erittäin positiivisia. Vastausten perusteella voidaan myös olettaa, että noin puolet vastaajista eivät näe organisaatiolla mallilla olevan rakentamisen laatuun tai viranomaispalveluiden hoitamiseen merkittävää vaikutusta.

Laajempaa kuntakentän yhteistyötä kannattavat (44 % vastaajista) näkivät, että yhteistyöllä voitaisiin vaikuttaa positiivisesti tai erittäin positiivisesti rakentamisen laatuun, osaamiseen, hallinnollisen työn tehokkuuteen sekä varovaisesti myös kustannuksiin. Vastaajista 65 – 90 %, arvioitavasta vaikutuksesta ja työtehtävästä riippuen, piti viranomaisentyön järjestämisen tapaa merkityksellisenä.

5.8 Yhteenveto organisaatioiden toiminnan kehittämistä tukevasta mallista

Ympäristöministeriön selvityksessä vuodelta 2015 (Korpivaara & Syrjälä, 2015) pohdittiin mm. velvoitetta rakennusvalvontojen henkilöstöresurssien minimimääristä. Haastatteluaineiston mukaan henkilöstön määrä ei suoranaisesti korreloi palveluorganisaation toiminnan laatuun. Haastatteluiden ja kyselyn perusteella toimenpiteiden tulisi olla sellaisia, jotka luovat paremmat mahdollisuudet organisaatioiden omaehtoiselle kehittämiselle ja tavoitteiden asettamiselle. Olennaista olisi mahdollistaa organisaatioiden mahdollisuutta kehittää palvelutarjonnan laatua, ennakoitavuutta ja toiminnan tehokkuutta. Organisaation joustavuus ja erilaisten toimintamallien hyödyntäminen luo kapasiteettia ja esimerkiksi mahdollisuuden osaamisen pohjan laajentamiselle.

Kunta- tai seudullinen yhteistyö nousi välineeksi, jolla organisaatioiden resursseja voitaisiin usealla eri osa-alueella kehittää. Toiminnan tehokkuuteen ja sitä kautta olennaisiin työtehtäviin keskittyminen mahdollistuu jo nykytilanteesta pohjalta. Palveluiden toimintamalleihin ja tarkastajien tehtävien sisältöihin keskeisimmät vaikuttamisen välineet ovat organisaatiolla itsellään. Organisaatioiden laajentamiselle pakottavaa lainsäädäntöä ei nähty tarpeellisenä. Toisaalta yhteistyön esteitä voitaisiin loiventaa esimerkiksi kannustimin. Tämä edesauttaisi sähköisten lupapalvelujärjestelmien ja muiden yhteistyöstä seuraavien taloudellisia panostuksia vaativien järjestelmien integraatiossa.

Digitalisaation synnyttämät välineet tuovat uudenlaisia tapoja tulevaisuudessa esimerkiksi elinympäristöjen muutosten arviointiin ja osallisten mahdollisuuksiin osallistua prosesseihin. Myös ympäristön tilan tai rakennusten kunnon jatkuvan seurannan helpottuminen ja tiedonhallinnan kehittyvät välineet tuovat viranomaisten jatkuvan seurannan tehtäväkenttään uusia metodeja. Uudet välineet vaikuttavat myös järjestämismallin mahdolliseen muotoon.

Tämän hetken lähtökohdista käsin tarkasteltuna paikallisuus ja erilaisten kontekstien huomioiminen järjestämisen muodossa ovat tärkeitä arvoja. Enemmän kuin määrän ja

muodon kaltaisia tekijöitä tulisi korostaa rakentamisen laatua edistäviä ominaisuuksia. Laadulliset kriteerit tai tavoitteiden tulisi olla ohjaavassa asemassa kun viranomaistoiminnasta vastaavat miettivät, miten ja millaisin välinein lainsäädännössä asetettuun lopputulokseen päästäisiin.

