

Jarno Parviainen

Rakennusvalvonnan alueellistaminen

Arvio hyödyistä ja haitoista

Kuntaliiton
VERKKOJULKAISU

 Kuntaliitto
Kommunförbundet

TEKIJÄ
Jarno Parviainen

ISBN 978-952-293-267-9 (pdf)
© Suomen Kuntaliitto
Helsinki 2015

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14, 00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711
Faksi 09 771 2291
www.kunnat.net



Sisältö

1	Esipuhe	4
	Förord	5
2	Selvityksen menetelmät ja aineisto	6
3	Alueellistamisen taustalla vaikuttavat tekijät	8
4	Alueellistamisen yleisesti todennetut hyödyt, haitat ja riskit	10
4.1	Kunnallisten toimintojen alueellistaminen ja kunnallisen itsehallinnon toteutumisen.....	11
5	Kunnallisten toimien alueellistamisista saadut kokemukset ja valtion aluehallintouudistus	14
5.1	Palo- ja pelastustoimi.....	15
5.2	Ympäristöterveydenhuolto.....	16
5.3	Ympäristönsuojelu.....	18
5.4	Valtion aluehallinnossa tapahtuneet muutokset.....	19
6	Erilaistuva aluekehitys ja rakenneuudistukset asettavat haasteita alueellisen rakennusvalvonnan organisoinnille	21
6.1	Rakenneuudistukset.....	24
7	Alueellisen rakennusvalvontayksikön vaikutukset	25
7.1	Alueellisen rakennusvalvonnan hyödyt liittyvät mittakaavaetuihin, haitat moninaisempia.....	25
7.2	Osa alueellisen rakennusvalvonnan tavoitteista ristiriitaisia.....	26
7.3	Rakennusvalvonnan muiden tehtävien hoidon järjestäminen.....	28
7.4	Tietojärjestelmien yhteensovittaminen ei tapahdu hetkessä.....	31
7.5	Rakennusvalvonnan maksuilla katetaan suurin osa menoista.....	33
7.6	Rakennusvalvonnan alueellistamisen aikataulu ei mahdollista riittävää valmistelua kunnissa.....	34
8	Alueellinen rakennusvalvonta vaikuttaa yhteistyön järjestämiseen kunnissa	37
8.1	Alueellinen rakennusvalvonta vaikuttaa kunnan kokonaisuuden hallintaan ja yhteistyötä edellyttäviin palveluprosesseihin.....	37
8.2	Rakennusvalvonnan ja kaavoituksen suhde halutaan pitää tiiviinä.....	41
8.3	Rakennusvalvontaa pidetään tärkeänä osana kunnan palveluprosessia.....	43
9	Johtopäätökset	
	Rakennusvalvonnan alueellistaminen vaikuttaa kunnan toimintaan ja itsehallintoon monella tavalla	46
	Slutledningar:	
	en regionalisering av byggnadstillsynen påverkar kommunens verksamhet och självstyrelse på många sätt	50
	Lähdeluettelo	54
	Liite 1. Haastattelurungot	57

1 Esipuhe

Pitkään jatkunut alan toimijoiden keskustelu alueellisesta rakennusvalvonnasta kulminoitui, kun Kataisen hallitus päätti rakennepoliittisen ohjelman täytäntöönpanosta vuonna 2013. Päätöksen mukaan rakennusvalvonnat kootaan suuremmiksi ylikunnallisiksi yksiköiksi osaamisen vahvistamiseksi ja yhtenäisten toimintatapojen saavuttamiseksi. Lisäksi yhtenä keskeisenä tavoitteena on kattaa rakennusvalvonnan menot täysimääräisesti lupamaksuilla. Tältä pohjalta ympäristöministeriö käynnisti alkuvuodesta 2014 selvitystyön uusimuotoisesta rakennusvalvontatoimesta.

Rakennusvalvonnan järjestäminen kuuluu kunnille ja kunnat ovat itsehallintonsa nojalla järjestäneet viranomaispalvelut ja resursoineet ne paikallisista oloista ja omista tarpeista lähtien lainsäädännön mahdollistamalla tavalla. Tästä johtuen rakennusvalvonnan resurssit ja toimintatavat vaihtelevat eri puolilla Suomea. Toimintatapojen erilaisuuteen vaikuttaa myös rakennusvalvontaa koskeva joustava lainsäädäntö. Virkamiestasolla onkin eri puolella Suomea paljon rakennustarkastajien vapaaehtoista yhteistyötä, jolla on pyritty seudun tulkintojen ja käytäntöjen yhdenmukaistamiseen. Vapaaehtoinen kuntien välinen yhteistyö on edennyt hitaasti. Omaa rakennustarkastajaa on kunnissa pidetty tärkeänä.

Rakennusvalvonta ja rakennustarkastaja ovat osa kunnan hallintoa ja rakennusvalvonnalla on toiminnallisesti kiinteä yhteys niin maankäyttöön, ympäristönsuojeluun kuin kunnan tekniseen sektoriin laajemminkin. Tämän vuoksi rakennusvalvonnan organisaatoratkaisut vaikuttavat kunnan muuhun toimintaan ja niiden järjestämiseen. Tulevien ratkaisujen pohjaksi on tärkeää saada tietoa rakennusvalvonnan organisaatoratkaisujen vaikutuksista kuntien toimintaan, pelkästään rakennusvalvonnan näkökulmasta tehdyt arviot eivät vielä ole riittäviä. Tästä syystä Suomen Kuntaliitto piti välttämättömänä käynnistää vuonna 2013 projektin, jolla rakennusvalvonnan organisointia koskevaan päätöksentekoon tuodaan uutta näkökulmaa ja tietoa vaikutuksista.

Kuntaliiton projekti koostui kahdesta osasta. Ensimmäisessä vaiheessa tehtiin kuntien rakennustarkastajille laaja kysely, jonka tulokset on raportoitu ja julkaistu erikseen Kuntaliiton verkkosivuilla. Toisessa vaiheessa asiaa lähestyttiin tarkemmin kunnan muiden sektoreiden näkökulmasta muun muassa ryhmähaastattelujen kautta.

Selvityksen on laatinut projektitutkija HM Jarno Parviainen. Laatimistyötä ohjasi projektin ohjausryhmä, johon kuului kaupunkitutkimuspäällikkö Kauko Aronen, vt. johtaja Ritva Laine ja erityisasiantuntija Tarja Hartikainen Kuntaliitosta sekä ympäristöneuvos Antti Irtala ympäristöministeriöstä. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi johtava lakimies Ulla Hurmeranta Kuntaliitosta. Projekti on saanut ympäristöministeriön rahoitusta.

Vaikka selvityksellä pyritäänkin ensisijassa vaikuttamaan rakennusvalvontaa koskeviin mahdollisiin lainsäädäntöratkaisuihin, on se käyttökelpoinen myös kunnille niiden pohtiesaa rakennusvalvonnan ja muun hallintonsa kehittämistä ja niitä koskevia ratkaisuja.

Helmikuussa 2015

Ulla Hurmeranta

Förord

Den diskussion om en regional byggnadstillsyn som länge förts mellan aktörerna i sektorn nådde sin kulmen då Katainens regering 2013 fattade beslut om genomförandet av det strukturpolitiska programmet. Enligt beslutet ska byggnadstillsynen sammanföras till större enheter som verkar över kommungränserna. Syftet är att stärka kunnandet och skapa enhetliga arbetsformer. Ett viktigt mål är dessutom att utgifterna inom byggnadstillsynen ska kunna täckas till fullt belopp genom tillståndsavgifter. Med detta som utgångspunkt inledde Miljöministeriet en utredning i början av 2014 om en ny modell för byggnadstillsynen.

Organiseringen av byggnadstillsynen är kommunernas uppgift. Kommunerna har med stöd av självstyrelsen organiserat myndighetstjänsterna och fördelat resurserna inom ramen för lagstiftningen utgående från de lokala förhållandena och de egna behoven. Därför varierar byggnadstillsynens resurser och arbetssätt på olika håll i landet. En orsak är också den flexibla lagstiftningen i fråga om byggnadstillsynen. De kommunala tjänstemännen har samarbetat i regionerna i syfte att förenhetliga praxis och tolkningar. Det frivilliga samarbetet mellan kommunerna har dock framskridit långsamt. Kommunerna har ansett det viktigt att de har en egen byggnadsinspektör.

Byggnadstillsynen och byggnadsinspektören ingår i kommunalförvaltningen. Funktionellt sett har byggnadstillsynen en nära koppling till markanvändningen, miljövården och kommunens tekniska sektor. Därför inverkar byggnadstillsynens organisationslösningar på kommunens övriga verksamheter och organiseringen av dem. Som grund för framtida lösningar är det viktigt att få information om lösningarnas konsekvenserna för kommunernas verksamhet. Bedömningar endast ur byggnadstillsynens perspektiv är inte tillräckliga. Av denna orsak ansåg Finlands Kommunförbund det nödvändigt att inleda ett projekt 2013 som tillför beslutsfattandet om organiseringen av byggnadstillsynen nya perspektiv och fakta om konsekvenser.

Kommunförbundets projekt bestod av två delar. I det första skedet skickades en omfattande enkät till kommunernas byggnadsinspektörer. En rapport över enkätresultaten finns på Kommunförbundets webbplats. I det andra skedet närmade man sig frågan ur de andra sektorernas perspektiv bland annat genom gruppintervjuer.

Rapporten har sammanställts av projektforskaren, förvaltningsmagister Jarno Parviainen. Beredningsarbetet styrdes av projektets styrgrupp i vilken ingick stadsforskningschefen Kauko Aronen, tf. direktör Ritva Laine och sakkunniga Tarja Hartikainen från Kommunförbundet samt miljørådet Antti Irjala från Miljöministeriet. Ledande juristen Ulla Hurmeranta från Kommunförbundet var ordförande för styrgruppen. Projektet har fått finansiering från Miljöministeriet.

Trots att syftet med utredningen i första hand är att påverka eventuella lagstiftningsbeslut inom byggnadstillsynen, kan den också användas av kommunerna i utvecklingen av byggnadstillsynen och övrig förvaltning.

Februari 2015

Ulla Hurmeranta

2 Selvityksen menetelmät ja aineisto

Kunta on kokonaisuus, jonka tehtävänä on yleisesti edistää asukkaidensa hyvinvointia. Tämän selvityksen keskeisin tavoite on tarkastella rakennusvalvonnan alueellistamisen vaikutuksia kunnan muun toiminnan järjestämiseen. Selvityksen pääkysymys kuuluu, onko rakennusvalvonnan alueellistaminen kunnan yleisen edun näkökulmasta hyödyllinen muutos nykyiseen pääosin yksittäisten kuntien varaan perustuvaan rakennusvalvontaan verrattuna. Kysymykseen vastaaminen edellyttää pohdintaa siitä, voiko rakennusvalvonnan alueellistaminen olla kunnan koko toiminnan kannalta haitallista, vaikka se olisi hyödyksi rakennusvalvonnalle, ja miten alueellisen rakennusvalvonnan hyötyjä ja haittoja voidaan verrata. Lisäksi tarkasteltavana on, miten rakennusvalvonta kannattaisi organisoida koko kunnan etu ja kuntakentän heterogeenisuus huomioon ottaen, jos alueelliset rakennusvalvontayksiköt muodostetaan lakiin perustuen.

Edellä mainittuja teemoja lähestytään viiden tarkemman tutkimuskysymyksen kautta.

1. Voidaanko palo- ja pelastustoimen sekä ympäristöterveydenhuollon alueellistamisesta saatuja kokemuksia ja niiden alueellistamisen taustalla olleita tuottavuustavoitteita ja palvelunäkökulmia soveltaa rakennusvalvonnan alueellistamiseen?
2. Eroaako rakennusvalvonta kunnan näkökulmasta toimialana jotenkin merkittävästi ympäristöterveydenhuollosta ja palo- ja pelastustoimesta?
3. Millaisia vaikutuksia rakennusvalvonnan alueellistamisella on kunnan muun toiminnan, erityisesti maankäytön suunnittelun tarkoituksenmukaiseen hoitamiseen?
4. Mikä on rakennusvalvonnan merkitys kunnan tekniselle osaamiskokonaisuudelle?
5. Miten turvataan erityisesti rakennusvalvonnan ja kaavoituksen sekä muiden toimialojen kuten ympäristönsuojelun yhteistyö, jos siirrytään alueellisiin rakennusvalvontayksiköihin?

Selvitys perustuu erilaisiin kirjallisuuslähteisiin ja empiiriseen aineistoon, joka koostuu hankkeen aikana tehdyistä ryhmä- ja yksilöhaastattelusta. Ryhmähaastatteluiden tarkoituksena oli saada laaja-alainen kunnan toimijajoukko keskustelemaan rakennusvalvonnan alueellistamisesta ja sen vaikutuksista kunnan toimintaan. Tällä metodilla on pyritty kunnan yleisen edun näkökulman esiin tuontiin haastatteluprosessissa sen sijaan, että olisi haastateltu yksilöhaastatteluun jonkin tietyn toimialan edustajaa. Haastatellut henkilöt edustavat kunnan eri toimialoja tai muita kuntaperusteisia yhteisöjä kuten kuntien yhteistoiminta-alueita ja maakuntaliittoja.

Ryhmähaastattelussa on ollut mukana rakennustarkastajia, kunnanjohtajia, kaavoittajia, ympäristönsuojelun edustajia, maankäytön suunnittelijoita, paikkatietoinsinöörejä, teknisiä johtajia, lakimiehiä ja ympäristöterveydenhuollon edustajia. Haastateltavia henkilöitä haettaessa on pyritty valitsemaan myös sellaisia kuntien edustajia, joilla on kokemusta erilaisesta yhteistoiminnasta joko omalla toimialalla tai siten, että oma toimiala tekee yhteistyötä jonkin alueellisen yksikön kanssa. Tällä on tarkoituksellisesti pyritty saamaan esille alueellisten yksiköiden yhteistyöhön liittyviä ilmiöitä.

Haastatteluja on tehty toiminnallisesti erilaisilla alueilla ympäri Suomea, jotta alueiden erityispiirteitä ja tarpeita saadaan esille päätöksentekoa varten. Kaikilla valituilla alueilla oli jokin oma teemansa yleisten kysymysten lisäksi. Lahden seudulla teemana oli pelkästään tietojärjestelmiin liittyvät kysymykset.

- Joensuu ja Pielisen Karjala (Kuntaliitokset & pitkät välimatkat)
- Oulun seutu (Kuntaliitokset ja Oulun-malli)
- Mikkelin seutu (Yksi selvä keskuskaupunki & loma-asuntorakentaminen)
- Uusimaa (Suomen voimakkaimmin kasvava alue)
- Tampereen seutu (Vahvat kehyskunnat & kasvualue)
- Lahden seutu (Seudullinen paikkatieto)

Lisäksi eräiden keskisuurten kaupunkien kaavoittajia on erikseen haastateltu puhelimitse kaavoituksen ja rakennusvalvonnan suhteen selvittämiseksi, koska se nousi tutkimusprosessin aikana esiin todennäköisimpänä alueellisen rakennusvalvonnan ongelmakohtana. Myös Kuntaliiton asiantuntijoita on haastateltu selvitystä varten. Yhteensä haastatteluihin osallistui noin 60 asiantuntijaa.

Haastatteluaineiston lisäksi käytössä ovat olleet keväällä 2014 rakennustarkastajille osoitetun kyselyn tulokset rakennusvalvonnan alueellistamisesta. Kyselyn tulokset ovat ohjanneet osaltaan selvityksen kysymyksenasettelua nostamalla esiin alueellistamiseen liittyviä ilmiöitä. Tämä tutkimus on siten jatkumoa kyselyn tuloksien tulkinnalle. Kunnat ovat myös lähettäneet palautetta asiaan liittyen. Tausta-aineistona on ollut myös muutamia kuntakohtaisia selvityksiä alueellisista rakennusvalvonnoista, joita on tehty keväällä ja syksyllä 2014 osana rakennustarkastajien koulutusohjelmaa Aalto-yliopistossa.

Ryhmähaastattelut nauhoitettiin ja kolme henkilöä teki keskusteluista omat muistiinpanot. Jokaisesta ryhmähaastattelusta pidettiin palaveri, jossa muistiinpanoja vertailtiin ja niistä koostettiin keskeiset havainnot. Epäselvät tapaukset tarkistettiin tallenteesta. Kun koko aineisto oli koossa, se käytiin läpi vielä kertaalleen muistiinpanojen ja ryhmähaastattelusta tehtyjen muistioiden pohjalta. Tässä prosessissa suodattuneet näkökulmat ovat tutkimuksen keskeisin aineisto. Selvityksessä käytetään suoria lainauksia haastatteluaineistosta keskeisimpien ilmiöiden esiin tuomiseksi. Haastateltujen henkilöiden kanssa on sovittu, että lainauksia voi käyttää ilman tunnustetietoja. Tämä lisäksi joitain asiakysymyksiä on nostettu tietoisesti esiin, enemmän kuin aineisto antaisi välttämältä aihetta, koska kokemuksen kautta tiedetään niiden olevan tärkeitä. Tällaisia asioita ovat muun muassa tietojärjestelmien yhteensovittamiseen liittyvät näkökulmat.

Rakennusvalvonnan alueellistamisen arvioinnista tekee poikkeuksellisen haastavaa yhtä aikaa käynnissä olevat paljon laajemmat kuntien ja koko suomalaisen yhteiskunnan toimintaa määrittelevät muutokset, joihin liittyy selvityksen teon aikana suuria epävarmuuksia. Julkisen talouden kestävyysvaje on ohjannut etsimään keinoja tuottavuuden parantamiseksi ehkäpä toisinaan hiukan yksiselitteisestikin pelkästään toimintojen keskittämistä ja mitta-kaavaetujen kasvattamisesta, vaikka palvelujen optimikoko vaihtelee eri toimintojen välillä (esim. EVA 2014). Keskittämiseen ohjaava yhteiskunnallinen tendenssi näyttää vaikuttavan myös rakennusvalvonnan alueellistamisen taustalla toisinaan melko kriittittömänä pyrkimyksenä.

3 Alueellistamisen taustalla vaikuttavat tekijät

Julkisen vallan toimien alueellistaminen voidaan nähdä vastailmiönä muutoksille toimintaympäristössä sekä pyrkimyksenä vastata kasvaneisiin sekä sisällöltään vaativammaksi muuttuneisiin tehtäviin olemassa olevilla resursseilla. Yli puolen vuosikymmenen ajan jatkunut julkisten tehtävien rahoituspohjan heikentyminen sekä vaimeaa kasvua lupailevat arviot tulevasta taloudellisesta kehityksestä, ovat jo ohjanneet lisäämään toiminnan tehokkuutta. Tuottavuustavoitteet ovat haastavia, koska kuntien tehtävien määrä on edelleen lisääntynyt ja rahoitusperiaate ei ole aina toteutunut. Olemassa olevien tehtävien karsinta on osoittautunut haastavaksi. Yhtenä vastauksena tuottavuuden parantamiseksi edelleen on koettu toimintojen keskittäminen nykyistä suurempiin yksiköihin, eli toimintojen alueellistaminen.

Perusteluna jonkin toiminnan alueellistamisella on usein se, että yksittäisen tehtävänalan sisältö on voinut muuttua siten, että alkuperäinen resursointi ei enää riitä tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Jos resursointia ei ole mahdollista parantaa, mikä on usein realistinen olettaus, on luontevaa kehittää yhteistyötä vastaavia tehtäviä hoitavien toimijoiden kanssa.

Alueellistamista voidaan lähestyä myös siitä näkökulmasta, että hallinnolliset rajat asetetaan vastaamaan tapahtuneita muutoksia toimintaympäristössä. Hallinnollisten rajojen madaltamisella ja poistamisella pyritään tehokkaaseen toiminnan järjestämiseen, joka perustuu toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin. Seutuistuminen on ollut eräs voimakkaasti aluerakennetta muokannut ilmiö viime vuosikymmeninä. Kaupunkiseuduilla hallinnolliset rajat asettavat omat haasteensa yhteistyölle. Monia asioita, kuten maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista, on kuitenkin perusteltua tarkastella kaupunkiseuduilla alueellisesti, koska alue on selvästi dynaaminen, keskinäisriippuvainen ja muista alueista erottuva kokonaisuutensa. Myös yhteiskunnassa yleisesti linjattujen tavoitteiden saavuttaminen esimerkiksi ilmastotavoitteissa edellyttää käytännössä alueellista yhteistyötä. Kaupunkiseutujen kuntaliitospaukset voidaan käsittää eräällä tapaa toimintojen alueellistamiseksi, kun hallinnolliset rajat asetetaan vastaamaan toiminnallista aluetta eli keräämällä ja kohdentamalla resurssit alueella yhteisesti.

Alueellistaminen on nähty hallinnon tutkimuksessa myös laajempänä ilmiönä, jolla on pyrityt vastaamaan julkisen vallan taholta globalisaatiokehitykseen, toimintaympäristön monimutkaistumiseen ja erityisesti valtion roolin uudelleen määrittelyyn. Alueellistaminen on liitetty myös hallinnan käsitteeseen, jolla tarkoitetaan siirtymistä perinteisestä usein valtiojohtoisesta hallinnosta verkostomaiseen hallintaan, jossa eri toimijoiden välinen yhteistyö korostuu. Alueellistaminen on siten hallinnan maantieteellinen ulottuvuus, jonka tarkoituksena on saavuttaa myönteistä alueellista kehitystä kokoamalla yhteen olemassa olevia, mutta hajautuneita voimavaroja ja suuntaamalla niitä yhdessä sovittuihin ja mielekkääksi kohdatuihin kehittämiskohteisiin. (Häkli et al. 2009: 130–133.)

Alueellistamista voidaan lähestyä siis ainakin seuraavasta kolmesta eri lähtökohdasta.

