

MRL:N KOKONAISUUDISTUS – NÄKÖKULMANA JULKINEN RAKENNUSVALVONTA

Pekka Seppälä,

Oulun rakennusvalvonnan johtaja

Rakennustarkastusyhdistys RTYn puheenjohtaja /14.5.2019

Rakennusvalvonnat ympäri Suomen ja RTY ry yhtenä rakennusalan keskeisenä toimijana pyrkii vastaamaan yhteiskunnan rakennuksille ja rakennetun ympäristön valvonnalle asettamiin haasteisiin.

Näitä haasteita ovat muun muassa seuraavat:

- **Rakennusten kosteus- ja sisäilmavaurioita on tullut ilmi aikaisempaa enemmän**
 - haasteena vaativan korjausrakentamisen suunnittelun ja toteuttamisen onnistuminen
- **Ilmastonmuutos**
 - Uudisrakentaminen on siirtymässä lähes 0-energiatasolle, jolloin haasteita aiheuttaa osaamistason varmistaminen ja riskien hallinta.

- **Kiertotalous ja hiilijalanjälki-tarkastelun käyttöönotto**
 - Kierrätysmateriaalien käyttöönotto rakentamisessa luo haasteita rakennustuotteiden laadunvarmistamiseen.
 - osaamistaso hiilijalanjälkilaskennasta ja tasapuolisuuden turvaaminen
 - hiilijalanjälkilaskennan kohdistaminen eri suuruusluokan hankkeisiin tehokkaalla tavalla
 - MRL:n kokonaisuudistuksessa on syytä ottaa muun muassa energia-asioiden huomioon ottaminen osaksi koko suunnitteluprosessia. Tällä hetkellä energialaskenta on eriytynyt lähinnä jälkilaskennaksi, eikä energialaskentaa oteta riittävästi huomioon suunnittelussa.
 - Energia- ja hiilijalanjälkilaskenta on syytä ottaa tarkasteltavaksi yhtenä kokonaisuutena.

- **Ajankohtaisiin hankkeisiin osallistuminen (esim. Terveet Tilat 2028)**

- rakennusvalvonnan pitää olla osaltaan tuomassa lisäarvoa yhteiskunnalle kehittämällä omia prosesseja vastaamaan myös juuri nyt käsillä oleviin haasteisiin.

• Digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen

- osaamistason nosto ja resurssien turvaaminen
- Tietomallien käyttöönotto suunnittelussa ja rakennusvalvonnan toiminnassa luovat mahdollisuuksia myös resurssien tehokkaampaan kohdentamiseen
- On tärkeää, että digitalisaatio toimisi kattavasti myös eri toimijoiden (esim. kunnat ja valtio) rajapinnoissa
- Viranomaisen työtä tehostaa sekä eri organisaatioiden yhteystyötä parantaa huomattavasti, mikäli eri tietojärjestelmille asetetaan vaatimukset tietojen siirron toimivuudelle eri ohjelmistojen välillä.

Erityisen tärkeitä asioita MRL:n kokonais-uudistuksessa rakennusvalvontojen kannalta:

- riittävän osaamistason turvaaminen rakennusvalvonnoissa
- siirtyminen jälkikäteisestä valvonnassa enemmän ennakko-ohjaukseen
- tiettyjen, lupaprosesseja helpottavien toimenpiteiden keskittäminen valtakunnan tasolle
- resurssien oikea kohdentaminen
- vastuukysymysten ja erityissuunnitelmien käsittelyn selkeyttäminen
- sanktiojärjestelmän kehittäminen

1. Lainsäädännön muutokset ja valvontaresurssit

Pääosa uusista rakentamismääräyksistä on tullut voimaan vuoden 2018 alusta. RTY jatkaa aktiivista toimintaa uusien rakentamismääräysten valmistelussa, yhteisten käytäntöjen ja tulkintojen laatimisessa sekä niiden kaikkien käyttöönoton edistämisessä. Tavoitteena on saada lainsäädännön **tulkintaan ja rakennusvalvontojen toimintaan enemmän yhdenmukaisuutta.**

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on käynnistynyt täydellä teholla vuonna 2018. Tavoitteena on, että hallituksen esitys uudeksi maankäyttö- ja **rakennuslaiksi valmistuu vuoden 2021 loppuun mennessä.** Uudistustyössä pitää harkita, mitkä osat nykyisessä lainsäädännössä ovat toimivia ja siten säilyttämisen arvoisia, ettei uudistamisesta tule itseisarvo asiassa.