6 VAIKUTUSTEN ARVIO

6.1 Taloudelliset vaikutukset

Merkittävistä rahallisista säästöistä ei yhteistyöhankkeiden osalta ole raportoitu. Säästöjä hankkeista on odotettu saatavan paremmasta keskittymisestä ja erikoistumisesta omaan tehtävään. Tämä tapahtuu kuitenkin vasta pidemmällä aikavälillä. (Korpivaara & Syrjälä, 2015) Organisaatioiden yhteistyöllä voidaan edesauttaa pienillä resursseilla toimivien rakennusvalvontojen kehittämistyötä, esimerkkinä digitalisaatio. Taloudellisena hyötynä voidaan pitää laajempia mahdollisuuksia rakennusvalvontatyötä tehostavien toimenpiteiden resurssien kehittämisessä. Kyselyssä kuntayhteistyöllä oletettiin saavutettavan positiivisia kustannusvaikutuksia, mutta vaikutusten ei oletettu olevan merkittäviä. Kuntayhtymien toiminnassa nähtiin jopa olevan taloudellisia riskejä.

Yhteiskunnalliset taloudelliset vaikutukset syntyvät toiminnan laadun parantumisen myötä. Rakennusvalvonta on myös tärkeä palvelu kotitalouksien kannalta. Kertarakentajat ovat merkittävin rakennusvalvontojen asiakasryhmä määrällisesti. Rakentamisen ohjaamisella ja neuvonnalla voidaan luoda kotitalouksien kannalta merkittäviä säästöjä sekä investointien, että käyttökustannusten osalta. Mahdollisuuksien parantuminen etukäteen tapahtuvan ohjauksen ja neuvonnan tehostamisessa on saavutettavissa hyötyjä rakennuttajan kuin viranomaisenkin näkökulmasta.

6.2 Vaikutukset rakennuttajiin

Haastatteluiden perusteella rakennusvalvontojen organisaatioiden muodon tai mallin ei oletettu synnyttävän merkittäviä vaikutuksia. Rakennuttajat peräänkuuluttivat toiminnan ennakoitavuuden ja sujuvuuden merkitystä rakennusprosessin onnistumisen kannalta. Mahdollisuudet rakennusvalvontojen toiminnan organisoimisella tehokkaalla tavalla nähtiin näin olevan välillisiä vaikutuksia myös rakennusprosessin tuloksellisuuteen.

Rakennuttajat pitivät MRL:n nykyistä lähtökohtaa rakennuttajien ja rakennusvalvontaviranomaisen välisen vastuunjaon selkeyttä ja toimintatapaa hyvänä. Rakennuttajat edelleen näkivät toiminnan kannalta hyvänä, että rakennuslupavalmistelu- ja päätöksenteko pidetään viranomaistoimintana. Toiminnan ulkoistamisessa koettiin olevan enemmän riskejä kuin hyötyjä. Rakennuttajat korostivat yhtenäisiä ja selkeitä toimintatapoja, joita tiiviimpi kuntien välinen yhteistyö mahdollisesti tukisi. Yhtenäiset toimintatavat liittyvät niin teknisten vaatimusten tulkintoihin kuin myös valvontaorganisaatioiden monimuotoisiin toimintamalleihin ja kuntakohtaisiin vaatimuksiin tai käytäntöihin.

6.3 Vaikutukset viranomaisiin

Aiemmissa selvityksissä (Axelsson, 2008) (Korpivaara & Syrjälä, 2015) tuodaan esille, kuinka kuntayhteistyöllä on todettu saavutettavan useita hyötyjä. Kuntayhteistyöllä on

vahvistettu viranomaispalveluiden resursseja, jotka ovat mahdollistaneet tehokkaamman palveluorganisaation sekä toiminnan laadun parantumista substanssiasioissa. Tämä on tukenut lupa-asioiden valmistelua ja päätöksentekoa. Myös toimielinten päätösten riippumattomuutta lupavalmistelussa on kyetty vahvistamaan.

Organisaatiollisia kehitysmahdollisuuksia tukeva lainsäädäntö ja rakentamisen ohjausjärjestelmä avasi mahdollisuuksia kehittämistoiminnalle useassa kunnassa. Myös viranhaltijoiden tulisi miettiä tarkemmin, mikä heidän roolinsa organisaatiossa on, ja millaisin toimin rakentamisen ohjausta omassa kontekstissa voitaisiin tehokkaimmin tukea.

