

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2006 rd

Miljöministeriets utredning om byggnadstillsynen i kommunerna

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Ekonomiutskottet sände den 15 mars 2006 miljöministeriets utredning om byggnadstillsynen i kommunerna (MINU 7/2006 rd) till miljöutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utvecklingsdirektör Helena Säteri, miljöministeriet
- byggingenjör Hannu Huhtala, Finlands Kommunförbund
- verkschef, ordförande Lauri Jääskeläinen, Rakennustarkastusyhdistys RTY ry

- direktör Jukka Pekkanen, Byggnadsindustrin RT rf
- arkitekt Tuomo Sirkiä, Finlands Arkitektförbund SAFA
- arkitekt Markku Axelsson, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Jyrki Keinänen, Finlands Byggnadsingenjörers Förbund RIL ry
- tf. verkställande direktör Helena Kinnunen, Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAK-LI ry
- verkställande direktör Timo Myllys, Finlands konsultbyråers förbund SKOL r.f.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet omfattar åtgärdsförslagen i miljöministeriets utredning och framhåller att tillsynen över byggkvaliteten kan och bör förbättras och kommunerna tilldelas mer resurser för byggnadstillsyn. Det finns fler än ett skäl för den senaste tidens stora problem i byggbranschen, därför måste man se på hela byggkedjan. Utskottet menar att problemen också pekar på oklara bestämmelser och ansvarsförhållanden. Markanvändnings- och bygglagen, som lyfte över en del av ansvaret för ett byggprojekt i dess helhet på den ansvarige huvudprojekteraren, trädde i kraft

2000 och de behöriga förordningarna av lägre rang före 2002. Missförhållandena i byggbranschen kan till en del sägas bero på att ansvarsförhållandena inte blev helt klarlagda vid omläggningen. Alla aktörer i byggbranschen har ansvar för sin egen verksamhet och risken för allvarliga fel kan förebyggas om det blir klarlagt hur områdena går in i varandra.

Utskottet har efter en omfattande utfrågning kommit till insikt om att den strukturella säkerheten kan förbättras bara om hela byggprocessen och samtliga aktörers roller i den synas närmare. Det handlar i långa stycken om ett smidigt

samarbete mellan myndigheterna och bygg- och fastighetsbranschen. Utskottet uppmärksammar utöver det som ministeriet för fram i sin utredning speciellt följande synpunkter på lagstiftning, resurser, utbildning och kompetens, uppföljning och tillsyn samt ansvarsfrågor.

Lagstiftning

Utskottet omfattar ministeriets slutsats i utredningen att målen och grunderna i markanvändnings- och bygglagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den är lämpliga och adekvata för byggnadstillsynens behov. För att lagen ska fungera kan det vara bra med vissa mindre justeringar och en viss styrning av förvaltningspraxis för att lagen ska uppfylla sitt syfte. Tillämpningen av den nya lagstiftningen är fortfarande i en brytningsfas och då gäller det att se till att resurser utnyttjas effektivt och att bestämmelser tillämpas i praktiken.

Resurser för planering, byggande, underhåll

Genom markanvändnings- och bygglagen blev huvudprojekteraren den viktigaste aktören. Enligt ministeriet behöver huvudprojekterarens arbetsbeskrivning preciseras för att den avsedda förändringen ska bli till. Huvudprojekteraren spelar en helt central roll, för tillsammans med den som initierar ett byggprojekt ska han med hänsyn till projektets art och specifikationer för det första se till att det finns nödvändiga utgångsdata, att de är logiska och uppdaterade och att projekterna har tillgång till dem. Dessutom ska huvudprojekteraren säkerställa att alla projekterare är på det klara med vilken del av de nödvändiga beskrivningarna de har ansvar för och organisera samarbetet mellan projekterna i olika branscher. Utskottet understryker att byggherren och huvudprojekteraren bör avsätta tillräckligt mycket tid för projekteringen för projektet i sin helhet.

Utskottet anser att de frågor som huvudprojekteraren har ansvar för är absolut centrala och speciellt utmanande för att säkra byggkvaliteten när det finns ett starkt tryck på byggkostnaderna och tidsplanen. Under senare år har det blivit vanligt att spjälka upp entreprenader i mindre

delar. Då blir det synnerligen svårt att kontrollera helheten och då finns det också större risk för att en del jobb hamnar i skarven mellan entreprenader och att ingen därmed svarar för dem. Vid konkurrensutsättning är det lätt hänt att priset får dominera över kvaliteten. I många fall ställs det också orealistiska krav på tidsplanen. Om tidsplanen är för snäv, prutar man kanske på torktiderna med fuktiga konstruktioner som följd, som i sin tur kanske resulterar i svåra fukt- och mögelproblem längre fram. Under de senaste åren har hälsosamt boende blivit ett av de stora problemen. Inte minst mögelskador kan leda till orimligheter för enskilda familjer. Det avsätts på tok för lite tid inte bara för byggandet utan också för projekteringen t.o.m. i mycket stora projekt. Det är viktigt att man i samråd med byggindustrin och forskningen klarlägger vilka problemen med byggmaterialens kvalitet och kompatibilitet för tillfället är.

Utskottet pekar på fastighetsägarens ansvar för att hela tiden hålla byggnaden i ett sådant skick att den uppfyller kraven på hälsosamhet och säkerhet. Byggnader bör inspekteras med jämna mellanrum och underhållas. Det handlar i grunden om mycket enkla saker, typ snöröjning, inspektion av brunnar, gott vicevärdskap. Enligt utredning till utskottet beror en del av problemen på brister i det dagliga fastighetsunderhållet. Oprofessionellt fastighetsunderhåll har också ställt till med problem. Till och med fel städmetoder kan orsaka fuktskador.

