



LJ, RLE, PHE

22.5.2012

Tarkastuslautakunta
PL 400
00099 Helsingin kaupunki

§ 208
TARKASTUSLAUTAKUNNAN ARVIOINTIKERTOMUS 2011

PÄÄTÖS

Asiassa käydyn keskustelun jälkeen esittelijä muutti ehdotustaan seuraavasti:

Väliotsikon ”Arviointikertomuksen kohta 4.8.1 (s. 88)” alla olevan kahdeksannen kappaleen ensimmäinen lause ”Korjaushankkeissa ei esteettömyyttä lähtökohtaisesti edellytetä.” korvataan lauseilla ”Korjaushankkeissa rakentamismääräyksiä noudatetaan soveltuvin osin. Esimerkiksi olemassa olevia wc-tiloja ei edellytetä suurennettavaksi.”

Samana väliotsikon alla yhdeksannen kappaleen toisen virkkeen ensimmäinen lause muutetaan kuulumaan seuraavasti: ”Eräissä tilanteissa rakennuslautakunnan ohjaus on niin sanotun selviytymiskerroksen osalta ylittänyt rakennuslautakunnan itsensä hyväksymän ohjeen”.

Rakennuslautakunta päätti siten antaa tarkastuslautakunnalle seuraavan lausunnon:

Arviointikertomuksen kohta 1.6. (s. 6)

Kaupungin tilintarkastajan kolmasti vuodessa toimittama raportti suoritettuna tilintarkastuksesta on rakennusvalvontavirastossa perinteisesti noteerattu ja ryhdytty kaikkiin niihin korjaaviin toimenpiteisiin, joihin aiheutta on ilmennyt.

Talous- ja suunnittelukeskuksen tietotekniikkaosaston roolin vahvistaminen kaupungin tietotekniikan kehittämisessä, ohjauksessa ja koordinoimisessa saa rakennusvalvonnan tuen edellyttäen, etteivät tietotekniset hankkeet sen johdosta hankaloidu, vaan käy päinvastoin. Kaupunkiyhteisyys tietotekniikassa on kannatettavaa, jos se tuo kustannussäästöjä ja merkitsee asiakkaan ja hallintokunnan työn helpottumista. Aina näin ei ole rakennusvalvonnan kokemuksen mukaan käynyt.

Arviointikertomuksen kohta 4.1.3 (s. 30)



Rakennuslautakunta antoi lausuntonsa Helsinki–Vantaa-selvityksestä 24.5.2011. Lausunnosta selviää, kuinka valtaosa kirjallisista lausunnoista kaupunkisuunnitteluvirastosta on korvattu sähköpostilausunnoilla. Maankäytön toteuttamisen kokonaisprosessin sujuvuutta on omiansa edistämään se, että kaupunkisuunnittelulla ja rakennusvirastolla on edustus kaupunkikuvaneuvottelukunnassa. Parhailaan on käsittelyssä esitys rakennusvalvonnan johtosäännön muuttamiseksi. Siinä esitetään muun muassa, että myös kaupunginmuseo saa edustajan kaupunkikuvaneuvottelukuntaan. Tällöin voidaan korvata kirjallisia kaupunginmuseon lausuntoja neuvottelukunnassa esitettävillä suullisilla huomioilla.

Normaalisti ei rakennusvalvonnalta pyydetä lausuntoja asemakaavaehdotuksista. Lausuntomenettely on raskas, ja yleensä samaan tulokseen voidaan päästä säännöllisten tapaamisten, puhelimen ja sähköpostin avulla. Rakennusvalvonnalla ei ole voimavaroja lausua tai edes kommentoida kaikkia kaavaehdotuksia. Epämuodollisempi vuorovaikutus rakennusvalvonnan lupakäsittelijöiden ja kaavoittajien välillä on hyväksi koettu käytäntö. Ahjon käyttöönotto on tosin aiheuttanut epäselvyyttä eikä kaikista uusista käytännöistä ole vielä vakiintunutta toimintatapaa. Rakennusvalvonta kannattaa lausuntomenettelyn keventämistä edelleen ja erityisesti lupahankkeiden osalta. Silloin kun lausunto lupahakemuksesta pyydetään, ei kaupunkisuunnitteluviraston pidä lähteä ohjaamaan itse rakennushanketta, mikä tehtävä kuuluu rakennusvalvonnalle.