1. Alueellistaminen siten, että saavutetaan suurempia yksiköitä. (mittakaavaetuja)
2. Alueellistaminen siten, että hallinnolliset rajat asetetaan vastaamaan toiminnallista ympäristöä.
3. Alueellistaminen laajempaan toimintatapojen muutoksena, jolla pyritään vastaamaan niin julkisen talouden kuin toimintaympäristön asettamiin haasteisiin, joihin perinteiset hallintorakenteet eivät pysty vastaamaan.

Rakennusvalvonnan alueellistamisessa tarkoituksena on sekä saavuttaa mittakaavaetuja että yhtenäistää tulkintoja alueilla. Kataisen rakennepoliittisessa ohjelmassa 2013 todetaan, että rakennusvalvontatoimen asiantuntemusta ja yhtenäistä toimintatapaa vahvistetaan. Myös julkisen talouden kestävyysvajeen kattamisen tärkeys edellyttää rakennepoliittisen ohjelman tehokasta ja viivytyksetöntä täytäntöönpanoa. (Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi 2015). Tämä tarkoittaa käytännössä alueellisten rakennusvalvontatoimijoiden muodostamista, joten on selvintä puhua alueellisista rakennusvalvonnoista. Peruskunnasta erillään omalla maantieteellisellä alueella operoivan yksikön haitat ja ongelmakohdat jäisivät myös käsittelemättä, jos suurempien yksiköiden alueulottuvuus jäisi huomiotta. Rakennusvalvonnan alueellistamisessa mahdolliset kuntalain tarkoittamat yhteistyömuodot ovat joko kuntayhtymä tai isäntäkuntamalli.

4 Alueellistamisen yleisesti todennetut hyödyt, haitat ja riskit

Jonkin toiminnon alueellistamisella, kuten kaikilla toiminnan organisoinnin muutoksilla, on todennettavia hyötyjä ja haittoja verrattuna aiempaan asiantilaan. Hyötyjen ja haittojen arvioiminen kokonaisuutena on osin hankalaa ja keskinäinen vertailu osittain mahdotonta, koska kyse on myös arvovalinnoista. Alueellistamisen hyötyjen ja haittojen tarkastelulle on ollut toisinaan tyypillistä, että niissä keskitytään lähinnä sektorikohtaiseen ja kustannuspainotteiseen tarkasteluun. Tällöin alueellistaminen vaikuttaa usein rationaaliselta. Tämä johtunee osaltaan siitä, että alueellistamisen hyödyt realisoituvat sektorikohtaisesti ja mitattavissa olevalla tavalla. Alueellistamisen usein välilliset haitat ja negatiiviset ulkoisvaikutukset ovat hankalemmin havaittavia ja voivat jäädä ilman riittävää tarkastelua. Kaikilla kunnan toimialoilla ei ole merkittäviä kytkentöjä kunnan muuhun toimintaan, jolloin myöskään alueellistamisen haitat esimerkiksi yhteistyön järjestämiseen kunnan muihin toimialoihin liittyen eivät muodostu merkittäviksi.

Kunnallisten toimintojen alueellistamisen hyötyjen ja haittojen lopullinen arviointi liittyy pitkälti siihen, minkälaisia painotuksia niille annetaan ja minkälaisen roolin välillisten vaikutusten arviointi saa. Kunnat arvioivat alueellistamisen hyödyt ja haitat omista paikallisiin olosuhteisiin muovautuneista rakenteistaan ja paikallisyhteisön tahtoa ilmaisevista strategisista lähtökohdistaan käsin.

Seuraavassa esitellään yleisellä tasolla tunnistettuja alueellistamisen hyötyjä ja haittoja perustuen aikaisempiin selvityksiin rakennusvalvonnan alueellistamisesta sekä kunnan muiden toimintojen alueellistamisesta saatuihin kokemuksiin (Esim. Aronen 2013, Axelsson 2008, Hytönen 2008 ja Nurminen et al. 2014) Kunnallisten toimintojen tarkempia toimialakohtaisia kokemuksia alueellistamisen hyödyistä ja haitoista käsitellään luvussa 5. Hyötyjen ja haittojen esittelyssä on pysyttävä ideaalitason tarkastelussa, jossa ei voida täysin huomioida kuntatason paikallisia arvotuksia ja alueiden erilaisuutta. Toisaalta yleisen tason tarkastelu osoittaa, että alueellistamiseen liittyvät hyödyt, haitat ja riskit ovat pitkälti samoja alueellistettavasta toimialasta riippumatta.

Alueellistamisen yleiset hyödyt:

- Suuremmissa yksiköissä erikoistuminen on mahdollista.
- Suurissa yksiköissä on tarjolla kollegiaalista tukea ja neuvontaa.
- Suuret yksiköt pystyvät tarjoamaan palveluitaan tasaisesti sairaslomista, vuosilomista ja henkilöstön muualle siirtymisestä huolimatta.
- Suurissa yksiköissä osaamista voidaan siirtää uusille työntekijöille suunnitelmallisesti.
- Kehitystyön edellytykset kasvavat toimintayksikössä.
- Resurssija pystytään käyttämään tehokkaasti ilman hallinnollisia raja-aitoja. (huom. sektorin sisällä)
- Hankinnat ja tukipalvelut voidaan hoitaa keskitetysti ja siten kustannustehokkaammin.
- Parantaa asiakkaiden tasa-arvoisuutta.
- Viranomaisen riippumattomuus lisääntyy.

Alueellistamisen yleiset haitat ja riskit:

- Paikallistuntemus ja paikallisen kehittämisen intressi voi heikentyä.
- Alueellinen yksikkö voi jäädä vieraaksi kansalaisille.
- Alueellinen yksikkö saattaa ryhtyä suorittamaan liiaksi omaa professionaalista agendaansa.
- Alueellinen yksikkö voi vieraantua ja erkaantua yhteistyössä liian kauaksi muista toimijoista.
- Sektorien välille voi muodostua ylimääräistä muodollisuutta ja byrokratiaa.
- Toiminnan läpinäkyvyys voi heikentyä.
- Demokratiaperiaate ja läheisyysperiaate toteutuvat vain osittain.
- Palvelut keskittyvät.
- Saattaa vähentää mahdollisuuksia huomioida paikalliset olosuhteet
- Vahva alueellinen yksikkö voi osoittautua hankalaksi ohjata.

Yksinkertaistettu tarkastelu alueellistamisen hyödyistä, haitoista ja riskeistä osoittaa, kuinka haasteellisesta prosessista alueellistamisessa on lopulta kyse. Hyödyt ja haitat ovat osin ristiriitaisia ja sama peruste voidaan vain hiukan eri painotuksella laskea joko hyödyksi tai haitaksi. Osaa hyödyistä on mahdotonta saavuttaa ilman joitain siitä syntyviä haittoja. Alueellistamisen hyödyt, haitat ja riskit realisoituvat kunnittain eri tavoin ja niille annetaan paikallisesti poikkeavia merkityksiä. Tämän vuoksi kuntien tulisi saada itse olla määrittelemässä alueellistamisen kriteerejä.

Alueellistamisprosessin onnistumisen määrittelee lopulta työn sisällön organisoinnissa tehdyt ratkaisut ja työnjohdolliset tekijät. Onnistunut alueellistamisprosessi edellyttää kattavaa valmistelua ja keskinäisen luottamuksen luomista toimijoiden välille. Onnistumisen edellytyksenä ovat myös tietojärjestelmien yhteensovittaminen ja laadukas henkilöstöjohtaminen. Lainsäädännöltä edellytetään selvää tehtävien määrittelyä.

Alueellistaminen ei automaattisesti lisää työn tuottavuutta vaan luo pohjan tälle. Alueellinen yksikkö voidaan säilyttää läpinäkyvänä ja pitää se lähellä peruskunnan toimintaa, jos näihin tavoitteisiin sitoudutaan yhteisesti alueella.

4.1 Kunnallisten toimintojen alueellistaminen ja kunnallisen itsehallinnon toteutuminen

Kunnallistieteellisessä keskustelussa on todettu, että alueellisiin välillisesti kunnallisen itsehallinnon varassa toimiviin yksiköihin liittyy useita ongelmia ja haasteita kunnallisen itsehallinnon turvaamisen näkökulmasta. Vaikka alueelliset yksiköt nojautuvat kuntiin, saattaa niistä muodostua omaehtoisia, teknokraattisia ja kunnan muusta päätöksenteosta irrallisia toimijoita. Toisaalta viranomaistoiminnoissa edellytetään riippumatonta lain tulkintaa. Toimintojen hajautuminen useisiin alueellisiin usein sektorikohtaisiin yksiköihin ja palveluiden sekä päätöksenteon etäännyminen peruskunnasta vähentää päätöksenteon ja hallinnon läpinäkyvyyttä ja siten mahdollisuuksia arvioida sitä. Päätöksenteon hämärtyminen ja irtaantuminen paikallisyhteisöstä on uhkatekijä koko kunnallisen itsehallinnon toteutumiselle. (Haveri & Airaksinen 2011, Kunnat turbulenssissa – Millainen on tulevaisuuden kunta? 2014.)

Läheisyysperiaatteen mukaan julkisen vallan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä kansalaisia ja vain sellaiset päätökset viedä ylemmälle tasolle, joita ei ole mahdollista hoitaa paikallisesti. Demokratiaperiaatteen mukaan valta kunnassa kuuluu valtuustolle. Käy-

tännössä valtuuston valta kuitenkin usein heikkenee alueellisten yksiköiden myötä. (Ryy-nänen & Uoti 2009.) Ääritapauksessa alueellisista toimijoista voi muodostua omaehtoisia ja tehottomia kuntien strategioista ja siten kuntalaisten tahdosta irrallisia hallintoyksiköitä. Erityisesti kuntayhtymät on tunnistettu hankaliksi demokratian toteutumisen ja kunnanvaltuuston roolin näkökulmasta (EVA 2014).

Jos alueellistamista tarkasteltaisiin sektorikohtaisesti yhden toimialan näkökulmasta, kunnallista itsehallintoa vaarantavat tekijät näyttäytyvät kohtuullisina. Vielä muutaman toimialan alueellistamien ei vaarana kunnan itsehallintoa. Kunnan toimialat poikkeavat myös toisistaan; palo- ja pelastustoimen sekä ympäristöterveydenhuollon alueellistamiset toteutuivat lopulta suhteellisen kivuttomasti siitä syystä, että resurssien ja tehtävien epätasa-painosta vallitsi laaja yksimielisyys eivätkä tehtävät kuuluneet strategisessa mielessä kunnan ydintehtäviin (Nurminen et al. 2014).



Kuva 1. Lähde: VM kunta- ja aluehallinto-osasto.

Kun alueellistamista lähestytään laajempaa koko yhteiskuntaa ja kuntien toimintaa muokkaavana tekijänä, kunnallisen itsehallinnon toteutumiseen liittyvät uhat näyttävät selkeämpinä. On esitetty, että kunta ei voi tehdä jatkuvasti erilaisia erillisratkaisuja toimintojensa järjestämisessä yhteistyössä muiden kanssa menettämättä samalla perimmäistä ideaansa kuntalaisten itsehallinnosta (EVA 2014).

Rakennusvalvonnan alueellistamisen vaikutuksia kunnallisen itsehallinnon toteutumisen edellytyksiin ei siis voida arvioida vain rakennusvalvonnan ja sen toimialakohtaisten erityispiirtein näkökulmasta. Sen sijaan rakennusvalvonnan alueellistamien on tunnistettava osaksi laajempaa kumulatiivista alueellistamisprosessia, jossa kuntien toimintoja on tosiasiaa siirtynyt paljon peruskunnan ulkopuolelle. Keskitetty ohjaus on tosiasiaa yhdenmukaistanut kuntien rakenteita ja prosesseja jättäen vain vähän tilaa paikallisille sovellutuksille. Kiristy-

nyt taloustilanne on vaikeuttanut tilannetta entisestään. (Kunnat turbulenssissa – Millainen on tulevaisuuden kunta? 2014.)

Hallinnon ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja vastuusuhteita alueellisissa yksiköissä voidaan kuitenkin kehittää tietoisesti. Palo- ja pelastustoimessa on käytössä palvelutasosopimus, jossa avataan alueellisen organisaation toimintaa ja prosesseja. (Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta 2013). Jos kuitenkin peruskunnan toiminnoista merkittävä osa hoidetaan erilaisia alueellisissa yksiköissä, jää kuntaan tosiasiaassa vain vähän resursseja ja osaamista. Näistä lähtökohdista alueellisten yksiköiden ohjaaminen ja siten paikallisen itsehallinnon toteutuminen voi muodostua haastavaksi peruskunnassa.

Peruskunnan ja kunnallisen itsehallinnon toteutumisen näkökulmasta voisi olettaa, että alueellisten yksiköiden ohjaamisen mahdollisuudet ja yhteistyön edellytysten turvaaminen toteutuisivat parhaiten, jos alueellisten yksiköiden toiminta-alueet olisivat kunnan näkökulmasta yhteneviä ja niissä toimisi useampia kunnan viranomaisia. Jos syntyy useita toiminta-alueiltaan epäyhtenäisiä sektorikohtaisia entistä erikoistuneempia alueyksiköitä, kuten on jo tapahtunut, kokonaisuuden hallinta ja kokonaisvastuun hahmottuminen muodostuu vaikeaksi. (Ryynänen & Uoti 2009).

5 Kunnallisten toimien alueellistamisista saadut kokemukset ja valtion aluehallintouudistus

Tässä luvussa käydään läpi kokemuksia kunnallisten toimintojen alueellistamisista. Pääosa alueellistamisista on toteutettu vastuukuntamallilla, myös muutamia kuntayhtymiä on perustettu. Kaikkia toimialoja ei käyda erikseen läpi. Ympäristöterveydenhuollon sekä palo- ja pelastustoimen alueellistamiseen liittyviä kokemuksia tarkastellaan muita toimialoja tarkemmin, koska niistä saadut kokemukset ovat toimineet perusteluina rakennusvalvonnan alueellistamiselle. Molemmista toimialoista on käytettävissä laajat ja kattavat valtakunnalliset seurantatutkimukset.

Luvussa käydään läpi myös kuntin yhteistoimintaa ympäristönsuojelussa, jossa lainsäädännöllä ei ole ohjattu yhteistyöhön. Poikkeavaa näkökulmaa kunnallisten toimintojen alueellistamiseen haetaan myös käymällä läpi nopeasti kokemuksia valtion aluehallinnon uudistuksista.

Alla on lueteltuna viimeaikaisia organisaatiouudistuksia, jotka ovat suoraa seurausta lainsäädännön muutoksista (Sandberg 2013). Näiden lisäksi kunnat tekevät jo entuudestaan yhteistyötä laajasti opetustoimessa, sairaanhoidossa ja elinkeinojen edistämisessä. Taulukossa 1 on esitetty alueellistetut toimet laajasti käsitetyssä teknisessä sektorissa kustannustietojen kanssa.

- Palo- ja pelastustoimen rakenneuudistus vuonna 2002 keskitti vastuun kuntien palo- ja pelastustoimesta alueellisille pelastuslaitoksille. Aluepelastuslaitokset yleensä organisoitu isäntäkuntamallin mukaisesti, jolloin maakuntien pääkaupungit vastaavat alueellisen palo- ja pelastustoimenorganisaatiosta ja henkilöstöstä. (Kallio & Tolppi 2012.)
- Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista (410/2009) edellyttää, että kunnan lakisääteiset tehtävät koskien yksilön ja hänen elinympäristönsä terveyden suojelema (mm. elintarvikevalvonta), järjestetään yksiköissä, joilla on oltava tehtävän järjestämiseksi sekä tarkoituksenmukaisen työnjaon ja erikoistumisen mahdollistamiseksi käytettävissään vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit tähän tehtävään. Vastuu ympäristöterveydenhuollosta on keskitetty suppeammalle joukolle kuntia. Hallinnollisesti tämä merkitsee, että pienempien kuntien ympäristöterveydenhuollon henkilökunta on siirtynyt vastuukunnan palvelukseen. Ympäristöterveydenhuollon poliittinen ohjaus on siirretty yhteiselle lautakunnalle/toimielimelle, joka toimii osana vastuukunnan organisaatiota.
- Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa (210/2010) asettaa ympäristöterveydenhuoltoa vastaavalla tavalla määrällisiä vaatimuksia kunnan maaseutuhallinnolle. Maaseutuhallinnon tehtävien hoitamiseksi on muodostettava toiminnallinen kokonaisuus, jonka alueella toimii vähintään 800 maatalouden tukihakemuksen tehnyttä luonnollista henkilöä tai yhteisöä (maatalousyrittäjä). Kunnan alueella maaseutuhallinto on järjestettävä siten, että tehtäviä hoitaa yhteisen johdon alaisuus-

nessa vähintään viisi viranhaltijaa tai toimihenkilöä, joista yksi päätoimisesti hoitaa maaseutuhallinnon tehtäviä ja johtaa tehtäviä hoitavaa yksikköä. Uuden lain johdosta maaseutuhallinnon tehtävät ja niitä hoitava viranhaltijat on keskitetty suppeammalle joukolla kuntia. Monessa kunnassa oma maaseutulautakunta lakkautettiin vuoden 2013 alusta.

- Jätelain (646/2011) mukaan, kunnat voivat siirtää velvollisuudet huolehtia jätehuollosta omistamalleen yhtiölle. Koska yhtiö yksityisoikeudellisena toimijana ei voi toimia viranomaisena, jätehuoltoviranomaisena toimii kuntien yhteinen toimielin, yleensä seudullinen lautakunta osana isäntäkunnan organisaatiota.

Taulukko 1. Lähde: Tilastokeskus 2012; Kuntien talous- ja toimintatilasto

	Kuntien ja kuntayhtymien bruttokäyttökustannukset		Kuntien ja kuntayhtymien nettokäyttökustannukset		
	Menot milj. euroa	%-osuus menoista	Menot milj. euroa	%-osuus menoista	
Yhdyskuntasuunnittelu	402,9	1,0	310,5	1,1	
Rakennusvalvonta	84,1	0,2	15,5	0,1	Alueellistaminen suunnitteilla
Ympäristön huolto (suojelu)	72,3	0,2	49,3	0,2	44 % kunnista yhteistoiminnassa (vapaaehtoista)
Liikenneväylät	1124,9	2,7	776,7	2,7	
Puistot ja yleiset alueet	277,8	0,7	188,4	0,7	
Palo- ja pelastustoimi	465,6	1,1	409,4	1,4	Alueellistettu valtion toimesta, 22 yksikköä
Elinkeinoelämän edistäminen	268,8	0,6	218,6	0,8	Toiminta pääosin seudullisissa yhtiöissä
Vesihuolto	361,3	0,9	-64,1	-0,2	
Jätehuolto	145,4	0,4	6,4	0,0	Jätelaki (646/2011), 35 kuntien jätelaitosta
Joukkoliikenne	728,0	1,8	358,7	1,2	Joukkoliikennelaki (869/2009), 10 seudullista joukkoliikenneviranomaista
Ympäristöterveydenhuolto	92,9	0,2	77,6	0,3	Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista (410/2009), noin 65 yksikköä
Maaseutuviranomainen					Alueellistettu valtion toimesta

5.1 Palo- ja pelastustoimi

Pelastustoimi siirtyi kunnilta pelastustoimen alueille vuonna 2004. Pelastustoimea hoitaa nykyisellään 22 pelastuslaitosta. Vuonna 2014 osana rakennepoliittista ohjelmaa esitettiin, että pelastuslaitosten lukumäärää vähennettäisiin edelleen. Lopulta tultiin kuitenkin siihen tulokseen, että yksikkökoon kasvattamisella ei ollut enää saavutettavissa merkittäviä hyötyjä.

Palo- ja pelastustoimen alueellistamista on selvitetty seuranta tutkimuksessa kolmessa eri vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa ennen uudistusta kartoitettiin lähtötilanne. Toisessa vaiheessa vuonna 2004 kartoitettiin tilannetta muutama vuosi uudistuksen jälkeen ja viimeinen arviointiosio toteutettiin vuonna 2012, kun alueellistamisprosessin alusta oli kulunut

8 vuotta. Selvitysten perusteella palo- ja pelastustoimen siirtymistä kunnilta alueellisille pelastuslaitoksille pidetään pääosin onnistuneena uudistuksena. (Kallio & Tolppi 2012).

Vuoden 2012 selvityksessä todetaan, että uudistuksen ensisijainen tavoite, olemassa olevien resurssin tehokkaampi käyttö, on saavutettu ainakin väkirikkailla alueilla. Selvityksen kirjoittajien näkemyksen mukaan tähän olisi tuskin päästy ainakaan vastaavassa mitta-kaavassa ilman alueuudistusta. Kuntarajat ylittävät suhteellisen suuret toiminta-alueet ovat mahdollistaneet toiminnan organisoinnin alueiden riskiluokitusten ja toimintaympäristön analysoinnin perusteella paikallisten toisinaan tehostomuutta lisänneiden intressien sijaan.

Moitteita uudistus on saanut erityisesti maaseutumaisten sekä taajaan asuttujen kuntien kuntapäätäjiltä. Kuntien vaikutusvalta on kaventunut uudistuksen myötä ja kunnilla ei ole entiseen tapaan mahdollisuutta osallistua pelastustoimen kehittämiseen kunnan alueella. Toisaalta juuri tämä on ollut edellytys uudistuksen hyötyjen toteutumiseksi. Osa kuntapäätäjistä kokee myös, että palvelutaso on heikentynyt ja kustannukset ovat kasvaneet. Pelastusjohtajien näkemykset eivät kuitenkaan vastaa kuntapäätäjien arvioita. Heidän näkemyksensä mukaan tilanne on parantunut entisestä ja ilman uudistusta tilanne olisi nykyistä heikompi. (Kallio & Tolppi 2012.)

Ristiriita kuntapäätäjien ja johtavien viranhaltioiden välillä johtunee heidän erilaisista näkökulmistaan asiaan. Kuntapäätäjät lähestyvät asiaa oman kuntansa edunvalvonnan kautta ja viranhaltijat professionaalista pelastustoimen näkökulmasta. Molemmat näkökulmat ovat perusteltuja ja onnistunut alueellistaminen edellyttää niiden yhteensovittamista. Sama ilmiö on havaittavissa myös rakennusvalvonnan alueellistamisessa käytävässä keskustelussa.

