

Rakennusvalvonnan yhteistyöselvitys

Loppuraportti 8.3.2021

8.3.2021

Sisällysluettelo

1	Toimeksiannon lähtökohdat ja tarkoitus	1
1.1	Menetelmät ja aineistot	1
2	Rakennusvalvontojen organisointi ja resurssit Suomessa	2
3	Suosituksia rakennusvalvonnan järjestämiseen liittyen	3
4	Selvitysalueen kuvaus	5
	Väestöennusteet.....	6
5	Digitalisaatio rakennusvalvonnassa ja ohjelmistot	7
6	MRL-uudistuksen mahdolliset vaikutukset rakennusvalvontaan	8
7	Nykyisen toiminnan kuvaus	9
7.1	Henkilöstö.....	9
7.2	Tietojärjestelmät, arkistot ja aineistojen digitointi	10
7.3	Asiakaspalvelun taso	11
7.4	Osaamistarpeet ja koulutusmahdollisuudet	11
7.5	Nykyiseen toimintaan liittyvät puutteet ja riskit.....	11
7.6	Yhteistyö eri toimijoiden kanssa	12
7.7	Rakennusvalvonnan muut tehtävät	12
7.8	Kehityshankkeet	12
7.9	Viranomaistoiminnan riippumattomuus.....	13
7.10	Paikallistuntemus	13
8	Suoritteet, resurssit ja talous	13
8.1	Talous	13
8.1	Henkilöstöresurssit suhteessa vertailuyksiköihin.....	14
8.1	Suoritteet suhteessa vertailuyksiköihin	14
8.2	Työajan käyttö	15
9	Yhteistoiminta verrattuna nykyiseen tuotantorakenteeseen	16
9.1	Yhteisen yksikön taloudellisuus.....	17
9.2	Yhteistyömallit.....	17
10	Toimenpiteet yhteistoiminnan aloittamiseksi	18
10.1	Kustannusten jako	19
10.2	Eteneminen jatkossa	20

8.3.2021

Rakennusvalvonnan yhteistyöselvitys

1 Toimeksiannon lähtökohdat ja tarkoitus

Selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, miten Asikkala, Hartola, Kuhmoinen, Padasjoki ja Sysmä voisivat tuottaa rakennusvalvontapalvelut yhdessä. Tavoitteena on rakennusvalvonnan yhteisen yksikön perustamisedellytysten selvittäminen, joka on toiminnallinen, tasalaatuinen, paikallista elinvoimaa edistävä ja kunnalliset erityispiireet säilyttävä. Nykyisille yksiköille ominaista on pienestä koosta johtuva haavoittuvuus.

Selvityksessä kuvataan yhteistoiminnan olennaisimmat hyödyt ja haitat verrattuna nykyiseen toimintamalliin sekä esitetään suositukset, joiden pohjalta yhteistoiminta on mahdollista käynnistää.

Työtä on ohjannut alueen kuntajohtajista koostuva ohjausryhmä. Työn toteutuksesta on vastannut FCG:ssä tutkija Jarno Parviainen.

Selvityskysymykset

Selvitys tuottaa vastauksen kysymykseen ”**Mitä hyötyjä tai haittoja haasteita alueellinen rakennusvalvonta tuottaisi verrattuna nykyiseen toimintamalliin?**” seuraavissa asioissa:

- Osaaminen ja osaamisen kehittäminen
- Rekrytointimahdollisuudet
- Toiminnan jatkuvuuden, palvelutason ja tasalaatuisuuden varmistaminen
- Taloudellisuus (nettokustannukset) ja henkilötyövuodet suhteessa suoritteisiin
- Yhteistyö synergisten toimialojen kanssa
- Tukipalvelujen järjestäminen (ohjelmistot, tilakysymykset, hallintohenkilöstö, arkistot)
- Vaikutukset asukkaille
- Vaikutukset elinkeinoelämälle

1.1 Menetelmät ja aineistot

Selvityksessä käytetty aineisto koostuu ennakointiaineistoista, kansallisista tilastotiedoista ja selvityksistä aihealueella sekä kuntien toimittamista rakennusvalvonnan suoritiedoista ja henkilöstöä koskevista tiedoista. Selvitystyössä toteutettiin laajat haastattelut. Haastateltuina olivat:

- Rakennustarkastajat
- Kuntien yleisjohto
- Maankäyttö- ja kaavoitus
- Tekniset johtajat

8.3.2021

- Ympäristönsuojelu

Haastateltavia pyydettiin arvioimaan oman työnsä näkökulmasta alueellisen rakennusvalvonnan hyötyjä ja haittoja verrattuna nykyiseen toimintaan. Pohjana oli haastattelurunko, jota sovellettiin toimialan luonne huomioiden. Haastattelut kestivät 20–50 minuuttia, ja ne toteutettiin Teams-sovelluksen avulla ja osin paikanpäällä. Haastatteluista laadittiin muistiot.

Alustavia selvitystuloksia jatkojalostettiin suosituksiksi ja kehitysehdotuksiksi kehittämistyöpajassa 11.1.2021. Työpajan aiheina olivat asiat, jotka on ratkaistava, jotta yhteistoiminta olisi mahdollista. Työpajaan oli kutsuttu kaikki haastatellut sekä luottamushenkilöitä. Korona-tilanteesta johtuen työpaja pidettiin etänä.

2 Rakennusvalvontojen organisointi ja resurssit Suomessa

Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunta on velvollinen huolehtimaan rakentamisen ohjaamisesta ja valvonnasta. Rakennusvalvontojen organisaatiot ovat osa kunnallista palvelujärjestelmää. Merkittävin organisaatiollista muotoa määrittävä tekijä on lainsäädännöllisten velvoitteiden hoitaminen ja palvelun tarve.

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

Suomessa on noin 250 erillistä rakennusvalvontaa. Niissä työskentelee noin 700 pätevää rakennustarkastajaa. Koko vaihtelee Helsingin noin sadasta asiantuntijasta yhden hengen yhdistelmävirka yksiköihin. Yhteensä avustavien henkilöiden kanssa henkilökuntaa on noin 1000.

Kunnan muu organisaatorakenne tai rakennusvalvonnan rooli kunnan eri viranomaistehtävien tukena tai strategioiden toteuttajina vaikuttaa viranomaistoiminnan järjestämiseen. Rakennusvalvontojen toimintaympäristöt ja tehtävät eroavat valtakunnallisesti suuresti, jolloin tarve mm. erityisosaamiselle vaihtelee alueittain.

Pääasiallisesti osaaminen on ollut kunnissa riittävää, koska työ koostuu lähinnä tavanomaisten rakennushankkeiden luvittamisesta. Pääasiallinen haaste on toiminnan jatkuvuuden turvaaminen, koska yksiköt ovat keskimäärin hyvin pieniä. Vaikka toiminta olisikin nykyisellään laadukasta, pienet yksiköt ovat erittäin haavoittuvaisia, eivätkä siten täytä kaikkia hyvän ja asiakaslähtöisen hallinnon tunnusmerkkejä.

Etenkin noususuhdanteiden aikaan on ilmennyt myös rekrytointihaasteita pienissä ja syrjäisemmällä alueilla sijaitsevilla kunnissa.

Koko maan tasolla rakennusvalvonnan henkilöstöresurssit ovat säilyneet kutakuinkin samalla tasolla 2000-luvun alusta lähtien. Väestön keskittyminen näkyy selvästi siinä, että henkilöstöä on lisätty lähinnä yli 100 000 asukkaan kunnissa, samalla ja muissa kunnissa henkilöstöä on useammin vähennetty kuin lisätty. Poikkeuksena ovat vain kaikista pienimmät kunnat, joissa vähentäminen ei ole juuri

8.3.2021

mahdollista, jotta pakollinen rakennusvalvonnan tehtävä saadaan hoidettua. Pienissä yksiköissä ei ole resurssien tehostamisen varaa yleensä muuten kuin organisaatorakenteen uudistamisen myötä. Pienillä paikkakunnilla rakennustarkastajan rooli on merkittävä myös kunnan toiminnassa kokonaisuutena eri tavalla kuin suurissa kunnissa.

Lainsäädäntö tarjoaa laajat mahdollisuudet kunnille järjestää rakennusvalvonta parhaalla katsomalla tavalla. Rakennusvalvonta on järjestetty pääosin omassa kunnassa. Noin 10 prosenttia kunnista toteutti rakennusvalvonnan vuonna 2017 kuntien yhteislautakunnissa tai muussa kuntien yhteisessä toimielimessä. Lisäksi rakennusvalvontaa toteutetaan kuntien välisenä ostopalveluna.

Kuntien yhteistyö rakennusvalvonnassa on lisääntynyt hitaasti, vaikka tarve on usein ilmeinen ja kokemukset toteutetuista seudullisista järjestämisen malleista ja kuntayhteistyöstä ovat positiivisia (Pöyry 2020). Samassa selvityksessä kuntayhteistyöhön perustuvaan hallintomalliin siirtymistä kannatti noin kolmasosa kuntien vastaajista. Myös yksityisten palveluiden hyödyntämismahdollisuus tunnustettiin sekä rakentamisen valvonnassa että rakennetun ympäristön valvonnassa, mutta kokonaisuutena niitä kannatti vain hyvin pieni osa vastaajista.