Ajankohtaisena esimerkkinä lausuntomenettelyn keventämisen mahdollisuuksista tuo rakennuslautakunta esiin kantakaupungin monilla tonteilla olevat piharakennukset. Viime aikoina on käsittelyssä ollut lukuisia hankkeita, joissa alun perin tai pitkään toimisto- tai pienteollisuuskäytössä olleita piharakennuksia halutaan muuttaa asumiskäyttöön. Niin sanotut kaksitasokaavat eivät tunnista piharakennusten rakennusalaa eivätkä salli kerrosalaa kuin kadunvarsirakennuksille. Käyttötarkoituks muutokset on tällöin jouduttu hoitamaan yksittäisten poikkeamispäätösten kautta. Hankkeita voisi sujuvoittaa kevyemmällä hallinnollisella menettelyllä, koska lopputuloksena on yleensä aina saatu lupa ko. piharakennusten muutoksille asuinkäyttöön.

Tontinluovutusprosessissa ei rakennusvalvonnalla lähtökohtaisesti ole roolia.

Arviointikertomuksen kohta 4.3.2 (s. 54)



Rakennusvalvonnan rooli rakentamisen valvonnassa määräytyy ennen kaikkea maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 119 ja 124 §:n kautta.

MRL 119 § asettaa perusvastuun ja veloitteen rakentamisesta rakennushankkeeseen ryhtyvälle (= rakennuttaja). Säännöksen mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti. Hänellä tulee olla hankkeen vaatavuus huomioon ottaen riittävät edellytykset sen toteuttamiseen sekä käytettävissään pätevä henkilöstö.

Viranomaisvalvontaa koskeva yleissäännös löytyy vastaavasti MRL 124 §:stä. Viranomaisvalvonta on ns. suhteutettua. Valvontatehtävän laajuutta ja laatua harkittaessa otetaan huomioon rakennushankkeen vaatavuus, luvan hakijan ja hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien henkilöiden asiantuntemus ja ammattitaito sekä muut valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat.

On siis korostettava rakennushankkeeseen ryhtyvän roolia. Viranomaisen ns. suhteutettua valvontaa koskeva säännös on viranomaisen kannalta sikäli hankala, että periaatteessa, mitä huonommin hankkeeseen ryhtyvä itse ottaa lain mukaan ryhtyvälle kuuluvan roolin, sitä enemmän roolia syntyy vastaavasti viranomaiselle. Tämä on nurinkurista. Tilannetta osaltaan helpottaa lain ja asetusten monet muut säännökset. Viranomaisella on oikeus määrätä ns. ulkopuolisesta tarkastuksesta. Sillä tarkoitetaan, että viranomainen edellyttää hakijalta asiantuntijalausuntoa siitä, täyttääkö suunniteltu ratkaisu tai rakentaminen sille asetettavia vaatimuksia. Asiasta säädetään sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksessa että rakennustyön valvontaa koskevassa, Suomen rakentamismääräyskokoelmaan kuuluvassa ympäristöministeriön asetuksessa A1 "Rakentamisen valvonta ja tekninen tarkastus". Tunnetaan myös ns. erityismenettely ja muitakin viranomaisen harkintaan säännöksissä annettuja keinoja edistää rakentamisen laatua. Tärkeä osa rakentamisen valvonnan kokonaisuutta on työnjohto. Jokaisessa luvanvaraisessa hankkeessa (pois lukien pienet muutokset) vaaditaan vastaava työnjohtaja jne.

