

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 21/2006 vp

Ympäristöministeriön selvitys kuntien rakennusvalvonnasta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Talousvaliokunta on 15 päivänä maaliskuuta 2006 lähettänyt ympäristöministeriön selvityksen kuntien rakennusvalvonnasta (MINS 7/2006 vp) ympäristövaliokunnalle lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kehittämisjohtaja Helena Säteri, ympäristöministeriö
- rakennuttajainsinööri Hannu Huhtala, Suomen Kuntaliitto

- virastopäällikkö, puheenjohtaja Lauri Jääskeläinen, Rakennustarkastusyhdistys RTY ry
- johtaja Jukka Pekkanen, Rakennusteollisuus RT ry
- arkkitehti Tuomo Sirkiä, Suomen Arkkitehti-liitto SAFA
- arkkitehti Markku Axelsson, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Jyrki Keinänen, Suomen rakennusinsinöörien liitto RIL
- vt. toimitusjohtaja Helena Kinnunen, Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry
- toimitusjohtaja Timo Myllys, Suunnittelu- ja konsulttitoimistojen liitto SKOL ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta yhtyen ympäristöministeriön selvityksessä esitettyihin toimenpide-ehdotuksiin katsoo, että rakentamisen laadunvalvontaa voidaan ja tulee parantaa ja kuntien rakennusvalvonnan resursseja lisätä. Rakennusalalla viime aikoina ilmenneille mittaville ongelmille ei ole vain yhtä syytä, vaan on tarvetta kiinnittää huomiota koko rakentamisen ketjuun. Valiokunta katsoo, että ongelmat kuitenkin ilmentävät myös säännösten ja vastuiden epäselvyyttä. Maankäyttö- ja rakennuslaki, joka siirsi vastuuta rakentamisen kokonaisuudesta vastaavalle pääsuunnittelijalle, tuli voimaan vuonna 2000 ja

alemmanasteiset asetukset vuoteen 2002 mennessä. Rakennusalalla ilmenneiden epäkohtien taustalla voidaan osin sanoa olevan muutostvaiheeseen liittyvä vastuiden epäselvyys. Rakennusalan kaikilla toimijoilla on vastuu omasta toiminnastaan, ja näiden välisten rajapintojen selvittämisellä voidaan vähentää vakavien virheiden vaaraa.

Valiokunta on laajan kuulemisen perusteella vakuuttunut siitä, että rakenteellisen turvallisuuden parantamiseksi on tarpeen tarkastella koko rakentamisen prosessia ja kaikkien sen toimijoiden roolia. Kysymys on pitkälti viranomaisten ja rakennus- ja kiinteistöalan yhteistyön saumatto-

masta sujumisesta. Valiokunta kiinnittää ministeriön selvityksessä esitetyn ohella erityistä huomiota seuraaviin näkökohtiin, jotka liittyvät lainsäädäntöön, resursseihin, koulutukseen ja osaamiseen, seurantaan ja valvontaan sekä vastuukysymyksiin.

Lainsäädäntö

Valiokunta yhtyy ministeriön selvityksessä esitettyyn johtopäätökseen siitä, että maankäyttö- ja rakennuslaki ja sen nojalla annetut säännökset ovat rakennusvalvonnan järjestämisen osalta tavoitteiltaan ja perusteiltaan asianmukaiset ja riittävät. Lain toimivuuden kannalta voi olla tarvetta eräisiin vähäisiin tarkistuksiin ja hallintokäytännön ohjaamiseen lain tavoitteiden toteuttamiseksi. Kysymys on vielä uuden lainsäädännön soveltamisen murrosvaiheesta, jossa huomiota on kiinnitettävä resurssien tehokkaaseen käyttöön ja lain säännösten käytännön soveltamisen toteutumiseen.

Resurssit suunnitteluun, rakentamiseen, huoltoon

Maankäyttö- ja rakennuslaki nosti pääsuunnittelijan keskeiseksi toimijaksi. Ministeriö esittää, että pääsuunnittelijan toimenkuvaa on tarpeen täsmentää, jotta tarkoitettu muutos toteutuu käytännössä. Pääsuunnittelijan rooli on aivan keskeinen, sillä hänen tulee yhdessä rakennushankkeeseen ryhtyvän kanssa hankkeen laadun ja vaativuuden edellyttämällä tavalla huolehtia ensinnäkin siitä, että käytettävissä ovat tarvittavat lähtötiedot ja että ne ovat ristiriidattomat ja ajan tasalla, sekä saattaa ne suunnittelijoiden tietoon. Lisäksi pääsuunnittelijan tulee varmistaa, että kaikilla hankkeen suunnittelijoilla on tieto siitä, mikä osuus vaadittavista suunnitelmista on heidän vastuullaan, ja huolehtia eri alojen suunnittelijoiden yhteistyön järjestämisestä. Valiokunta korostaa, että hankkeiden kokonaisuudessa rakennuttajan ja pääsuunnittelijan tulee varata riittävästi aikaa suunnittelulle.