Kuntaliitosten saamien kokemusten mukaan rakennusvalvontojen yhdistämisestä on seurannut hyötyjä yksiköiden toimintaan. 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. (Korpivaara & Syrjä, 2015)

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Haastattelujen perusteella ihanteellinen toimintamalli olisi sellainen, missä viranomainen ja lupiin liittyvä oikeusharkinta olisi mahdollisimman lähellä asiakasta ja alueen osallisia. Myös alueellisesti kattavampi kyselytutkimus tukee tätä näkemystä. Se, minkälainen toimintamalli organisaation toiminnan ja viranomaispalvelun laadun kannalta on parasta, on vaikeasti valtakunnan tasolla määriteltävissä.

Erilaisten mallien hyödyntäminen palvelutuotannon laadun ja määrän tehostamiseksi on suositeltavaa. Koska kontekstit, joissa rakennusvalvontapalveluja tuottavat organisaatiot tällä hetkellä toimivat ovat niin moninaisia, todennäköisesti myös paras tietotaito organisaatioiden toiminnan kehittämiseen löytyy organisaatioista tai kunnasta itsestään. Toisaalta erilaisten toimintatapojen alhainen hyödyntäminen tarkoittaa, että palvelujen kehittämiseksi ei ole joko tarvetta tai muut hidastetekijät estävät toiminnan kehittämistä organisaatiollisesti. Kyselyn perusteella vastaajista puolet pitäytyisi peruskuntaan pohjautuvassa toimintamallissa ja yhteensä noin kolmasosa vastaajista kehittäisi palvelutuotantoa kuntayhteistyöhön perustuvien mallein. Puolet vastaajista näki myös valtakunnallisilla rakennusvalvontaviranomaisen toimintaa tukevilla palveluilla olevan mahdollisuuksia edistää palvelutoiminnan kehittämistä.

Kokemukset vapaaehtoisuuden pohjalta toteutetuista seudullisista järjestämisen malleista ja kuntayhteistyöstä ovat positiivisia. Aineiston perusteella palvelun tuottajat ja palveluiden käyttäjät eivät odottaneet suuria uudistuksia palvelujärjestelmiin, vaan näkivät pääasiassa hyötyjen syntyvän nykyisten palvelujärjestelmien kehittämisestä. Olennaista on, että erityislainsäädännöllä tuetaan ja kannustetaan viranomaistyön tavoitteellista toimintaa. Nykylainsäädäntö mahdollistaa jo erilaisten välineiden hyödyntämisen vaativissa ja erityisen vaativissa hankkeissa. Erilaisten välineiden käyttöön voidaan kannustaa edelleen osaamisen ja resurssien täydentämiseksi ja organisaatioiden joustavuuden kehittämiseksi.

Haastattelut tai kyselystä saatu aineisto ei täysin tue ajatusta organisaatiollisen toimintakyvykkyuden kasvusta organisaation koon kasvaessa. Erilaiset järjestämisen

mallit palvelevat erilaisia tarpeita ja mittakaavaedut voivat olla joissakin tapauksissa vähäisiä. Aineiston perusteella toiminnan ennakoitavuus ja samankaltaiset toimintatavat ovat viranomaistoiminnan laadullisia tekijöitä. Organisaatioiden toimintatapojen kehittämistä voitaisiin ohjata osittain myös lainsäädännöllisesti hyvien ja tehokkaaksi osoitettujen toimintamallien osalta.

Rakentamisen lainsäädännölliseen ohjaukseen, mietittäessä viranomaistyötä sekä viranomaisorganisaatioiden toimintamalleja, tulisi lisätä elementtejä jotka ohjaavat huomion rakentamisen laadullisiin kysymyksiin organisaatioiden koon sijaan. Vastuu rakentamisen laadusta on rakentamiseen ryhtyvällä. Kuntien omaehtoista viranomaistyön organisoimista tai rakennusvalvontojen resursoinnista päätettäessä, tulisi miettiä miten lainsäädännössä minivelvoitteiden lisäksi esitettäisiin selkeämmin toiminnalle tavoitteita jotka palvelevat laadukasta rakentamisen lopputulosta. Rakentamisen laadullisten tavoitteiden tulisi ohjata viranomaisten toimintaa ja organisoitumista sekä viranomaistoiminnassa käytössä olevien välineiden hyödyntämistä. Rakentamisen laatuun liittyvät vastuut ja velvollisuudet ovat määritelty nykyllä lainsäädännössä sekä viranomaisten, että asiakkaiden näkökulmasta oikealla tavalla. Pohtimisen arvoista on, tulisiko laadulliset tekijät nostaa lainsäädännölliselle tasolle ohjaamaan vahvemmin kaikkien rakennusprosessin osapuolien toiminnan lähtökohtia.