On laajalle levinnyt harhakäsitys, että viranomainen valvoisi ja vahtisi rakentamista siltä osin, mikä kuuluu ennen kaikkea hankkeeseen ryhtyvälle itsellensä. Viranomaisen rooli on enemmän ja enemmän lainsäädännön muutosten myötä painottunut siihen, että viranomainen käy läpi hankkeeseen kiinnitettyjen niin suunnittelijoiden kuin lakisääteisten työnjohtajien pätevyyden ja kelpoisuuden. Asiasta säädetään sekä laissa että asetuksessa. Tärkeä säännöstö kelpoisuuksista on Suomen rakentamismääräyskokoelmaan kuuluva asetusta A2 "Rakennuksen suunnittelijat ja suunnitelmat". Rakennustyön



kestäessä (uudisrakennustyömaa kestää keskimäärin vuodesta kolmeen neljään) viranomainen suorittaa katselmuksia luokkaa 7–10 kpl. Ei näissä katselmuksissa ole mahdollisuuksia kuin pistokokeenomaisesti tarkastella, kuinka hyvin tai huonosti työmaa sujuu.

Olennaista on, että rakennuttaja itse huolehtii hänelle kuuluvasta valvontatehtävästään. Pääsääntöisesti pidetään rakennustyön käynnistyessä kohteessa laissa säädetty aloituskokous. Tässä aloituskokouksessa käydään läpi, kuinka hyvin tai huonosti hankkeeseen ryhtyvä on resurssinsa varannut, käydään läpi hankkeeseen liittyvät riskillisimmät asiat ja sovitaan tarkastusasiakirjan pitämisestä. Tarkastusasiakirja on laissa edellytetty dokumentti, joka rakennuksen valmistuttua toimitetaan viranomaiselle arkistoitavaksi (tarkastusasiakirjan ns. yhteenveto-osa).

Kaupungin rakennushankkeet ovat rakennusvalvonnalle samanlaisia hankkeita kuin kenen tahansa muut. Kaupunki ei ole rakennusvalvonnan suuntaan missään erityisasemassa. Rakennusvalvonta on neutraali viranomainen, joka valvoo kunnan alueella tapahtuvaa rakentamista, oli hankkeeseen ryhtyvä ja luvan saanut yksityinen, kunnallinen tai valtiollinen taho. Kaupungin omien hankkeiden valvontaresurssien vähäisyyteen sekä työmaiden teknisen valvonnan että suunnitelmien tarkastamisen osalta on kiinnittänyt myös kiinteistölautakunta huomiota kaupunginhallitukselle keväällä 2011 antamassaan lausunnossa. Resursseja tekniseen valvontaan on lisättävä sekä HKR-Rakennuttajassa että kiinteistöviraston tilakeskuksessa.

Rakennusvalvonnan voimavarojen osalta voi myös todeta rakentamisen voimakkaat suhdannevaihtelut. Peräkkäisinäkin vuosina rakentamisen volyyymi voi vaihdella paljon, jopa kaksinkertaistua suuntaan tai toiseen. Viranomaisen voimavarat eivät vastaavalla tavalla joustaa. Tarkoittaa, että korkeasuhdanteen aikana, jolloin riski rakentamisen laadun heikkenemisestä on muutoinkin suurin, ovat voimavarat eniten koetuksella myös viranomaisen kohdalla. On myös syytä muistaa, kuinka monikulttuuriseksi ovat erityisesti Etelä-Suomen rakennustyömaat muuttuneet. Sekin tuo asiaan oman lisävaikeutensa viranomaisen kannalta.

Rakentamisen monitahoisuus, uudet materiaalit, ranta-alueille rakentaminen ja tiukentuneet ja edelleen tiukentuvat energiatehokkuusmääräykset asettavat rakennuksen suunnittelulle ja toteutukselle yhä suuremmat vaatimukset. Onnistuneen hankkeen perusedellytys on, että hankkeeseen kiinnitetään riittävän pätevää henkilöstöä sekä suunnitteluun että toteutukseen. Suurin ongelma on



siinä, etteivät kaikki hankkeeseen ryhtyvät ole ymmärtäneet, että he itse viime kädessä vastaavat rakentamisen laadusta. Valitettavan usein ja ikävä kyllä myös kaupungin hankkeissa hankkeeseen ryhtyvä pyrkii "ulkoistamaan" hänelle itsellensä kuuluvan valvonnan urakoitsijalle. Silloin ei ole odotettavissa, että urakoitsija itse välttämättä kaikella tarmolla valvontaa suorittaa ja puuttuu urakoitsijan (ja aliurakoitsijoiden) tekemiin virheisiin ja laiminlyönteihin.