Ympäristönsuojelu, joka on rakennusvalvonnan kaltainen viranomaistehtävä, järjestetään kuntien yhteistyönä lähes puolessa kunnista. Ympäristönsuojelussa toiminnan haasteet ovat pitkälti samoja kuin rakennusvalvonnassa ja liittyvät pieneen yksikkökokoon:

- Toiminnan tasalaatuisuuden varmistamiseen
- Sijaisten löytämiseen ja loma-aikojen työjärjestelyihin
- Uuden osaavan työvoiman rekrytointivaikeuksiin
- Osaamisen kehittämiseen ja vajavaisiin erikoistumismahdollisuuksiin
- Kollegiaalisen tuen puutteeseen

Perinteisesti rakennusvalvonnan yhteistoiminnan kasvua on hidastanut kaavoituksen ja rakennusvalvonnan yhteistyön ensisijaisuus verrattuna muihin tekijöihin. Eniten huolta on herättänyt rakennusvalvonnan ja kaavoituksen yhteistyön mahdollinen heikkeneminen. Tulkintaristiriitojen on epäilty jossain määrin kasvavan ja alueellisen viranomaisen sitoutuminen kunnallisiin maankäytön tavoitteisiin nähty mahdolliseksi haasteeksi, joka voisi johtaa muun muassa kaavojen muuttumiseksi yksityiskohdaisemmiksi.

Sähköiset järjestelmät ja etäyhteyksien parantuminen vähentävät kuitenkin perinteisten fyysiseen läheisyyteen liittyvien työtapojen merkitystä. Toisaalta kaavoituksen ja rakennusvalvonnan yhteistyö korostuu erittäin vahvana lähinnä alueilla, joissa rakentaminen on vilkasta. Pienimmissä kunnissa ei ole edes vakituista kaavoittajaa. Maaseutuympäristöissä rakennusjärjestys ja paikallisten tulkintojen rooli sekä tulkintojen osalta myös tasapuolinen kuntalaisten kohtelu kasvattavat merkitystään.

3 Suosituksia rakennusvalvonnan järjestämiseen liittyen

Pienten rakennusvalvontatoimien haasteet on tunnustettu jo pitkään. Haasteisiin on pyritty vastamaan esimerkiksi kannustamalla kuntia vapaaehtoisin yhteenliittymiin. Myös valtio on pyrkinyt edistämään suurempaa yksikkökokoja. Pisimmällä tämä näkyi Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa, jossa oli kirjaus alueellisista rakennusvalvonnoista. Kirjaus ei toteutunut, johon yhtenä syynä voidaan pitää rakennusvalvonnan tiivistä suhdetta kunnan ydintoimintoihin. Valtion määrittelemät alueelliset rakennusvalvonnat nähtiin hyödyistään huolimatta osittain haitallisina kunnan koko toiminnan

8.3.2021

edistämisen kannalta. Se, minkälainen toimintamalli organisaation toiminnan ja viranomaispalvelun laadun kannalta on paras, onkin vaikeasti valtakunnan tasolla määriteltävissä. Kuitenkin väestölliset muutokset ja tiukentuva kuntatalous ohjaavat kuntia arvioimaan, miten rakennusvalvonnan palvelut tuotetaan jatkossa. Rakentamisen volyymit pienentyvät monilla alueilla, mutta rakennusvalvonnassa tarvitaan yhä enemmän esim. *juridiikkaan, energiatehokkuuteen, kosteuden hallintaan sekä rakennetekniikkaan liittyvää osaamista*. Lisäksi yhden henkilön yksikkö on aina riskialtis toiminnan jatkuvuuden turvaamisen kannalta.

Paras ymmärrys organisaatioiden toiminnan kehittämiseen löytyy vain kunnista itsestään. Yleisesti paikallisdemokratiaan ja hyviin hallinnointitapoihin kuuluvat läheisyysperiaate ja hallinnon läpinäkyvyys. Toisaalta pienissä yksiköissä on tunnistettu syntyvän vaihtelevuutta käytännössä, mikä hankaloittaa toiminnan ennakoitavuutta sekä johtaa helposti toiminnan henkilöitymiseen. Laajempaa kuntien yhteistyötä kannattavat näkevät yleisesti, että kuntayhteistyöllä voitaisiin vaikuttaa positiivisesti rakentamisen laatuun, osaamiseen, hallinnollisen työn tehokkuuteen sekä vähitellen myös kustannuksiin. (Pöry 2020).

Vuosina 2015-2016 toteutetussa VN-TEAS-hankkeessa, jossa selvitettiin rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun sekä ympäristöterveydenhuollon organisoitumisvaihtoehtoja osana maakuntauudistusta, suositeltiin pienillä resursseilla toimiville kunnille seudulliseen yhteistyöhön pohjautuvaa mallia. Tällaisen mallin nähtiin toteuttavan koko maassa riittävän suuret ja samalla tärkeimpiin yhteistyötahoihin ja peruskuntaan synergiset viranomaisyksiköt. Mahdollisuuksien mukaan tulisi pohtia kaikkien viranomaistoimintojen sijoittamista samaan organisaatioon, jolloin esimerkiksi tukipalveluissa voidaan saavuttaa mittakaavahyötyjä. Lisäksi esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen taustalle tarkasteltavissa kokonaisuuksissa korostuvat mm. rakentamisen energiatehokkuus ja ilmastovaikutukset. Näiden muutosten valossa ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan yhteistyön ja asiantuntemuksen laajentamisen tarpeet tullevat korostumaan entisestään. Kuntayhteistyön on nähty toteutuvan helpoiten keskenään elinkeinorakenteeltaan, rakennustavaltaan sekä muuten samankaltaisten kuntien kesken.

Seudullisesta mallista hyötyvät asiakkaat seudun yhtenäisten tulkintojen ja toimintatapojen myötä. Yhteisiä tulkintoja on mahdollista ja tarpeellista tehdä, jos paikalliset olosuhteet eivät vaihtelee merkittävästi. Vaikka seudulliselle viranomaisyhteistyölle olisi edullista maankäytön suunnitteluyhteistyön lisääntyminen samalla aluepohjalla, kuntien maankäytön on nähty lähtökohtaisesti pysyvän niiden itsenäisenä toimintana.

Kuntaliitto on todennut yleiskirjeessä 22/2017, että nykyinen kuntapohja ei aina mahdollista riittävän laadukkaita viranomaispalveluita pienimmissä kunnissa - yksiköt voivat jäädä liian pieniksi. Riittävän asiantuntemuksen, erikoistumismahdollisuuksien ja palvelutarjonnan turvaamiseksi Kuntaliitto kannustaa pieniä kuntia hakeutumaan vapaaehtoiseen kuntalain tarkoittamaan kuntayhteistyöhön rakennusvalvonta- ja ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävien hoitamisessa.

Kuntaliitto on myös tarjonnut käytännön tukea yhteistyön aloittamista varten. Kuntayhteistyöhön lähteminen edellyttää sopimuksen laatimista yhteistoimintaan osallistuvien kuntien kesken.

Viranomaistoimintojen uudelleen organisointi edellyttää kunnan palvelujen kokonaisvaltaista tarkastelua ja hallintosäännön päivittämistä.

8.3.2021

Pienten kuntien yhteistoimintaa ja viranomaisyksiköiden uudelleen organisointia edistääkseen Kuntaliitto tarjoaa ohjeet ja sopimusmallit sekä muuta asiaan liittyvää taustamateriaalia:

<https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2017/kuntaliitto-kannustaa-pienia-kuntia-ja-suurten-kuntien-viranomaisyksikoita>

Myös Ympäristöministeriön pitkäaikaisena tavoitteena on ollut riittävän suuret kuntien viranomaisyksiköt, jotta hallinnonalan lainsäädäntö voi toteutua mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.

4 Selvitysalueen kuvaus

Selvitysalue koostuu viidestä kunnasta (Asikkala, Hartola, Kuhmoinen, Padasjoki ja Sysmä), joiden toimintaympäristössä on paljon samankaltaisuutta, mutta myös pieniä eroja. Asikkala on muita kuntia selvästi suurempi. Kokoluokkaeroista huolimatta itse rakentaminen on pääosin tavanomaista koko alueella ja esimerkiksi rantarakentaminen yhdistää kuntia.

Asikkala on kohdekunnista hieman muita kaupunkimaisempi taajama-asteen ollessa noin 65 prosenttia. Muissa kunnissa taajama-aste on 50-57 prosenttia. Kaikissa kunnissa asuminen on hyvin pientaloista. Kuntien välisessä muuttoliikkeessä väestöä menetti eniten vuonna 2019 Hartola ja Sysmä.

