

SELVITYS PÄIVÄKOTIEN TOIMITILOJEN RAKENNUSLUVANMUKAISUUDESTA

Sisällys

1.	Selvityksen tarkoitus ja tausta.....	3
2.	Rakennusluvattomien päiväkotien kokonaistilanne.....	3
3.	Luvattomuuden ja rakennusvalvontaviranomaisen suorittaman valvonnan vaikutukset.....	4
4.	Prosessit ja toimintatavat.....	5
4.1.	Yksityisen päiväkodin perustaminen ja valvonta	5
4.2.	Kaupungin päiväkotikäyttöön vuokraamat toimitilat.....	7
4.3.	Kaupungin omat päiväkodit.....	7
4.4.	Tiedonkulku kaupungin toimijoiden välillä.....	8
5.	Toiminnan kehittäminen.....	8
5.1.	Tehdyt, sovitut ja suunnitellut kehittämistoimenpiteet.....	8
5.2.	Kehittämistarpeet.....	10
6.	Esitutkintapyyntö	11

1. Selvityksen tarkoitus ja tausta

Selvityksen tarkoituksena on ollut saada kokonaiskäsitys Helsingin kaupungin alueella sijaitsevien päiväkotitilojen rakennuslupatilanteesta, selvityksen aikana ilmi tulleiden rakennusluvattomien päiväkotitilojen olemassaoloon johtaneista syistä sekä toimenpiteistä, joihin on jo välittömästi ryhdytty sekä kehitysehdotuksista toiminnan parantamiseksi, jotta rakennusluvattomien päiväkotien olemassaolo ei enää tulevaisuudessa ole mahdollista.

Kansliapäällikkö antoi pormestarin toimeksiannosta asiaa koskevan selvitystoimeksiannon 31.1.2019 suoritettavaksi kaupunginlakimiehen johdolla. Selvitystyöhön ovat osallistuneet kaupunginkanslia, Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala sekä Kaupunkiympäristön toimiala. Selvitystyön perusteena olevat päiväkoteja ja rakennuslupia koskevat tiedot on saatu Kasvatuksen ja koulutuksen sekä Kaupunkiympäristön toimialoilta. Selvitysasiakirja on laadittu kaupunginkansliassa.

Maankäyttö- ja rakennuslain (jäljempänä MRL) mukaisena pääsääntönä on, että uudisrakentaminen, rakennuksen laajentaminen, rakennuksen olennainen käyttötarkoituksen muutos sekä korjaus- ja muutostyöt tarvitsevat rakennusluvan (MRL 18 luku). Mikäli korjaus- ja muutostyöllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin, rakennuslupa tarvitaan aina (MRL 125 § 3 mom.). Luvan vaativaa rakentamista ei saa aloittaa ennen rakennusluvan saamista ja sen lainvoimaisuutta tai aloittamisoikeutta eikä rakennusta saa ottaa käyttöön ennen kuin rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt sen loppukatselmuksessa tai osittaisessa loppukatselmuksessa (käyttöönottokatselmus) käyttöön otettavaksi (MRL 144 §, 153 § ja 153 a §).

Rakennusvalvontaviranomainen toimii maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena rakentamista valvovana viranomaisena ja käyttää näitä tehtäviä hoitaessaan itsenäisesti puhevaltaa (MRL 21 § ja 124 §). Helsingin kaupungilla rakennusvalvontaviranomaisena toimii hallintosäännön mukaan kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaosto, joka voi delegoida toimivaltaa viranhaltijalle. Rakennuslupa-asioita Helsingin kaupungilla käsitellään Kaupunkiympäristön toimialan Palvelut ja luvat - palvelukokonaisuuden Rakennusvalvontapalveluissa (jäljempänä Rakennusvalvontapalvelut).

2. Rakennusluvattomien päiväkotien kokonaistilanne

Helsingin kaupungin alueella on yhteensä 530 päiväkotia, jotka toimivat yhteensä 703 toimitilassa. Helsingin kaupungilla on 392 omaa päiväkotia, jotka toimivat 565 toimitilassa. Yksityisiä päiväkoteja ja päiväkotitoimitiloja Helsingin alueella on 138.

Valtaosassa helsinkiläisistä päiväkodeista rakennuslupa-asiat ovat kunnossa eli toimitilalle on myönnetty rakennuslupa päiväkotikäyttöön ja tila on hyväksytty käyttöön otettavaksi loppukatselmuksessa.

13.3.2019 mennessä on käyty läpi kaikkien Helsingin kaupungin omien päiväkotien toimitilojen rakennuslupatilanne. Yksityisten päiväkotien osalta viranomaistoimintana on ehditty tarkastaa 61 päiväkodin tilanne ja loppujen tarkastaminen on käynnissä. Kaikkiin yksityisiin päiväkotitoiminnan harjoittajiin on kuitenkin oltu yhteydessä.