Kosteusvaurioiden estämiseen on rakennusvalvonnassa kiinnitetty huomiota mm. seuraavin tavoin

- Hankkeeseen ryhtyvän tietoisuutta hankkeen riskeistä on lisätty.
- Rantarakentamiskohteissa kuten muissakin rakennusfysikaalisesti vaativissa kohteissa rakennusvalvonta edellyttää rakennusfysiikan suunnittelijan nimeämistä.
- Useiden kosteusvaurioiden on todettu johtuvan rakennuksen vääränlaisesta käytöstä. Uudisrakentamisessa rakennusvalvonta edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain mukaista käyttö- ja huolto-ohjeen laatimista, korjausrakentamishankkeissa soveltaen. Se, miten rakennusta sitten käytetään, on kiinteistön haltijan vastuulla.
- Pääkaupunkiseudun rakennusvalvonnat ovat yhtenäistäneet ohjeistustaan ja menettelytapojaan, jotka ovat kaikkien saatavilla osoitteessa www.pksrava.fi. Rakennustyönäikaisestä sää- ja olosuhdesuojauksesta on kyseisillä sivuilla omat ohjeensa (vuodelta 2010). Rakennushankkeissa edellytetään kosteudenhallintasuunnitelman laatimista.
- Rakennustyömaan aloituskokouksessa edellytetään nimettäväksi vastuhenkilö eri rakennusvaiheisiin mukaan lukien työnaikainen sää- ja olosuhdesuojaus.
- Sekä asiantuntija- että kolmannen osapuolen tarkastuksia on lisätty suunnittelu- ja toteutusvaiheessa.
- Kesällä 2012 otetaan käyttöön vastikään valmistuneen ohjeen RIL 250-2011 (julkaisija Suomen Rakennusinsinöörien Liitto RIL) menettelytapoja. Ko. ohjeessa koulut ja päiväkodit on nostettu normaalia vaativimmiksi hankkeiksi, jolloin hankkeeseen ryhtyneeltä (HKR-Rakennuttaja tai Tilakeskus) tullaan edellyttämään kosteudenhallinnan kriittisiin kohtiin tehostettuja menettelytapoja. Pakollista viranomaisen määräämää runkotyön sääsuojasta koulu- ja päiväkotirakennusten osalta (rakennustyö tehdään kokonaisuudessaan teltan sisällä) on myös harkittu.



Viranomaisen toimittaman loppukatselmuksen edellytyksenä on, että hankkeeseen ryhtynyt on hoitanut omat velvoitteensa ja on itse sitä mieltä että käyttöönotto voi tapahtua.

Varsinainen työmaavalvonta on hankkeeseen ryhtyneen järjestämään valvontaa. Rakennusvalvonta ei tee työmailla yksityiskohtaista tarkastustoimintaa. Rakennusvalvonnan katselmusten tarkoituksena ei ole, eikä voikaan olla, yksityiskohdissaan tarkastaa tai taata rakentamisen kelvollisuutta, vaan sitä, onko hankkeeseen ryhtynyt käytössään olevan henkilöstön avulla täyttänyt huolehtimisvelvollisuutensa (MRL 119 §).

Arviointikertomuksen kohta 4.8.1 (s. 88)

Yhä vaikeammaksi käyville rakennuspaikoilla on väistämättömät vaikutuksensa rakentamisen ja sitä kautta asumisen hintaan. Maaperäin pilaantuneisuus, perustamisolosuhteiden ja maastomuotojen haasteellisuus nostavat rakentamiskustannuksia. Niin sanotut rakentamisen normitalkoot eivät tuottaneet merkittäviä innovaatioita. Ainoa konkreettinen tulos on toistaiseksi ollut kolmivuotinen, muutamaa kaupunkia (muun muassa Helsinkiä) koskeva suppea kokeilulaki (Laki kevennettyjen rakennus- ja kaavamääräysten kokeilusta 1257/2010). Laki antaa muun muassa poikkeamistoimivaltaa valtiolta Helsingille, Vantaalle, Espoole ja Turulle. Laki on voimassa vuoden 2013 loppuun. Toistaiseksi lakia on käytetty Helsingissä vähän. Parhailaan prosessissa oleva kaupunkisuunnittelun johtosääntömuutos toisi kokeilulain mukaisissa poikkeamisasioissa toimivallan kaupunkisuunnittelulautakunnalle. Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu (jälleen kerran), että hallitus selvittää, voitaisiinko väestönsuojavaatimuksesta asuinrakennusten yhteydessä kokonaan luopua. Rakennusvalvonta on toistuvasti tätä esittänyt. Väestönsuojat nostavat helsinkiläisen uuden normaaliasuinkerrostalon rakentamiskustannuksia pari kolme prosenttia, mitä on pidettävä suurena, ottaen huomioon, että väestönsuojapaikkoja on Helsingissä jo nyt enemmän kuin asukkaita.