Kaikissa alueen kunnissa on huomattavan paljon loma-asuntoja. Asikkalassa mökkejä on yli 4000 ja lopuissa kunnissa mökkejä on kaksin tai jopa kolminkertainen määrä pientaloihin verrattuna. Mökkien määrä on myös kasvanut vuodesta 2015 kaikissa alueen kunnissa. Suurinta mökkien määrän kasvu on ollut Asikkalassa ja Sysmässä.

Koko alueen kannalta on siten merkittävää, miten vapaa-ajan asuntojen vaatimukset kehittyvät. Kasvavaa tarvetta voi olla vapaa-ajan asuntojen muuttamiseksi vakituisiksi asunnoiksi. Myös rantarakentamisen ohjaus ja sääntely liittyy osaamistarpeisiin. Vapaa-ajan asumisella ja sen kehittymisellä on suuri merkitys alueen kunnille ja elinvoimalle. Toimiva ja asiakasystävällinen rakennusvalvonta on palvelu, jota kuntalaiset, yrittäjät ja vapaa-ajanasukkaat arvostavat ja tarvitsevat tehdessään elämänsä suurimpia päätöksiä.

	Väkiluku	Taajama-aste	Asuntokuntien lkm	Muuttotappio/voitto 2019	Rivi- ja pientaloissa asuvien osuus %	Pientalot	Mökit 2019	Mökit, muutos 2015-2019
Asikkala	8 083	64,8	4 025	-3	78	2 915	4 254	188
Hartola	2 697	54	1 504	-46	87	1 387	2 418	42
Kuhmoinen	2 206	57	1 230	14	80	1 168	3 102	8
Padasjoki	3 657	50	1 531	-19	83	1 411	2 866	62
Sysmä	2896	53	2 064	-48	82	1 877	3 959	168

Taulukko 1. Tietoja selvitysalueen kunnista.

8.3.2021

Uudisrakentaminen on pääosin kaikissa kunnissa melko vähäistä. Uusia omakotitaloja rakennetaan vuositasolla vähän, vapaa-ajan asuntoja rakennetaan kaikissa kunnissa omakotitaloja enemmän.

Asuntorakentamiseen myönnettyjen uudislupien määrän on katsottu kuvaavan hyvin rakennusvalvonnan aktiviteettia. Vuosittain luvitettavien kerrostalojen määrä taas kuvaa hyvin tarvittavan asiantuntemuksen laajuutta ja tasoa. Kerrostalojen myötä tulee myös usein muuta vaativaa rakentamista.

Väestöennusteet

Väestöennusteiden mukaan työikäinen väestö vähenee selvästi kaikissa kohdekunnissa vuoteen 2040 mennessä Vuoden 2019 ennuste on heikentynyt vuoden 2015 ennusteesta esimerkiksi Asikkalan kohdalla noin 10 prosenttiyksikköä.

Asikkalassa työikäisen väestön ennustetaan vähenevän 23 prosenttia vuoteen 2040 mennessä. Kuhmoisilla vähennys on noin kolmannes nykyisestä. Sen sijaan Hartolassa, Padasjoella ja Sysmässä työikäinen väestö vähenee nykyisestä jopa noin 40 prosenttia. Samaan aikaan kohdekunnissa yli 75 vuotiaiden määrä kasvaa noin 25-35 prosenttia vuoteen 2040.

Väestöennusteiden vaikutus rakentamiseen on kaksijakoinen. Työikäisen väestä on aktiivisinta rakentamisen saralla, ja työikäisen väestön väheneminen vähentääkin rakentamisen volyymejä alueella. Toisaalta rakentamiseen vaikuttaa muuttopaine kunnan sisällä. Ikääntynyt väestö hakeutuu todennäköisesti keskustaajamaan lähelle palveluita. Lisäksi kotona asumisen edistäminen edellyttää pientaloihin muutostöitä. Kokonaisuudessaan ikääntyneiden kotona asumisen tukeminen lisää ohjaus- ja neuvontapalveluiden tarvetta ja tilanteeseen vaikuttaminen merkittävässä määrin todennäköisesti myös lisäresursseja itse korjausneuvontaan.

Lisäksi rakennusvalvonnan resurssitarpeeseen vaikuttaa lainsäädännön vaatimukset sekä erityisesti vapaa-ajan asumiseen liittyvä kehitys.



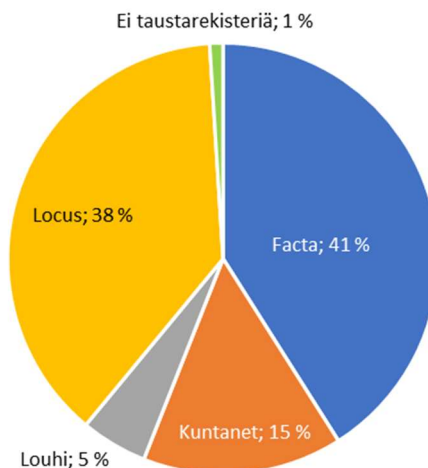
Kuva 1. Rakennusvalvonnan toimintaympäristö

8.3.2021

5 Digitalisaatio rakennusvalvonnassa ja ohjelmistot

Suurin osa Suomen kunnista käyttää CGI:n toimittamaa Factaa ja Kuntanettiä, ne ovat erityisen yleisiä pienemmissä kunnissa. Trimblen toimittama Locus on käytössä vain 15 prosentissa kuntia, mutta sitä käytetään usein isomissa kunnissa. Kaikissa selvitysalueen kunnissa on käytössä KuntaNet.

Kuva.2 Rakennusvalvonnan käsittelyjärjestelmien osuus vuonna 2017 kuntien asukasluvun mukaan %



Sähköinen asiointimahdollisuus on kasvanut nopeasti viimeisen kuuden vuoden aikana. Vielä 2014 sähköinen asiointimahdollisuus oli vain 11 prosentissa kunnista. Vuonna 2017 osuus oli jo noin 55 prosenttia ja yleisin järjestelmä oli Lupapiste (77 %) ja toiseksi yleisin Trimble eServices (11 %). Tällä hetkellä arvion mukaan täysin sähköisesti käsitellään luvat jo yli 60 % kunnista. Yli 30 000 asukkaan ja volyymiltään yli 30 000 kem² kunnissa lähes kaikki hakemukset käsitellään nykyisin sähköisesti. Selvitysalueen kunnista kaikissa muissa paitsi Kuhmoisissa on käytössä Lupa.fi.

Lupapiste mahdollistaa laajamittaisen alueellisen tai valtakunnallisen kuntayhteistyön. Rakennusvalvonnassa olevaa erityisasiantuntemusta ja resursseja on voidaan tarvittaessa helposti jakaa toiselle kaupungille. Lupapisteessä käyttäjäoikeuksien luominen toisen kunnan viranhaltijalle tapahtuu muutamassa minuutissa.

Kuntien käytännön yhteistyötä ja sen kehittämistä vaikeuttaa kuitenkin lupa- ja valvontaprosessin aikana tarvittavien kuntarekisteri-, paikkatieto- ja arkistoaineistojen saatavuusongelmat kuntien välillä sekä puutteelliset sähköiset arkistot. Aineistoja tuottavat useat eri ohjelmistotoimittajat eikä niitä usein ole toteutettu avoimilla rajapinnoilla asiointialustaan nähden.

Rakennusvalvonnan muuttuvaa työnkuvaa on tukenut yhteiskunnan yleinen digitalisointi. Nopeamat internet-yhteydet ja kehittyneet mobiililaitteet mahdollistavat yhteistyön muiden viranomaisten kanssa hyvin eri tavalla yhdessä sähköisen lupahakemuksen kanssa kuin vielä 10 vuotta sitten. Siitä huolimatta rakennuspaikalla on käytävä, ja matkat voivat olla toisinaan pitkiä.

Rakennusvalvontatyössä tarvittavien ajantasaisen paikkatietoaineistojen ja kuntarekisteritietojen myötä on luotu edellytykset kuntien rakennusvalvontojen väliselle yhteistyölle sekä ostopalveluiden

8.3.2021

kehittämiseksi. Aineistojen digitoinnin myötä esimerkiksi toimipaikkakysymykset ja yhteistyökysymykset eri toimialojen kesken eivät nouse yhtä merkittävästi rooliin kuntayhteistyön aloittamisessa.

6 MRL-uudistuksen mahdolliset vaikutukset rakennusvalvontaan

MRL-uudistus tuo muutoksia itse lupajärjestelmään sekä rakennusvalvonnan järjestämiseen. Lainsäädäntötyö on yhä kesken ja tässä tuodaan esiin keskeiset kohdat, jotka vaikuttavat rakennusvalvontaan.