8 LÄHDELUETTELO

- Axelsson, M., 2008. *Kuntayhteistyöllä paremmat rakennusvalvontapalvelut, Selvitys kuntayhteistyökokemuksista*, Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Axelsson, M., 2010. *Rakennusvalvontapalvelujen järjestäminen ja vahvistaminen*, Helsinki: Kuntaliitto.
- Axelsson, M., 2012. *Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävien maksuperusteet ja taksan mallipohja 2012*, Helsinki: Kuntaliitto.
- Korpivaara, A. & Syrjälä, S., 2015. *Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi. Selvitys rakennusvalvontatoimen kehittämisen vaihtoehtoista.*, Ympäristöministeriön raportteja 9/2015. Kuntaliitto, 2007. *Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät. Tukea tehtävien priorisointiin ja kuntayhteistyöhön*. Suomen Kuntaliitto.
- Kuntaliitto, 2018. *MRL-kuntaklinikat. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus. Kooste ryhmähaastatteluista ja keskusteluista. 13.12.2018*, Suomen Kuntaliitto.
- Kuntaliitto, 2019. www.kuntaliitto.fi. [Online]
Available at: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kuntien-ja-kuntayhtymien-yhteistoiminta>
[Haettu 20 2 2019].
- 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., 2015. *Rakennusvalvonnan alueellistaminen. Arvio hyödyistä ja haitoista.*, Suomen Kuntaliitto.
- Parviainen, J., 2017. *Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat*, s.l.: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2017.
- Parviainen, J. & Hurmeranta, U., 2014. *Rakennusvalvonnan alueellistaminen - väliraportti. Rakennustarkastajille osoitetun kyselyn tulokset.*, Suomen Kuntaliitto.
- Sahlberg, M., 2018. *Kuntien rakennusvalvonnan hallintokysely 2017*, Suomen Kuntaliitto.
- Sotarauta, M., Saarivirta, T. & Kolehmainen, J., 2011. *Mikä estää kuntien uudistumista?*, Sastamala: Kunnallisanalan kehittämissäätiö.
- Ympäristöministeriö, 2015. *Ympäristöministeriön ohje rakennustyön suorituksesta ja valvonnasta*, Helsinki.

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 alueenkäyttölinen, 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 remonteja 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?

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

4. Minkä kokoisessa kunnassa tai seudulla toimit?

- yli 50 000
- 25 001 - 50 000
- 12 001 - 25 000
- 6000- 12 000
- alle 6000

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 yleistävät	<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 (viranomaisen)	<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

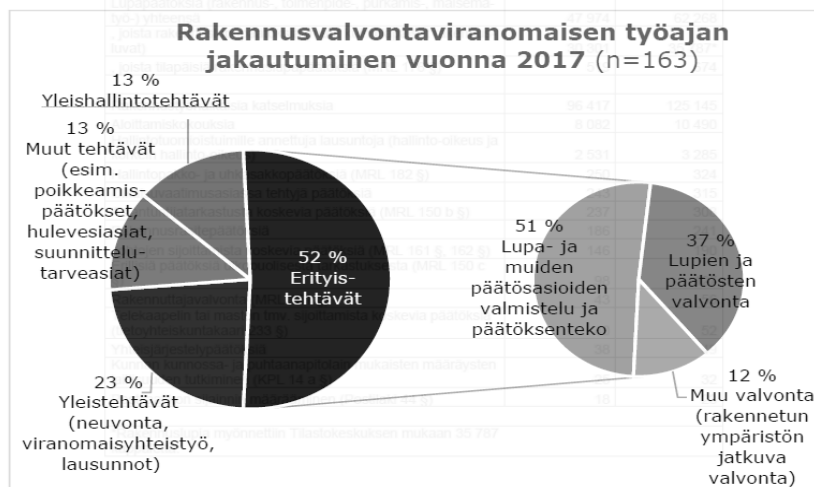
Millä tavoin?

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.