Selvityksessä on ilmennyt, että Helsingin kaupungin alueella on 37 yksityistä käytössä olevaa päiväkotitoimitilaa ja 34 Helsingin kaupungin omaa käytössä olevaa päiväkotitoimitilaa, joilla ei ole rakennuslupaa, joka oikeuttaisi käyttämään tiloja päiväkotina. Näissä rakennusluvattomissa tiloissa on yhteensä 1911 asiakaspaikkaa. Yksityisissä päiväkodeissa on yhteensä 829 asiakaspaikkaa ja kaupungin päiväkotitiloissa yhteensä 1082 asiakaspaikkaa.

Yksityisistä rakennusluvattomista päiväkodeista rakennuslupaa ei ole haettu 22 päiväkotitilasta. Rakennuslupahakemus on vireillä 9 yksityisestä päiväkotitilasta. 6 yksityisessä päiväkotitilasta rakennuslupa on myönnetty, mutta käyttöönottokatselmusta ei ole tehty.

Helsingin kaupungin omista rakennusluvattomista päiväkodeista rakennuslupaa ei ole haettu 21 päiväkotitilasta. Rakennuslupahakemus on vireillä 7 päiväkotitilasta. 6 päiväkotitilasta rakennuslupa on myönnetty, mutta käyttöönottokatselmusta ei ole tehty.

Selvityksen liitteenä 1 on yhteenvetotaulukko päiväkotitilojen rakennuslupatilanteesta.

Niissä kohteissa, joissa on todettu puutteita rakennusluvissa, tilanteet poikkeavat toisistaan tapauskohtaisesti. Osassa kohteista päiväkotitoiminta on aloitettu, vaikka rakennuslupaa päiväkotikäyttöön ei ole haettu lainkaan ja osassa sitä on haettu puutteellisesti. Osassa kohteista rakennuslupa on myönnetty, mutta päiväkodit on otettu käyttöön ilman, että rakennusvalvonta on hyväksynyt tilan käyttöönotettavaksi tai rakennuslupa on rauennut koska rakennustyötä ei ole aloitettu lain asettamassa ajassa. Osassa tapauksista päiväkodilla on ollut määräaikainen rakennuslupa, josta loppukatselmus on aikoinaan pidetty, mutta rakennusluvan määräaika on päättynyt. Osa toimitiloista on muuttunut rakennuslupasäännösten näkökulmasta luvattomiksi, kun lapsimäärää ryhmäperhepäiväkodeissa on lisätty.

Pelkästä rakennusluvan puuttumisesta ei voida päätellä sitä, onko tiloissa jotain esteitä päiväkotitoiminnan järjestämiseen. Rakennusluvan puuttuminen ei siis automaattisesti tarkoita, että tila olisi päiväkotitoimintaan sopimaton.

Kaupunkiympäristön toimiala on arvioinut, että kaupungin omien päiväkotien osalta rakennuslupatilanne saadaan kuntoon syksyyn 2019 mennessä. Kaupunkiympäristön toimiala on arvioinut, että joidenkin tilojen osalta voidaan joutua hankkimaan korvaava tila johtuen tarkoituksenmukaisuussyistä.

3. Luvattomuuden ja rakennusvalvontaviranomaisen suorittaman valvonnan vaikutukset

Rakennusvalvontaviranomainen ryhtyy toimenpiteisiin kun sen tietoon tulee maankäyttö- ja rakennuslain vastaista toimintaa. Se mitä luvattomille päiväkodeille tapahtuu, riippuu kunkin päiväkodin ylläpitäjän aktiivisuudesta, toimenpiteistä ja mahdollisuuksista toimenpiteisiin ryhtymiseen. Mikäli päiväkodin ylläpitäjä ryhtyy välittömästi rakennusvalvontaviranomaisen kehottamiin toimenpiteisiin ja kykenee toteuttamaan mahdollisesti saamansa rakennusluvan edellyttämät muutostyötoimenpiteet päiväkotitiloissa, ei päiväkotitoimintaa tarvitse lopettaa. Ensi kädessä päiväkotitoiminnan harjoittaja itse päättää päiväkotitoiminnan jatkamisesta tai sulkemisesta. Rakennusvalvontaviranomaisella on lakisäättäinen velvollisuus ryhtyä päiväkodin sulkemiseen johtaviin toimenpiteisiin, ellei sen antamia ohjeita ja määräyksiä noudateta.

Se, kuinka laajoja muutostarpeita luvattomien päiväkotitilojen muuttaminen päiväkotitoimintaan soveltuvaksi mahdollisesti edellyttää, on tapauskohtaista.

Prosessikaavio tilanteesta, jossa rakennusvalvonnalle ilmenee, että päiväkodilta puuttuu rakennuslupa, on selvityksen liitteenä 2.

Mikäli rakennusvalvontaviranomainen havaitsee sen tietoon tulleessa rakennusluvattomassa toimitilassa välittömiä turvallisuusriskejä, ilmoittaa se asiasta Pelastuslaitokselle, joka tutkii tilanteen ja tarvittaessa asettaa tilan käyttökieltoon. Mikäli välittömiä turvallisuusriskejä ei ole, on rakennuspaikan haltijalla (kiinteistön omistaja/haltija) mahdollisuus saattaa asia kuntoon selvityksen liitteessä 2 kuvatun prosessin mukaisesti. Mikäli rakennuslupa-asiaa ei saateta kuntoon, määrää rakennusvalvontaviranomainen tilan käytön viimekädessä lopetettavaksi sakon uhalla.