- **Lupajärjestelmä**
 - Kaksivaiheinen rakentamislupa
 - Luovutaan jaosta rakennuslupa- ja toimenpidelupa- ja lupakynnystä nostetaan
 - Rakentamislupa haetaan tietomallilla tai muutoin koneluettavassa muodossa
 - Suunnittelumalli ja toteutumamalli kansalliseen rekisteriin
- **Rakennusvalvonnan järjestäminen**
 - Jako tavanomaisen ja vaativan tasoihin rakennusvalvontoihin
 - Kunnat tekevät yhteistyötä, jolloin olennaisten teknisten vaatimusten erityisosaaminen saadaan monen rakennusvalvonnan käyttöön

Kaikilla peruskunnilla olisi edelleen oma rakennusvalvonta. Tämä on tärkeää paikallisen tiedon varmistamiseksi rakennuslupaprosessissa. Kunnat voisivat myös järjestää vapaaehtoisen yhteistyön nyky-lainsäädännön mukaisesti.

Tavanomaisen tason rakennusvalvonnan kunnat saisivat kuitenkin käsitellä itsenäisesti vain pientalot, kytketyt talot ja vastaavat rakennukset. Muiden rakennusten osalta tavanomaisen tason rakennusvalvonnan olisi pyydettävä ns. täyden palvelun rakennusvalvonnasta lausuntoa rakennussuunnitelmista ja erityissuunnitelmista. Mikäli rakennustarkastajalla on kuitenkin erityisalan kelpoisuus voi hän ohjata hanketta siltä osin.

Täyden palvelun rakennusvalvonnassa on riittävä asiantuntemus kaiken tyyppisten rakennuslupien käsittelyyn. Asiantuntemusta tulee olla rakennussuunnittelun, rakennesuunnittelun ja talotekniikan osalta. Vain täyden palvelun kunnat saisivat itsenäisesti käsitellä kaikki luvat.

Kaupungeja, joissa käsitellään keskimäärin yli 300 asuntoa vuodessa, voidaan pitää lähtökohtaisesti volyymiltään ja taloudeltaan niin suurina, että ne voivat ylläpitää riittävää asiantuntemusta jatkuvasti. Tilastokeskuksen vuosien 2016-2018 osalta tekemän selvityksen mukaan näitä kaupunkeja on noin 30.

MRL-uudistus vähentää yksittäiseen kuntaan kohdistuvia erityisiä osaamistarpeita, koska vaativimmissa hankkeissa lupakäsittely on hankittava isosta kaupungista. Uudistus ei kuitenkaan muuta tilannetta pienten yksiköiden toiminnan jatkuvuuden turvaamisen suhteen. Suuri massa lupapäätöksistä hoidetaan edelleen tavanomaisen tason rakennusvalvonnoissa kunnissa tai kuntien yhteisessä toiminnossa. Ostettava lupakäsittely menee palvelu tuottavassa kunnassa ns. jonon hännälle, jolloin aikataulu ei ole oman kunnan hallittavissa. Tämän voisi nähdä toisaalta kannustavan kuntia kohottamaan osaamistasoa esimerkiksi yhteenliittymien avulla.

8.3.2021

7 Nykyisen toiminnan kuvaus

Nykyinen toiminta on lähtökohtaisesti selvityskunnissa melko laadukasta ja palvelutaso melko korkea, vaikka myös selviä puutteita on havaittavissa esimerkiksi jatkuvan valvonnan osalta. Nykyiset yksiköt ovat henkilömääriltään hyvin pieniä, minkä vuoksi rekrytoinnissa ja sijaistamisessa on haasteita. Osaamisalueen vaatimaan erikoistumiseen on toisinaan vain vähän mahdollisuuksia. Osassa kuntia rakennusvalvonnalle delegoidut muut tehtävät voivat kuormittaa paljon, jolloin varsinaisen rakennusvalvonnan palvelutaso kärsii. Lisäksi vain osassa kuntia on maankäytön henkilö, jolloin rakennusvalvonnalle kertyy asiantuntijavastuuta koko maankäyttöön liittyen. Toiminta on myös hyvin reaktiivista, jolloin suunnitelmallinen kehittäminen ja esimerkiksi taksojen ja rakennusjärjestyksien päivitys toteutuu hitaasti tai ei lainkaan.

Häiriötilanteissa tai muutostilanteissa pienten yksiköiden kantokyky on helposti koetuksella. Myös ruuhka-aikana tai suurempien hankkeiden osalta osaamisessa saatetaan joutua toimimaan hieman ääri rajoilla, koska ei ole mahdollisuutta käydä asioita läpi kollegan kanssa ja aikataulujen vuoksi ei välttämättä aina ehditä paneutumaan asiaan riittävästi. Työ voi aiheuttaa toisinaan myös kohtuutonta rasitusta.

Poikkeus- ja muutostilanteissa toiminnan jatkuvuutta ei saada täysin turvattua yhdessäkään kunnista. Asikkalassa tilanne on paranemassa lisäresurssin myötä. Kuhmoisen ja Padasjoen yhteisjärjestelyssä esimerkiksi rakennustarkastajan pitkä sairausloma tarkoittaisi nykytilanteessa toiminnan halvaantumista kokonaan molemmissa kunnissa.

Yhden henkilön yksiköissä myös loma-ajat vaativat omat järjestelynsä. Palvelua ei välttämättä voida tarjota läpi kesän, vaikka aikataulutamalla ja informoimalla rakennuttajia voidaan lupakäsittely hoitaa melko hyvin pidemmänkin loman osalta. Työ on pienissä yksiköissä usein reaktiivista ja kehityshankkeita on hankala tehokkaasti viedä läpi. Pienessä yksikössä myös kouluttautuminen on haaste, koska lyhyetkin poissaolojaksot vaikuttavat sekä palvelutasoon, että työn kasaantumiseen.

7.1 Henkilöstö

Kuntaliitto selvitti vuonna 2017 rakennusvalvontojen henkilöstön koulutustaustoja. Koko maan tasolla rakennusvalvonnan henkilöstöstä oli LVI -teknisen alan asiantuntijoita 10 %, rakenneteknisen alan 56 %, muun alan (esim. arkkitehdit) 31 % ja lakimiehiä 3 %. Kolmannes oli suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon. Keskimääräinen kokemus alan tehtävissä oli yli 15 vuotta. Alle 3000 asukkaan kuntien henkilöstön koulutustaso oli keskimäärin suurempia kokoluokkia matalampi. Koulutustasultaan monipuolisinta henkilöstö oli yli 30 000 asukkaan kaupungeissa.

Selvityskunnissa nykyinen henkilöstö on yhteensä keskimääräistä kokeneempaa kuin koko Suomessa. Myös vähiten kokeneella tarkastajalla on 12-vuoden työkokemus. Pääasiallinen tutkinto on AMK-insinööri tai vastaava, mikä on tyyppillinen tutkinto näissä kuntakokoluokissa. Lisäksi osa henkilöstöstä on suorittanut paljon lisäopintoja.

Toimistohenkilökunnan osalta ei saatu kerättyä kaikkia tietoja. Niiden osalta, joilta tiedot saatiin, henkilöstö on hyvin kokenutta ja he osallistuvat vahvasti lupakäsittelyyn ja ovat hyvin merkittävä osa koko rakennusvalvontaa. Tukihenkilöstön pääasiallinen tutkinto on merkonomi tai vastaava tutkinto.

8.3.2021

tukihenkilöstön osalta haasteita uuden yksikön kannalta aiheuttaa jaetut työnkuvat. Rakennusvalvonnan kehittämisen kannalta paras ratkaisu olisi, että ne tukihenkilöt, joilla on suurin rooli lupakäsittelyssä nykyisellään, siirtyisivät yhteiseen yksikköön.

7.2 Tietojärjestelmät, arkistot ja aineistojen digitointi

Selvityksessä *sähköisen asioinnin ja tietomallien hyödyntäminen rakennusvalvontojen prosessien kehittämässä*, kuntien välisen sähköisen yhteistyön mahdollisuudet arviointiin erinomaisiksi tai hyviksi noin puolessa vastauksista. Suurimmaksi esteeksi nähtiin asenteet (75 %) ja byrokratia (60 %), eli asiat, joihin voidaan vaikuttaa hyvällä valmistelulla.

Rakennuslupien ja suunnitelmien arkistointi on järjestetty kuntakohtaisesti. Arkistolaitoksen syyskuussa 2016 antaman päätöksen (AL/17413/07.01.01.03.01/2016) mukaan kuntien rakennusvalvonnan tulee säilyttää pysyvästi kaikki rakennusvalvonnan lakisäätöissä tehtävissä syntyvät asiakirjat niin pitkältä ajalta kuin niitä on saatavissa sähköisinä.

Aiempi valtionarkiston vuonna 1989 antama päätös (AL 11665/07.01.01.03.01/2008) koski paperisia asiakirjoja eikä se edellyttänyt muun muassa erityissuunnitelmien osalta pysyvää säilyttämistä. Useissa isommissa kaupungeissa niitä on kuitenkin arkistoitu digitoinnin jälkeen käyttöarkistossa.