Rakennusvalvontojen resurssien kohdistaminen ja toiminnan priorisointi ovat tulevaisuuden avainkysymyksiä.

Yhteiskunnan haasteisiin vastaaminen edellyttää riittäviä resursseja. **Resurssien osoittaminen on toistaiseksi jokaisen kunnan harkinnassa.** Lainsäädännöllä pitää kuitenkin antaa tukea riittäville resursseille .

2. Ohjaus ja neuvonta

Rakennusvalvonnan pitää voida tuottaa rakentamiseen lisäarvoa sekä yksityisen että yleisen edun näkökulmasta.

Rakennusvalvonnalla on jo nykyisen lainsäädännön perusteella mahdollisuus ja velvoite lisäarvon tuottamiseen rakennushankkeissa ennakoivalla ohjauksella ja opastuksella sekä riittävällä ja oikea-aikaisella valvonnalla.

Lisäarvon tuottamista tullaan toivottavasti korostamaan tulevassa MRL – uudistuksessa. Riittävät resurssit, ajantasainen ja hyvä ammatillinen osaaminen sekä viranomaistoimintojen priorisointi ovat tärkeitä rakennusvalvonnan kulmakiviä. Käytäntö on osoittanut, että **lainsäädännössä on tarpeen edelleen vahvistaa erityisesti kertarakentajien ohjausta, ”hoksautusta”**

2. Ohjaus ja neuvonta...

Joissain yhteyksissä on mietitty nykyisen lupajärjestelmän korvaamista kaksivaiheisella lupamenettelyllä (ns. **rakentamis- ja toteutuslupa**). Kaksivaiheinen menettely kuitenkin helposti lisää byrokratiaa eikä lopulta tuota mitään sellaista, mitä ei jo nykyjärjestelmällä voida toteuttaa.

Rakennustarkastusyhdistys **RTY ry:n näkemyksen mukaan nykyinen lupajärjestelmä (rakennus- ja toimenpidelupa) on riittävä, mutta siinä olevia eri elementtejä on syytä vahvistaa. Esim.** Suunnitelun- ja työmaavaiheen aloituskokousten käyttöä olisi syytä laajentaa ja vahvistaa.

2. Ohjaus ja neuvonta...

Rakentamishankkeissa olennaista on ennakko-ohjaus eri muodoissaan. Tavanomaisissa hankkeissa (kuten omakotitalot) olisi lainsäädäntöön hyvä ottaa jonkinasteinen ennakko-ohjausmekanismi kun taas vaativissa hankkeissa toimiva ennakko-ohjaus toteutuisi joko suunnittelun tai rakentamisvaiheen tai näiden molempien erillisillä aloituskokouksilla, jolloin voidaan tuottaa lisäarvoa hankkeisiin ja mahdollisiin ongelmiin päästään puuttumaan ajoissa.

2. Ohjaus ja neuvonta...

Lisäksi vaativien kohteiden rakennuslupakäsittely tulisi toteuttaa sellaisessa rakennusvalvonnassa, jossa on siihen riittävä osaaminen.

Poikkeuksellisen vaativiin rakennushankkeisiin voisi tietyin edellytyksin määrätä erityismenettelyn pakolliseksi. Näillä toimenpiteillä varmistettaisiin rakentamisen laatu vaativissa ja poikkeuksellisen vaativissa kohteissa.

Tarkennuksena nykyjärjestelmään, kosteus- ja sisäilmavaurioiden korjausrakentamisen luvantarvetta tulisi selkeyttää. Tällä vähennettäisiin erilaisia tulkintoja ja parannettaisiin kaikkien osapuolten oikeusturvaa.

2. Ohjaus ja neuvonta...

Erityissuunnitelmien käsittelyä koskeva lainsäädäntö on nykyisessä MRL:ssa melko tulkinnanvarainen. Rakennusvalvonnat ovat jo pitkään toivoneet sääntelyyn selkeyttä muun muassa sekä suunnittelijan että viranhaltijoiden oikeusturvan selventämiseksi.