Valtakunnallisten rakentamismääräysten väitetyjen tiukempien tulkintojen yhteydessä on syytä muistuttaa, että määräykset ovat rakennusvalvontaa sitovia. Ohjeet sen sijaan eivät ole, eivätkä luonnollisestikaan kuntien omat määräysten tulkintasuositukset. Tulkintasuosituksia on kunnissa laadittu johtuen määräysten ylimalkaisuudesta ja tulkinnanvaraisuudesta. Esimerkiksi yhteistiloja koskeva ohjeistus on koettu tarpeelliseksi, jotta eri luvanhakijoita voitaisiin kohdella yhdenvertaisesti. Tarpeellista on aika ajoin ohjeita tarkastella ja selvittää, sisältyykö niihin jotain, joka ei enää ole



ajankohtaista. Kaupungin asuntotuotantotoimisto onkin rakennusvalvonnan saamien tietojen mukaan tuottamassa lähiaikoina tutkimustuloksia, joita voidaan hyödyntää, kun asuntojen yhteistilojen mitoitusta ja tarvetta selvitetään. Ennakkotietojen mukaan kerhotilat jäävät usein vähälle käytölle, kun sen sijaan pyykinpesu- ja kuivaustiloja käytetään paljon.

Autopaikkojen osalta ratkaisu tapahtuu asemakaavoissa. Rakennusvalvonnan tehtäväksi jää lupavaiheessa huolehtia, että asemakaavan autopaikkamäärä toteutuu. Pitkällisen keskustelun jälkeen on Helsingissä päätetty muutamassa kohteessa kokeilla autotonta tai vähäautoista politiikkaa alueilla, joissa on erityisen hyvin toimiva joukkoliikenne (Kalasatama, Jätkäsaari).

Esteettömyyttä koskevasta ohjeistuksesta rakennuslautakunta toteaa, ettei mitään valtakunnallista ohjetta esteettömyyttä koskevien sitovien rakentamismääräysten tulkinnoista tällä hetkellä ole. Rakennusvalvonta on valtakunnallista ohjeistusta useaan otteeseen toivonut. Koska ohjeistusta ei ole saatu, on rakennusvalvonta katsonut tarpeelliseksi laatia oman tulkintasuosituksensa. Nykyinen ohje on hyväksytty rakennuslautakunnassa 31.8.2010. Ohjeessa on tarkasteltu esteetöntä rakentamista kolmella eri tasolla: ehdottomasti sitovat määräykset; tapauskohtaista harkintaa koskevat määräykset sekä kolmantena suositukset.

Esteetöntä rakentamista koskeva ohje koskee uusien rakennusten rakentamista. Ohjeessa todetaan, kuinka korjausrakentamisen tilanteet ovat niin vaihtelevia, että yleisten suunnitteluohjeiden antaminen on vaikeaa.

Rakennuslautakunta ei näe, että sen esteettömyyslinjaukset ovat valtakunnallisia tiukemmat. Mitään valtakunnallisia tulkintalinjauksia kun edes ei ole olemassa. On vain ympäristöministeriön antamat asetukset (Suomen rakentamismääräyskokoelman osat F1 ja G1 sekä F2), jotka ovat osin tulkinnanvaraisia. Ministeriön antamat asetukset perustuvat maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä maankäyttö- ja rakennusasetukseen. Sekä laissa että asetuksessa asetetaan uudisrakentamiselle lähtökohtaisesti korkea esteettömyyden vaatimustaso.