Tämän selvityksen yhteydessä Helsingin kaupungin Rakennusvalvontapalveluiden tietoon tulleista rakennusluvattomissa päiväkodeissa ei ole ilmennyt välittömiä turvallisuusriskejä.

Yhtään päiväkotitilaa ei ole suljettu Rakennusvalvontapalveluiden viranomaistoimien seurauksena.

4. Prosessit ja toimintatavat

4.1. Yksityisen päiväkodin perustaminen ja valvonta

Yksityistä päiväkotitoimintaa harjoittava palveluntuottaja vastaa aina siitä, että sen tuottama päiväkotitoiminta täyttää päiväkotitoiminnalle asetetut vaatimukset ja siitä, että sen käyttämät tilat ovat asianmukaiset ja tarvittavat luvat ovat kunnossa. Yksityisen palveluntuottajan on nimeävä päiväkodille toiminnasta vastaava johtaja, joka vastaa siitä, että varhaiskasvatuksen järjestämispaikka ja siellä toteutettava varhaiskasvatus täyttävät niille asetetut vaatimukset.

Kunnan tehtävänä on osaltaan valvoa muun muassa alueellaan toimivia yksityisiä päiväkotitoiminnan palveluntuottajia. Kasvatus- ja koulutuslautakunta toimii varhaiskasvatuslain mukaisena Helsingin kaupungin toimielimenä, jonka tehtävänä on valvoa alueellaan toimivia yksityisiä päiväkotipalveluiden tuottajia.

Yksityisen päiväkodin perustamisprosessissa on useita toimijoita, myös Helsingin kaupunkiorganisaation sisällä, joihin yksityisen palveluntuottajan on oltava yhteydessä ennen päiväkotitoiminnan aloittamista. Toimijat ja niiden roolit ovat seuraavat:

Kaupunkiympäristön toimialan Palvelut ja luvat -palvelukokonaisuuden Rakennusvalvontapalvelut (jäljempänä Rakennusvalvontapalvelut)

- Kiinteistön omistaja/haltija, tai saamansa valtuutuksen nojalla yksityinen palveluntuottaja, hakee rakennuslupaa päiväkotirakennuksen rakentamiseen tai olemassa olevan rakennuksen tilan käyttötarkoituksen muutokseen päiväkodiksi Rakennusvalvontapalveluilta.
- Rakennusvalvontapalvelut käsittelee rakennuslupahakemuksen, myöntää (tai hylkää) rakennusluvan ja pitää loppukatselmuksen ennen tilan käyttöönottoa (loppukatselmukspöytäkirja). Mikäli Rakennusvalvontapalvelut hylkää rakennusluvan, luvanhakija voi muuttaa suunnitelmansa rakentamissäännösten mukaiseksi ja hakea uudestaan rakennuslupaa, joka tällöin myönnetään.
- Jos rakennuslupaa ei myönnetä, Rakennusvalvontapalvelut valvoo, että mahdollisesti käynnistetty luvaton päiväkotitoiminta viime kädessä lopetetaan velvoitemenettelyssä, jollei toimintaa muiden viranomaisten toimesta lopeteta ennen sitä.

Kaupunkiympäristön toimialan Palvelut ja luvat –palvelukokonaisuuden Ympäristöpalvelut (jäljempänä Ympäristöpalvelut)

- Palveluntuottaja tekee terveydensuojelulain 13 § mukaisen ilmoituksen Ympäristöpalveluihin, joka rekisteröi ilmoituksen, antaa todistuksen ilmoituksen vastaanottamisesta, käsittelee ilmoituksen ja tekee tarvittaessa tilaan tarkastuksen. Päiväkoteihin tehdään suunnitelmallisia tarkastuksia toiminnan riskiluokituksen mukaisessa aikataulussa. Todistus terveydensuojelulain mukaista toimintaa koskevan ilmoituksen käsittelystä edellytetään varhaiskasvatuslain mukaisen toiminnan aloittamista tai olennaista muuttamista koskevan ilmoituksen liitteeksi.

Kaupunkiympäristön toimialan Pelastuslaitos (jäljempänä Pelastuslaitos)

- Palveluntuottaja on yhteydessä johtavaan palotarkastajaan, joka arvioi tilanteen ja suorittaa tarvittaessa palotarkastuksen. Aluehallintovirasto edellyttää paloviranomaisen lausunnon

varhaiskasvatuslain mukaisen toiminnan aloittamista tai olennaista muuttamista koskevan ilmoituksen liitteeksi.

Kaupunkiympäristön toimialan Palvelut ja luvat –palvelukokonaisuuden Kaupunkiympäristön asukas- ja yrityspalvelut

- Palveluntuottaja esittää suunnitelman päiväkodin ulkoilujärjestelyistä.
- Yksityinen päiväkotitoimi voi hakea oikeutta käyttää kaupungin yleistä rakennettua puistoa tai sen osaa leikkipiha (käyttöoikeussopimus). Yleistä aluetta on myös mahdollista hakea päiväkodin tai vastaavan lisäpihaksi (vuokrasopimus).