Utskottet framhåller dessutom att ett särskilt förfarande¹ införs i september 2006 för byggnader som på grund av fel i projekteringen, byggandet eller användningen kan innebära risk för katastrof. Dessutom kan besvärliga byggförhållanden, särskilda byggmetoder och omfattande arbetshelheter som kräver särskild kompetens förutsätta särskilt förfarande. Åtgärderna i förordningen hänför sig till byggande, projektering, tillverkning av produkt delar, byggherreövervakning och myndighetstillsyn samt inspek-

¹ Miljöministeriets förordning av den 28 februari 2006 om tillsyn över byggande och teknisk granskning. Finlands byggbestämmelseförsamling, del A 1

tioner, användning och underhåll och projektets dataadministration.

Utbildning och kompetens

Utskottet fäster sig vid sambandet mellan bristen på yrkesskicklig arbetskraft och fel i byggandet. Utfrågade sakkunniga har påtalat bristen på byggmästare och de problem som det leder till. Byggmästare utbildas inte längre, trots att det precis är en övergripande kompetens på arbetsledning som behövs på byggena. Utskottet föreslår att utbildningen för arbetsledare i byggbranschen anpassas till behovet och påskyndar en byggmästarutbildning.

Ett annat problem är att man inte kan studera till byggnadsinspektör, utan att man lär sig jobbet på verkstadsgolvet. Det är speciellt viktigt att satsa på fortbildning för byggnadsinspektörer nu när yrkeskåren åldras och en stor del av tjänsteinnehavarna byts ut genom pensionsavgång. Den samlade erfarenheten bör kunna nyttiggöras effektivare t.ex. med hjälp av en byggsfelsdatabank, som vi föreslår längre fram.

Bristen på kompetens hör till vardagen i småhusbyggandet i och med att man själv bygger eller låter bygga en villa utan föregående byggerfarenhet. Enligt vissa bedömningar florerar den grå ekonomin inom småhusbyggande och renoivering. Man antar att det finns ett samband mellan byggfel och grå ekonomi.

Byggnadstillsyn

Enligt utredning till utskottet har resurserna för byggnadstillsyn hållit sig oförändrade trots att byggvolymen ökat kraftfullt. De regionala och lokala variationerna är visserligen stora. Ju mer tekniskt byggandet har blivit, desto fler nya krav ställer det på tillsynen. Det är allmänt erkänt att byggnadstillsynen inte klarar av alla sina lagfästa uppgifter. Det handlar främst om tillsynen över byggprocessen. Det saknas resurser för aktiv tillsyn i praktiken. Men det ställs stora förväntningar på byggnadstillsynen. Inte minst småhusbyggarna förväntar sig råd och handledning. Utskottet instämmer i slutsatsen att det inte går att skyffla över fler uppgifter på byggnadstillsynen. Lösningen måste sökas i byggansvars-

arrangemang, strängare omsorgsplikt för den som initierar ett projekt och byggbranschens egen avtalspraxis och procedurer.

Utskottet delar uppfattningen att staten och kommunerna med gemensamma ansträngningar kan förbättra den kommunala byggnadstillsynens resurser så att de regionala miljöcentralerna kan bistå kommunerna med juridisk-administrativ expertis. Det tillstyrker förslaget att organisera byggnadstillsynen efter en modell med regioningenjörer i likhet med systemet med regionarkitekter. Genom kommunalt samarbete kan resurser utnyttjas effektivt och byggexpertisen förbättras.

Om den samlade erfarenheten om byggnadstillsynen kunde göras bättre tillgänglig för allmänheten skulle det öka effektiviteten. Utskottet tillskyndar planerna på en rikstäckande databank.

Påföljdssystem

Utskottet instämmer i ministeriets syn på svagheterna i påföljdssystemet. Påföljderna vid förseelser, missbruk och tredska är så lindriga att de antagligen saknar all förebyggande effekt. Jämfört med eventuellt bötesstraff kan lagstridiga åtgärder dessutom ge betydande ekonomisk vinning. Utskottet anser att det är dags att utreda om påföljdssystemet ska skärpas, inte minst om projekteraren eller den ansvarige arbetsledaren upprepat försummar sina uppgifter eller medvetet bryter mot bestämmelserna.

Rekommendation om servicenivån

Ministeriet föreslår en rikstäckande rekommendation om servicenivån efter de lokala förhållandena. Utskottet tillstyrker förslaget och menar att en rekommendation kunde bidra till en effektiv byggnadstillsyn. Utifrån rekommendationen kan man prioritera uppgifter med hänsyn till tillsynen som helhet och lokala förhållanden, bedöma behovet av förvaltningstjänster, utvärdera samverkan mellan kommunerna och möjligheterna att utveckla det, se till att förvaltningsförfarandena är samordnade och säkra att resurser och taxepolitik svarar mot servicenivån.

Utlåtande

Miljöutskottet föreslår

*att ekonomiutskottet beaktar vad som
anförts ovan.*

Helsingfors den 6 juni 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
vordf. Heidi Hautala /gröna
medl. Christina Gestrin /sv (delvis)
Susanna Haapoja /cent
Rakel Hiltunen /sd
Tuomo Hänninen /cent
Antti Kaikkonen /cent
Inkeri Kerola /cent

Kari Kärkkäinen /kd
Jouko Laxell /saml
Heikki A. Ollila /saml
Eero Reijonen /cent
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vänst
Ahti Vielma /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.