Rakennuslautakunta huomauttaa, kuinka jo kaavoitusvaiheessa voidaan esteettömyys saada juohevasti mukaan ja ottaa huomioon rakennussuunnitelmissa. Kysymys on usein pikemminkin asenteesta ja hyvästä suunnittelusta kuin siitä, että määräysten edellyttämä esteettömyys väistämättä aiheuttaisi lisäkustannuksia. Jos



esteettömyyttä ei ole riittävästi ja riittävän ajoissa otettu huomioon, voi se jälkikäteen suunnitelmiin lisätyn aiheuttaa turhia lisäkustannuksia ja johtaa myös arkkitehtuuriltaan väkinäiseen lopputulokseen.

Korjaushankkeissa rakentamismääräyksiä noudatetaan soveltuvin osin. Esimerkiksi olemassaolevia wc-tiloja ei edellytetä suurennettavaksi. Valtion korjausavustusten saaminen esimerkiksi jälkiasennushisseihin voi edellyttää esteettömän sisäänkäynnin toteuttamista ja poikia myös vaatimuksia rakennuslupakäsittelyssä.

Helsingin rakennuslautakunnan ohje 31.8.2010 on koettu tiukaksi muun muassa sellaisten hissittömien asuinkerrostalojen ja kaupunkipientalojen suhteen, jotka asemakaava sallii (tai suorastaan pakottaa) rakentamaan katulinjaan kiinni ja edellyttää, että ensimmäisen kerroksen lattiatasoa nostetaan katutasoa korkeammalle. Eräissä tilanteissa rakennuslautakunnan ohjaus on niin sanotun selviytymiskerrosvaatimuksen osalta ylittänyt rakennuslautakunnan itsensä hyväksymän ohjeen, jossa ko. vaatimus on hissittömissä kohteissa vain suositus.

Tuoreessa kaupunkisuunnitteluviraston ”Townhouse- rakentaminen Helsingissä” -raportissa on seuraava aloite:

”Tulisi selvittää voidaanko Helsingin rakennuslautakunnan asettamaa valtakunnallisten esteettömyysmääräysten tulkintaohjetta täydentää townhouse-tyyppisten pientalojen kohdalla siten, että se joustavammin ottaa huomioon vaihtelevien maasto-olosuhteiden, asuntokannan monipuolisuuden ja asukkaiden yksityisyyden asettamat vaatimukset”.

Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota vanhenevan rakennuskannan peruskorjausten kustannusarvioihin. Rakennusvalvonta yleensä edellyttää, ikävien yllätysten välttämiseksi, laajoissa luvanvaraisissa peruskorjaushankkeissa riittävän kattavaa kuntoarviota ja sitä täydentäviä kuntotutkimuksia ennen rakennusluvan myöntämistä. Sinänsä korjausten kustannustaso ei ole rakennusvalvonnalle kuuluva kysymys, joka vaikuttaisi lupaharkintaan.

Energianeuvonnassa rakennusvalvonta on jo useamman vuoden ajan ottanut näkyvämpää roolia. Virastossa toimii erityinen energia-arkkitehti ja viraston koko henkilökunta on, yhdessä pääkaupunkiseudun muiden rakennusvalvontojen henkilöstön kanssa, tarkoitus täydennyskouluttaa kahden seuraavan aikana energiakysymyksissä. Täydennyskoulutus on tarpeen jo senkin vuoksi, että ympäristöministeriössä valmistellaan parhaillaan korjausrakentamisen energiamääräyksiä. Määräykset ovat seurausta rakennusten energiatehokkuusdirektiivistä (2010/31/EU),



joka uudisrakentamisen osalta on jo pantu täytäntöön 1.7.2012 voimaan tulevine uusine määräyksineen.

Alueellisten korjaustapaohjeiden laatiminen usean hallintokunnan välisenä yhteistyönä (muun muassa Lähiöprojektin toimesta) on käynnissä. Rakennusfysikaalisten seikkojen lisäksi rakennussuojeluosaaminen, rakennusten arvon ja alkuperäisten ominaispiirteiden tunnistaminen muutoksissa on olennainen osa korjausten suunnittelua.