Valiokunta pitää pääsuunnittelijan vastuulla olevia kysymyksiä aivan keskeisinä ja erityisen haasteellisina rakentamisen laadun turvaamisen kannalta, kun rakentamisen hintaan ja aikatau-

luihin kohdistuu suuria paineita. Urakoiden pilkkominen osiksi on yleistynyt viime vuosina. Tämä tekee kokonaisuuden hallinnan erityisen vaativaksi, ja vaara siitä, että urakoiden rajapintoihin jää työsuorituksia, joista kukaan ei vastaa, lisääntyy. Kilpailuttamisessa ylipäänsä pääpaino saattaa asettua rakentamisen hintaan sen laadun kustannuksella. Rakentamiselle asetetaan usein myös epärealistinen aikataulutavoite. Liian kireät aikataulut voivat johtaa siihen, että esimerkiksi kuivumisajoista tingitään, jolloin rakennukseen jää kosteutta, joka voi ilmetä vaikeina kosteus- ja homeongelmina myöhemmin. Merkittäväksi ongelmakentäksi ovat viime vuosina nousseet asumisterveyteen liittyvät ongelmat, joista erityisesti homevauriot saattavat johtaa yksittäisiä perheitä kohtuuttomiin tilanteisiin. Rakentamisaikataulun lisäksi suunnittelulle saatetaan jättää suurissakin hankkeissa aivan liian vähän aikaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteistyössä rakennusteollisuuden ja tutkimuksen kanssa selvitetään myös, mitä ongelmia tällä hetkellä sisältyy rakennusmateriaalien laatuun ja yhteensopivuuteen.

Valiokunta korostaa myös kiinteistön omistajan vastuuta pitää rakennus jatkuvasti sellaisessa kunnossa, että se täyttää terveellisuuden ja turvallisuuden vaatimukset. Rakennuksia tulee tarkastaa määräajoin ja huoltaa. Kysymys on pohjimmiltaan yksinkertaisista asioista, lumi-kuormien poistamisesta, kaivojen tarkastuksista, hyvästä isännöinnistä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan osa ongelmista johtuu arki-kiinteistönhuollon puutteista. Ongelmia on myös aiheuttanut taitamaton kiinteistönhuolto. Jopa siivoaminen virheellisesti tehtynä voi aiheuttaa kosteusvaurioita.

Valiokunta toteaa vielä, että syyskuussa 2006 tulee voimaan erityismenettely¹ sellaisia rakennuksia varten, joiden suunnittelussa, rakentamisessa tai käytössä tapahtuvasta virheestä voi seurata suuronnettomuuden vaara. Lisäksi vaikeat rakentamisolosuhteet, erityismenettelyt ja eri-

¹ Ympäristöministeriön asetus 28.2.2006 rakentamisen valvonnasta ja teknisestä tarkastuksesta. Suomen rakentamismääräyskokoelma, osa A 1.

tyisosaamista vaativat työkokonaisuudet voivat edellyttää erityismenettelyä. Asetuksen toimenpiteet liittyvät rakennuttamiseen, suunnitteluun, rakentamiseen, tuoteosien valmistukseen, rakennuttajan ja viranomaisen valvontaan ja tarkastukseen, käyttöön ja ylläpitoon sekä hankkeen tiedonhallintaan.

Koulutus ja osaaminen

Valiokunta kiinnittää huomiota ammattitaitoisen työvoiman puutteen ja rakentamisen virheiden väliseen yhteyteen. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin rakennusmestarien puute ja tästä aiheutuvat ongelmat. Rakennusmestareita ei enää kouluteta, vaikka työmailla tarvitaan juuri työnjohdollista kokonaisuudenhallintaa. Valiokunta esittää, että rakennusalan työnjohtokoulutuksen tulee vastata tarpeita, ja kiihittää rakennusmestareiden koulutuksen käynnistämistä.

Ongelmana on tullut esiin myös se, että rakennustarkastajaksi ei voi opiskella, vaan työ opitaan hoitamalla käytännössä alan tehtäviä. Rakennustarkastajien jatkokoulutukseen panostaminen on erityisen tärkeää nyt, kun virkakunta ikääntyy ja eläköitymisen seurauksena suuri osa viranhaltijoista vaihtuu. Kertynyt kokemus tulee saada nykyistä tehokkaammin käyttöön esimerkiksi rakennusvirheitä koskevan tietopankin avulla, kuten edempänä esitetään.