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan Varhaiskasvatus ja esiopetus –palvelukokonaisuus (jäljempänä Varhaiskasvatus ja esiopetus)

- Vastaa yksitoimittajan ilmoituksen päiväkotitoiminnan aloittamisesta tai toiminnan olennaisesta muuttamisesta liitteineen
- Tilojen soveltavuuteen liittyvinä liitteinä aluehallintovirasto edellyttää Ympäristöpalveluiden lausuntoa (terveydensuojelulaki), joka käytännössä on syksystä 2018 saakka ollut todistus palveluntuottajan tekemästä ilmoituksesta Ympäristöpalveluihin. Lisäksi aluehallintovirasto edellyttää Pelastuslaitoksen lausunnon (palotarkastuspöytäkirja) ja pelastussuunnitelman.
- Aluehallintovirasto ei ole edellyttänyt rakennuslupa-asiakirjojen toimittamista.
- Antaa ohjausta ja neuvontaa yksityiselle palveluntuottajalle sekä vastaa ja tarkastaa, että palveluntuottaja on toimittanut kaikki aluehallintoviraston edellyttämät asiakirjat rekisteröintiä varten.
- Tekee tarkastuskäynnin päiväkotiin.
- Tarkastuskäynnin jälkeen laatii lausunnon ”Sijaintikunnan lausunto yksityisestä ilmoituksenvaraisesta palvelutoiminnasta”. Kun lausunto on allekirjoitettu, palveluntuottaja on voinut aloittaa toiminnan.
- Toimittaa saamansa päiväkotia koskevat tiedot aluehallintovirastolle yksityisen palveluntuottajan rekisteröimiseksi
- Ohjaa, seuraa ja valvoo toimintaa säännöllisesti vuosikäynneillä, jotka toteuttaa yksityisen varhaiskasvatuksen palveluvastaava.

Aluehallintovirasto

- Rekisteröi yksityisen palveluntuottajan ja sen toimipaikat edellyttäen, että ne täyttävät varhaiskasvatuslaissa säädetyt edellytykset
- Vastaa varhaiskasvatuksen alueellisesta suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta.

Yksityisten päiväkotipalveluiden valvontaprosessi päiväkodin perustamisen yhteydessä on toiminut tarkoitetulla tavalla, mikäli palveluntuottaja on noudattanut ohjeita, huolehtinut kaikkien lain ja määräysten edellyttämien viranomaislupien hankkimisesta, toiminut niissä mahdollisesti saamiensa korjauskehotusten mukaisesti ja tehnyt tarvittavat ilmoitukset. Varhaiskasvatuslain mukaista kunnan valvontatehtävää suoritettaessa on yksityiseltä palveluntuottajalta edellytetty ne asiakirjat, jotka aluehallintovirasto on vaatinut itselleen palveluntuottajan rekisteröintiä varten. Rakennusvalvontaviranomaisen lupa-asiakirjat eivät ole kuuluneet aluehallintoviranomaisen edellyttämiin yksityisen päiväkodin aloittamiseen liittyviin asiakirjoihin. Kaupungin suorittaman yksityisen päiväkodin perustamiseen liittyvässä valvonnan suorittamisessa on luotettu pitkälti palveluntuottajaan, eikä palveluntuottajan ole edellytetty toimittavan esimerkiksi rakennusvalvontaviranomaisen lupa-asiakirjoja päiväkotitoimintakäyttöön suunnitellun toimitilan osalta. Aluehallintoviraston antamasta ohjeistuksesta johtuen toimintatapa on todennäköisesti valtakunnallinen.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on luotettu siihen, että yksityinen palveluntuottaja hoitaa itse rakennusluvan hakemisen ja sen mukaisten toimenpiteiden suorittamisen toimitiloissa ja että rakennusvalvontapalvelut valvoo kyseisen asian. Rakennusvalvontapalvelut ei kuitenkaan saa tietoa esimerkiksi uusista yksityisistä päiväkodeista, ellei palveluntuottaja hae lainkaan rakennuslupaa.

Yksityisen päiväkotitoiminnan käynnistämiseen liittyvää valvontaprosessia ei ole mielletty kokonaisuudeksi. Tiedonkulkua toimijoiden välillä ei myöskään ole varmistettu.

4.2. Kaupungin päiväkotikäyttöön vuokraamat toimitilat

Kaupunkiympäristön toimialan Rakennukset ja yleiset alueet –palvelukokonaisuus (jäljempänä Rya) vuokraa toimitiloja yksityisille palveluntuottajille päiväkotikäyttöön. Yksityisille palveluntuottajille vuokratut tilat ovat joko kaupungin suorassa omistuksessa olevia toimitiloja, kaupungin omistamia osaketoiloja tai tiloja, jotka kaupunki on vuokrannut tytäryhteisöltään tai muulta toimijalta edelleen vuokrattavaksi. Mikäli tila on kaupungin suorassa omistuksessa, toimii Rya yleensä rakennusluvan hakijana vuokralaisen korjaus- tai muutostyön edellyttäessä rakennuslupaa, koska rakennuslupaa voi hakea vain rakennuspaikan hallitsija (kiinteistön omistaja/haltija). Osakeomistuksen perusteella hallitsemisissaan tiloissa Rya voi toimia luvan hakijana rakennuksen omistaman asunto-osakeyhtiön tai kiinteistöosakeyhtiön antaman valtakirjan nojalla.