Ristiriitaisen näkemyksen taustalla vaikuttaa myös polarisoituva aluerakenteellinen kehitys. Suomi on jakautumassa yhä voimakkaammin kasvaviin ja taantuviin alueisiin. Resurssien tehokkaampi käyttö voidaan kokea taantuvilla ja maaseutumaisilla alueilla palvelutason heikentymisenä. Edelleen kyse on osittain valitusta näkökulmasta. Kunta voi menettää vaikutusvaltaansa ja esimerkiksi oman toimipisteensä. Tästä huolimatta kuntalaisten sama palvelu voi olla lopulta aikaisempaa laadukkaampaa. Sama problematiikka tulee esille myös rakennusvalvonnan kohdalla.

Yhteistyön muiden viranomaisten kanssa ei ole nähty heikkenevän merkittävästi pelastustoimen uudistuksessa, vaikka yksittäistapauksissa on edelleen havaittavissa puutteita. Sen sijaan peruskuntien ja aluepelastuslaitosten välisessä viestinnässä on edelleen kehitettävää. Osana uudistusta otettiin uusilla alueilla käyttöön palvelutasopäätös, joka osaltaan edistää toiminnan läpinäkyvyyttä ja kuntien vaikutusmahdollisuuksia. Jos alueellisiin rakennusvalvontoihin päädytään, palvelutasopäätöksen tapaisen menettelytavan käyttöönoton mahdollisuuksia tulisi tutkia tarkemmin.

5.2 Ympäristöterveydenhuolto

Ympäristöterveydenhuollon alueuudistus toteutettiin vaiheittain. Kokeilujen ja informaatio-ohjauksen kautta edettiin vähitellen lainsäädäntöön, joka pakotti kunnat muodostamaan yhteistyöalueen muiden kuntien kanssa, jos sen omat resurssit eivät riittäneet laissa säädettyllä tavalla ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoitamiseen.

Ympäristöterveydenhuollon alueellistamiseen taustalla vaikutti useita tekijöitä. Ympäristöterveydenhuollon valvonnan vaatimukset kasvoivat voimakkaasti 1990-luvulla samalla kun resurssit vähenivät. Monissa kunnissa tehtäviä ei pystytty enää hoitamaan lain edellyttämällä tavalla. Yhdistelmävirat, joissa yksi työntekijä hoiti ympäristöterveydenhuollon ohella muun muassa ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä, olivat ongelmallisia, niin tehtävien

hoidon kuin niitä hoitavan työntekijän näkökulmasta. Puutteellisten määrärahojen vuoksi kunnissa ei yksinkertaisesti pystytty enää hoitamaan tehtäviä niiden edellyttämällä tavalla. (Nurminen et al. 2014.)

Ympäristöterveydenhuollon uudistusta voidaan pitää radikaalina. Vuonna 2014 ympäristöterveydenhuollosta vastaavia yksiköitä on Suomessa 64, kun vain vajaa kymmenen vuotta aikaisemmin tehtäviä hoidettiin noin 280 yksikössä. Ympäristöterveydenhuollon alueellistamisesta voidaan oppia paljon. Tärkeä on huomata, että uudistuksessa edettiin maltillisella vauhdilla ja vaiheittain kiristyvällä ohjauksella, jolloin kunnille jäi aikaa sopeutua muutokseen ja hakea rauhassa itselleen sopivia yhteistyökumppaneita. Toiminta oli johdonmukaista ja kriteerit pysyivät samoina koko prosessin ajan. Yhteistoiminta-alueen perustamisessa olennaista on riittävän työrauhan takaaminen perustamisvaiheessa. Hyvin laaditut selvitystyöhön perustuvat yhteistyösopimukset mahdollistavat tuottavan työn tulevaisuudessa. Se, että kunnilla oli tähän mahdollisuus, näkyy nyt onnistumisina. Jos rakennusvalvonnassa edetään lakiin perustuviin alueyksiköihin, kokeilujen kautta asteittain tapahtunut uudistus on osoittautunut hyväksi menetelmäksi.

Ympäristöterveydenhuollon alueuudistusta on luonnehdittu jälkiarvioinneissa hyvinkin onnistuneeksi. Seudulliset yksiköt ovat koonneet resurssit yhteen, mikä on mahdollistanut työntekijöiden erikoistumisen ja samalla yksiköiden haavoittuvuus on vähentynyt. Työtävät on pystytty organisoimaan aiempaa tehokkaammin ja suunnitelmallisemmin, mikä on näkynyt myös yksiköiden taloudellisen tilanteen tasapainottumisena. Laatu on parantunut ilman, että kustannukset olisivat nousseet. (Aronen 2013.) Myös toiminnan kehittämiseen on riittänyt uudessa mallissa voimavaroja. Yksittäisiin kuntiin pohjautuvassa järjestelmässä tämä ei olisi ollut mahdollista ainakaan nykyisessä määrässä.

Ympäristöterveydenhuollon alueellistamisessa korostettiin, että alueita muodostettaessa on huolehdittava yhteistyön edellytyksistä muiden toimijoiden, erityisesti perusterveydenhuollon, sekä muun muassa rakennusvalvonnan, pelastustoimen, ympäristönsuojelun ja kiinteistötoimen kanssa. Toiminta-alueiden erilaisuuden on huomattu hankaloittavan ympäristöterveydenhuollon yhteistyötä ympäristönsuojelun ja perusterveydenhuollon kanssa. Muiden hallintokuntien välillä vastaavia ongelmia ei ole havaittu (Nurminen et al. 2014).

Kuntaliiton kysely alueellisen ympäristöterveydenhuollon kokemuksista avaa laajemmin yhteistyöhön liittyviä näkökulmia. Kyselyyn vastanneista vastaajista 55 prosenttia koki, että on haitallista kun kunnan toiminnoista tulee erikokoisia ja eri tavoin rajautuneita yksiköitä. Vastaajista 48 prosenttia koki, että yhteys ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon välillä on tärkeä ja olisi toivottavaa, että ne toimisivat samassa yksikössä. Rakennustarkastuksen osalta vastaava luku oli 35 prosenttia. Kaikista vastaajista 48 prosenttia koki, että muiden toimialojen oleminen samassa yksikössä toi synergiaetuja. (Aronen 2013.) Sektorikohtainen alueellistaminen näyttäytyy näiden lukujen valossa hyödyistä huolimatta myös ongelmallisena.

Ympäristöterveydenhuollon alueellistamisen haittoina on pidetty paikallistuntemuksen vähentymistä, valvontamatkojen pidentymistä ja tietojärjestelmien yhteensovittamisen vaikeuksia valtion hallinnon järjestelmien kanssa. Kokonaisuutena alueellistamisen hyödyt koetaan kuitenkin selvästi haittoja suuremmiksi. Valtion talouden tuloksellisuustarkastelussa todetaan, että eräs syy yhteistoiminta-alueiden menestykselle on ollut kuntien yhteinen näkemys yhteistoiminnan tarpeesta. (Nurminen et al. 2014.)

Ympäristöterveydenhuollon asema on vahvistunut merkittävästi uudistuksen myötä. Alueellinen toiminta on tuonut ympäristöterveydenhuollon henkilöstölle aikaisempaa enemmän liikkumatilaa. Ympäristöterveydenhuollon johtavista viranhaltijoista vain 12

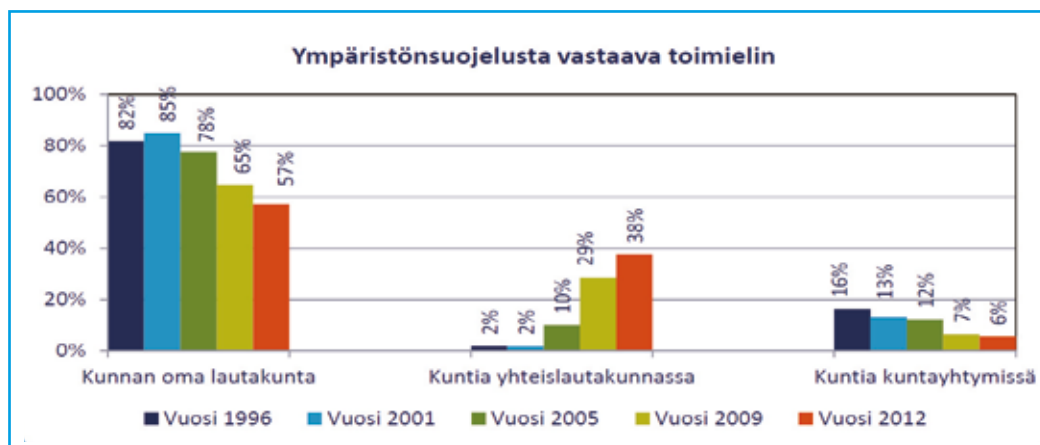
prosenttia näkee, että toiminta tulisi palauttaa peruskuntaan, jos kuntien määrä vähenee. Rakennustarkastajille osoitettu kysely tuo esiin samankaltaista suhtautumista peruskuntaa kohden. Vastaajista 60 prosenttia koki, että alueellinen rakennusvalvonta ei tarvitse poliittista toimielintä. (Aronen 2013, Parviainen & Hurmeranta 2014.)

Ammattikunnilla vaikuttaa olevan kunnassa vahvat omat intressit, joita alueellistaminen vahvistaa. Tällainen kehityskulku ei välttämättä ole toivottavaa kuntademokratian ja kunnan kokonaisedun näkökulmasta. Toisaalta voidaan kysyä, miksi toiminnan on oltava kunnallista, jos sitä ei voi ohjata poliittisesti. Suurin osa eri kyselyihin vastanneista kuntien edustajista kuitenkin kannattaa toiminnan säilyttämistä kunnilla rakennusvalvonnassa, ympäristöterveydenhuollossa ja palo- ja pelastustoimissa. (Aronen 2013, Parviainen & Hurmeranta 2014, Kallio & Tolppi 2012).

5.3 Ympäristönsuojelu

Ympäristönsuojelussa on havaittavissa kuntien yhteistyön lisääntymistä. Tämä on perustunut vapaaehtoisuudelle. Jossain määrin yhdistymiskehitystä on varmastikin vauhdittanut ja ohjannut ympäristöterveydenhuollon muuttuminen alueelliseksi, jolloin on koettu hyödylliseksi sijoittaa samaan yhteyteen myös ympäristönsuojelu.

Vajaan kahdenkymmenen vuoden aikana on siirrytty tilanteeseen, jossa kunnista noin 45 prosenttia järjestää ympäristönsuojelun yhdessä toisen kunnan kanssa, kun vuonna 1996 kunnista vain vajaa viidennes oli mukana yhteistoiminnassa. Yhteistyön lisääntyminen on ollut tasaista, mutta verkkaista. Vaikuttaa myös siltä, että vastuukuntamalli on todettu toimivammaksi yhteistyömuodoksi kuin kuntayhtymä, jonka suosio on laskenut tasaisesti. (Parviainen 2013.)



Kuva 2. Lähde: Kuntien ympäristönsuojelun hallintokysely 2013.

Ympäristönsuojelussa tapahtuneen alueellistumiskehityksen perusteella voisi olettaa, että myös rakennusvalvonnassa olisi ollut havaittavissa vastaava trendi, koska toimialojen haasteet ovat yhteneviä. Näin ei ole kuitenkaan käynyt, kunnista suurin osa yli 80 prosenttia, järjestää rakennusvalvonnan omana toimintanaan. Toimialoja erottaa selvästi jokin ominaisuus, joka on oletettavasti rakennusvalvonnan tiivis toiminnallinen yhteys maankäyttöön,

jonka vuoksi rakennusvalvonta on haluttu säilyttää osana peruskunnan toimintaa useammin kuin ympäristönsuojelu.

Ympäristönsuojelulla on myös paljon yhtymäkohtia rakennusvalvontaan ja kaavoitukseen. Ympäristönsuojelulla ja rakennusvalvonnalla on paljon yhtymäkohtia, joissa toimialojen yhteistyön merkitys korostuu. Tällaisia ovat esimerkiksi:

- Ympäristölupaa tai muuta ympäristönsuojelulain mukaista ilmoitusta tai rekisteröintiä edellyttävien lupahakemusten käsittely
- Jätevesien sekä hulevesien hallintaa koskevien kysymysten ratkaiseminen
- Eräät valvonta-asiat (esim. epäsiistiin rakennettuun ympäristöön liittyvä valvonta)
- Vesilain mukaista lupaa edellyttävien lupahakemusten käsittely
- Pohjavesikysymykset (esim. energiakaivojen toimenpideluvat ja lupaharkinta)
- Maisematyöluvut
- Luontoarvojen arvioimista edellyttävä rakentaminen
- Eläinsuojien ja muuhun maatalouden rakentamiseen liittyvät luvat
- Maanrakentamiseen, jätteiden ja ylijäämämuiden hyödyntämiseen liittyvät luvat
- Rakennusten ja rakenteiden purkamiseen liittyvä jätehuollon valvonta
- Ojituskysymykset

Eri kunnissa voi joitain tehtäviä hoitaa joko rakennusvalvonta tai ympäristönsuojelu riippuen työntekijöiden osaamisesta, erikoistumisesta ja delegoinneista. Jos rakennusvalvonta siirtyy alueelliseksi, useissa kunnissa syntyy tarve pohtia samalla ympäristönsuojelun organisointi uudelleen. Aiemmin rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun kesken yhdessä hoidettuja tehtäviä joudutaan opettelemaan erillisissä organisaatioissa, mikä voi lisätä resurssitarvetta molemmissa organisaatioissa.

5.4 Valtion aluehallinnossa tapahtuneet muutokset

Kuntien toimintojen alueellistaminen ja sektorikohtaisten toimijoiden vahvistuminen on ristiriidassa niiden tavoitteiden kanssa, joihin pyrittiin valtion aluehallintouudistuksessa (ALKU). Siinä siirryttiin valtion yksittäisistä eri tavoin maantieteellisesti rajautuneista toimijoista kuten alueellisista ympäristökeskuksista ja tiepiireistä laajempiin alueellisesti yhteneviin kokonaisuuksiin. Tämän seurauksena syntyi uusiin aluerajoihin perustuvat kuusi aluehallintovirastoa (AVI) ja viisitoista Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY). Uudistuksen tavoitteena oli aluehallinnon tuottavuuden lisääminen priorisoimalla tehtäviä ja hakemalla synergiaetuja toimialojen välillä saattamalla ne yhdeksi kokonaisuudeksi. Heikko yleismaailmallinen taloustilanne vaikutti myös valtion aluehallintouudistuksen taustalla astein koventuneina tuottavuusvaatimuksiin. (Työvoitto – haastavan ajan hallinnon uudistus 2013.)

Erillisten sektorihallinnon toimintojen kerääminen yhteen perustui ajatukseen prosessikeskeisestä toiminnasta. Valtion aluehallinnon rajat olivat olleet historiallisista ja hallinnonalojen sisäsyntyisistä syistä johtuen epäsymmetrisiä ja paikoin vaikeasti hahmotettavia. Jo ennen Alku-uudistusta oli vuosikymmeniä pyritty valtion aluehallinnossa selkeyttämään ja yhdistämään, esimerkiksi aluehallinto 2000-hankeessa, erityisesti 1970–80-luvuilla hallinnon kasvaessa syntyneitä toisistaan poikkeavia aluejakoja ja sektoriyksiköitä (Työvoitto – haastavan ajan hallinnon uudistus 2013, Haveri 1997, Stenvall & Harisalo 2000).

Valtion aluehallinnon kehittämisen taustalla vallitsi erilainen ajattelutapa kuin valtion

tällä hetkellä kuntiin kohdistamassa sääntelyssä. Julkisen hallinnon uudistamisessa on käynnissä kaksi päinvastaista tapahtumakulkua, joilla kuitenkin tavoitellaan samoja päämääriä: tuottavuuden kasvua ja vahvempia yksiköitä. Valtion aluehallinnon kohdalla keinona oli sektorikohtaisten toimien yhteen tuominen. Kuntien kohdalla ollaan taas halukkaita voimistamaan sektoritoimijoita – ristiriita on ilmeinen.

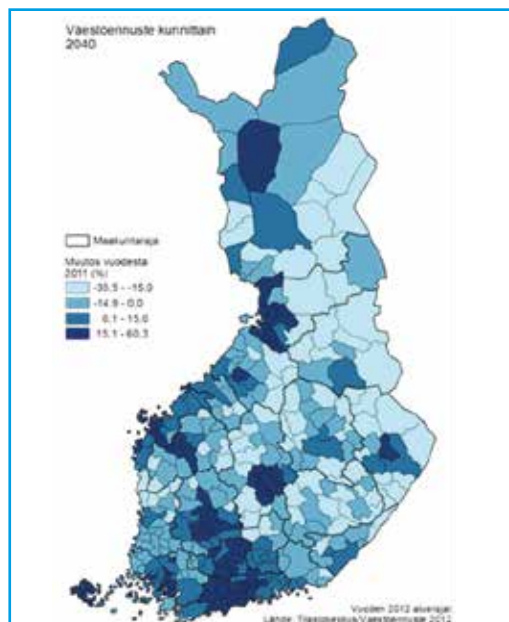
Rakennusvalvonnan alueellistamisen seurauksena, riippuen laissa määriteltävistä kriteereistä, Suomeen muodostuisi vähintään yli 50 uutta hallinnollista erityislakiin perustuvaa viranomaisyksikköä. Kun huomioidaan muut alueellistetut kuntien toiminnot, on peruskuntien ”päälle” syntynyt jo lähes sata erilaista toimialayksikköä viimeisen kymmenen vuoden aikana. Samaan aikaan pääosa valtion viranomaisista on keskitetty 21 yksikköön. Vuonna 1992 valtion aluehallinnossa oli vielä 305 alueyksikköä ja 26 erilaista aluehallintoa (Haveri 1997).

Kuntien yhdistymisien ja kunnallisten sektoritoimintojen alueellistamisen seurauksena tulee ehkä osin yllättäen tarkasteltavaksi myös valtion aluehallinnon ja alueellistetun paikallishallinnon suhde sektoritoimialoilla. Valtion aluehallinnon heikentymisen ja yhtä aikaa tapahtuvan alueellisen paikallishallinnon voimistumisen seurauksena valtion ja kuntien tehtävienmäärittely ja resurssien jakaminen edellyttäneen uudenlaista tarkastelua. Kahden erisuuntaisen prosessin seurauksena on syntymässä osaamiselta toisiaan läheneviä päällekkäisinä toimijoita, joilla on osin yhtenevät tehtävät. Tästä kokonaisuudesta löytyisi tehostamis-potentiaalia. (Nurminen et al. 2014.)

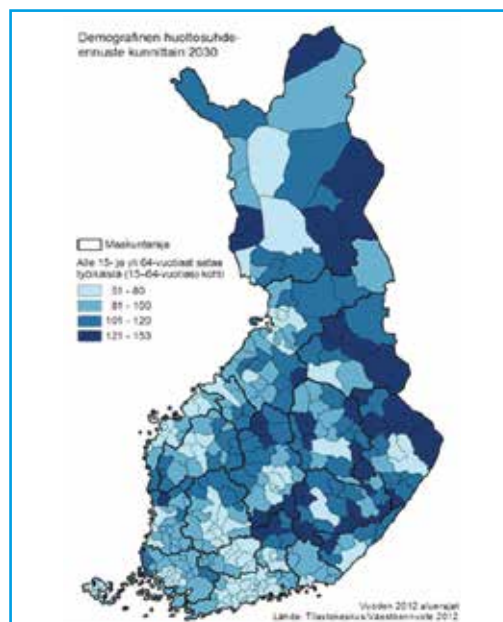
6 Erilaistuva aluekehitys ja rakenneuudistukset asettavat haasteita alueellisen rakennusvalvonnan organisoinnille

Suomessa on käynnissä edelleen suhteellisen voimakas alueiden välinen polarisoituminen, jolle ei ole näköpiirissä varteenotettavaa vastavoimaa. Väestö keskittyy suurimpiin kaupunkeihin ja näiden ympäryskuntiin. Kaksi kolmasosaa suomalaisista asuu 34 suurimman kaupunkiseudun taajama-alueilla, ja kaupunkiseututaajamien väestö kasvaa noin 30 000 asukkaalla vuodessa. Suomalaisista 90 prosenttia elääkin suurten kaupunkiseutujen vaikutuspiirissä. Maaseudun jäljelle jäävä väestö vähenee ja ikääntyy. (ALLI-kartasto 2013.)

Väestön keskittyminen on vallitseva suuntaus. Sen voimakkuudesta ja tavoitteista ei ole olemassa kuitenkaan selvää jaettua näkemystä (Moisio 2012). Maaseutu ei pelkästään menetä väestöään. Myös perinteisissä teollisuuskaupungeissa, rautatieliikenteen solmukohtissa ja hallintokaupungeissa kärsitään rakennemuutoksista ja väestön vähenemisestä (Laakso & Loikkanen 2003). Verrattaessa Suomen kaupungistumisastetta yleiseurooppalaiseen trendiin, Suomessa asuu 10–15 prosenttiyksikköä vähemmän ihmisiä kaupungeissa kuin Euroopassa yleensä. Jos ajatellaan, että Suomi saavuttaisi Ruotsin tason kaupungistumisasteessa, tämä tarkoittaisi noin puolen miljoonan ihmisen siirtymistä maaseudulta kaupunkeihin. (Aro 2014.)