Arkistolaitos teki toukokuussa 2016 päätöksen (AL/24541/07.01.01.03.02/2015), jonka mukaan Lupapiste on hyväksytty sähköinen arkistojärjestelmä. Vuonna 2016 tehtyjen päätösten perusteella käytännössä kaikki Lupapisteeseen toimitettu materiaali on pysyvästi säilytettävää. Suunnitelmat arkistoituu Lupapisteeseen Pdf/a muodossa.

Arkistointijärjestelmät ja arkistojen sisällöt poikkeavat toisistaan paljon. Useat kunnat ovat jo ryhtyneet saattamaan sähköisiksi olemassa olevia paperisia arkistojaan. Suurin ongelma arkistojen sähköistämisestä on se, että kuntakohtaiset arkistointijärjestelmät ovat yksilöllisiä ja poikkeavat toisistaan aikajanalla jopa kunnan sisällä. Kuntien arkistojen sähköiseksi saattaminen on keskipitkällä aikavälillä välttämätöntä sähköisen asioinnin sujuvuuden kannalta.

Kaavat on pääosin sähköisessä muodossa kaikissa selvitysalueen kunnissa. Rakennuslupien digitoinnin osalta tilanne vaihtelee paljon kuntien kesken. Tilanne on paras Asikkalassa, jossa lähes koko arkisto on digitoitu. Hartolassa arkisto on skannattu ja käynnissä on metatietojen kerääminen.

Kuhmoisilla, Padasjoella ja Sysmässä arkistointi on vasta suunnitteilla. Sysmässä arkistoa on noin 70 hyllymetriä, minkä digitointi maksaisi arviolta 90 000 -130 000.

Padasjoella ja Kuhmoisilla molemmissa digitointia varten on varattu budjettiin 40 000. Lupien digitoinnin hintahaarukka on suuri. Lupakohtaisesti hinta on käytettävissä olevien tietojen pohjalta 10-16 euro/kpl ja hyllymetreinä noin 1200-2000 euroa/hyllymetri. Hinta riippuu muun muassa lähtömaterialin tasosta. Näin ollen nykyiset budjettiin varatut varat eivät olisi riittämässä koko aineiston digitointiin Kuhmoisilla ja Padasjoella.

Huomioitavaa on, että myös siinä tapauksessa, että kunnat jatkaisivat itsenäisinä toimijoina rakennusvalvonnassa, lupien digitointi on välttämätöntä ajan myötä.

8.3.2021

7.3 Asiakaspalvelun taso

Haastatteluiden perusteella asiakaspalvelun taso on korkea vaikka varsinaisia asiakastytyväisyysmittauksia ei ollutkaan käytössä. Lupa.fi-palvelun myötä luvan hakeminen on jatkuvasti käytössä ja tästä hyötyvät etenkin ammattimaiset rakentajat. Lisäksi toimipisteistä saa pääsoin ilman erillistä vastaanottoaikaa ohjausta- ja neuvontaa. Asikkalassa on rajatut tapaamispäivät. Lisäksi rakennus-tarkastajiin voi olla virastoaikana yhteydessä puhelimitse ilman asetettuja aikarajoja ja myös sähköposti on käytettävissä jatkuvasti.

Rakennusvalvontapalvelut ovat toisaalta käytettävissä jatkuvasti vain Asikkalassa ja Sysmässä, jossa kuitenkin vain osa työpanoksesta on kohdistettu rakennusvalvonnan tehtäviin. Muissa kunnissa palvelu on henkilökohtaisesti saatavilla 2-3 päivänä viikossa. Silloin kun palvelu on käytettävissä muutama päivänä viikossa mahdolliset poissaolot kertaantuvat helposti. Käytännössä tämä ei vaikuta kovin moneen luvanhakijaan, mutta voi näiden osalta aiheuttaa tyytymättömyyttä.

Myös lupien läpimenoaika on kohtuullisen hyvä kaikissa kunnissa ja vastaa lupien läpimenoaikoja koko Suomessa. Pääosin kunnissa lupa saadaan 1-3 viikossa. Padasjoella ja Kuhmoisissa läpimenoaika on pidempi, noin 5 viikkoa. Lupien läpimenoaikojen tarkasteluun on olemassa erilaisia tapoja.

7.4 Osaamistarpeet ja koulutusmahdollisuudet

Kansallisen tason selvityksissä on arvioitu, että nykyisellään rakennus-, talotekniikka- ja rakennesuunnitelmien lakien vaatimusten mukainen käsittely rakennusvalvonnoissa vaihtelee resursseista johtuen liikaa. Normisto on uudistunut ja mm. ilmastomuutostavoitteiden johdosta laajentunut merkittävästi. Tämä edellyttää entistä parempaa juridista osaamista rakennusvalvonnassa sekä esimerkiksi energiatehokkuuteen liittyvää osaamista.

Samat asiat tulivat ilmi haastatteluissa. Lisäksi puutteita nähtiin LVI-osaamisessa, talotekniikan asiantuntemuksessa ja mahdollisuuksissa seurata lainsäädännön kehitystä. Koulutusmahdollisuudet ja siten erikoistuminen nähtiin hyvin rajalliseksi tällä hetkellä.

7.5 Nykyiseen toimintaan liittyvät puutteet ja riskit

Nykyiseen toimintaan liittyy useita puutteita ja riskejä. Puutteet liittyvät osaamiseen, sijaistamisiin, hankaluuteen erikoistua ja kouluttautua ja ennen kaikkea toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen esimerkiksi sairastapauksissa. Myös mahdollisen uuden henkilön perehdyttäminen on lähes mahdollista yhden henkilön yksikössä, ja myös rekrytointi tällaiseen tehtävään voi muodostua haasteeksi.

Hyvin reaktiivinen ja lupakeskeinen toiminta näkyy hankaluuksina kehityshankkeiden läpiviennissä sekä esimerkiksi jatkuvan valvonnan heikkona tasona. Jos lupakäsittelyssä joudutaan toimimaan kovassa paineessa, myös valitusriski luvista kasvaa. Myös rakennusvalvonnalle delegoidut muut tehtävät vievät aikaa itse rakennusvalvonnalta.

Pieni yksikkö voi olla myös altis painostukselle ja toiminta voi henkilöityä liiaksi. Yhtenä selvänä ongelma nähtiin osassa kuntia kollegiaalisen tuen puute. Uudessa tai haastavassa tilanteessa on selvittävä yksin, ja asioihin ei ole mahdollista saada toisen mielipidettä ja osaamista avuksi.

8.3.2021

7.6 Yhteistyö eri toimijoiden kanssa

Yhteistyö on ollut kunnissa hyvää muiden toimialojen kanssa. On huolehdittava vain, että tieto kulkee edelleen viranomaiselta toiselle. Yhteistyön nähdään onnistuvan parhaiten, kunhan rakennustarkastaja on osan ajasta tavattavissa myös fyysisesti peruskunnassa. Yhteistyön osalta ilmi tuli, että kuntayhteistyötä olisi mahdollista tarkastella myös ympäristönsuojelun osalta.

Maankäytön osalta ilmeni tarve siihen, että kuntakohtaiset painopisteet tulevat huomioiduksi. Tätä varten tarvitaan riittävästi yhteisiä kokouksia ja jokaiselle kunnalle nimetty oma rakennustarkastaja, joka on perillä maankäytön asioista kunnassa. Luonnollista olisi, että ns. vastuurakennustarkastaja olisi kunkin kunnan nykyinen rakennustarkastaja. Kyse on vain vastuuhenkilöstä, käytettävissä on koko yhteisen rakennusvalvontayksikön osaaminen.

7.7 Rakennusvalvonnan muut tehtävät

Kuntayhteistyön haasteeksi voi muodostua erinäiset ja toisinaan hyvin moninaiset rakennusvalvonnalle delegoidut muut tehtävät, jos kunnasta ei löydy niille toista tekijää. Kohdekuntien osalta näitä tehtäviä on melko paljon, koska vain Asikkalassa ja Sysmässä on maankäytön muuta henkilökuntaa. Vain Asikkalassa kaavoitus hoitaa poikkeamiset ja suunnittelutarveratkaisut, muissa kunnissa tehtävät kuuluvat rakennustarkastajalle. Myös muuta kaavoituksen ja maankäytön asiantuntijavastuuta on osoitettu rakennusvalvonnalle. Kaikissa kunnissa rakennusvalvonnalle kuuluu maisematyöluvat, jotka voidaan nähdä kuuluvan rakennusvalvonnan tehtäviin yleisesti. Näin on pääosin myös koko maassa.

Sysmässä työpanos on jaettu siten, että tehtäviin kuuluvat myös katujen kunnossapito ja jätehuolto. Lisäksi rakennustarkastaja toimii tie- ja lupajaoston esittelijä ja pöytäkirjanpitäjänä. Myös Kuhmoisissa tehtäviin kuuluvat yksityistieasiat.

Padasjoella rakennusvalvonnalle kuuluvat myös maa-ainesluvat, jotka on useita vuosia sitten siirretty kansallisella ohjeistuksella ympäristönsuojelun vastuulle. Lisäksi Padasjoella tehtäviin kuuluu vielä kaavoitukseen liittyviä tehtäviä sekä kunnan kiinteistöihin liittyviä vastuita.