Ryan vuokratessa toimitilaa yksityiselle päiväkotikäyttöön, käyttää kaupunki säännönmukaisesti vuokrasopimuksissa sopimusehtoa, jonka mukaan vuokralainen huolehtii itse kustannuksellaan huoneiston (huonetilat) sopimuksessa mainitun käyttötarkoituksen mukaiseen kuntoon ja hankkii käyttöön tarvittavat säädösten edellyttämät viranomais- ja muut luvat sekä tekee lain edellyttämät ilmoitukset. Vuokrasopimukseen otetuilla ehdoilla on pyritty varmistamaan, että yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittajat vastaavat toiminnan edellyttämistä luvista.

Yksityistä päiväkotitoimintaa harjoittava palveluntuottaja vastaa aina siitä, että sen tuottama päiväkotitoiminta täyttää sille asetetut vaatimukset, että sen tilat ovat asianmukaiset ja tarvittavat luvat ovat kunnossa.

Prosessia on selkeytetty niin, että jatkossa Varhaiskasvatus ja esiopetus tarkistaa yksityisen palveluntuottajan ilmoituksen päiväkotitoiminnan aloittamisesta vastaanottaessaan, että myös rakennuslupa on kunnossa.

4.3. Kaupungin omat päiväkodit

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on Kaupunkiympäristön toimialan kaupungin sisäisenä vuokralaisena kaupungin omistamissa päiväkotitoimitiloissa. Hallintosäännössä määritellyn työnjaon mukaan Kaupunkiympäristön toimiala vastaa Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle sisäisesti vuokraamiensa toimitilojen rakennusluvanmukaisuudesta. Kaupunki on omien tilojensa osalta velvollinen hakemaan rakennuslupaa samoin edellytyksin kuin muutkin kiinteistöjen omistajat/haltijat.

Nykyorganisaation mukaisessa tilanteessa Rya valmistelee ja hakee tiloihin tarvittavat rakennusluvut ja käyttötarkoituksen muutokset rakennushankkeeseen ryhtyvänä, kun kyseessä on kaupungin omistama rakennus.

Jos tilan omistaja on muu kuin kaupunki, Kaupunkiympäristön toimiala on vuokralainen ulkopuoliseen vuokranantajaan nähden ja se vuokraa tilat edelleen kaupungin sisäisesti Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle. Myös näissä tiloissa Rya on kaupungin sisäisen vastuunjaon perusteella vastuussa rakennuslupahakemusten valmistelemisesta, mutta kiinteistönomistaja/haltija hakee rakennusluvan.

Joissain Helsingin kaupunkikonserniin kuuluvien yhtiöiden omistamissa tiloissa tai ulkopuoliselta vuokratuissa tiloissa on kiinteistönomistaja valtuuttanut valtakirjalla kaupunkiympäristön toimialan hakemaan rakennuslupaa.

Syy sille, että Rya tai aikaisemman kaupunkiorganisaation mukainen vastuutaho ei ole aikanaan hakenut rakennuslupaa joillekin kaupungin omistamissa rakennuksissa sijaitseville päiväkotitiloille, on Ryan mukaan johtunut muun muassa akuutista tilatarpeesta, jossa resurssit on kohdistettu sopivien tilojen löytämiseen ja niissä tarvittavien pienten muutostöiden tekemiseen, jotta kaikille hoitopaikkaa hakeneille lapsille on voitu osoittaa hoitopaikka lain edellyttämässä ajassa. Uusin akuutti tilapula on Ryan mukaan syntynyt siitä syystä, että osallistumisaste varhaiskasvatukseen on noussut muun muassa viisivuotiaiden maksuttomasta esiopetuksesta tehdyn päätöksen seurauksena.

Ryassa on myös ollut käsitys, että akuutissa päivätilatarpeessa tiloja voidaan ottaa varhaiskasvatuksen käyttöön enintään vuodeksi ilman rakennusluvan hakemista. Mikäli tilatarve on ollut alle vuoden mittainen, lupaa ei ole haettu. Akuuteissa tilatarvelanteissa kaupunkiympäristön sekä varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tila-asiantuntijat ovat arvioineet tilojen soveltuvuuden varhaiskasvatuksen käyttöön ko. tiloille asetetuista turvallisuus-, terveellisyys-, esteettömyys- ja toiminnallisuuskäytännöistä.

Määräaikaisten rakennuslupien voimassaolon seurantaan ja uusimiseen ei ole aikanaan ollut laadittua prosessia, eikä siihen ole varattu resursseja. Syksyn 2018 aikana tehtävä on resursoitu ja prosessi laadittu. Myöskään tietojärjestelmät eivät ole tukeneet päiväkotien rakennuslupien valvontaa.