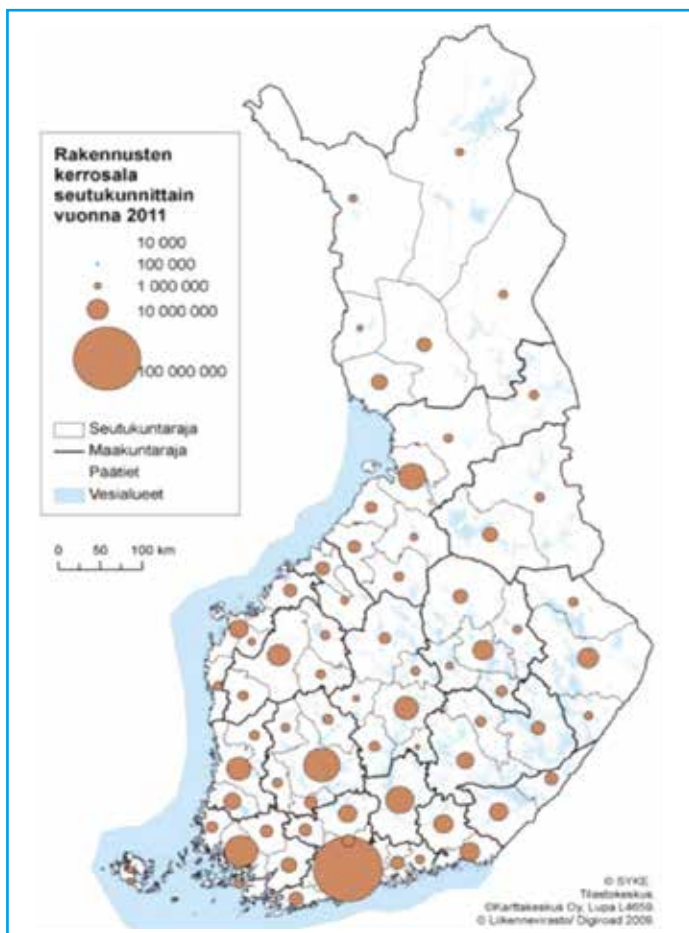
Kuva 3. Lähde: Tilastokeskus 2014; Alueonline



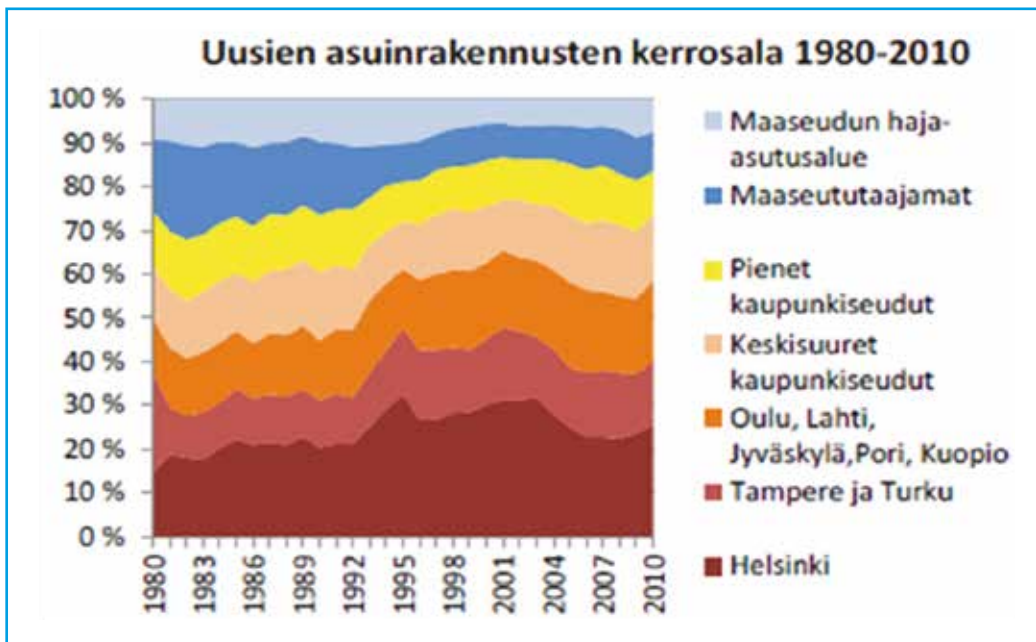
Kuva 4. Lähde: Tilastokeskus 2014; Alueonline

Polarisoituvan aluekehityksen vaikutus rakentamiseen on merkittävä, sillä vain noin 30 nykyisistä kunnista on muuttovoittokuntia. Tämän lisäksi poismuuttajia muuttotappioalueilla ovat juuri tulevaisuuden potentiaalisia rakennushankkeeseen ryhtyviä – nuoria ja perheen perustajia.

Suunniteltaessa alueellisia rakennusvalvontayksiköitä olisi kyettävä huomioimaan, miten rakentamisen volyymit tulevat muuttumaan alueellisesti seuraavina vuosikymmeninä. Niillä alueilla, joissa väestö vähenee, on rakentaminen lukuun ottamatta vapaa-ajan asumista vähäistä ja tavanomaista, lähinnä omakotitalorakentamista. Myös maatalouden tuotantolaitosten määrän ennakoitaan vähenevän tulevaisuudessa, mutta toisaalta niiden osalta tarvitaan entistä enemmän osaamista, koska keskimääräinen tilakoko kasvaa.



Kuva 5. Lähde ALLI-kartasto



Kuva 6. Lähde ALLI-kartasto

Vapaa-ajan asumisen suosiossa voi olla tulossa muutoksia, jotka vähentävät vapaa-ajanasuntojen uudisrakentamista. Uusien vapaa-ajan asuntojen rakentaminen on ollut tasaista viime vuosikymmenellä, noin 4 000 uutta vapaa-ajanasuntoa vuosittain (Kesämökkibarometri 2009). Toistaiseksi asukasluvultaan pienenevissä kunnissa on rakennettu suhteellisen paljon kasvaneen vapaa-ajan suosion myötä (ALLI-kartasto 2013). Jatkossa vapaa-ajan asumisen suosioon tulevat vaikuttamaan monet tekijät. Yleisellä tasolla suosioon vaikuttaa talouden kehitys ja erityisesti liikkumisen ja kiinteistön ylläpidon kustannusten kehitys.

Vapaa-ajan asumisen suosioon tulee vaikuttamaan myös tulevien sukupolvien muutokset kulutustottumuksissa. Kasvavien seutujen lähellä vapaa-ajan asuminen pitänee pintansa, mutta esimerkiksi taantuvien teollisuuskaupunkien läheisten vapaa-ajan asuntojen kysyntä laskenee samalla, kun kaupungin väestö vanhenee ja vähenee. Lapissa loma-asumisen kehittyminen kytkeytynee pitkälti yleisen taloustilanteen kehitykseen.

Suomessa voi olla tulevaisuudessa laajojakin alueita, joissa ensisijaisesti väestön vähene-
misen ja myös muiden tekijöiden vuoksi rakennusvalvonnan potentiaalisten tarkastuskoh-
teiden määrä voi pienentyä. Alueiden kasvavasta heterogeenisuudesta johtuen on hankala
nähdä eritoten rakennusvalvonnan kohdalla, että yksillä kriteereillä luodut alueelliset yksiköt
muodostaisivat kaikkialla tehokkaiksi ja rationaalisiksi toimijoiksi. Jos rakennusvalvonnan
tehtävät kasvavat nykyisestä ja edellyttävät aiempaa enemmän erikoisosaamista, silloin myös
vähäisen rakentamisen alueilla alueelliset yksiköt voivat olla perusteltuja.

*”Pienen maalaiskunnan näkökulmasta kysymysmerkiksi nousee, tarvitaanko niin mittavaa
aparaattia (alueellinen rakennusvalvonta) meidän tarpeeseen.”*

6.1 Rakenneuudistukset

Demografiset haasteet, väestön kasaantuminen suurimmille kaupunkiseuduille ja toisaalta ongelmien kasaantuminen väestöä menettäville seuduille aiheuttavat luonnollisesti muutostarpeita julkisten palveluiden järjestämiseen. Suurimmat uudistukset koskevat peruspalveluiden järjestämistä, mutta samat reunaehdot toistuvat myös viranomaistoiminnan järjestämisessä – resurssien ja tyydytettävien tarpeiden välinen kuilu kasvaa ja palvelut on järjestettävä kaikkialla Suomessa riittävän tasalaatuisesti.

Kuntarakenneuudistus ei toteutunut, mutta sen taustalla vaikuttavat muutostekijät, kuten julkisen talouden kestävyysvaje ja alueiden polarisoituminen eivät ole hävinneet. Kunnat ovat siten edelleen suurten muutospaineiden kohteena ja heikko taloustilanne kiristänee tilannetta entisestään. Myös rakennusvalvonnan alueellistaminen kuuluu samaan rakenteellisen uudistusten joukkoon kuin Sote-uudistus ja kuntarakenneuudistus. Se on nimenomaisesti osa rakennepoliittista ohjelmaa ja noudattaa samaa suuremman yksikön tuomien mitta-kaavaetujen korostamisen näkökulmaa kuin muutkin käynnissä olevat rakennemuutokset.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus tulee muuttamaan olennaisesti kuntien roolia suomalaisessa yhteiskunnassa ja mahdollisesti koko Suomen aluerakenteen perusmäärittelyä. Näissä muutoksissa korostuu teknistaloudellinen tehokkuusajattelu. Muutoksien suuruutta ei ole vielä ymmärretty edes täysin. Ei ole mahdollista vielä arvioida, minkälainen rooli ja merkitys lähitulevaisuudessa rakennusvalvonnalle annetaan kunnissa. Jossain määrin voi olettaa, että maankäyttöön liittyvät tehtävät muodostuisivat entistä tärkeämmiksi kunnan perustehtäviksi, jos sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät pois kuntien suorasta päätäntävallasta ja ohjauksesta.

”Itsenäisen kunnan näkökulmasta, kun huomioidaan muut käynnissä olevat muutokset ... kunnan kokonaisuutta nakerretaan joka puolelta vaivihkaa, meidän toiminta alkaa yksinkertaisesti halvaantua, missä tulee raja keskittämiselle?”

Rakennusvalvonnan alueellistamisen hyötyjä ja haittoja sekä niille annettavia painotuksia ei ole mahdollista täysin arvioida ennen kuin laajemmat rakenteelliset muutokset ovat saavuttaneet jonkin pysyvän muodon, jota vasten rakennusvalvonta saa mahdollisesti uuden merkityksen osana kunnan toimintaa. Rakennusvalvonnan alueellistamista tulisi tästä näkökulmasta viedä eteenpäin, vasta kun suurempiin rakenteellisiin kysymyksiin saadaan aikaan ratkaisuja. Tällöin pystytään paremmin arvioimaan rakennusvalvonnan roolia osana uudenlaista kuntaa. Vastaavanlaiseen johtopäätökseen on päädytty muun muassa Varkauden seudun ja Jämsän rakennusvalvontoja koskevissa selvityksissä (Jantunen 2014, Kaatrasalo 2014).

7 Alueellisen rakennusvalvontayksikön vaikutukset

Yhteiskunnallinen päätöksenteko, kuten rakennusvalvonnan alueellistaminen edellyttää monitahoista vaikutusten arviointia. Kun rakennusvalvonnan ylikunnallistamisesta/alueellistamisesta päätettiin rakennepoliittisessa ohjelmassa, käytettävissä ei ollut muita kuin rakennusvalvontaan ja sen kehittämiseen liittyviä selvityksiä. Seuraavissa luvuissa tavoitteena on tuoda esille sinänsä kiistattomien suurempien yksiköiden hyötyjen lisäksi myös alueellistamisesta aiheutuvat välilliset haitat sekä pyrkiä antamaan näkökulmia tulevan kokonaistaloudellisen arvion laatimiseksi.

7.1 Alueellisen rakennusvalvonnan hyödyt liittyvät mittakaavaetuihin, haitat moninaisempia

”Jos alueellista rakennusvalvontaa katsotaan rakennusvalvonnan sisältä, tässä näkyy näitä positiivisia puolia enemmänkin. Kun katsotaan strategisesti koko kunnan näkökulmasta, näyttyy se päinvastoin. Löydetäänkö joku välimalli... ostopalvelut voisivat olla hyvä alku.”

Suurempien yksiköiden hyödyistä toimialalle itselleen vallitsee ainakin periaateellisella tasolla huomattava yksimielisyys. Lähes kaikki haastateltavat toivat esiin samat suuremman yksikön vahvuudet. Rakennusvalvontayksikön koetaan parantavan rakennusvalvonnan osaamista ja erikoistumismahdollisuuksia. Suuremmat yksiköt ovat myös vähemmän haavoittuvaisia esimerkiksi pitkien sairauslomien varalta ja palvelua pystytään tarjoamaan läpi vuoden. Nykyistä vahvempien yksiköiden koetaan myös turvaavan asiakkaiden tasapuolisen kohtelun ja viranomaistoiminnan riippumattomuuden.

”Ehdottomasti varmasti se asiantuntijuus. Meillä on käytännössä resurssipula. Työkenttä muuttuu jatkuvasti, lakimuutoksia on todella paljon ja niihin vastaaminen on todella haasteellista. Sitten tämä jatkuvan valvonnan asia on hyvin työllistävä. Osaamisen lisääminen on hyvä asia.”

”Alueellisen rakennusvalvonnan iso etu on siinä, että sitten löytyy sitä erikoisasiantuntemusta rakenteiden, sähkö- ja lakiasioiden sekä energiakysymysten hoitoon. Saadaan tavallaan leveämmät hartiat niiden erikoiskysymysten vastaamiseen.”

Suuremmassa yksikössä osaamista voidaan myös siirtää uusille työntekijöille hallitusti. Tuki- palvelujen ja tietojärjestelmien yhteensovittamiseen sisältyy tuottavuuspotentiaalia. Maksuja koetaan voitavan kerätä suuremmassa yksikössä nykyistä tehokkaammin. Nykyiset yhden henkilön yksiköt tunnustetaan haavoittuvaisiksi.

Rakennustarkastajille osoitetun kyselyn ja haastatteluiden perusteella suurimmat hyödyt alueellisista rakennusvalvonnoista ovat saavutettavissa pienissä kunnissa. Toisaalta niissä myös haitat ovat huomattavia, koska rakentamiseen ja muuhun teknisluontoiseen tarkas-

teluun liittyvä osaaminen vähenee merkittävästi rakennustarkastajan siirtyessä alueelliseen yksikköön. Keskisuurissa kunnissa korostuu yhteistyön järjestämiseen liittyvät ongelmat. Kaikkein suurimpiin kuntiin rakennusvalvonnan alueellistamisella ei tule olemaan merkittäviä vaikutuksia. Jos suurempien kaupunkien yhteyteen perustetaan alueellisia rakennusvalvontayksiköitä, tulee keskuskaupunki todennäköisesti toimimaan vastuukuntana.

Myös muissa niin rakennusvalvonnan alueellistamista selvittävässä raporteissa kuin jo alueellistettujen kunnallisten toimintojen arvioinneissa tunnistetaan samat hyödyt, jotka koskevat nimenomaan erikoistumiseen ja lisäosaamiseen liittyvää tehokkuuden kasvattamista ja laadun parantumista (esim. Aronen 2013, Axelsson 2007, Hytönen 2008, Tolppi & Kallio 2012). Rakennustarkastajista myös yli puolet kokee alueelliset yksiköt oman työn kannalta positiivisina. (Hurmeranta & Parviainen 2014).

Rakennusvalvonnan alueellistamista on selvitetty aikaisemmin esimerkiksi Turun seudulla (Latokylä 2009). Selvitykset ovat pääosin päätyneet suosittelemaan alueellisen yksikön muodostamista. Selvityksissä esiin nousseet hyödyt ovat yhteneviä tässä selvityksessä esiin nousseiden hyötyjen kanssa. Selvitysten eräänlaisena puutteena on ollut kunnan kokonaisedun hahmottamisen näkökulmasta se, että hyötyjen ja haittojen tarkastelu on pidättänyt lähinnä sektoritasolla. Laajempi alueellistamisen vaikutuksia kartoittava analyysi jää siten vajaaksi, vaikka yhteistyön järjestämiseen liittyvät ongelmat tunnistetaankin.

Alueellisen rakennusvalvontayksikön haitoiksi koettiin paikallistuntemuksen heikentyminen, palveluiden keskittyminen, tarkastusmatkojen pituuden kasvaminen, muiden tehtävien hoitaminen ja yhteistyön järjestämisen kunnan muiden toimijoiden erityisesti kaavoituksen kanssa ja maankäytön kokonaisuuden heikentyminen. Haitoista ei oltu kuitenkaan samassa määrin yhtä mieltä kuin hyödyistä. Rakennusvalvonnan alueellistamisen haittoja ja riskejä käsitellään tarkemmin seuraavissa luvuissa.

”Jos on iso organisaatio, pitää olla sitä työnjakoa siellä yksikön sisällä. Organisaation sisäistä byrokratiaa tulee väistämättä näissä isoissa (yli 10 htv) organisaatioissa. Täällä välimatkat ovat suuria. Työpäivät voivat kulua autossa istumiseen. Pienissä kunnissa ei ole kaavoittajia, kellä on paikkatuntemus ja paikallisen mentaliteetin tuntemus? Vanhka paikallistuntemus mahdollistaa relevanttien asioiden tunnistamisen. Jos ei ole tarkkaa tietoa, voidaan tulla liian varovaisiksi. Ollaan ylivarovaisia, kun ei tunneta olosuhteita.”

7.2 Osa alueellisen rakennusvalvonnan tavoitteista ristiriitaisia

Alueellisia rakennusvalvontayksiköitä on perusteltu sillä, että niiden myötä rakennusvalvontojen tarjoama palvelu sekä rakennusvalvonnan toimintatavat yhtenäistyvät. Myös viranomaisen riippumattomuuden on koettu aikaisemmissa selvityksissä parantuvan alueellisissa yksiköissä. Haastatteluiden perusteella alueelliset yksiköt koetaan myös näiden näkökohtien kannalta suotuisina.

Erikoistumisen kautta saavutettavat hyödyt rakennusvalvonnassa ovat selviä ja kannatettavia. Niitä on mahdollista kehittää myös ostopalveluja ja rakentamiseen liittyvää erityismenettelyä lisäämällä. Toimintatapojen yhtenäistämiseen ja viranhaltijoiden riippumattomuuteen liittyvät näkökulmat eivät ole kuitenkaan yhtä yksiselitteisiä.

”Kun kuntakentällä toimii ja tapaa näitä asiakkaita omilla kasvoillaan, ettei ole organisaatioita, jonka taakse piiloutua, niin sinä joudut pohtimaan... Sä et voi suoraan sanoa, että ei. Joudut tosissaan pohtimaan omaa tulkintaasi asioista, jolloin myös asiakaspalvelu on parempaa ja asiakkaan edun mukaista”

Kunta on hyvin monimutkainen ja erilaisia usein myös keskenään ristiriitaisia intressejä edistävä organisaatio. Kunnan toiminnan luonne on muuttunut olennaisesti viime vuosikymmeninä. Kunnan toimintaan kuuluu niin lakisääteisiä tehtäviä kuin muita yleisen edun kannalta kunnalle otettuja tehtäviä. Kunnan luonteeseen kuuluu, että politiikka, viranomaistoiminta ja myös liiketoiminta ovat jatkuvassa vuorovaikutussuhteessa toisiinsa (Tammi 2013). Kunnassa ei voida välttyä ristiriidoilta. Rakennusvalvontaviranomainen on ensisijaisesti viranomainen ja suorittaa omaa tehtäväänsä lakiin perustuen. Viranomaisen on aina toiminnassaan noudatettava lakia.

Kunnan näkökulmasta rakennusvalvonnan kohdalla on tärkeintä pystyä yhteen sovitamaan poliittisen prosessin tuloksena syntynyt näkemys maankäytön tavoitteista ja viranomaistoiminta. Tässä joskus problemaattisessa tilanteessa rakennustarkastajilla on tärkeä rooli. Poliittisen ohjauksen ja viranomaistehtävässä toimimisen rajapinnassa työskentely on osa rakennustarkastajan ammattitaitoa. Koska kunnassa on aina ristiriitaisia tavoitteita ja niiden tulkintoja ja vain rajalliset resurssit käytössä, tarvitaan nimenomaan kunta kontekstina ohjaamaan toimintaa. Asian voi ilmaista myös seuraavalla tavalla: ”Itsehallinto tarjoaa erilaisiin olosuhteisiin soveltuvan tavan asioidenhoitoon, prioriteettien asettamismahdollisuudet, joustavuuden ja moninaisuuden kehittämisen... Kokonaisnäkömyksen kannalta kunnallinen itsehallinto tarjoaa mahdollisuuden päätöksenteon ja talouden asettamien rajojen välisen suhteen ymmärtämiseen” (Ryynänen & Uoti 2010).

Alueellisessa organisaatiossa viranomaisrooli voi vahvistua liiaksi ja tehtävään sisältyvää harkintaa ei haluta käyttää, kuitenkin esimerkiksi maankäyttö ja rakennuslain perusta on siinä, että lopullinen harkinta on suoritettava paikalliseen olosuhteisiin sopeuttaen.

Koska rakennustarkastajan rooli on dualistinen, jakautuvat siihen sekä alueelliseen rakennusvalvontaa kohdistuvat odotukset riippuen valitusta näkökulmasta.

Osa rakennustarkastajista näkee tehtävänkuvansa hyvinkin rajattuna viranomaistehtävänä, jossa esimerkiksi kunnan strategialla ei ole välitöntä vaikutusta. Kuitenkin useimmissa tapauksissa kaavoituksen kanssa tehtävän yhteistyön kautta strateginen ohjaus tulee hyvinkin lähelle rakennustarkastajan arkea, vaikka sitä ei aina tunnistettaisikaan. Rakennusjärjestyksen laatimisessa rakennusvalvonnalla on myös keskeinen rooli.

”Rakennusvalvontahan on kai ensisijaisesti laillisuusvalvontaa. Siihen ei sisälly poliittiset periaatteet. Lupa myönnetään, jos se on laillista.”

Kunnan johdossa rakennusvalvonta nähdään strategisena voimavarana, osana kunnan maankäyttöprosesseja, josta ei haluta luopua. Rakennusvalvonnan rooli ei tältä osin ole yksiselitteinen kunnan kontekstissa, mikä erottaa sen esimerkiksi juuri palo- ja pelastustoimesta ja ympäristöterveydenhuollosta.