Jos poikkeamiset ja suunnittelutarveratkaisut jäisivät kuntiin, siinä tapauksessa on varmistettava riittävä osaaminen ja resurssi niiden hoitamista varten.

7.8 Kehityshankkeet

Keskeisiä käynnistymiä hankkeita ovat aineistojen digitointi Padasjoella, Kuhmoisissa ja Sysmässä.

Asikkalassa on toteutettu kiinteistökartoitus ja Hartolassa se on käynnissä, mutta edistyy hitaasti. Kuhmoisissa ja Padasjoella kiinteistökartoitukselle on varattu määräraha tälle vuodelle. Padasjoella on lisäksi tarkistettu osoitteet. Kuhmoisissa osoiteprojekti on käynnissä. Sysmässä osoitejärjestelmän päivittäminen on käynnistymässä, kuten myös ”mökistä – vakituiseksi asunnoksi” -hanke

Kuntayhteistyön lisäksi merkittävin ja suurin tuottavuuspotentiaali on sähköisten menetelmien sekä arkistojen ja automatisoinnin kehittämisessä, joiden avulla pidemmällä aikavälillä on mahdollista säästää myös säästöjä. Yhteistoiminnan myötä mahdollisuudet kehittämishankkeiden systemaattiseen läpivientiin paranevat.

8.3.2021

7.9 Viranomaistoiminnan riippumattomuus

Rakennusvalvonta on viranomaistoimintaa, johon ei sisälly tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja lupa on aina myönnettävä, jos sen edellytykset täyttyvät. Toisinaan tämä voi aiheuttaa riskin viranomaisen painostukselle. Juuri tästä syystä rakennusvalvonnan rooli on jo lainsäädännössä säädetty varsin itsenäiseksi.

Kansallisesti rakennustarkastajilta kysyttäessä, häiritsevää ulkopuolista painostusta viimeisen kahden vuoden aikana oli kokenut 60 % ja 30 % useammin kuin kolme kertaa. Pääasiallinen painostus oli tullut poliitikoilta, asiakkailta ja muilta virkamiehiltä. Tuloksia arvioitaessa on huomioitava, että henkilötasolla voi olla suuria eroja sen suhteen, mikä koetaan painostukseksi.

Tässä selvityksessä tehdyissä haastatteluissa ei ilmennyt olennaisena asiana kohtuutonta painostusta, vaikkakaan ilmiö ei ollut myöskään tuntematon. Suuremman yksikön nähtiin selvästi vahvistavan rakennusvalvonnan itsenäistä asemaa, joka sille on lainsäädännössä luotu ja tämä nähtiin yhteisen yksikön eduksi.

7.10 Paikallistuntemus

Haastatteluissa paikallistuntemuksen nähtiin helpottavan työtä, ja siten lisäävän työn tuottavuutta esimerkiksi ohjauksessa ja neuvonnassa. Paikallistuntemuksesta on myös hyötyä, kun organisaatioon tulee uusia henkilöitä, jotka eivät tunne aluetta ja aiempien toimenpiteiden taustoja. Varsinaisen lupapäätöksen tekemisen kannalta paikallistuntemuksella ei ole kuitenkaan suurta vaikutusta, koska kyseessä on oikeusharkintaan pohjautuva viranomaistoiminta.

8 Suoritteet, resurssit ja talous

8.1 Talous

Koko maassa rakennusvalvonnan kokonaismenot ovat noin 90 miljoonaan euroa, joka katetaan 95 %:sti rakennuslupamaksuilla. Erot kuntakohtaiset maksukertymissä ja taksoissa ovat suuret. Koko maan korkea maksukate selittyy täysin suurten kaupunkien lupamaksuilla, jotka voivat olla jopa yli 100 prosenttia. Maksukate nousee suoraan verrannollisesti kuntakoon mukaan.

Rakennusvalvonnan menoja on tarkasteltu Tilastokeskuksen käyttötaloustilaston perusteella. Yksittäisten vuosien lukuihin on suhtauduttava varauksella, koska suuret rakennushankkeet näkyvät selvinä piikkeinä tulopuolella. Kuntien omassa tilinpäätöksessä ja tilastokeskukselle ilmoitetuissa luvuissa voi olla myös eroja.

Menoja on verrattuna kohdekuntien kesken sekä jokaiselle kunnan ominaiseen vertailuryhmään suhteutettuna sekä kuntakokoluokkaan suhteutettuna. Hartolan osalta luvut eivät edustaneet keskimääräistä vuotta, ja ne on korjattu jälkikäteen toimitetuilla tiedoilla. Hartolassa nettokustannus asukasta kohden vuonna 2019 oli noin 12 euroa Asikkalassa kustannus asukasta kohden on 5 euroa, mikä on selvästi vähemmän kuin muissa kunnissa. Menot ovat myös laskeneet ja maksukate on 90 prosenttia eli selvästi korkeampi kuin muissa kunnissa, joissa se luokkaa 60-70 prosenttia.

8.3.2021

Kuhmoisissa asukaskohtainen kustannus on 21 euroa, mikä on hieman vähemmän kuin omassa vertailuryhmässä, mutta enemmän kuin kuntakokoluokassa. Sysmässä kustannus on 17 euroa ja menot ovat kasvaneet lähes kaksinkertaisiksi 2016-2019. Menot ovat vain vähän yli oman vertailuryhmän tason.

Padasjoella nettomenot ovat laskeneet jonkin verran ja palvelu tuotetaan asukasta kohden halvemmalla kuin omassa vertailuryhmässä ja se on vain hieman kalliimpaa, kuin kuntakokoluokassa keskimäärin. Isossa yksikössä maksujen kerääminen on tehokkaampaa kuin pienissä.

	Kustannus (€/asukas)	Muutos 2016-2019	Ero omiin vertailukuntiin (€/asukas)	Ero kuntakokoluokkaan (€/asukas)	Maksukate %
Asikkala	5	- 49 %	-3	-2	90
Hartola	12	140 %	-16	+3	60
Kuhmoinen	21	24 %	-5	+ 12	60-70
Sysmä	17	97 %	+ 2	+8	60
Padasjoki	11	- 26 %	- 9	+ 2	60-70

Taulukko 2. Rakennusvalvonnan nettokustannukset asukasta kohden.

8.1 Henkilöstöresurssit suhteessa vertailuyksiköihin

Kaikissa kohdekunnissa on sekä absoluuttisesti että asukasluukuun suhteutettuna vähemmän henkilöresursseja kuin vertailukokoluokassa. Vertailu on mahdollista tehdä vain teknisen henkilökunnan osalta, koska tukipalveluiden osalta vertailutietoa ei ole saatavissa. Todenmukaisemman kuvan tilanteesta antaisi vertailu, jossa tukihenkilöstö olisi mukana. Tuloksia on pidettävä suuntaa-antavina ja on huomioitava, että vertailutieto on vuodelta 2017, ja muiden taustatietojen pohjalta voidaan olettaa, että henkilöresurssit ovat yleisesti vähentyneet vuodesta 2017. Joka tapauksessa joka kunnassa on toistaiseksi absoluuttisesti alle puolet teknistä henkilökuntaa verrattuna kuntakokoluokkiin.

Yhteisessä yksikössä resursseja olisi hieman enemmän, kuin kokoluokaltaan vastaavassa kunnassa. Kun luvusta vähennetään Hartolan jo eläköitynyt työpanos, ero vertailuryhmään on 0,3 htv, jolloin taso vastaisi vertailuryhmää. Asikkalan päätös lisätä omaa työpanosta yhdellä tarkastajalla, nostaisi yhteisen yksikön vertailuryhmää suuremmaksi. Toisaalta tämä ei välttämättä tarkoita, että toiminta olisi yliresursoitua, koska yhteiseen yksikköön on lähes pakosta siirtymässä myös muita kuin varsinaisia rakennusvalvonnan tehtäviä.