Lisäksi on useita tiloja, joille on myönnetty rakennuslupa, mutta lupamääräyksiä ei ole toteutettu määräajassa, mikä on aiheuttanut rakennusluvan raukeamisen. Ryasta saadun tiedon mukaan nämä ovat useimmiten tiloja, joilla on aluksi ollut määräaikainen rakennuslupa. Kun jatkolupaa ei ole haettu ennen määräajan umpeutumista, lupa on rauennut ja on haettu uusi rakennuslupa. Uusi rakennuslupa on tällöin myönnetty rakennustyön edistymiseen liittyvin määräyksin. Toiminta tilassa on kuitenkin jatkunut ennallaan ja lupamääräysten ehdot esimerkiksi katselmuksista ovat jääneet toteuttamatta.

4.4. Tiedonkulku kaupungin toimijoiden välillä

Lainsäädännöllistä estettä tietojenvaihtoon tai tiedonkulun kehittämiseen kunnan eri viranomaisten välillä ei ole. Ennen tietoa luvattomien päiväkotien olemassaolosta syksyllä 2018 kaupungin eri toimijoiden ja viranomaisten kesken ei ole ollut 1–2 kertaa vuodessa pidettyjä yhteistyöpalavereja lukuun ottamatta juurikaan vuorovaikutusta tai systemaattista tietojenvaihtoa päiväkotitoiminnan aloittamiseen ja siihen vaadittaviin viranomaislupiin liittyen.

5. Toiminnan kehittäminen

5.1. Tehdyt, sovitut ja suunnitellut kehittämistoimenpiteet

Selvityksen yhteydessä ilmenneiden epäkohtien johdosta Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala ja Kaupunkiympäristön toimiala ovat jo yhdessä sopineet useista toimenpiteistä, joilla kehitetään päiväkotien rakennuslupien valvontaan liittyvää prosessia, yhteistyötä ja tiedonkulkua.

Rakennusvalvontapalvelut, Varhaiskasvatus ja esiopetus, Pelastuslaitos ja aluehallintovirasto ovat sopineet yhteistoimintapalaverissaan 20.12.2018 uudesta käytännöstä prosessin parantamiseksi. Uuden käytännön mukaan Varhaiskasvatus ja esiopetus ei lähetä aluehallintovirastolle toiminnan rekisteröimiseksi ilmoitusta ennen kuin palveluntuottaja on toimittanut Varhaiskasvatus ja esiopetukselle myös rakennuslupapäätöksen, vahvistetun pohjapiirustuksen ja rakennusluvasta pidetyn

14.3.2019

loppukatselmuspöytäkirjan. Tarkoituksena on varmistaa, että yksityinen päiväkotiei aloita toimintaa, ellei se ole hakenut tarvittaessa tilan käyttötarkoituksen muutoksen edellyttämää rakennuslupaa ja tila ole saanut käyttöönottohyväksyntää.

Uuden käytännön varmistamiseksi ja palveluntuottajien ohjeistamiseksi kasvatuksen ja koulutuksen toimialan antama "Ohje yksityiselle palveluntuottajalle päiväkodin tai ryhmäperhepäiväkodin perustamiseen" on uusittu. Rakennusvalvontapalvelut on päivittänyt ohjeen rakennuslupan hakemista koskevan osuuden. Myös Ympäristöpalvelut ja Pelastuslaitos ovat päivittäneet ohjetta omalta osaltaan. Päivitetty ohje on otettu käyttöön tammikuussa 2019. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala on järjestänyt helmikuussa 2019 yksityisille palveluntuottajille tilaisuuden, johon myös Rakennusvalvontapalveluiden edustajat osallistuivat. Tilaisuudessa kerrottiin uudesta ohjeistuksesta. Tilaisuuteen osallistuivat lähes kaikki palveluntuottajat.

Varhaiskasvatus ja esiopetus, Ympäristöpalvelut sekä Rakennusvalvontapalvelut tiivistävät yhteistyötään. Ne ovat sopineet, että vuosittain käydään läpi ohjeistus ja yhteydenpito. Epäselvissä tilanteissa ollaan puolin ja toisin välittömästi yhteydessä. Selvitystyön aikana ja yhteydessä on toimijoiden välillä käyty useita keskusteluita. Varhaiskasvatus ja esiopetuksen, Rakennusvalvontapalveluiden, Pelastuslaitoksen, Ympäristöpalveluiden ja aluehallintoviraston seuraava yhteistyökokous on huhtikuussa.