”Rakennusvalvonnan alueellistamisessa tullaan kunnan itsehallinnon herkimmälle alueelle, kun ryhdytään puhumaan kaavoituksesta ja rakennusvalvonnasta, jotka ovat kunnan kehittämisen näkökulmasta ihan keskeisimmät. Ei sinänsä rakennuslupien myöntäminen vaan kun se kytketty koko tähän maankäytön kokonaisuuteen.”

Yhteiset toimintatavat on myös hankalasti hahmotettava käsite. Ei ole olemassa yksiselitteistä käsitystä siitä, kuinka yhtenäisiä toimitapojen tulisi olla maan sisällä. Yhteisten toimintatapojen määrittelyä voi lähestyä siitä näkökulmasta, että yhtenäisyys toteutuu silloin, kun laki toteutuu. Viime kädessä tuomioistuimien päättyä, onko laki toteutunut.

Lain toteuttamista kunnat hoitavat erilaisilla toimintamalleilla, joita kunnat myös resursoivat eri tavoin. Tämä on kunnan itsehallintoon liittyvä oikeus ja hajautetun hallinnon keskeinen etu. Tämän seurauksena syntyy erilaisia variaatioita – hyviä ja huonoja toimintatapoja. Mahdollisuus kokeilemiseen ja siten myös mahdollisuus epäonnistua, luo dynamiikkaa, josta syntyvät myös parhaat toimintatavat, joita voidaan soveltaa muualla. Esimerkiksi paljon mainetta kerännyt Oulun-malli on ollut pohjana kuntien kehittäessä rakennusvalvonnan neuvonta- ja ohjauspalveluja.

Erilaisuutta salliva lainsäädäntö vähentää myös riskiä siihen, että kaikkialla tehdään samoja virheitä. Keskitetyssä hallinnossa voidaan tehdä suuria muutoksia suhteellisen nopeasti, mutta niihin sisältyy myös korkea riski mittavista vahingoista koko yhteiskunnalle, jos muutos epäonnistuu. (Ryynänen & Uoti 2013).

Vaiheittainen siirtyminen kokeilujen kautta on riskien hallinnan kannalta turvallisin ratkaisu edetä rakennusvalvonnan alueellistamisessa kun toimitaan kompleksisessa ympäristössä. Kokeilujen kautta tapahtuva uudistuminen on nähty esimerkiksi kuntien tulevaisuutta koskevassa työpaperissa keinoksi tukea kuntien omaehtoista yhteistyötä ja paikallisiin olosuhteisiin sopivien mallien kehittämistä. Kuntien tulevaisuutta pohtineen akateemisen työryhmän raportissa todetaan edelleen, että kuntien kehitystyötä ovat kahlinneet keskitetyt ohjausmekanismit. (Kunnat turbulenssissa – Millainen on tulevaisuuden kunta? 2014.)

Organisaatioita ja toimintakulttuureja yhtenäistämällä ei pitäisi lähteä hakemaan muutosta lainsäädännölle, joka tarkoituksella mahdollistaa tietyn erilaisuuden ja joustavuuden. Jos rakennusvalvonnan toimitapoja halutaan yhtenäistää, tähän tulisi pyrkiä muuttamalla lainsäädäntöä. Muuten on syntymässä tilanne, jossa on käynnissä jatkuva ristiriita lainsäädännön perusteiden ja toisaalta vastakkaisista pyrkimyksistä syntyneiden organisaatorakenteiden ja toimintatapojen välillä.

Samankaltaiset toimintatavat ovat tavoiteltavia ja kansalaisten perusoikeuksien turvaamisen kannalta ehdottomia. Toimintatapojen tiukka yhtenäistäminen alati muuttuvassa toimintaympäristössä ja olosuhteiltaan heterogeenisessä Suomessa, tarkoittaisi kuitenkin merkittävää linjamuutosta niihin pyrkimyksiin, joiden tavoitteena on ollut hallinnon joustavuutta lisäämällä ja kuntien itsehallintoa vahvistamalla hallita jatkuvaa muutosta (esim. Haveri 1997).

7.3 Rakennusvalvonnan muiden tehtävien hoidon järjestäminen

Rakennusvalvonnoissa hoidetaan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävien lisäksi muita kunnan lakisäätteisiä tehtäviä. Ympäristöministeriön raportti uusimuotoisesta rakennusvalvontatoimesta esittää, että rakennusvalvonnan toiminta tehostuu ja työntekijöiden motivaatio kasvaa, kun ylimääräiset tehtävät siirretään muualle. Samalla kuitenkin todetaan, että tehtäviä hoidetaan rakennusvalvonnassa, koska kunta on kokonaisuuden näkökulmasta kokenut, että tehtävien tehokkain ja tarkoituksenmukainen hoitaminen tapahtuu juuri siellä. (Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi 2015.)

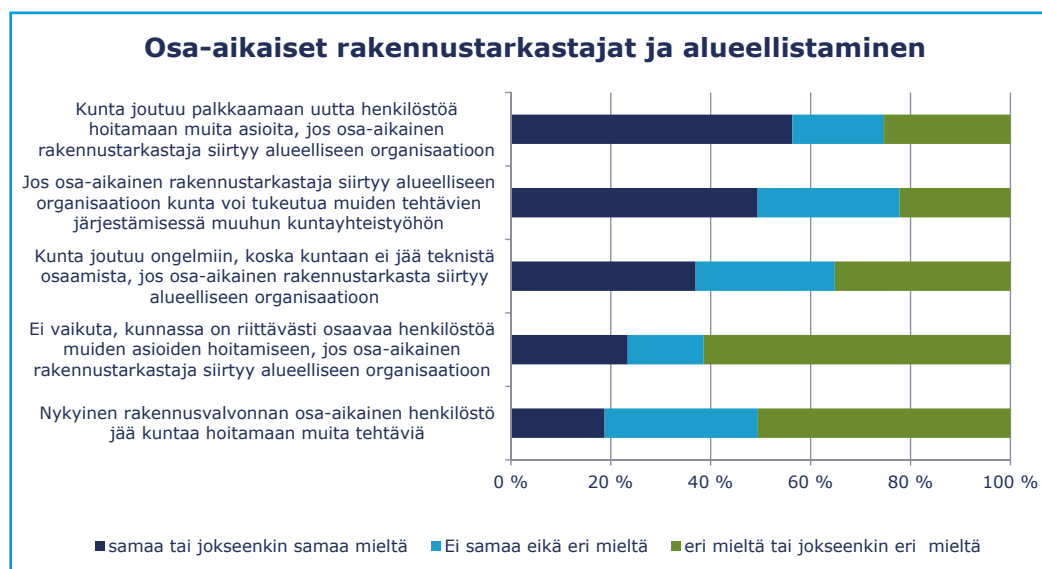
Rakennustarkastajat hoitavat rakennustarkastusviranomaiselle osoitettujen tehtävien lisäksi myös muita kunnan tehtäviä. Luvut perustuvat kyselyyn rakennustarkastajille.

(Parviainen & Hurmeranta 2014.) Luvut kertovat pelkästään tehtävien yleisyydestä, niiden perusteella ei voi arvioida tehtävien hoitamiseen kuluva työpanosta.

- Rakennus- ja huoneistotietojen ilmoittaminen väestörekisterikeskukselle (100 %)
- Maisematyöluvut (83 %)
- Korjaus ja energia-avustukset (76 %)
- Katujen ja muiden yleisten alueiden valvontatehtävät (59 %)
- Maa-ainestietojen käsittely (46 %) ja valvonta (59 %) (Huom. siirtymässä ympäristösuojelulle)
- Ojituslaitteet (58 %)
- väestörekisteritietojen rekisterinpito (47 %)
- Rakennuspaikan sijainnin merkintä (40 %)
- Sijaintikatselmuksien (50 %)
- Suunnittelutarveratkaisujen valmistelu (70 %) ja niistä päättäminen (23 %)
- Poikkeamisasioiden valmistelu (70 %) ja niistä päättäminen (14 %)
- Yksityistielain mukaiset tehtävät

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi joissain kunnissa rakennustarkastaja voi toimia samalla muun muassa ympäristönsuojeluviranhoitajana. Lakisääteisten tehtävien lisäksi rakennustarkastajiin kohdistuu myös muuta palvelukysyntää. (Axelsson 2007.) Rakennustarkastajien puoleen käännytään naapureiden riita-asioissa, vesi- ja homevaurioiden arvioinneissa sekä kiinteistöjen arvioinneissa. Muiden tehtävien sisältyminen rakennustarkastajan tehtävänkuvaukseen on pääsääntöisesti sitä yleisempää, mitä pienemmästä kunnasta on kyse.

Kuntaliiton rakennustarkastajille lähettämässä kyselyssä rakennustarkastajista vajaa 40 prosenttia ennakoivat, että rakennustarkastajan siirtyminen alueelliseen yksikköön aiheuttaa osaamisvajetta kunnassa tekniseen osaamiseen liittyvissä kysymyksissä. Kyselyyn vastanneista rakennustarkastajista 55 prosenttia näki, että tämä johtaa kunnassa tarpeeseen palkata uutta henkilökuntaa. Lähes 60 prosenttia keskisuurten kuntien rakennustarkastajista koki, että alueellinen rakennusvalvonta on haitallinen kunnan muiden tehtävien hoitamisen kannalta. Rakennustarkastajista 60 prosenttia epäili, että kuntiin ei jää riittävästi henkilöstöä hoitamaan muita tehtäviä. (Parviainen & Hurmeranta 2014.)



Kuva 7. Lähde: Parviainen & Hurmeranta 2014

Rakennustarkastajat ovat pienemmissä kunnissa mahdollisesti ainoita kunnan työntekijöitä, joilla on teknistä osaamista liittyen rakentamiseen. Rakennustarkastaja toimii pienemmissä kunnissa myös konsultoivassa roolissa rakentamiseen ja tekniseen osaamiseen liittyen. Rakennustarkastaja voi olla kunnalle monipuolinen resurssi. Muut kunnan toimijat pystyvät haastatteluiden perusteella luontevasti ja joustavasti käyttämään rakennusvalvonnan teknistä osaamista omassa työssään.

Monien kuntien organisaatiot on myös rakennettu siten, että rakennustarkastajia hyödynnetään laajasti kunnan toiminnassa. Useassa kunnassa rakennustarkastajat on organisoitu osaksi kunnan maankäyttöprosessia. Rakennusvalvonnan alueellistaminen hajottaisi nämä toimivat organisaatiot ja pakottaisivat uudelleen organisoimaan kunnan muita toimintoja. On myös olemassa ylikunnallisia organisaatioita, joissa rakennusvalvonta toimii yhteistyössä ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon kanssa. Niiden asennoituminen suhteessa alueellisiin rakennusvalvontayksiköihin on selvittämättä. Alueellisia rakennusvalvontayksiköitä perustettaessa olisi syytä jättää sellaista liikkumavaraa kriteereihin, joka mahdollistaa jo olemassa olevien ylikunnallisten yksiköiden toiminnan jatkumisen.

Rakennustarkastajille osoitetun kyselyn tulokset sekä haastattelukierroksilta kerätyt näkemykset antavat vahvoja viitteitä siitä, että pienemmät kunnat joutuvat palkkaamaan uutta henkilökuntaa alueellisten rakennusvalvontayksiköiden perustamisen seurauksena. Jos kunnalla ei ole varaa palkata uutta henkilökuntaa, seurauksena on kunnan teknisen osaamisen heikentyminen. Tällöin odotettavissa on joidenkin muiden toimialojen kuormittuminen sellaisilla tehtävillä, joita oli tarkoituksenmukaista hoitaa rakennustarkastajan toimesta. Aikaisemmissa selvityksissä on huomattu sama ongelma pienten kuntien rakennustarkastajien alueelliseen yksikköön siirtymisen vaikutuksena peruskuntaan. ”Pienten kuntien rakennustarkastajilla saattaa olla myös kunnan muita tehtäviä, näiden tehtävien hoidon järjestäminen on joskus kuntayhteistyöhön osallistumisen esteenä” (Hytönen 2008).

Kuntien on tehtävä ratkaisut rakennusvalvonnan organisoinnin ja tehtävien osalta koko kunnan näkökulmaa ajatellen, ei pelkästään rakennusvalvontaviranomaisen tehtävien hoitoa tarkastellen. Vaikka alueellinen rakennusvalvontayksikkö parantaisi rakennusvalvonnan osaamista, se ei silti ole välttämättä kunnan koko edun kannalta rationaalisin ratkaisu tai välttämättä edistä kaikkia rakentamisen vaikutuksille asetettuja tavoitteita muun muassa ympäristöterveydenhuollon kannalta.

Kyselyn ja haastattelukierrosten tulokset eivät tue rakennepoliittisessa ohjelmassa esitettyjä alueellisten rakennusvalvontayksiköiden kuntataloutta tasapainottavia perusteita. Päinvastoin kuin on esitetty, kokonaistaloudellisesti alueelliset rakennusvalvontayksiköt voivat heikentää kuntataloutta, koska joudutaan palkkaamaan uutta henkilökuntaa tai vaihtoehtoisesti hyväksytään osaamisvajeiden syntyminen pienemmissä kunnissa rakentamiseen liittyvissä asioissa. Myös esimerkiksi niissä ympäristönsuojelun tehtävissä, joissa rakennusvalvonnan asiantuntemus on tarpeen, sekä toisinpäin, kokonaisvaltainen osaaminen voi heikentyä.

”Tarkastajalla on paljon sellaisia tehtäviä, jotka eivät ole lakisääteisiä, mutta ajan myötä tulut. Mahdollisesti tarkoittaisi meille henkilön palkkaamista, jotta ne tehtävät saadaan tehtyä, jotka eivät siirry alueelliseen yksikköön.”

”Meille on niin paljon sumputettu eri tehtäviä. Koko tekninen toimiala on kuusi teknistä asiantuntijaa. Se on kaikki. Sieltä jos viedään rakennusvalvonta pois, niin meiltä kaatuu koko korttipakka.”

Jos rakennusvalvonta siirtyy alueellisiin yksiköihin, olisi kartoitettava vielä nykyistä tarkemmin, mitä tehtäviä rakennustarkastajat hoitavat rakennusvalvontaviranomaisen työtehtävien ohella yleensä kunnissa ja kuinka paljon niihin kuuluu resursseja. Näiden muiden tehtävien laatu, kuten energia- ja korjausavustusten jako sekä kuntien resurssit huomioiden olisi niin kuntien kuin tehtävien hoidon kannalta paras ratkaisu, että myös nämä tehtävät voisivat tarvittaessa siirtyä alueellisiin yksiköihin.

Ympäristöministeriön työryhmän raportti esittää, että alueellisissa rakennusvalvontayksiköissä pystytään keskittymään enemmissä määrin varsinaisiin rakennusvalvonta tehtäviin (Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi 2015). Kaikki osa-aikaiset rakennustarkastajat eivät voi siirtyä täysipäiväisiksi uuteen alueelliseen yksikköön. Osan rakennustarkastajista on jätävä kuntaan hoitamaan muita tehtäviä. Rakennustarkastajista puolet vastustaa ajatusta (Hurmeranta & Parviainen 2014).

Jos päädytään alueellisiin rakennusvalvontayksiköihin, on tarkoituksenmukaista selvittää myös mittaustoimen tehtävien järjestäminen. Pienimmissä kunnissa ongelmia aiheuttaa poikkeamisten ja suunnittelutarveasioiden valmistelu ja niistä päättäminen, jos rakennustarkastaja siirtyy alueelliseen yksikköön. Koska näillä kunnilla ei ole välttämättä kaavoittajaa, tehtäville on hankala löytää tekijää kunnan organisaatiosta. Näiden tehtävien siirtäminen alueelliselle yksikölle olisi kuitenkin kunnan itsehallinnon ja maankäytön suvereniteetin näkökulmasta ongelmallista.

7.4 Tietojärjestelmien yhteensovittaminen ei tapahdu hetkessä

Rakennusvalvonnan Alueellistamisella on mahdollista saavuttaa tietojärjestelmien yhteensovittamisesta syntyviä tuottavuusetuja, jotka liittyvät sekä työnteekoon että esimerkiksi yhdistettyihin hankintoihin. Tietojärjestelmien kehittämisellä saadaan aikaan toiminnallisia säästöjä ja edistetään tiedonvaihtoa toimialojen välillä. Tietojärjestelmien ja sähköisten palveluiden kehittämisellä ja niiden yhteensovittamisesta saatavilla hyödyillä on ollut alueellistamista tukevassa argumentaatiossa keskeinen rooli.

Rakennusvalvonnan tietojärjestelmien yhteensovittaminen on käytännössä edellytys alueellisen yksikön toiminnan aloittamiselle. Käytännön kokemukset esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon ja valtion aluehallintouudistuksesta ovat kuitenkin osoittaneet, että tietojärjestelmiin liittyviä tuottavuustavoitteita ei ole aina kyetty saavuttamaan ja tuottavuuspotentiaali on tältä jäänyt osin hyödyntämättä. Ympäristöterveydenhuollon tuloksellisuutta arvioivassa raportissa todetaan, että tietojärjestelmien yhteensovittamisessa valtion tietojärjestelmien kanssa epäonnistuttiin. Tietojärjestelmiin liittyvät ongelmat ovat olleet yleisiä useissa niin valtionhallinnon kuin kuntienkin hankkeissa ja kokeiluissa. (Työvoitto – haastavan ajan hallinnon uudistus 2013, Nurminen et al. 2014, Majoinen & Meklin 2013.)

Rakennusvalvonnan käytössä on useita eri tietojärjestelmiä ja ohjelmistoja, joiden tehokkaaseen ja mutkattomaan käyttöön koko työnkuva kytkeytyy. Rakennusvalvonnan tietojärjestelmien tulee toimia saumattomasti erityisesti kuntien paikkatietojärjestelmien, kuntarekisterien sekä kaavoituksien ja ympäristönsuojelun käyttämien tietojärjestelmien kanssa. Aikaisempien kokemusten perusteella voidaan todeta, että tietojärjestelmiin liittyvät näkökulmat tulee huomioida erityisen tarkasti arvioitaessa, onko rakennusvalvonnan alueellistaminen kokonaisuutena toimiva ratkaisu.

Tietojärjestelmien yhteensovittaminen vaatii ylimääräistä työpanosta ja siirtymävaiheessa mahdollisesti erillisen koordinaattorin palkkaamista tehtävää varten (Hassinen 2010). Mitä

useammasta kunnasta yhteistoiminta-alue muodostuu, sitä hankalampi on yhteen sovittaa ohjelmistoja. Mahdollisen alueellisen rakennusvalvontayksikön tietojärjestelmätarpeet eivät saa asettaa rajoitteita kuntien muille tietojärjestelmäratkaisuille.

Erityisesti pienemmät kunnat tarvitsevat tietojärjestelmätyöhönsä tukea. Pienissä kunnissa rakennusvalvonnan alueellistaminen saattaa käytännössä edellyttää parempien tietoliikenneyhteyksien rakentamista ja uuden tekniikan hankkimista. Tietoturvalta edellytetään myös riittävän korkea tasoa alueellisessa yksikössä. Uusien ohjelmien käyttöönotto edellyttäne myös henkilöstön koulutusta (Latokylä 2009). Paikkatietoaineistot ja kartta-aineistot on yhtenäistettävä, jotta alueellinen yksikkö voi käytännössä aloittaa toimintansa. Paikkatietoaineistojen yhdistäminen mahdollistaa kunnille yhteistyön lisäämisen myös muilla hallinnonaloilla kuin vain rakennusvalvonnassa ja voi lisätä kustannustehokkuutta ja tietojen hyödynnettävyyttä (Suomalainen 2006). Myös arkistot tulee yhtenäistää ja siirtää sähköiseen arkistointiin.

Aikaisemmista onnistumisista ja epäonnistumisista tietojärjestelmien yhteensovittamisessa eri hallinnon aloilla voidaan ottaa oppia. Liian kiireellinen aikataulu altistaa väliaikaisille ja tyydyttävillä ratkaisuille, jotka todennäköisesti osoittautuvat jo keskipitkällä aikavälillä kalliiksi ja toimimattomaksi. Peruskuntien muuta toimintaa tukevien yhteensopivien tietojärjestelmien luominen alueellisille rakennusvalvonnoille, edellyttää kaikkien jäsenkuntien tietojärjestelmien läpi käymisen ja laajaa yhteistyötä kuntien sekä kuntien toimialojen kesken. Tietojärjestelmien yhteensovittamista ja siihen liittyvien ongelmien ratkaisuja olisi hyvä harjoitella kansallisella tasolla esimerkiksi pilottihankeen avulla. Tietojärjestelmien yhteensovittamiseen liittyvistä kysymyksistä lisätietoja saa muun muassa ICT-käsikirjasta, joka on tehty kunta- ja palvelurakennemuutoksia varten (ICT-käsikirja kunta- ja palvelurakennemuutoksiin 2014). Ainakin seuraavat asiat tulisi selvittää mahdollisen alueellisen rakennusvalvontayksikön perustamisessa.

- Mitä uusia järjestelmiä on hankittava?
- Mitä nykyisiä järjestelmiä on muutettava
- Mitä järjestelmiä voidaan käyttää sellaisenaan?
- Mistä järjestelmistä voidaan luopua?
- Miten tiedot siirretään järjestelmien välillä?
- Miten yhteydet peruskuntien muihin tietojärjestelmiin saadaan toimiviksi?