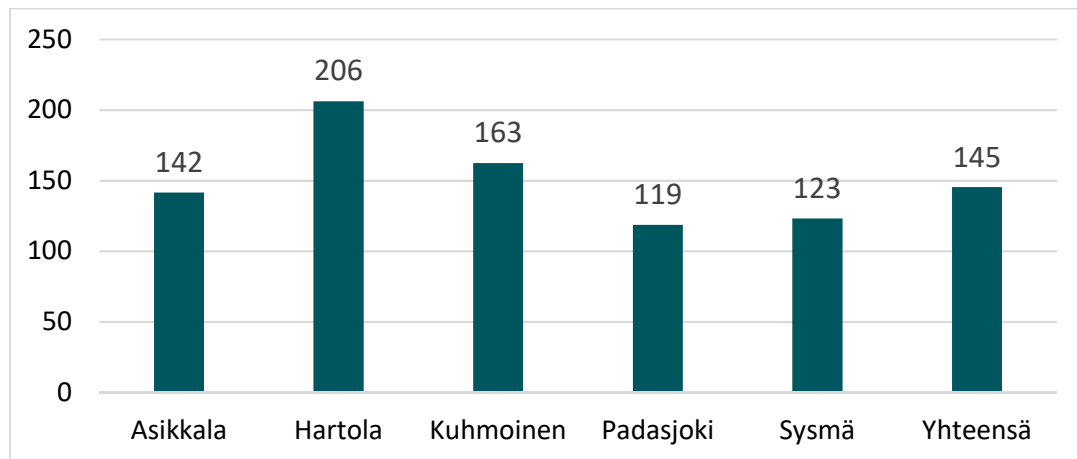
8.1 Suoritteet suhteessa vertailuyksiköihin

Rakennusluvista on käytössä vertailukelpoista tietoa vuosilta 2016-2020. Tällä ajanjaksolla lupien kokonaismäärä on ollut hieman yli 400 kpl/vuosi, mutta vuonna 2017 niitä oli 462. Asikkalassa vaihtelu luvissa on ollut hieman yli sadasta luvasta noin 170 lupaan.

8.3.2021

Muissa kunnissa vaihteluväli on ollut noin 60-90 lupaa vuodessa. Vuositasolla on vaihtelua, siinä, missä järjestyksessä kunnat ovat lupien määrillä mitattuna.

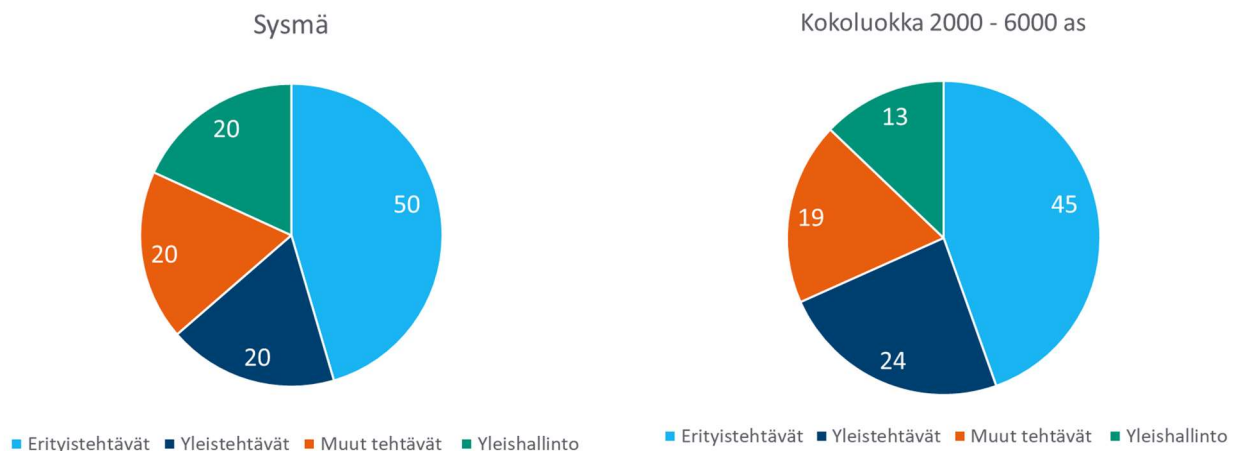
Kun rakennusluvut suhteutetaan henkilöresursseihin, saadaan melko samanlaisia lupamääriä henkilötyövuotta kohden. Hartolassa tosin lupia on näin mitattuna muita kuntia enemmän. Padasjoella ja Sysmässä lupia on vähemmän, mutta etenkin Padasjoella rakennustarkastajalle kuuluu paljon muitakin tehtäviä.



Kuva 3. Rakennuslupien määrä henkilötyövuotta kohden selvityskunnissa.

8.2 Työajan käyttö

Rakennustarkastajille toimitettiin henkilötietolomake täytettäväksi, jossa tiedusteltiin työajan jakautumista eri tehtävien välillä. Asiaan ei saatu täydellistä vertailukelpoista tietoa kaikista kunnista. Siltä osin, kun tietoa saatiin, työaikajakaumat noudattelevat kuntakokoluokille tyyppillisiä jakaumia, ottaen huomioon mittaustapaan liittyvä virhemarginaali.



Kuva 4. Työajan jakautuminen esimerkkikunnassa ja sitä vastaavassa kuntakokoluokassa.

8.3.2021

9 Yhteistoiminta verrattuna nykyiseen tuotantorakenteeseen

Kohde kuntien yhteistoiminta toisi selviä etuja verrattuna nykyiseen kuntakohtaiseen toimintamalliin. Yhteistoimintaan ei sisälly selviä ja merkittäviä riskejä. Yhteistoiminnan hyödyt korostuvat, kun huomioidaan osaamistarpeiden kehittyminen, kuntatalouden tiukentuminen ja alueen yleiset kehitysnäkymät. Alue on myös rakentamistavaltaan ja kuntien toimintatavoiltaan pääosin samankaltainen. Pelkästään pieniin yksiköihin liittyvän haavoittuvuuden poistaminen, olisi riittävä peruste yhteistoiminnan aloittamiseksi, koska kyseessä on pakollinen ja kunnan omien toimintojen, kuntalaisten ja alueen yrittäjien kannalta tärkeä palvelu. Uusi yksikkö vastaisi suoritteiltaan keskimääräistä vastaavaa yksikköä, ja huomioiden lukuihin liittyvä epätarkkuus, myös rakennustarkastajien resurssit vastaisivat kokonaistarvetta.

Toimintojen organisointi nykyistä suurempiin yksiköihin lisäisi erikoistumista ja palvelun saatavuutta. Toiminnallisesti samankaltainen ja yhtenäinen talousalue on usein optimi aluepohja, koska silloin yhtenäisistä tulkinnoista ja toimintatavoista hyötyvät alueen toimijat laajasti, erityisesti hyötyä kokevat ammattimaiset rakentajat.

Keskeiset hyödyt olisivat:

- ❖ Työntekijöiden mahdollisuus erikoistua ja kouluttautua
- ❖ Kollegiaalisen tuen ja neuvonnan saaminen
- ❖ Palveluiden tasalaatuisuuden ja katkottomuuden varmistaminen
- ❖ Osaamisen siirtäminen uusille työntekijöille suunnitelmallisesti
- ❖ Resurssien tehokkaampi käyttö
- ❖ Hankintojen ja tukipalvelujen keskittäminen kustannustehokkaasti
- ❖ Asiakkaiden tasa-arvon ja palvelutason paraneminen samalla alueella – positiiviset ulkoisvaikutukset
- ❖ Viranomaistoiminnan riippumattomuuden vahvistaminen.
- ❖ Mahdollisuus kehittämistoimintaan
- ❖ Suunnitelmallinen rekrytointi
- ❖ Tehokkaampi työnjohto
- ❖ Maksutason kehittäminen vastaamaan aitoja kustannuksia.
- ❖ Kehittämishankkeiden edistäminen
- ❖ Valvonnan resurssit

SUOSITUS: Aloitetaan välittömästi yhteisen yksikön perustaminen.

8.3.2021

9.1 Yhteisen yksikön taloudellisuus

Yhteisen yksikön perustamiseen liittyy jonkin verran alkuvaiheen kustannuksia, jotka koostuvat mahdollisista palkkojen harmonisomisista ja muista välivaiheen kustannuksista. Aineistojen digitointi on paljon suurempi menoerä, mutta se olisi tehtävä ilman yhteistä yksikköäkin. Riippuen valitusta luottamuselinrakenteesta, tästä voi syntyä pieniä säästöjä kunnille.

Yksikön taloudellisuutta voidaan kohentaa päivittämällä taksa vastaamaan aitoja kustannuksia. Myös kattavampi kiinteistötieto tuo kunnille verotuloja, ja säästöjä voi muodostua vähitellen esimerkiksi keskitetyistä hankinnoista ja työn paremmasta suunnitelmallisuudesta, esimerkiksi katselmuksia voidaan ketjuttaa ilman, että kuntarajat ovat esteenä. Isommassa yksikössä on paremmat mahdollisuudet kehittämiseen sekä toimintojen digitalisoimiseen ja automatisointiin. Yhdessä henkilöstön vähittäisen erikoistumisen kanssa, pidemmällä aikavälillä on siten mahdollisuus tulla toimeen myös pienemmällä henkilöstöresursseilla.

SUOSITUS: Pidetään ensisijaisesti tavoite toiminnallisuuden parantamisessa. Taloudelliset hyödyt syntyvät keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

9.2 Yhteistyömallit

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. Isäntäkuntamalli nähtiin toimintatapojen yhtenäistämisen ja esimerkiksi seudullisen yhteistyön tiivistämisessä toimivana mallina.

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.

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. Kuntayhtymämalli voi olla raskas organisaatorakenteellisesti pienten rakennusvalvontojen yhteisenä organisaationa.

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. Tästä näkökulmasta liikelaitosta ei voida pitää todellisena vaihtoehtona koko rakentamisvalvontatoimen organisoimiseen.