Erityissuunnitelmien pelkästä vastaanottamisesta ja arkistoinnista ei ole rakennushankkeen laadun varmistamisen kannalta hyötyä vaan olennaista on myös suunnitelmien sisällön arvioiminen hankkeen laatu ja laajuus huomioon ottaen riittäväällä tavalla.

3. Keskitetyt ratkaisut

Suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyyden toteamisen keskittäminen valtakunnalliseen rekisteriin helpottaisi viranomaisen työtä. Tällöin henkilön pätevyys (koulutus x kokemus) todettaisiin kertaalleen, jonka jälkeen kaikki rakennusvalvonnat saisivat tiedon yhdestä rekisteristä. Rekisteriin kerättäisiin myös keskitetysti tiedot tehtävien laiminlyönneistä.

Henkilön kelpoisuus yksittäiseen suunnittelu- tai työnjohtotehtävään ratkaistaisiin aina hankekohtaisesti kyseisessä kunnassa.

4. Rakennustyönaikainen valvonta ja sanktiojärjestelmä

Tällä hetkellä rakennustyönaikaisen valvonnan taso on valtakunnallisesti hyvin kirjavaa.

Työmaakatselmukset ja -tarkastukset ovat ennakko-ohjauksen ohella yksi tärkeimpiä rakentamisen laadun takaavia valvonnan muotoja, joita ei missään nimessä pidä vähentää nykyisestä.

Uutena toimintatapana on syytä korostaa ajantasaisen, läpinäkyvän ja kattavan dokumentaation edellyttämistä rakentamiskohteissa. Tällä on merkitystä myös vastuun kohdentamisessa.

4. Rakennustyönaikainen valvonta ja sanktiojärjestelmä

Selkeä ja vaikuttava sanktiojärjestelmä todennäköisesti vähentäisi houkutusta määräystenvastaiseen rakentamiseen ja terävöittäisi vastuukysymysten käsittelyä.

Työnjohtajien ja suunnittelijoiden kohdalla olisi syytä harkita selkeissä laiminlyöntitilanteissa määräaikaista pätevyyden menetystä. Rakentamisrikkomuksesta olisi mahdollista myös määrätä pysäköintivirhemaksua vastaava rikkomusmaksu, joka tuloutettaisiin kunnalle.

5. Hallinnollisten prosessien keventäminen

Uudistamistyössä on tärkeää myös miettiä viranomaiselta edellytettyjen hallinnollisten prosessien keventämistä. Esimerkkinä tästä **rakennuspaikan hallinnan esittämisvaatimuksesta luopuminen**. Tällä tarkoitetaan, että rakennuslupaa voisi hakea myös rakennuspaikalle, joka ei ole hakijan hallinnassa.

Rakennuspaikan hallinta pitäisi kuitenkin osoittaa ennen töiden aloittamista, koska viranomaisen ei ole syytä hyväksyä toteutusta naapurin hallitsemaalle maalle.

5. Hallinnollisten prosessien keventäminen

Lupaprosessia keventäisi merkittävästi **rakennusoikeuden sitominen kerrosalan sijasta rakennuksen massaan (rakennusala ja suurin sallittu kerroskorkeus).**

Tämä vähentäisi tarpeetonta laskelmointia rakennuksen suunnittelussa ja yksinkertaistaisi varmasti sekä rakennuksen suunnittelua että lupaprosessia.

6. Rakennusvalvontojen organisointi ja osaaminen

Ympäristöministeriö on jo pitkään esittänyt nykyisten, vain muutamien asiantuntijan muodostamien rakennusvalvontayksiköiden koon kasvattamista. On myös pohdittu toimintamalleja, joilla yhteistyötä eri kuntien rakennusvalvontojen välillä voitaisiin tiivistää.

MRL:n kokonaisuudistus määrittää merkittävästi tulevaisuuden rakennusvalvontatoimen organisointia. Alueelliset erityispiirteet uudistustyössä tulee huomioida, jotta rakennusvalvonnan palvelut säilyvät koko maassa.

6. Rakennusvalvontojen organisointi ja osaaminen

Vuosien varrella on eri yhteyksissä esitetty minimikokoa rakennusvalvontaorganisaatioille. Suuremmissa yksiköissä osaamista on useimmiten enemmän kuin pienissä yksiköissä.