Kaupunkiympäristön toimialalla suunnitellaan useita kehittämistoimenpiteitä. Rya selkeyttää prosessejaan, varmistaa resurssit tilojen käyttötarkoituksimuutosten hoitamiseksi sekä määrittelee vastuut näiden lupien valmisteleminen ja voimaantulon seurannasta. Määräaikaisten lupien valvonnan kehittämiseksi kaupunkiympäristön toimiala on käynnistänyt keskustelut Facta-järjestelmän ylläpitäjän kanssa mahdollisuudesta saada järjestelmästä hälytys ja/tai siirtää tieto kaupungin käyttämään kiinteistötietojärjestelmään, jotta määräaikaisten lupien jatkovalmistelu voitaisiin käynnistää ajoissa. Kaupunkiympäristön toimiala myös määrittelee prosessit ja tiedonhallinnan, jotta tieto kulkee toimialan sisällä muun kuin päiväkotitilan vuokraamisesta varhaiskasvatukseen käyttöön.

Kaupunkiympäristön toimialan sisäisen tiedonkulun kehittämiseksi Rakennusvalvontapalvelu ja Ympäristöpalveluiden ympäristöterveysyksikkö sopivat syksyllä 2018 toimintatavasta, jossa yksityisen palveluntuottajan tehtyä Ympäristöpalveluille päiväkodin toiminnan aloittamisilmoituksen, Ympäristöterveys lähettää tekemänsä päätöksen tiedoksi Rakennusvalvontapalvelulle. Tällöin Rakennusvalvontapalvelu tarkistaa järjestelmistään rakennuslupatilanteen ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin. Toimialan sisällä tullaan käymään läpi Rakennusvalvontapalvelun, Ympäristöpalveluiden ja palotarkastajien vaatimukset varhaiskasvatukseen tiloille.

Rakennuslupahakemusten käsittelyn parantamiseksi on käynnistetty Rakennusvalvontapalvelun yksikköjaon muutos syksyllä 2018. Uuden yksikköjaon on ollut tarkoitus tulla voimaan maaliskuun alusta 2019.

Nykyisten päiväkotien rakennuslupatilannetta on selvitetty ja toimenpiteisiin on ryhdytty sekä Kaupunkiympäristön toimialalla että Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla.

Rakennusvalvontapalvelut on käynyt vuoden 2018 aikana läpi kaikki rakennusvalvontarekisteristä löytyvät vuosien 2016 ja 2017 aikana päättyneet tilapäiset ja määräaikaisten rakennusluvut. Kiinteistöjen haltijoihin on otettu yhteyttä, annettu ohjeistusta uuden luvan hakemisesta ja on ryhdytty tarvittaessa valvontatoimenpiteisiin. Rakennusvalvontapalvelut käy lähikuukausina lävitse vuoden 2018 vastaavat rakennusluvut. Rakennusvalvontapalvelut on laatinut asiakkaille myös palvelunjohtajien päiväkotien rakennuslupahakemusten valmisteluohjeet.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla tullaan käymään kaikkien yksityisten päiväkotien valvontaan liittyvät asiakirjat läpi.

5.2. Kehittämistarpeet

Selvityksen yhteydessä on lisäksi tunnistettu seuraavia toimintojen kehittämistarpeita:

Yksityisten päiväkotien valvonta

Jatkossa kaupungin varhaiskasvatuksen valvontaviranomaisen tulisi järjestää yksityisten päiväkotien valvonta aiempaa johdonmukaisemmin ja tehokkaammin, jotta lain muodollisten vaatimusten täyttymisen lisäksi valvonnan tarkoitus voi toteutua paremmin. Jo tehtyjen ja suunniteltujen kehittämistoimenpiteiden lisäksi olisi syytä vielä kokonaisvaltaisesti arvioida päiväkotien perustamiseen liittyvään prosessiin liittyviä riskejä sekä kehittää riskienhallintaa ja valvontaa yhteistyössä kaupungin eri toimijoiden kesken. Arviointi- ja kehitystyössä Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala sekä Kaupunkiympäristön toimialan tulisi

- varmistaa, että ne ovat tunnistaneet ne prosessit ja toimijat, jotka ovat ja joiden tulee olla mukana päiväkotien perustamisessa ja niiden valvonnassa
- suunnitella ja varmistaa riittävä yhteistyö ja tiedonkulku osapuolten välillä
- kehittää eri tietojärjestelmissä olevien tietojen hyödyntämistä ja raportointia päiväkotien sekä niihin liittyvien lupien ja ilmoitusten valvonnassa (esimerkiksi hälytykset, valvontaraportit ja tietojen ristiintarkistukset).

Varhaiskasvatuslaissa säädettyjen valvontaviranomaisen tehtävien tehokkaan ja toimivan järjestämisen takaamiseksi Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan olisi tarpeellista ryhtyä selvittämään Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen sekä Rakennuspalveluiden viranomaisyhteistyön kehittämisen, kuten tietojenvaihdon ja tietojärjestelmien yhteensopivuuden, muotoja. Kehittämisessä voidaan olla yhteydessä muihin varhaiskasvatuslaissa tarkoitettuihin valvontaviranomaisiin.

Prosessia tulisi kehittää myös asiakasnäkökulmasta. Palveluntuottaja ei saa tällä hetkellä päiväkotia perustaessaan palvelua "yhdelta luukulta", vaan joutuu asioimaan usean kaupungin tahon kanssa tehdessään ilmoituksia ja hankkiessaan lupia. Kaupunkiympäristötoimialan ja Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tulisi selvittää, miten palvelupolkua on mahdollista kehittää yhden luukun periaatteen mukaiseksi.