SUOSITUS: Vastuukuntamalli on selväpiirteisen sekä yleisin vastaavassa tilanteessa käytössä oleva luottamuselinmalli.

8.3.2021

10 Toimenpiteet yhteistoiminnan aloittamiseksi

Kehittämistyöpajassa käytiin läpi yhteistoiminnan aloittamiseen liittyviä käytännön toimenpiteitä ja yhdessä sovittavia asioita. Tässä käydään läpi työpajassa esiin nousseet olennaiset näkemykset ja muuta tarpeelliset asiakohdat, joita yhteistoiminnan aloittaminen edellyttää. Moni asiakokonaisuus liittyy seuraavista asioista sopimiseen.

- Aineistojen digitointi
- Maankäytön ja muiden tehtävien hoitaminen peruskunnissa
- Lupahakemusten keskinäinen arvottaminen
- Toimipisteet ja palvelutason määrittely
- Tukipalveluhenkilöstön järjestäminen
- Palvelutason määrittely
- Kehityskohteet ja uudet erikoistumisalat
- Kustannusten jako

Työpajassa äänestettiin asioiden keskinäisestä tärkeydestä. Äänet jakautuivat tasaisesti ja asioiden välille ei syntynyt suuria eroja. Kahdeksi tärkeimmäksi teemaksi nousi: *toimipisteet ja palvelutason määrittely sekä maankäytön ja muiden tehtävien hoitaminen peruskunnissa*.

Digitointi on aloitettava välittömästi loppuissa kunnissa. Optimitilanteessa kaikki kunnat olisivat samassa vaiheessa digitoinnin suhteen yhteisen yksikön aloittaessa. Alussa joudutaan toimimaan vielä osin manuaalisesti ennen kuin keskeinen lupa-arkisto digitoitua kaikissa kunnissa. Aineistojen digitoinnin kulut jäävät peruskunnille. Eri lähtötilanne ei kuitenkaan estä toiminnan aloittamista, kunhan digitoinnille on laadittava sitova aikataulu ja varattu riittävät varat budjettiin. Tämän lisäksi on tarkastettava rajapinnat kuntien muihin ohjelmistoihin ja tehtävät niihin liittyvät toimenpiteet.

Maankäytön ja muiden tehtävien hoitaminen peruskunnissa on haaste lähinnä niille kunnille, joissa ei ole maankäytön henkilöstöä. Riittävä maankäytön osaaminen on turvattava näissä kunnissa. Yleisesti nähtiin mahdollisena ottaa poikkeamiset ja suunnittelutarveratkaisut rakennusvalvontayksikön tehtäviksi heti alkuunsa. Tarpeen vaatiessa myös muita tehtäviä olisi siirrettävissä myöhemmin ja myös maankäyttöä kokonaisuutena voitaisiin yhtenäistää alueella.

Lupahakemusten keskinäiselle arvottamiselle ei nähty tarvetta, koska kyseessä on viranomaistoiminto. Perusresurssin on oltava sellainen, että kaikki luvat tulevat käsitellyksi kohtuullisessa ajassa. Tärkeiden yhteiskunnallisten tai elinkeinopoliittisten hankkeiden osalta nähtiin mahdolliseksi tarpeen vaatiessa tapauskohtaisesti arvioida tilannetta. Arvion mukaan tällaiset tilanteet olisivat harvinaisia.

Toimipisteiden ja palvelutason määrittelyn osalta nähtiin, että jatkossakin tarvitaan vähintään osa-aikainen päivitys kaikissa kunnissa. Tärkeätä on säilyttää mahdollisuus tavata rakennustarkasta oman kunnan toimipisteessä. Tavoitteena on hybridimalli, jossa suuri osa yhteydenpidosta tapahtuu sähköisesti, mutta myös ennalta sovitut lähityöpäivät säilytetään kunnissa. Samalla toteutuu

8.3.2021

yhteistyö kunnan muiden toimijoiden kanssa. Koska suurin osa hakemuksista tulee sähköisesti ja muita yhteydenottoja sähköpostilla, vaikuttaisi mahdolliselta rajata vastaanottoaikoja sekä puhelin-aikoja, jotta katkeamatonta työpanosta saataisiin kohdistettua lupakäsittelyyn ja kehittämistyöhön.

Tukipalveluhenkilöstön järjestäminen toteutuisi parhaiten valitsemalla yksikköön ensisijaisesti nykyisistä henkilöistä ne, joiden työnkuva on painottunut lähinnä rakennusvalvontaan. Tukipalveluhenkilöt siirtyisivät isäntäkunnan palvelukseen. Erikoistumishyötyjen saavuttamiseksi on olennaista, että myös tukipalveluhenkilöstö voi keskittyä vain rakennusvalvontaan. Toisaalta työpajassa tuli esille myös mahdollisuus, että tukipalveluhenkilöstä jäisi kuntiin ja mitoitus eri tehtävien välillä pysyisi nykyisellään.

Uusien erikoistumisalojen sekä toiminnan painopisteiden osalta nähtiin tarvetta juridiselle osaamiselle, talotekniikalle sekä esimerkiksi laajarunkoisten rakennusten erisoisosaamiselle. Yhteisen työskentelyn kannalta keskeiseksi nousi toiminnan harmonisointi alueella eli taksan, rakennusjärjestyksen ja yhteisen palvelukanavan luominen. Nämä toimenpiteet kuuluvat yhteisen toiminnan aloittamisvaiheeseen olennaisesti ja niiden osalta on luotava suunnitelma ja aikataulu.

10.1 Kustannusten jako

Tärkeää yhteistoiminnan aloittamisessa on luoda oikeudenmukainen kustannustenjaon malli. Täysin suoriteperusteinen malli olisi selkein, mutta vaatisi tarkkaa työajanseurantaa, johon ainakaan lähtötilanteessa ei ole mahdollisuutta. Lähtökohtana on päivittää taksat niin, että aidot kulut saadaan vietyä lupamaksuihin. Mitä paremmin kulut saadaan vietyä maksuihin, sitä vähemmän jäljelle jää ns. yhteisesti maksettavaa osuutta asukasperusteisesti. Taksoissa on eroja lähtöhetkellä, ja korotukset voidaan tehdä vähitellen. Taksojen uusiminen on muutenkin käynnissä ja ne tulisi päivittää säännöllisesti.

Tuntiveloituksella voidaan toimia esimerkiksi, kun todennäköisesti poikkeamisluvat ja suunnittelutarveratkaisut siirtyvät yhteiselle yksikölle monen kunnan osalta. Myös muiden lausuntojen osalta, esim. puiden kaato ja maisematyöluvat, voidaan asia hoitaa tuntihinnoittelulla. Yleinen ohjaus- ja neuvonta, lausunnot jne. ovat lähtökohtaisesti yhteistä toimintaa ja niistä syntyvät kulut on jaettavissa asukasluvun mukaan. Kiinteistökulut voidaan halutessaan eriyttää muista kuluista jolloin ne jäisivät jokaisen kunnan omalle vastuulle.

Lähtökohtaisesti kaikki kunnat vastaavat itse omien aineistojensa digitointikuluista myös yhteisen yksikön aloitettua toimintansa.

8.3.2021

10.2 Eteneminen jatkossa

- Päätetään yhteistyön aloittamisesta ja luottamuselinmallista.
 - Laaditaan tarvittavat sopimusasiakirjat ja sovitaan henkilösiirroista
 - Laaditaan hallintosääntö.
 - Päätetään kustannustenjaosta.
 - Ryhdytään yhtenäistämään ohjelmistoja ja sovitaan rekisteriaineistojen ylläpitovastuista eri toimijoiden kesken.
 - Varataan riittävät varat budjettiin lupa-arkiston digitoinnin aloittamiseksi ripeästi.
 - Ryhdytään laatimaan uutta taksaa.
 - Ryhdytään laatimaan uutta rakennusjärjestystä.
 - Valitaan yksikölle päällikkö.
 - Valitaan tukihenkilöt yksikköön.
 - Yhtenäistetään muut toimintatavat ja valitaan nykyisistä kuntien toimintatavoista parhaat koko yksikölle.
-
- Sovitaan seurattavat tavoitteet ja mittarit toiminnalle.
 - Kerätään säännöllisesti asiakaspalautetta.

LÄHDEAINEISTOJA

Axelsson, M., 2010. Rakennusvalvontapalvelujen järjestäminen ja vahvistaminen, Helsinki: Kuntaliitto.

Korpivaara, A. & Syrjälä, S., 2015. Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi. Selvitys rakennusvalvontatoimen kehittämisen vaihtoehdoista., Ympäristöministeriön raportteja 9/2015.

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.

Virkamäki, P. & Vastamäki, J. 2019. Sähköisen asioinnin ja tietomallien hyödyntäminen rakennusvalvontojen prosessien kehittämisessä

Ympäristöministeriö. Pöyry. 7/2019.B Rakennusvalvonnan järjestäminen