Toisaalta organisaatioiden koko ei ole itseisarvo. Yksi vaihtoehto voisi olla toimintamalli, jossa rakennusvalvontayksiköt jaettaisiin kahteen kategoriaan: ”täyden palvelun” ja ”peruspalvelun” rak.valvontoihin. ”Peruspalvelun” rakennusvalvonnat voisivat hoitaa vain tietyn vaativuustason hankkeet. Kunta voisi itse päättää, tyytyykö se ”peruspalvelun” rakennusvalvontaan, jolloin joidenkin hankkeiden valvonnan osalta tulisi hankkia konsulttiapua ”täyden palvelun” rakennusvalvonnasta.

... Olennaista on rakennusvalvonnalla käytössä oleva riittävä ja laissa määritelty osaamistaso eri vaativuusluokkien rakentamishankkeille. Rakennusvalvontojen osaaminen rakentamisen eri osa-alueilla (rakenne- ja talotekniikka, rakennusfysiikka, arkkitehtuuri, juridiikka, arkistopalvelut jne.) pitää turvata lainsäädännön tasolla. Mikäli laissa edellytetään tiettyä osaamistasoa, on jokaisen kunnan itse ratkaistava, millä tavalla osaamistaso saavutetaan.

Kysymykseen voivat tulla oman organisaation osaamistason nosto, suuremmat yksiköt tai ostopalvelut. **Asian järjestäminen jäisi kuntien itsensä harkintaan.** Sähköiset palvelut tuovat tähänkin todennäköisesti helpotusta. Osaamistason varmistamiseksi RTY ehdottaa myös lakiin säädettävää pakollista täydennyskoulutusta rakennusvalvonnan henkilöstölle myöhemmin rajattavalla tavalla.

7. Digitaalinen asiointi

Digitaalinen asiointi on jo rakennusvalvontojen arkipäivää. Viime aikoina lisääntynyt digitaalinen kaavoitus mahdollistaa tietomallien käytön rakennusten elinkaarihallinnassa rakennusten suunnittelusta käyttöön ja kunnossapitoon saakka.

Tietomallien hyödyntämisessä rakennusvalvonnat ja niiden toimintatavat ovat keskeisessä asemassa.

7. Digitaalinen asiointi

Tietomallipohjainen rakennushankkeen hallinta kaavoituksesta rakennusvalvonnan lupaprosessin ja työmaavaiheen valvonnan ja dokumentoinnin sekä käyttövaiheen laadunmittauksien kautta voidaan saavuttaa tietomallipohjainen käyttö- ja huolto-ohjelma.

Kohdekohtaiseen oikeaan pohjatietoon perustuva käyttö- ja huolto-ohjelma mahdollistaa suunnitellun käyttöiän saavuttamisen kustannustehokkaasti. Edellytyksenä se, että ohjelmien rajapintojen tulee olla avoimia siten, että tiedon siirto on varmistettu.

Lopuksi

Rakennustarkastusyhdistys RTY ry. edustaa sekä isojen että pienten kuntien rakennusvalvontoja ja yhdistyksen toiminnan erityinen painopiste on rakentamisen laadun parantaminen rakennusvalvontaviranomaisen työn kautta.

MRL:n kokonaisuudistuksessa on erinomaiset mahdollisuudet huomioida uudenlainen ajattelu rakennuksen koko elinkaaren huomioon ottavasta kokonaisuuden hallinnasta.

Lopuksi

Nykyisessä lupa- ja valvontajärjestelmässä on paljon hyviä kokonaisuuksia, joita vahvistamalla ja terävöittämällä viranomaisen työ saadaan entistä paremmin rakentamisen laatua sekä viihtyisää, terveellistä ja turvallista ympäristöä palvelevaksi. Muuttuvassa yhteiskunnassa uudistukset ovat toki tarpeen.

Erityisesti digitalisaatio luo uusia mahdollisuuksia, joita nykyisen MRL:n säätämisaikana ei ole voitu huomioida riittävässä määrin. Yleisen edun ja rakennusten tulevien käyttäjien kannalta on erityisen tärkeää, että **valvontaviranomaisen riittävistä resursseista ja riittävästä osaamistasosta huolehditaan myös lainsäädännön tasolla.**