Lisäksi olisi tarpeellista ryhtyä seuraaviin toimenpiteisiin:

- Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan johto yhdessä Kaupunkiympäristön toimialan johdon kanssa huolehtii, että molempien toimialojen palveluiden roolit ja vastuut yksityisen varhaiskasvatuksen toiminnan, terveellisyden ja turvallisuuden valvonnassa määritellään ja ohjeistetaan (esimerkiksi pelastus- ja terveydensuojeluviranomaisten ehdolliset hyväksynyt päiväkotien perustamisvaiheessa). Toimialojen johdon tulisi huolehtia siitä, että prosessien määrittelyn yhteydessä varmistetaan riittävät resurssit. Toimialojen johdon tulisi varmistaa mm. ohjeiden ja koulutusten avulla, että kaikki asianosaiset tuntevat prosessit sekä omat roolinsa ja vastuunsa.
- Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan johto huolehtii siitä, että toimialalle hankitaan asiakastietojärjestelmä yksityisten päiväkotien perustamisen ja valvonnan tehostamiseksi.
- Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala selvittää mahdollisuutta saada tieto yksityisestä varhaiskasvatuspalvelusta, joka on aloitettu ilman yhteydenottoa kaupunkiin (esimerkiksi Kela-yhteistyön avulla)
- Rakennusvalvontapalvelut varmistaa, että jatkossa se ilmoittaa kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle, mikäli se ryhtyy päiväkotitiloihin liittyviin valvontatoimenpiteisiin.

14.3.2019

- Kaupunkiympäristön toimialan johto varmistaa, että vuokrausprosessia kehitetään siten, että tiloja vuokrattaessa varmistetaan myös, että ko. tilalla on voimassa oleva rakennuslupa kyseiseen käyttötarkoitukseen.

Kaupungin omat päiväkodit

Kaupungin omien päiväkotien osalta olisi tarpeellista ryhtyä seuraaviin toimenpiteisiin:

- Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala ja Kaupunkiympäristön toimiala tunnistavat ne prosessit ja toimijat, jotka ovat mukana päiväkotien perustamiseen liittyvässä prosessissa.
- Kaupunkiympäristön toimialan johto huolehtii, että toimiala selkeyttää toimintatapoja ja laatii puuttuvat prosessikuvaukset, varmistaa resurssit tilojen käyttötarkoituksuuuutoslupien hoitamiseksi sekä määrittelee vastuut näiden lupien valmisteleemisesta ja voimassaolon seurannasta.
- Kaupunkiympäristön toimialan johto varmistaa resurssit tilojen käyttötarkoituksuuuutoslupien hoitamiseksi ja huolehtii vastuiden määrittelemisestä lupien valmisteleemisesta ja voimassaolon seurannasta.
- Kaupunkiympäristön toimiala määrittelee prosessit ja tiedonhallinnan, jotta tieto kulkee toimialan sisällä muun kuin päiväkotitilan vuokraamisesta varhaiskasvatuksen käyttöön.
- Kasvatuksen ja koulutuksen sekä Kaupunkiympäristön toimialalla käydään läpi Rakennusvalvontapalveluiden, Ympäristöpalveluiden ja Pelastuslaitoksen vaatimukset varhaiskasvatuksen tiloille.
- Kaupunkiympäristön toimialan johto varmistaa, että vuokrausprosessia kehitetään siten, että tiloja vuokrattaessa varmistetaan myös, että ko. tilalla on voimassa oleva rakennuslupa kyseiseen käyttötarkoitukseen.

Niin yksityisten päiväkotien valvonnan kuin kaupungin omien päiväkotien osalta sekä Kasvatuksen ja koulutuksen kuin Kaupunkiympäristön toimialan johdon tulisi varmistaa omalta osaltaan, että myös työohjeet ovat ajan tasalla ja että kaikki asianosaiset tuntevat uudet käytännöt ja ohjeet.

6. Esitutkintapyyntö

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen on rakennustyön keskeyttämistä taikka uhkasakon tai teettämisuhan käyttämistä edellyttävän teon tai laiminlyönnin todettuaan ilmoitettava asiasta poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa tai laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä, eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista.

Helsingin kaupungin puolesta toimivalta tehdä esitutkintapyyntö maankäyttö- ja rakennuslain säännösten rikkomisen johdosta on kaupungin rakennusvalvontaviranomaisella. Valmistelut esitutkintapyyntöön tekemiseksi ovat käynnissä Ankkalammen osalta. Kaupungin oman toiminnan osalta on käynnissä sisäinen tarkastus. Tarkastuksen valmistuttua Rakennusvalvontapalvelut arvioi samojen kriteereiden mukaisesti esitutkintapyyntöön tekemistä sekä muiden yksityisten toimijoiden kuin kaupunginkin osalta.

- LIITTEET
1. Yhteenvetotaulukko päiväkotitilojen rakennuslupatilanteesta
 2. Prosessikaavio rakennuslupa-asian käsittelystä