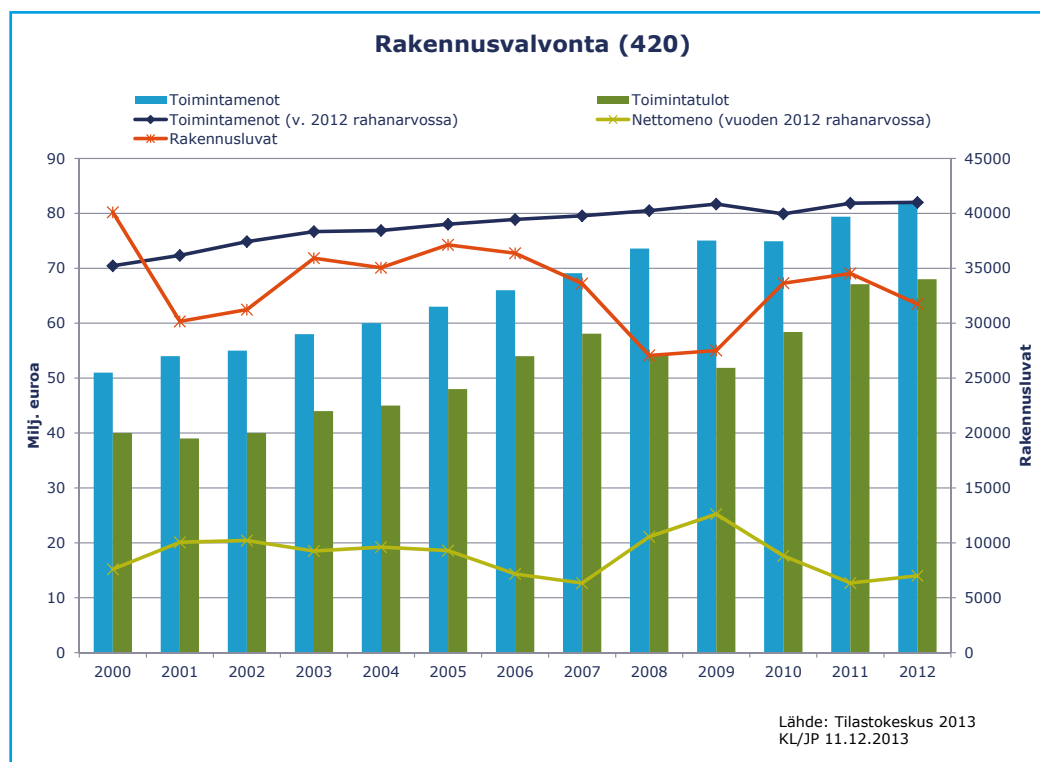
Kunnat ovat rakentaneet toisistaan poikkeavia ratkaisuja ja mahdollisesti sitoutuneet sopimuksilla tiettyihin toimittajiin, joten voidaan olettaa, että tietojärjestelmien yhteensovittaminen tulee ainakin alkuvaiheessa viemään huomattavasti resursseja sekä aloittavissa alueellisissa yksiköissä, että jäsenkunnissa. Myös rakennustarkastajille osoitetun kyselyn tulokset viittasivat tähän (Parviainen & Hurmeranta 2014).

Tietojärjestelmiin liittyviä kustannuksia ja resurssitarpeita ei ole riittävästi huomioitu rakennusvalvonnan alueellistamista arvioitaessa, kun tiedossa on, että tietojärjestelmiin liittyvään työhön sisältyy helposti ongelmia. Tietojärjestelmäasiat pitäisikin nostaa keskiöön suunniteltaessa rakennusvalvonnan yhteistoiminta-alueita, koska niiden toimivuus on ratkaisevaa uuden yksikön toimintamahdollisuuksien kannalta. (Hassinen 2010). Kuntien toimintaprosesseista irrotetulla rakennusvalvontatoiminnalla on laaja-alainen vaikutus koko kunnan teknisen ja ympäristötoimen toimintaan ja sen kehittämiseen, kustannuksiin ja rahoitukseen tietojärjestelmänäkökuilmasta.

7.5 Rakennusvalvonnan maksuilla katetaan suurin osa menoista

Rakennusvalvonnan menot katetaan koko maan tasolla pääosin maksuilla. Rakennusvalvonnan nettomenot tarkasteluvuotena 2012 ovat 0,1 prosenttia kuntien ja kuntayhtymien nettomenoista. Rakennusvalvonnan tulojen osuus menoista on vaihdellut aikavälillä 2000–2013 noin 70 prosentista aina 85 prosenttiin. Tulojen osuus menoista kasvoi jatkuvasti 2000-luvun alkupuolen. 2008–2010 tulot jäivät tätä edeltäneestä ajanjaksosta rakentamisen romahtamisen myötä. Kuitenkin tämän jälkeen tulojen osuus on kasvanut uudestaan, siten että vuonna 2011 tuloilla katettiin lähes 85 prosenttia menoista, vaikka rakentaminen ei ollut palannut vuotta 2008 edeltäneelle tasolle. Kunnat ovat siten nostaneet maksujaan. Vuonna 2013 tulojen osuus menoista pieneni jonkin verran ollen 80 % menoista. Rakennusvalvonnan tuloista vuonna 2013 maksuja oli noin 95 prosenttia. (Tilastokeskus 2014.)

Muissa kunnan viranomaistehtävissä tuloilla katetaan menoja huomattavasti vähemmän, esimerkiksi ympäristönsuojelussa tulojen osuus menoista jää alle 40 prosenttiin. Rakennusvalvonnan 80 prosentin katetta voi pitää poikkeuksellisen korkeana. Vastaavaa luku saavutetaan lähinnä jätehuollossa, jossa suoritteet ovat yksinkertaisempia ja toiminta on luonteeltaan liiketoiminnan omaista. Rakennusvalvonnan menojen reaalin kasvu on ollut pitkällä aikavälillä maltillista ja maksurahoituksen osuus kasvanut tasaisesti.



Kuva 8. Lähde: Tilastokeskus 2013/Kuntaliitto.

Rakennusvalvonnan maksukertymien maantieteellinen tarkastelu osoittaa, että jo nyt maksuja kerätään lähes täyskattaisesti niillä alueilla, missä rakentamisen volyyymi on korkea

ja vaihtelu vähäisempää Uudellamaalla, Päijät-Hämeessä, Pohjois-Pohjanmaalla ja Pirkanmaalla maksujen osuus tuloista on 87–97 prosenttia. Nämä neljä maakuntaa kattavat myös lähes puolet koko maan rakennusvalvonnan menoista. Talouden suhdanteet vaikuttavat myös merkittävästi maksukertymään. Rakennusvalvonnan menot eivät juuri jousta suhdanteiden mukaan, koska niistä noin 80 % syntyy palkoista ja niiden sivukuluista (Parviainen & Hurmeranta 2014).

Rakennepoliittisessa ohjelmassa esitetty 7,5 miljoonan säästö rakennusvalvonnan menoihin on käytännössä mahdoton tavoite. Säästön toteuttaminen edellyttäisi käytännössä rakennusvalvontahenkilöstön vähentämistä. Vastaavanlaista säästöä ei esitetty aikanaan esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon tai palo- ja pelastustoimen alueellistamisen kohdalla, joissa tavoitteena on ollut kustannustason nousun hillintä, jossa on pääsääntöisesti onnistuttu rakennusvalvonnassa jo nyt. Myös haastavana taloudellisina aikoina pitäisi pystyä valitsemaan säästökohteet toiminnan luonne huomioiden. Rakennusvalvonnasta säästäminen voi johtaa tulevaisuudessa kasvaviin menoihin muilla toimialoilla, jos rakentamisen laatua ei saada riittävästi varmistettua.

Rakennusvalvonnan reaalit menot eivät ole juuri kasvaneet vuoden 2008 jälkeen, vaikka tehtävät ovat lisääntyneet. Kunnat ovat jo nyt sopeuttaneet toimintaansa. Realistinen ja silti haastava lähtökohta rakennusvalvonnan alueellistamiselle on kustannustason nousun hillitseminen tai parhaimmillaan kustannusten jäädyttäminen nykyiselle tasolle. Kustannuslaskennan kehittämisellä ja maksuperusteiden tarkastamisella voidaan ajan mittaan lisätä toiminnan tehokkuutta ja taloudellisuutta. Koko maan kohdalla maksujen osuutta voidaan kasvattaa jonkin verran ohjaamalla matalimpia maksuja kerääviä kuntia korottamaan taksojaan. Tämän edellytys ei ole rakennusvalvontojen kerääminen alueellisiksi yksiköiksi.

Vuonna 2012 rakennusvalvonnan tulojen ja menojen erotus oli noin 12 miljoonaa euroa. Tulojen ja menojen välinen erotus on suurin julkisen talouden tasapainotuspotentiaali, joka voidaan rakennusvalvonnassa saavuttaa. Rakennusvalvonnassa ei aikaisemmin mainituin perustein ole mahdollista saada säästöjä aikaan ainakaan välittömästi, päinvastoin johtuen esimerkiksi tietojärjestelmäinvestoinneista, palkkojen harmonisoinnista ja mahdollisesta tarpeesta palkata uusia henkilöitä hoitamaan rakennusvalvonnan muita tehtäviä kuntaan, toimintamenot voivat jopa kasvaa.

Rakennusvalvonnan alueellistamisen perusteleminen kuntatalouden tasapainottamisella kustannusten pienentämisen näkökulmasta ei saa olla määräävin ja olennaisin lähtökohta uudistukselle. Koko kuntatalouden näkökulmasta rakennusvalvonnan maksujen korottamisella saavutettava kuntatalouden tasapainotus on lähes merkityksetön toimenpide. Maksujen osuutta voidaan kuitenkin korottaa jonkin verran ohjaamalla alimman maksutason kuntia nostamaan taksojaan.

7.6 Rakennusvalvonnan alueellistamisen aikataulu ei mahdollista riittävää valmistelua kunnissa

Rakennepoliittisessa ohjelmassa esitetään, että alueelliset rakennusvalvontayksiköt voisivat aloittaa toimintansa vuoden 2017 alussa. Haastatteluiden perusteella aikatauluun sisältyy monia merkittäviä riskejä, jotka sekä haittaavat hyötyjen realisoitumista maksimaalisesti, että voivat aiheuttaa ennakoimattomia lisäkustannuksia. Asiantuntijahaastatteluissa kysyttiin, mikä olisi huonoin skenaario oman työn kannalta ja yleisesti, jos siirrytään alueellisiin rakennusvalvontayksikköihin. Haastatellut nostivat esiin liian kireällä aikataululla toteutetun muutoksen haittavaikutukset, mitä pidettiin yleisesti suurimpana haittana ja riskinä.

Haastatteluiden perusteella kunnat eivät ole valmiita luomaan toimintakykyisiä alueyksiköitä vuoden 2017 alkuun mennessä.

”Se olisi pahinta, jos laki runnotaan läpi ja se tulee yhtäkkiä voimaan. Kyllä pitää olla siirtymäaika ja erilaisia vaihtoehtoja... laki antaa mahdollisuuden kuntien valita se oma tapa. Joku suuntaviiva siellä taustalla, mutta ei silleen, että tulee puolen vuoden päästä voimaan siitä kun se on annettu ja liian nopealla valmistelulla tehtynä.”

Kunnilla on tällä hetkellä vain vähän intressejä kehittää vapaaehtoisuuteen liittyviä malleja ja valmistautua ennalta alueellisiin rakennusvalvontayksiköihin, koska on mahdollista, että alueisiin kuulumisesta säädetään velvoittavalla lailla, jonka sisältö on vielä epävarma. Kuntien kannalta hyvä toimintamalli olisi ympäristöterveydenhuollossa asteittain tapahtunut ohjaus kohti alueellisia yksiköitä, jonka lisäksi olisivat olemassa yleiset periaatteet yksikön perustamiselle. Tämä mahdollistaisi vapaaehtoisuuteen perustuvan toiminnan ja kokeilujen kautta tapahtuvan oppimisen. Rakennustarkastajille osoitetun kyselyn perusteella 70 prosenttia vastaajista katsoo, että alueelliset yksiköt on perustettava kuntien omien päätösten pohjalta. Valtion määrittelemiä alueita kaipasi vain noin 30 prosenttia vastaajista. (Parviainen & Hurmeranta 2014.) Pakkoon perustuviin alueellisiin rakennusvalvontayksiköihin sisältyy siten paljon vastustusta.

Jos velvoittava lainsäädäntö alueelliseen rakennusvalvontaan kuulumisesta syntyy, tarvitaan riittävästi aikaa perustamissopimusten luomiseen ja tehtävien uudelleen jäsentelyyn peruskunnissa ja alueellisessa yksikössä. Haastatteluiden perusteella korostuu perustamisvaiheen hyvä valmistelu. Huonosti valmistelut ja väljät kuntien väliset sopimukset voivat hankaloittaa työntekoa vuosikausiksi eteenpäin.

”Jos pakka sekoitetaan ihan kokonaan ja ei anneta siirtymäaika ja mahdollisuutta perehtyä, niin se lamauttaa kaikilla tasoilla sen päätöksenteon. Eihän me uskalleta tehdä päätöksiä, jos me ei tiedetä, minkä tasoisesti ja mihin me sitoudutaan.”

Lisäksi on vielä erikseen ratkaistava alueellisen rakennusvalvontayksikön yhteistyösuhteiden järjestäminen jäsenkuntien muiden hallintokuntien, erityisesti kaavoitukseen kanssa.

Vasta edellä mainittujen vaiheiden jälkeen voidaan aloittaa tietojärjestelmien yhteensovittamiseen liittyvä työ. Tietojärjestelmien yhteensovittaminen kestää vaihtelevan ajan riippuen kuntien lähtötilanteesta ja yhteensovittamisen määrästä, ja mahdollisesta ohjelmistojen kilpailutuksesta. Karkeasti arvioiden suhteellisen hyvän lähtötilanteen omaavalla alueella tietojärjestelmien saattaminen siihen tilaan, joka mahdollistaa tehokkaan ja mielekkään rakennusvalvontatyön tekemisen vie vähintään vuoden.

Useat käytännön esimerkit osoittavat, että tietojärjestelmien yhteensovittaminen voi vieä paljon pidempään kuin on suunniteltu ja niihin sisältyy usein riskejä. Kiireisellä aikataululla ilman riittävää koordinoitua tapahtuva tietojärjestelmien yhteensovittaminen johtaa helposti tilanteeseen, jossa käytössä on päällekkäisiä ohjelmia ja todellisia tuottavuushyötyjä ei synny. Tuottavuuden parantaminen edellyttää yhteistä tietojärjestelmää ja suunnitelmallista vanhojen ohjelmien alasajoa. Tietojärjestelmien ja paikkatietojen yhteensovittamiseen sisältyy merkittävä tuottavuuspotentiaali. Sen hyödyntäminen on kuitenkin mahdollista vain suunnitelmallisen ja huolellisen työn tuloksena.

Rakennusvalvonnan alueellistamisen nopean aikataulua on nähty olevan mahdollinen koska kyseessä on pieni, kuntaa kohden keskimäärin noin 3 henkilöä ja koko maan tasolla

vajaata 1 000 henkilöä koskeva uudistus (Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi 2015). Tällöin on kuitenkin jätetty huomioimatta rakennustarkastajien alueelliseen yksikköön siirtymisen vaikutukset kuntien muuhun toimintaan. Kun otetaan huomioon läheiset toimitukset kaavoitus ja ympäristönsuojelu, joiden kanssa rakennusvalvonta on tekemisissä, koskisi uudistus suoraan tai epäsuorasti uudistus varovaisesti arvioiden jopa 3 000–5 000 henkilöä kunnissa. Näistä henkilöistä osan tehtävänkuvat muuttuisi ja toiminnan organisointi jouduttaisiin määrittelemään uudelleen. Myös luottamuselimiin tulisi muutoksia. Rakennusvalvonnan alueellistaminen ei ole siten pieni hallinnonuudistus.

”Rakennusvalvonnan alueellistaminen ei koske vain rakennustarkastajia. Siinä on heijastuva vaikutus muuhun yksikköön. Tehtävänkuvat ovat erilaisia eri kunnissa ja siinä rinnalla puolenkymmentä henkilöä, jotka ovat kiinteässä yhteydessä koko ajan rakennustarkastajaan. Heidän tehtävänkuvansa sirpaloituu silloin. Miten jäljelle jäävä maankäytön porukka organisoitetaan? Se oikeastaan haavoittaa fataalisti sitä meidän rakennusvalvonnan ja kaavoituksen kokonaisuutta.”

Kuntiin kohdistuu tällä hetkellä paljon muita suuria rakenteellisia muutoksia. Kun huomioidaan vielä tietojärjestelmien yhteensovittamiseen liittyvät hankaluudet sekä yhteistyön järjestäminen kaavoituksen kanssa, vaikuttaa toimintakykyisten alueellisten rakennusvalvontayksiköiden yksiköiden luominen vuoden 2017 alkuun mennessä epärealistiselta ja epätarkoituksenmukaiselta.

Kuntiin kohdistuvat muut suuremmat uudistuspaineet kuluttavat myös kunnan resursseja. Kunnilla ei ole luultavasti mahdollisuuksia tässä tilanteessa paneutua rakennusvalvonnan alueellistamiseen riittävästi. Kuntiin kohdistuvien muiden muutospaineiden lopputulos voi myös muuttaa olennaisesti sitä kontekstia, jossa rakennusvalvontaa ja sen tulevaisuutta pohditaan. Sektorikohtaiset ratkaisut pitäisi jättää tekemättä siihen asti kunnes laajemmilla rakenteellisissa ratkaisuissa on saavutettu yhteisymmärrys. Näin ei luoda laajemmille kuntaa kokonaisuutena muuttaville rakennemuutoksille ehtoja ja poikkeamia sektorikohtaisella työskentelyllä. Ilman riittävää valmistelu ja hallinnonalat ylittävää yhteistyötä muodostuu jatkuvasti erilaisia hieman toisistaan poikkeavia alueellistamisratkaisuja.

”Pahin skenaario olisi, että nämä kaikki kunnan toiminnot jakaantuisivat erityyppisille kuntakumppanuuksille... Hallinnollisten raja-aitojen sekamelska ei olisi kovin kiva juttu. Taas olisivat eri kumppanit ja käytännöt eri asioissa.”

Valtion aluehallinnon uudistusta käsitelleessä raportissa (Työvoitto-haastavan ajan hallinnonuudistus 2013), todetaan, että laaja hallinnon uudistus edellyttää mittavaa vuosia kestävästä valmistelutyötä ja henkilöstön sekä sidosryhmien laajaa kuulemistä. Henkilöstön johtaminen nousee keskiöön uudistuksen onnistumisessa ja alussa on odotettavissa myös kustannuksia.

Rakennusvalvonnan alueellistamisessa ei ole tähän mennessä otettu riittävästi huomioon laajan valmistelun tarvetta ja uudistukselta odotettavat hyödyt ovat aikatauluun nähden epärealistisiä niin toiminnan laadun kohentamisen kuin taloudellisten hyötyjen saavuttamisen näkökulmista.

8 Alueellinen rakennusvalvonta vaikuttaa yhteistyön järjestämiseen kunnissa

Rakennusvalvonnan alueellistamisen hyödyt realisoituvat rakennusvalvonnan laadun ja osamisen parantumisenä. Alueellistamisen haitat ovat usein moninaisempia ja välillisiä. Merkittävimmät haitat ja alueellistamisen riskit liittyvät laajasti erilaisiin yhteistyökysymyksiin.

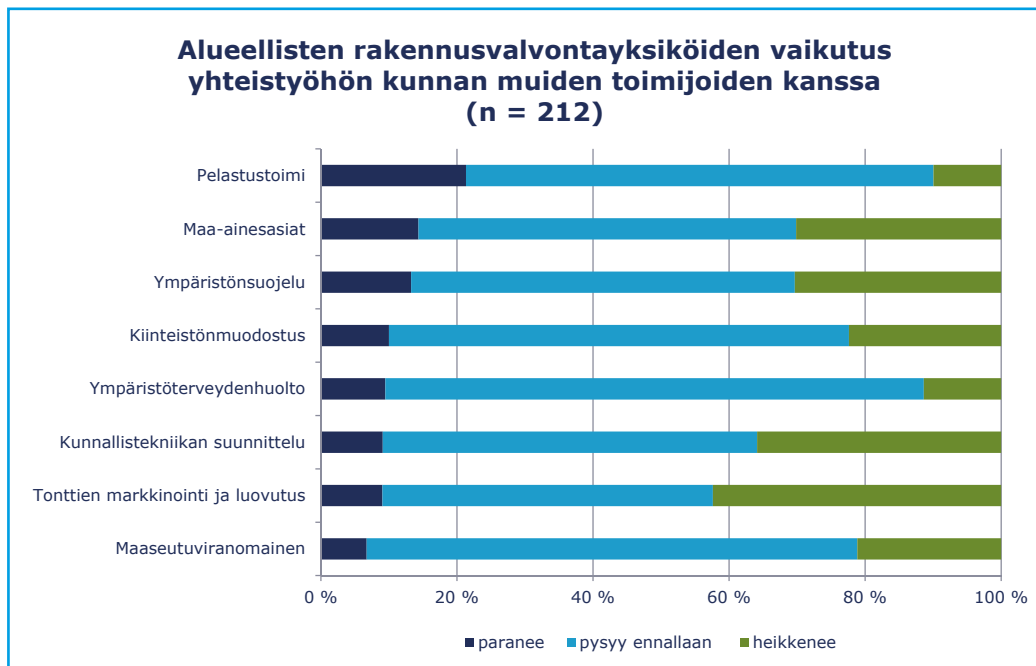
Rakennusvalvonnan alueellistaminen vaikuttaa myös kunnan muun toiminnan organisointiin kuten ympäristönsuojeluun. Rakennusvalvonnalla on erityisen läheinen ja tiivis toiminnallinen side kaavoitukseen. Rakennusvalvonta on osa kunnan maankäyttöprosessia. Rakennusvalvonnan yhteys peruskuntaan ei saa heikentyä alueellisen rakennusvalvonnan seurauksena.

8.1 Alueellinen rakennusvalvonta vaikuttaa kunnan kokonaisuuden hallintaan ja yhteistyötä edellyttäviin palveluprosesseihin

Toimivien, tehokkaiden ja läpinäkyvien alueellisen rakennusvalvontojen perustamisen suurin haaste on yhteistyön järjestäminen onnistuneesti alueyksikön jäsenkuntien eri toimialojen sekä muiden alueyksiköiden kanssa. Jääskeläinen (1990) toteaa viitaten rakentamiseen: kunnan toiminta on aina kokonaisuus, jonka tarkoituksena on lisätä kuntalaisten hyvinvointia. Tämän toteutuminen edellyttää kunnan toimijoiden jatkuvaa yhteistyötä.