Pientalorakentamisessa osaamisen puute on usein arkipäivää, kun omakotirakentaja itse rakentaa tai rakennuttaa ilman aikaisempaa kokemusta rakentamisesta. Myös harmaan talouden osuus pientalorakentamisessa ja peruskorjauksessa on arvioiden mukaan huomattava. Rakennusvirheillä ja harmaalla taloudella arvioidaan olevan keskinäinen yhteys.

Rakennusvalvonta

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan rakennusvalvonnan voimavarat ovat pysyneet ennallaan, vaikka rakentamisen volyyymi on kasvanut voimakkaasti. Tosin alueellista ja paikallista vaihtelua on paljon. Rakentamisen teknillistyminen on lisäksi asettanut valvonnalle uusia vaatimuksia. Yleisesti tunnustetaan, että rakennusvalvonta ei kykene hoitamaan kaikkia laki-

säateisiä tehtäviään. Kysymys on lähinnä rakentamisen prosessin valvonnasta, eikä käytännön aktiiviseen valvontaan ole resursseja. Rakennusvalvonnalta kuitenkin odotetaan paljon. Erityisesti pientalorakentajat odottavat saavansa neuvontaa ja ohjausta. Valiokunta on samaa mieltä johtopäätöksestä, että rakennustarkastukselle ei voida säilyttää enempää tehtäviä, vaan ratkaisua on haettava rakentamisen vastuujärjestelyistä, hankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuuden korostamisesta sekä rakennusalan omista sopimus- ja toimintakäytännöistä.

Valiokunta yhtyy näkemykseen, että kuntien rakennusvalvonnan voimavaroja voidaan kohentaa myös valtion ja kuntien yhteisin toimin siten, että alueelliset ympäristökeskukset voisivat antaa kunnille oikeudellishallinnollista asiantuntija-apua. Valiokunta tukee rakennusvalvonnan järjestämistä aluearkkitehtijärjestelmän tyyppisen alueinsinöörimallin avulla. Kuntayhteistyö mahdollistaa voimavarojen tehokkaan hyödyntämisen ja rakentamisen asiantuntemuksen lisäämisen.

Tehokkuutta lisäisi rakennusvalvonnassa kertyvän kokemuksen kokoaminen nykyistä paremmin yhteisesti saatavilla olevaksi. Valiokunta tukee tavoitetta maanlaajuisen tietopankin perustamisesta.

Seuraamusjärjestelmä

Valiokunta yhtyy ministeriön selvityksessä esitettyyn näkemykseen seuraamusjärjestelmän heikkoudesta. Seuraamukset rikkomuksista, väärinkäytöksistä ja niskoittelusta ovat niin lieviä, että niillä ei arvioida olevan ennaltaehkäisevää vaikutusta. Lainvastainen toiminta saattaa myös usein tuottaa mahdolliseen sakkorangaisuuhkaan verrattuna huomattavaa taloudellista hyötyä. Valiokunta katsoo, että seuraamusjärjestelmän kiristämistä tulee selvittää ottaen erityisesti huomioon tilanne, jossa suunnittelija tai vastaava työnjohtaja toistuvasti laiminlyö tehtäviänsä tai rikkoo tietoisesti määräyksiä.

Palvelutasosuositus

Ministeriö esittää maan kattavan, erilaisiin oloihin soveltuvan palvelutasosuosituksen laatimis-

YmVL 21/2006 vp — MINS 7/2006 vp

ta. Valiokunta pitää esitystä kannatettavana katsoen, että suositus voi edistää rakennusvalvonnan tehokasta hoitamista. Sen perusteella voitaisiin rakennusvalvonnan kokonaisuus huomioon ottaen asettaa tehtäviä tärkeysjärjestykseen, ottaa huomioon paikalliset olot ja hallintopalvelujen tarve, arvioida kuntien yhteistoimintaa ja sen kehittämistä, huolehtia hallintomenettelyjen riit-

tävästä yhdenmukaisuudesta ja varmistaa palvelutasoa vastaavat voimavarat ja taksapolitiikka.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pentti Tiusanen /vas	Kari Kärkkäinen /kd
vpj.	Heidi Hautala /vihr	Jouko Laxell /kok
jäs.	Christina Gestrin /r (osittain)	Heikki A. Ollila /kok
	Susanna Haapoja /kesk	Eero Reijonen /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Satu Taiveaho /sd
	Tuomo Hänninen /kesk	Unto Valpas /vas
	Antti Kaikkonen /kesk	Ahti Vielma /kok.
	Inkeri Kerola /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.