Rakennustarkastajien näkemyksen mukaan yhteistyö heikkenisi useammin kuin paranisi kaikkien muiden toimijoiden paitsi pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon kanssa. Ympäristönsuojelussa ja maa-ainasioissa yhteistyön heikentymistä ennakoitiin 30 prosenttia vastaajista ja kunnallistekniikan suunnittelussa ja tonttien markkinoinnissa ja luovutuksessa noin 40 prosenttia vastaajista. Kaikkien toimialojen kohdalla niiden osuus oli kuitenkin suurin, jotka ennakoivat yhteistyön pysyvän ennallaan. (Parviainen & Hurmeranta 2014.) Kaavoitukseen liittyvä yhteistyö käsitellään erikseen omassa luvussaan.

Yhteistyön järjestämiseen kunnan muiden toimijoiden kanssa liittyvät haasteet on tunnistettu myös aikaisemmissa selvityksissä. Hytönen (2008) toteaa, että rakennusvalvonnan alueellisia yksiköitä tulisi valmistella yhdessä kaavoituksen, teknisen toimen ja ympäristöpalveluiden kanssa. Suunniteltu lainsäädäntömuutos ei saa heikentää yhteistyötä rakennusvalvonnan ja muiden toimijoiden erityisesti kaavoituksen kanssa.



Kuva 9. Lähde: Parviainen & Hurmeranta 2015

Näkemyks yhteistyön heikentymisen mahdollisuudesta vahvistui haastatteluiden myötä. Keskiuurissa ja pienehköissä kunnissa koettiin muita useammin, että yhteistyö tulee heikkeneeseen, tätä näkemystä tukee myös rakennustarkastajille osoitetun kyselyn tulokset.

”Jos pelkät rakennusvalvonnat liittyy yhteen ja muut toimialat jää kuntiin. Sen sitten sovittaminen tähän rakentamisen pidempään prosessiin. Siinä voi tulla vaikeuksia. Kuntaliitoksessa se oli sikäli helpompaa, että kaikki tuli kerralla samaan taloon. Päästiin tutustumaan toisiimme.”

”Etäämmäksi siirtyminen on ongelma. Pelastustoimessa on tullut sama ilmiö. Ennen yhdessä keskusteltiin ja katsottiin niitä asioita. Nyt sieltä pelastustoimesta tulee kaveri ja yleensä aina erikin vielä, vaihtuu säännöllisin väliajoin. Antaa kylmästi lausunnon ja lähtee pois. Tavaltaan se asioiden syvälinen käsittely ja pitkän yhteisen linjan luominen on vaikeampaa.”

Toisaalta haastatteluissa korostettiin sitä, että yhteistyön onnistuminen on osaltaan kiinni johtamisesta ja henkilökemioista. Pirstalemainen eri alueyksiköihin perustuva järjestelmä voi olla toimiva, jos henkilöt todella sitoutuvat yhteisiin päämääriin. Tällainen sitoutuminen ja keskinäinen luottamus on helpompaa saavuttaa vapaaehtoisuuteen perustuen kuin pakon ohjaamana.

Näkemyks siitä, että yhteistyö pysyy ennallaan, perustuu osittain olemassa oleviin kontakteihin. Kun henkilöt tuntevat toisensa hyvin ja yhteistyötä on tehty vuosikautia, ei eri organisaatioihin siirtyminen aiheuta välttämättä ongelmia. Asiaa tulisi kuitenkin lähestyä tulevaisuuden näkökulmasta, jolloin yhteistyötä tekevät uudet ennalta tuntemattomat henkilöt, joilla ei ole yhteistä kuntataustaa. Uusina työntekijöinä he identifioituvat alueelliseen asiantuntijajaksikkoon ja yhteys peruskuntaan voi jäädä ohueksi.

Alueelliseen rakennusvalvonnan riskinä pidettiin sen irtaantumista peruskuntien toiminnasta, minkä koettiin heikentävän valmistelutyön laatua. Ongelmaksi tunnistettiin myös kunnan näkökulman ylettäminen alueelliseen yksikköön. Kysymyksiä herätti se, miten alueelliselle yksikölle luodaan kannustimia toimia kunnan edun mukaisesti paikalliset tarpeet huomioiden. Pelkona oli, että alueellisesta yksiköstä tulee vähitellen pelkkä lupaviranomainen, jota ei kiinnosta kunnan toiminta ja sen edistäminen muuten, kuin omien lupaprosessien näkökulmasta.

”Korostan rakennusvalvonnan ja kunnan maankäytön välistä linkkiä. Toivottavasti se linkki tulee vahvistumaan päinvastoin kuin heikentymään. Kielteisenä riskiä on, jos rakennusvalvonta lähtee kehittymään tällaisen pelkän viranomaistahon suuntaan.”

Erityisesti keskisuuret kunnat toivat haastatteluissa esiin omia prosessejaan, joissa eri toimialat toimivat tiiviissä yhteistyössä keskenään. Kaikista tietoteknisistä mahdollisuuksista huolimatta myös fyysisen läheisyyden ja epävirallisen jatkuvan yhteistyön merkitystä korostettiin olennaisena osana yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Erilaisissa selvityksissä keskisuuria kuntia on usein pidetty tehokkaimpina palveluiden järjestäjinä (Esim. EVA 2014). ”Kaikkein suurimpien kuntien palvelujärjestelmän kokonaiskustannukset ovat kalliimpia kuin keskisuurten kuntien, joissa on 25 000–50 000 asukasta. Tämän ilmiön taustalla voi olla päällekkäisyys sekä järjestelmien rakentamat omat sisäiset raja-aidat” (Kinnula, Malmi & Vauramo 2014).

Alueellisessa yksikössä riippuen sen koosta pienestä kunnasta tulevan rakennustarkastajan työnkuva muuttuu ja luultavasti myös työpaikan sijainti. Näissä tilanteissa hyvä henkilöstöjohtaminen korostuu ja muutokselle on varattava riittävästi aikaa. Tätä näkökulmaa perusteltiin ympäristöterveydenhuollon alueellistamisesta sekä kuntaliitoksista saaduilla kokemuksilla

Kokonaisuutena joudutaan arvioimaan, kuinka suuren riskin alueellinen rakennusvalvonta mahdollisesti aiheuttaa sujuvalle yhteistyölle kunnan muiden toimijoiden kanssa. Tämä arviointi pystytään tekemään vain paikallisella tasolla tunnettaessa paikalliset olosuhteet. Näin ollen alueellisten rakennusvalvontojen edistämisessä tulisi pyrkiä vapaaehtoisuuteen. Jos alueilla huomataan ongelmia yhteistyön järjestämisessä tai siihen kohdistuu huomattavia riskejä, pitää olla mahdollisuus erilaisiin ratkaisuvaihtoehtoihin, jotka aidosti ovat edistyskelpoisia koko kunnan toiminnan näkökulmasta.

Rakennustarkastajat tekevät haastattelukierroksilla saatujen kokemusten pohjalta laajasikin epävirallista yhteistyötä seudullisesti. Yhteistyö voi olla hyvinkin jäsentynyttä ja sisältää myös muita toimialoja. Verkostomaisesta yhteistyöstä on löydetty paljon tukea omaan työhön.

”Meidän maankäytöstä vastaavat henkilöt kokoontuu seudulla säännöllisesti ja käy läpi kuntien akuutteja asioita. Voidaan keskustella kuinka sitovia ne ovat, mutta kyllä ne linjaavat ja jakaa asiantuntemusta sekä tuo toisaalta vertaistukea niiden palaverien avulla. Se verkosto toimii sitten muuallakin kuin siinä määrämuotoisessa palaverissa. Tietoja vaihdetaan ja kilautetaan kaverille ja saadaan sitä tukea. Tiedetään, ketkä ovat ratkaisseet mitään ja voidaan soittaa sinne ja saada sieltä sitä vinkkiä. Näitä saadaan varmaan edelleen kehitettyä sähköisen asioinnin kautta.”

Vapaaehtoinen omista tarpeista syntyvä yhteistyö on usein myös tehokasta ja tarkoituksenmukaista. Yhteistyö voidaan järjestää siten, että kuntien erilaiset resurssit ja tarpeet huo-

mioidaan. Ainakin osa pienten yksiköiden haavoittuvuuteen ja vähäiseen erikoistumiseen liittyvistä ongelmista on hoidettavissa olemassa olevan rakenteen pohjalta lisäämällä entisestään vapaamuotoista yhteistyötä ja kehittämällä ostopalveluja.

”On selvää, että erikoistumisen hyöty on mahdollisuus saada, mutta edellyttääkö se viranomaistoimintojen keskittämistä. Eikö samaa etua voida saada yhteistyöllä. Onko yhteistyö ja osaamisvajeet olleet niin suuria, että niitä ei yhteistyön kautta saada ratkaistua vaan se edellyttää näinkin radikaalin ratkaisun kuin käytännössä toiminnan siirtämisen peruskuntien ulkopuolelle.”

Olemassa olevat kuntien vapaaehtoisuuteen perustuvat alueelliset viranomaisorganisaatiot tulisi myös huomioida alueellisen rakennusvalvonnan valmistelussa. Päätöksenteon tueksi tarvittaisiin nykyistä enemmän tutkittua tietoa olemassa olevista kuntien yhteistyöorganisaatioiden toimivuudesta, joissa on useita kunnan viranomaisia.

8.1.1 Kaupunkiseuduilla yhteistyön ongelmat korostuvat

Kaupunkiseuduilla alueellisen rakennusvalvontayksikön ongelmat voivat korostua, koska keskuskaupungin ja ympäröivien kuntien välillä on jännitteitä (esim. Hytönen et al. 2012), jotka liittyvät usein maankäytön tavoitteisiin. Seudun kunnat kilpailevat toisinaan verotuksen ja kaavoituksen avulla investoinneista ja uusista asukkaista keinoilla, jotka eivät pitkällä aikatahtimella ole koko seudun kehittymisen kannalta edullisia.

Kuntien politiikka vaikuttaa aina yritysten kustannuksiin ja tämä huomioidaan yrityksissä (Laakso & Loikkanen 2003). On tunnistettava, että rakennusvalvontapalvelu on yksi väline kuntien välisessä kilpailussa uusista asukkaista ja yrityksistä. Kaupunkiseudulla yhteinen rakennusvalvonta edellyttää siten laajaa luottamusta kuntien välillä ja pitkäjänteistä lähestymistapaa suhteessa seudun kehittämiseen. Edellytyksenä on siten, että alueella vallitsee yhteinen toimintakulttuuri.

Haastatteluista ilmeni, että ympäröivät kunnat eivät olleet innostuneita yhteisestä rakennusvalvonnasta keskuskaupungin kanssa. Yhteisen rakennusvalvonnan koettiin vähentävän kunnan mahdollisuutta toteuttaa omia maankäyttötavoitteita.

”En haluaisi kaupungin kanssa yhdenmukaistaa toimintaa. Pysin toimimaan niin, että ei tarvitsisi tehdä niin byrokraattiseksi ja muodolliseksi kuin kaupunki tekee sen... Kytkeä muuhun paikalliseen toimintaan, siinä on enemmän paikallista toimintavapautta kuin pelkkää laillisuutta. Se ei ole näissä maalaismaaisissa kunnissa se viiva laillisuuden ja muun välissä niin selkeä.”

Ympäröivät kunnat eivät halunneet omaksua keskuskaupungin palvelukulttuuria ja toimintatapoja. Omia joustavia toimintamalleja sekä joutuisaa lupakäsittelyä pidettiin tärkeänä kunnan toimintana. Keskuskaupunkien toimintatapa pidettiin jäykkä, muodollisena ja kasvottomana. Suuremmissa kaupungeissa muodollisuuden ja hitauden vastapainona on toisaalta usein ammattimaisempi lupakäsittely.

Lähtökohtaisesti toisiaan vierastavat ja erilaisiin politiikkarealiteetteihin perustuvien kuntien pakkoon perustuva yhteistyö johtaa helposti tilanteeseen, jossa toimitaan yhdessä yksikössä, mutta tosiasiaa peruskunnat ajavat sen sisällä omia etujaan. (Mäntysalo et al. 2010).

Kaupunkiseuduilla alueellisen rakennusvalvonnan perustaminen on mahdollista laajaan ja syvälliseen poliittiseen prosessiin pohjautuvan perustamissopimuksen kautta. Ilman laajaa konsensusta, selvää tehtävienjakoa ja tasapuolista poliittista ohjausta ilmeisenä vaarana on, että kuntien erilaista tavoitteista kumpuavat jännitteet jäävät uuden yksikön sisälle, mikä ei mahdollista tehokasta toimintaa.

8.2 Rakennusvalvonnan ja kaavoituksen suhde halutaan pitää tiiviinä

Maankäytön suunnittelu ja ohjaus ovat kunnan perustehtäviä, joilla luodaan pohjaa kunta-laisten hyvinvoinnin edellytyksille sekä elinvoimaisen toimintaympäristön muodostumiselle. Maankäytön suunnittelu ja ohjaus ovat pitkäjänteistä kunnan strategiaan nojautuvaa toimintaa, jossa tiivis yhteistyö kunnan eri toimijoiden välillä korostuu. Onnistunut maankäytön suunnitelmien toteuttaminen edellyttää, että kaikki toimintaan osallistuvat osapuolet jakavat kunnan yhteiset tavoitteet.

Rakennusvalvonnan alueellistamisen kannalta keskeisimmäksi ja kriittisimmäksi kysymykseksi nousi haastatteluiden ja rakennustarkastajille tehdyn kyselyn perusteella rakennusvalvonnan ja kaavoituksen toimivan yhteistyön edellytysten turvaaminen tilanteessa, jossa rakennusvalvonta on kuntayhtymässä tai vastuukunnassa ja kaavoitus peruskunnassa.

Tiivis ja toimiva rakennusvalvonnan ja kaavoituksen suhde on yleisesti todettu ja tunnistettu periaate. Yhteistyö mahdollistaa pitkäjänteisen ja ennakoivan suunnittelun sekä tarpeen vaatiessa kyvyn reagoida toimintaympäristön muutoksiin. Pakollista yhteistyötä tärkeämmäksi muodostuu vielä kaavoittajan ja rakennustarkastajan epävirallinen yhteistyö kaavan valmisteluvaiheessa (esim. Jääskeläinen 1990, Ilkka & Lahtinen 2004).

Selvityksen aikana tuotetun aineiston perusteella vahvistui käsitys kaavoituksen ja rakennusvalvonnan tiiviin yhteyden tärkeydestä. Yhteistyön turvaaminen koetaan välttämättömäksi, jos rakennusvalvonta siirtyy alueelliseksi yksiköksi. Osa vastaajista pitää yhteistyötä lähes ehdottomana kaavan tarkoituksenmukaisen toteutumisen kannalta.

Kokonaisuutena yhteistyön nähdään olevan olennainen osa kunnan maankäytön tavoitteiden toteutumista. Erityisesti keskisuurten ja pienehköjen kuntien edustajat nostivat haastatteluihin esiin yhteistyön merkityksen suunnitteluvaiheessa. Useassa tapauksessa esimerkiksi kaavoittajan puolelta oltiin tyytyväisiä siihen, että yhteistyö kaavan valmisteluvaiheessa on syventynyt.

”Tehdään erittäin tiivistä yhteistyötä rakennustarkastajan kanssa, tarkoittaa ihan päivittäistä. Pohditaan tulkintoja ja kaavamerkintöjä, jos isompia rakennuksia tulee, niin katsotaan yhdessä. Jos rakennustarkastaja toimii muualla, se herkyys katoaa. Me pystytään tällä hetkellä valmistelemaan asioita osittain päällekkäin, mutta jos rakennustarkastaja on muualla, valmistellaan ensin kunnassa, sitten tulee lausunnot jne, prosessi hidastuu.”

Rakennustarkastajille osoitetussa kyselyssä noin puolet vastaajista ennakoivat yhteistyön heikentymistä kaavoituksen kanssa ja tulkintaristiriitojen kasvavan, jos rakennustarkastus on alueellisessa yksikössä. Vastaajat näyttävät siten jakautuvan kahtia niin kyselyn kuin haastatteluiden perusteella. Taustalla vaikuttavat myös kuntien erilaiset lähtötilanteet. Jos kaavoituksen ja rakennusvalvonnan yhteistyö ei ole tiivistä, ei muutoksella varmastikaan voi nähdä olevan haitallista vaikutusta siihen. Tarkkaa arviota tällaisten kuntien määrästä ei pysty täysin muodostamaan. Kyselyn perusteella, niitä olisi noin 20 prosenttia kunnista.



Kuva 10. Lähde Parviainen & Hurmeranta 2014.

Haastatteluissa tuli myös esiin näkemyksiä, joiden mukaan rakennusvalvonnan irtaantuminen peruskunnasta haittaa yhteistyötä kaavoituksen kanssa ja tekee siitä vähemmän joustavaa ja lisää siten välillisiä kustannuksia. Pitkät välimatkat voivat ajan myötä heikentää yhteistyötä, kun yhteydenpito muuttuu kalliimmaksi ja aikaa vievämmäksi. Tietotekniikan mahdollistamien kommunikaatiokeinojen kehittymisestä huolimatta myös fyysistä läheisyyttä ja päivittäistä kommunikaatiota pidettiin olennaisena yhteistyön onnistumiselle.

”Tuosta yhteistyöstä kaavoituksen ja maankäytön kanssa. Pienemmissä kunnissa sitä tehdään päivittäin ja tapahtuu pitkälti kahvipöytäkeskusteluissa. Sebän on jatkuvaa. Tietysti painoarvo riippuu kumman asia se on (kaavoitus vai rakennusvalvonta), mutta kyllä mielipiteitä kysytään ristiin jatkuvasti.”

Kaavoituksen ja rakennusvalvonnan suhde ja roolit kunnan maankäytön suunnittelussa ja ohjauksessa eroavat keskenään erilaisissa kunnissa. Pienissä kunnissa rakennusvalvonta hoitaa useita asioita, jotka kuuluvat suuremmissa kunnissa muille toimialoille. Usein tämä johtuu vähäisistä resursseista, mutta toiminnan organisointi on voitu nähdä myös perustelusti kunnan kokonaisuutena ja arvovalinnat huomioon ottaen järjestää siten, että esimerkiksi poikkeamisiin ja suunnittelutarveasioihin liittyvä valmistelu kuuluu laajalti rakennusvalvonnalle ja myös niihin liittyvää päätäntävaltaa on ainakin osittain myös suhteellisen usein delegoitu rakennusvalvonnalle. Rakennustarkastajille osoitetun kyselyn perusteella hieman yli 40 prosenttia vastanneista ennakoivat, että ristiriidat kaavoituksen ja rakennusvalvonnan välillä lisääntyvät suunnittelutarveasioiden määrittelyssä ja poikkeamisluvissa (Parviainen & Hurmeranta 2014).

Rakennusvalvonnan erkaantuminen kunnasta voi johtaa siihen, että rakennusvalvonnasta muodostuu kunnan muusta toiminnasta irrallinen toimija. Tämän seurauksena kaavojen sisältöjen toteutumisen varmistamiseksi kaavoittajan on ryhdyttävä mahdollisesti tekemään aiempaa tarkempia ja yksityiskohtaisempia kaavoja. Rakennustarkastajille osoitetussa kyselyssä noin 40 % vastanneista ennakoivat, että kaavat muuttuvat yksityiskohtaisemmiksi, jos rakennusvalvonta siirtyy alueelliseen yksikköön (Parviainen & Hurmeranta 2014).

”Alueellinen rakennusvalvonta aiheuttaa, että helposti mennään siihen, että vaikuttaa kaavoihin. Kaavojen täytyy sitten olla niin tiukkoja. Siellä ei enää näy ne kuntakohtaiset tulkinnat. Kaavan pitäisi kuitenkin olla mahdollistava... Voidaanhan se aina kirjoittaa niin tiukaksi, että voidaan tehdä vain mustavalkoisia ratkaisuja, onko se oikein, onko se järkevää? Kyllä siitä on joustavuus kaukana.”

Kaavojen muuttuminen entistä tarkemmiksi tekisi esimerkiksi täydennysrakentamisesta nykyistä hankalampaa, koska kaavat vanhenisivat nopeasti. Suurempi joustavuus, jota kaavoilta nykyään odotetaan, jäisi siten toteutumatta. Toisaalta jos kaavat olisivat joustavia, siirtyisi kaupunkikuvallinen harkinta alueelliseen rakennusvalvontayksikköön osittain irralleen sen kaupungin toiminnasta, jonka kaupunkikuvasta ollaan päättämässä.

Asiantuntijakuulemisten perusteella ilmeni, että rakennusvalvonnan ja kaavoituksen toimivan yhteistyön turvaaminen on perusedellytys rakennusvalvonnan alueellistamiselle asetettujen hyötyjen toteutumiseksi. Rakennusvalvonnan on myös alueellisena toimijana oltava peruskuntien ohjauksessa ja alueellisen rakennusvalvonnan sitoutuminen kuntien kaavoituksien tavoitteisiin tulisi varmistaa.

Osa haastatelluista kokee, että yhteistyö toimisi ongelmitta nykyisenkaltaisena. Toiset olivat sitä mieltä, että yhteistyön järjestämisestä tulee hankalaa. Haastatellut henkilöt eivät esittäneet kuitenkaan konkreettisia esimerkkejä siitä, kuinka yhteistyö saadaan varmasti pidettyä yhtä tiiviinä kuin nykyisin.

”Tässä on niin paljon viitteitä, siihen mikä liittyy nimenomaan kuntakuvaan ja kovaan kunnan päätöksentekoon. Se yhteys pitäisi jotenkin turvata, jos mennään seudulliseen rakennusvalvontaan. Miten se turvataan, sitä en osaa sanoa.”

8.3 Rakennusvalvontaa pidetään tärkeänä osana kunnan palveluprosessia

Erityisesti suuremmissa rakennushankkeissa, kuten kaupan ja teollisuuden sijoittumispäätöksissä rakennushankkeeseen ryhtyvälle on tärkeää, että hän saa kokonaisvaltaista palvelua ja informaatiota kunnasta.

Kuntien toiminta vaikuttaa erityisesti kaavoituksen kautta olennaisesti yritysten sijoittumispäätöksiin (Laakso & Loikkanen 2003). Epävarmuudet liittyen aikatauluihin ja tarvittaviin selvityksiin lisäävät investoijan riskiä. Suuremmat investoinnit vaativat melkein aina erityistä yhteensovittamista, jossa keskeistä on asiakkaan ja kunnan kaikkien asian kannalta olennaisten tahojen yhteistyö.

Asiakkaan näkökulmasta usean alueellisen toimijan malli voi olla hankala. Yritys ei välttämättä saa sijoittumispäätöstä tehdessään riittävästi kokonaiskuvaa ja varmuutta prosessin etenemisen vaiheista kunnalta, kun vastuu kokonaisuudesta ei kuulu kenellekään. Tämänkaltaisen epävarmuus vähentää investoijan mielenkiintoa aluetta kohtaan, varsinkin

jos investointi on mahdollista tehdä muualle, jossa kokonaisprosessiin liittyy vähemmän epävarmuustekijöitä.

Kunta joka pystyy yhdeltä luukulta tarjoamaan kokonaisvaltaista palvelua (kaavoitus, rakennusvalvonta, mittaustoimi, kunnallistekniikka, ympäristönsuojelu, ympäristöterveydenhuolto ja palo- ja pelastustoimi) saa kilpailuedun verrattuna kuntaan, jossa toiminnat on hajautettu ylikunnallisesti ja niitä ei voida resursoida ja kohdentaa joustavalla tavalla. Tässä kokonaisuudessa rakennusvalvonnalla on tärkeä rooli osana kunnan palveluprosessia. Rakennusvalvonta kytkeytyy siten kunnan toiminnan edistämiseen elinvoimapolitiikan keskiössä yhdessä koko maankäyttöprosessin kanssa.

”Jos ajatellaan kunnan näkökulmasta kokonaisuutena, kyllähän rakennustarkastus on meidän vetovoimatekijöitä, muodostaa meille elinvoimaa asuinrakentamisen ja varsinkin kun mennään isompiin kohteisiin, ne on kuntakuvatekijöitä. Meidän omaleimaisuus on iso tekijä, joka halutaan säilyttää. Vaikuttaa selvästi meidän strategiassa... Meille tärkeää on asiakkaan kokonaispalvelua, on esimerkkejä siitä, että asiakas joutuu käymään monessa paikassa ja joutuu selvittämään samat asiat uudestaan ja uudestaan.”

Rakennustarkastajille osoitetun kyselyn perusteella keskisuuret ja pienehköt 12 000–50 000 asukkaan kunnat menettäisivät edellä mainitun kaltaista joustavuutta. Niiden johtavista rakennustarkastajista yli 40 prosenttia arvioi, että yhteistyö heikentyisi kunnallistekniikan suunnittelun, kiinteistön muodostuksen ja tonttien luovutuksen ja markkinoinnin kanssa. Lähes puolet näiden kuntien vastaajista epäili myös yhteistyön heikentyvän kaavoituksen kanssa alueellisten rakennusvalvontayksiköiden myötä. (Parviainen & Hurmeranta 2014.)

Vaikka kunnan toimijoiden yhteistyön merkitys korostuu suurempien investointien kohdalla, myös kotitaloudet valitsevat asunpaikkansa omien tarpeidensa ja mieltymystensä mukaan ja ottavat huomioon vaihtoehtoisten asuntojen hinnat ja laatutekijät (Laakso & Loikkanen). Rakennusvalvonta voi siten vaikuttaa pientalorakentajan sijoittumispäätöksen palvelun laadulla, asiantuntevalla ennakkoneuvonnalla ja nopealla lupakäsittelyllä. Jos rakennuttaja saa tämän lisäksi palvelua samalta luukulta joustavasti muihin asioihin liittyen, vähentää tämä epävarmuustekijöitä ja lisää houkuttelevuutta sijoittua juuri siihen kuntaan.

Kuntien ei kannatta houkuttaa uusia asukkaita alhaisilla lupamaksuilla (Axelsson 2008), koska lupamaksut ovat vain pieni osa koko rakennushankkeen kustannuksista. Sen sijaan joutuisa rakennusluvan käsittelyaika ja neuvonta voivat olla taloudellisesti merkityksellistä myös pientalorakentajalle, koska pientalon rakentaminen on yksi merkittävimmistä perheiden päätöksistä taloudellisesti sekä työpaikan ja elämäntavan valinnan suhteen.

Kunta joka pystyy tarjoamaan joustavaa, nopeaa ja luotettavaa palvelua voi saada elinikäisen veronmaksajan pientalorakentajasta. Kunnan omassa hallinnassa oleva rakennusvalvonta voi olla selvä taktinen etu kunnalle kilpailtaessa uusista asukkaista. Pientalojen rakentamiseen liittyvä kunnan palvelutuotanto on erityisesti monelle pienemmälle kunnalle elintärkeä keino oman strategian toteuttamiselle.

”Meillä kaavoituspuoli, rakennustarkastaja sekä palvelusihteeri ollaan kaikki siinä läsnä. Käydään läpi tontinluovutusehdot ja katsotaan kaavamääräykset. Meidän tavoitteena on toivottaa tervetulleeksi se asiakas meidän kuntaan. Tällaiset henkilöt käyttävät täällä teidän verorahoja. Tällaisilta henkilöiltä voitte tulla kysymään näistä asioista. Se on myös ensi-kontakti siihen kuntaan tulevaan henkilöön. Me pidetään sitä asiakaspalveluna ja erityisen tärkeänä. Jos siitä joku palikka irrotetaan, se jää paljon ontommaksi.”

Rakennusvalvonnan asiantuntemuksella ja osaamisella on tärkeä osa kunnan omista maankäyttöprosesseissa. Kaupunkikeskusten kehittäminen ja vanhojen teollisuusalueiden muokkaaminen uuteen käyttöön ovat moninaisia hankkeita, joissa kunta ei ole pelkästään kaavoittaja, kunnallistekniikan toteuttaja ja luvan myöntäjä vaan samalla investoija ja rakennuttaja (Laakso & Loikkanen, 203).

Tällaisissa kehittämishankkeissa rakennusvalvonnan osaaminen on kunnalle tärkeä resurssi. Miten alueellinen rakennusvalvonta antaa tällaisissa tapauksissa työpanostaan riittävästi kehittävään kuntaan, ei selvinnyt haastatteluiden perusteella. Alueiden kehittäminen on usein vuosikymmenkin kestävä prosessi. Tällaisessa prosessissa tiivis ja jatkuva yhteistyö rakennusvalvonnan kanssa on olennaista. Jos useammassa kunnassa on käynnissä laajoja alueiden kehittämishankkeita voi ongelmia syntyä siitä, miten tehtävät priorisoidaan alueellisessa yksikössä.

Alueellinen rakennusvalvonta ei tarkoita välttämättä sitä, että yhteistyö kunnan toimijoiden kesken heikentyisi. Organisatorisesti rakenne, jossa toiminnat ovat osin peruskunnassa ja osin mahdollisesti jopa useissa erilaisissa alueellisissa yksiköissä lisää kuitenkin tehotoman yhteistyön riskejä, luo pohjaa hallinnon kasvulle ja mahdollistaa ammattikuntien omien pyrkimysten liian määrääväksi muodostumisen. Hyvän johtamisen tarve ja yhteisten toimintatapojen laatiminen muodostuu ilmeiseksi. Lupaprosessien hidastuminen nähtiin riskinä, kun eri yksiköt antavat lausuntoja keskenään ja lupaprosessi ei muodostu kokonaisuutena yhdeksi palveluprosessiksi. Kunnat kokevat rakennusvalvonnan tärkeäksi osaksi omaa palvelutuotantoaan.

9 Johtopäätökset

Rakennusvalvonnan alueellistaminen vaikuttaa kunnan toimintaan ja itsehallintoon monella tavalla

Kunnat suurten muutospaineiden kohteena

Rakennusvalvonnan alueellistamiseen pyrkiminen on osa laajempaa muutostrendiä, jossa mittakaavaetujen tavoittelu on ollut ensisijaista toiminnan tehokkuuden lisäämiseksi. Kunnallisia toimintoja on sektorikohtaisesti alueellistettu osittain siitä syystä, että kokonaisvaltainen yhteiskunnallinen ohjaus on jäänyt vajaaksi ja koska suuria rakenteellisia uudistuksia ei ole kyetty saavuttamaan. Sektorikohtaisesti edenneestä kunnan toimintojen alueellistamisesta on hankala johtaa jotakin yhteistä päätavoitetta, johon on pyritty laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa. Taustalla on tosin vaikuttanut koko ajan kroonisesti heikentynyt julkinen talous.

Kuntiin kohdistuu huomattavasti alueellista rakennusvalvontaa laajempia rakenteellisia uudistuksia. Niiden keskeneräisyys vaikeuttaa osaltaan rakennusvalvonnan alueellistamisen arviointia. Jatkuvat suuret rakennemuutokset ja niihin liittyvät epävarmuudet vähentävät myös paikallisen kehittämisen intressiä, koska oma-aloitteisesti tehdyt päätökset voivat osoittautua nopeasti lainsäädännön muutosten vuoksi käyttökelvottomiksi. Kunnilla ei ole juuri kannustimia kehittää toimintaansa omaehtoisesti nykyisessä tilanteessa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus tulee muuttamaan olennaisesti kuntien roolia suomalaisessa yhteiskunnassa. Muutoksen suuruutta ei ole vielä ymmärretty edes täysin. Tällaisessa uudessa ja erilaisessa kunnassa maankäytön suunnittelun ja toteuttamisen merkityksen voi arvioida kasvavan ja muuttuvan entistä keskeisemmäksi elinvoiman edistämässä.

Kunnan toimialat eroavat toisistaan

Rakennusvalvonnan alueellistamisen taustalla vaikuttavat useat samat tekijät, joiden perusteella ympäristöterveydenhuollossa ja palo- ja pelastustoimessa päädyttiin koko maan kattaviin alueellisiin yksiköihin. Lisääntyneet tehtävät ja puutteelliset resurssit ohjasivat toimialoja suurempiin yksiköihin, joissa toiminta on tutkimusten mukaan pääsääntöisesti tehostunut.

Ympäristöterveydenhuollon ja palo- ja pelastustoimen alueellistamisratkaisut ovat olleet onnistuneita. Niillä on saavutettu selviä hyötyjä eikä niistä yksittäisinä ratkaisuinä ole koitunut merkittäviä haittoja. Rakennusvalvonnan alueellistamisessa tullaan lähemmäksi kunnan ydintoimintoja. Rakennusvalvonnalla on ympäristöterveydenhuollosta ja palo- ja pelastustoimesta poikkeava maankäyttöön kiinteästi liittyvä rooli kunnassa. Samat perusteet eivät sellaisenaan ole riittäviä, vaikka haetaankin ratkaisuja pääosin samoihin ongelmiin, koska heijastevaikutukset yhteistyöhön kunnan muiden toimialojen kanssa ovat huomattavia. Yhteistyön säilyttämiseksi kunnan eri toimijoiden ja alueellisen rakennusvalvonnan välillä kaikissa olosuhteissa ei ole esitetty varteenotettavia malleja. Rakennusvalvonnassa suoritteet

vaihtelevat merkittävästi talouden suhdanteiden mukaan toisin kuin ympäristöterveydenhuollossa ja palo- ja pelastustoimissa.

Kuntien vapautta järjestää toimintansa on rajoitettu.

Kuntien vapautta järjestää toimintansa on rajoitettu valtion toimesta usealla sektorilla. Kunnan voimavarojen sitominen erilaisilla pakollisilla yhteistoiminta-alueilla vähentää kuntien kykyä joustavuuteen ja paikallisiin tarpeisiin liittyvään resurssien allokointiin. Koska kuntien käytössä olevat resurssit ovat niukat, ohjaavat alati hiukan eri tarpeista syntyvät sektori-kohtaiset alueyksiköt liikaa kunnan organisaatorakennetta ja vapautta järjestää toiminta.

Tehtyjen alueellistamispäätöksien vaikutukset alkavat myös kasaantua. Kokonaisuuksien hallinnasta on tullut vaikeaa ja yhteistyön järjestäminen on yhä monimutkaisempaa. Myös paikallisdemokratia heikkenee, kun toiminnot siirtyvät pois peruskunnasta. Ylikunnalliseen yksikköön liittyy aina ongelmia läheisyysperiaatteen toteutumisen ja hallinnon läpinäkyvyyden suhteen.

Kunnat muodostavat hyvin monimuotoisen joukon. Kunnat rakentavat tulevaisuuttaan erilaisten strategioiden varaan ja rakennusvalvonta nähdään strategisena resurssina. Tähän perustuu edelleen kunnallisen itsehallinnon ydin – paikalliset ratkaisut. Edellä mainittu tarkoittaa myös sitä, että erilaisuus on sallittavaa. Tämä aiheuttaa haasteita lainvalmistelijalle, jos rakennusvalvonnat määrätään yhteistoiminta-alueisiin. Alueelliset erot ovat suuria ja edelleen polarisoituvia, lainsäädännön mahdollisuudet tuottaa tarkoituksenmukaisia alueyksiköitä on rajallinen.

Kaavoituksen tavoitteiden toteutuminen vaikeutuu

Rakennusvalvonnan ja kaavoituksen saumaton ja yhteiseen näkemykseen perustuva yhteistyö on edellytys kunnan maankäyttöä, kaupunkikuvaa ja rakentamista yleensä koskevien strategioiden linjausten toteutumiselle. Rakennusvalvonnan ja kaavoituksen yhteistyön merkitys korostuu koko yhteiskunnan pitkän aikavälin tehokkuutta ajatellen. Tutkimuksessa havaittiin useita mahdollisia haittoja kaavoituksen ja alueellisen rakennusvalvonnan välillä, konkreettisia malleja niiden ratkaisemiseksi ei kyetty esittämään.

Vaikka rakennusvalvonnan tuottavuus kasvaisi sektorikohtaisesti tarkasteltuna alueellistamisen seurauksena, alueellistaminen voi silti olla maankäytön kokonaisuuden kannalta haitallista, koska rakennusvalvonnan toiminnasta aiheutuvat hyödyt syntyvät nimenomaan tiiviistä yhteistyöstä kaavoituksen kanssa. Koko maankäytön kokonaisuuden hallinta on kunnalle tärkeä osa kuntalaisten tahdon toteutusta ja elinvoiman edistämistä omalla alueella.

Vuonna 2014 valmistuneessa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden kokonaisarvioissa nostettiin esiin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehittämistarpeita. Yhtenä osana tähän kokonaisuuteen kuuluu asemakaavoituksen ja lupajärjestelmien suhde. Kaavoituksen ja toteutuksen saumaton yhteistyö korostuu erityisesti täydennysrakentamisen edistämisessä. Rakennusvalvonnan organisointi alueellisiin yksiköihin rajaa osaltaan kuntien asemakaavoituksen ja rakennusvalvonnan rajapintojen kehittämismahdollisuuksia.

Pienemmissä kunnissa rakennustarkastajat osallistuvat myös poikkeamislupien ja suunnittelutarveasioiden valmisteluun ja heille on myös delegoitu päätäntävaltaa niihin liittyen. Toisin sanoen heillä on maankäytön näkökulmasta merkittävä asema kunnassa. Pienissä kunnissa rakennustarkastajat hoitavat myös kunnan muita kuin pelkästään rakennusvalvontaviranomaiselle säädettyjä tehtäviä. Näitä tehtäviä hoitamaan on mahdollisesti palkattava uutta työvoimaa, kun rakennustarkastaja siirtyy alueelliseen yksikköön.

Alueellistamisella hyötyjen lisäksi haittoja

Rakennusvalvonnan alueellistamisella tullaan luultavasti saavuttamaan sille asetetut tavoitteet: tulkinat yhtenäistyvät, maksujen kerääminen tehostuu, yksiköiden haavoittuvuus pienenee ja mahdollisuus erikoistumiseen parantuu - osaaminen kehittyy ja monipuolistuu. Voidaan olettaa siis kohtalaisen varmasti, että rakennusvalvonnan alueellistamisesta muodostuisi rakennusvalvonnalle ainakin pienemmissä kunnissa vastaavia etuja, joita on saavutettu esimerkiksi ympäristöterveydenhuollossa. Julkisen talouden haasteet ja rakennusvalvonnan tehtäväkentän haastavuuden kasvu rakennustekniikan kehittymisen ja lainsäädännön kasvu huomioiden, on todettava, että nykyinen tilanne ei ole kestävä kaikissa pienimmissä kunnissa.

Alueellistaminen tulee aiheuttamaan myös haitallisia vaikutuksia, jotka korostuvat pienissä ja keskisuurissa kunnissa. Tämä johtuu pääosin siitä, että pienet ja keskisuuret kunnat ovat organisoineet rakennusvalvonnan ja siihen toiminnallisesti kytkeytyvät muut toimialat, kuten kaavoituksen ja ympäristönsuojelun tiiviiksi kokonaisuudeksi. Tämä on koettu käytettävissä olevien resurssien pohjalta tehokkaaksi toiminnan järjestämisen tavaksi niin rakennusvalvonnan kuin kunnan muiden tehtävien hoidon kannalta.

Rakennusvalvonta kattoi vuonna 2012 lähes 85 prosenttia menoista tuloilla ja maksujen osuus menoista on kasvanut 2000-luvun alusta lähtien tasaisesti. On realistista olettaa, että maksutuloja ei juuri voida enää kasvattaa, koska niillä alueilla, joissa rakennetaan runsaasti, maksujen osuus on lähes 100 prosenttia. Rakennusvalvonnan alueellistamisen merkitys maksujen keräämisen tehostumisella on siten pienehkö ja jos tuloja halutaan vielä kasvattaa, se on mahdollista tehdä tarkastamalla kuntien taksoja.

Kevyemmät keinot ja kokeilut käyttöön

Monet rakennusvalvonnan alueellistamiselle asetetuista tavoitteista voidaan saavuttaa kevyemmällä keinoilla, kuin lakiin pohjautuvilla yhteistoiminta-alueilla. Tavoitteisiin voidaan päästä esimerkiksi laajentamalla erityismenettelyä, lisäämällä ostopalvelujen käyttöä vaativissa hankkeissa, jos kunnalla ei ole riittävää omaa asiantuntemusta sekä parantamalla kustannuslaskentaa. Vapaaehtoisuuteen perustuvissa yhteistyömallissa pystytään myös todennäköisemmin säilyttämään kaavoituksen ja rakennusvalvonnan luottamukselliset ja tiiviit yhteydet, jolloin niiden sijaitseminen eri organisaatioissa ja omien luottamuselimien alaisena ei välttämättä ole ongelma. Taloudellisilla kannustimilla on vaikutusta kuntien välisen vapaaehtoisen yhteistyön syvenemiseen.

Jos rakennusvalvonnan alueellistamisessa päädyttäisiin vastaavaan ratkaisuun kuin ympäristöterveydenhuollon alueellistamisessa, on ehdottoman tärkeää, että muutoksiin varataan riittävä siirtymäaika. Ympäristöterveydenhuollon alueellistamisen onnistumisen on ollut vaiheittainen siirtyminen kokeilujen kautta alueellisiin yksiköihin. Riittävän pitkä siirtymäaika mahdollistaa suunnitelmallisen tietojärjestelmien yhteensovittamisen ja asianmukaisten yhteistyösopimusten neuvottelun. Rakennusvalvonnan alueellistamiseen liittyy paljon riskejä. Koska suuri osa alueellistamiselta odotetuista hyödyistä on saavutettavissa myös muuten, kuntien vapaaehtoiseen toimintaan pohjautuen, rakennusvalvontoja ei ole syytä lainsäädännöllä pakottaa yhteistoiminta-alueisiin.

Rakennusvalvonnan alueellistaminen kytkettävä laajempiin kokonaisuuksiin

Rakennusvalvonnan alueellistamisen hyötyjä ja haittoja sekä niille annettavia painotuksia ei ole mahdollista täysin arvioida ennen kuin laajemmat rakenteelliset muutokset ovat saavuttaneet jonkin pysyvän muodon, jota vasten rakennusvalvonta saa mahdollisesti uuden merkityksen osana kunnan toimintaa.

Päätöksenteon tueksi tarvitaan myös lisätutkimusta. Jatkossa tulisi pohtia laajemmin kunnan tehtäviä tulevaisuudessa suomalaisessa yhteiskunnassa ja rakennusvalvonnan sekä muiden kunnan viranomaistehtävien roolia tässä kokonaisuudessa. Kunnan viranomaistehtäviä tulisi tarkastella kokonaisuutena ja prosessina asiakkaan näkökulmasta. Sektorikohtaisen alueellistamisen vaikutukset kunnan kokonaisuuksien hallintaan, yhteistyöhön eri toimijoiden välillä sekä paikallisdemokratian toteutumiseen tulisi myös selvittää tarkemmin. Tässä raportissa on vasta pyritty aloittamaan keskustelu aiheesta.

Slutledningar: en regionalisering av byggnadstillsynen påverkar kommunens verksamhet och självstyrelse på många sätt

Kommunerna står under trycket av omfattande förändringar.

Strävan att regionalisera byggnadstillsynen ingår i en större förändringstrend där sökandet efter skalfördelar har haft högsta prioritet i effektiviseringen av verksamheten. En del sektorer inom den kommunala verksamheten har regionaliserats delvis av den orsaken att en övergripande samhällsstyrning inte har fullbordats och stora strukturella reformer inte har fått till stånd. Regionaliseringen av kommunala verksamheter har framskridit sektorvis och det är svårt att se något gemensamt huvudmål, vilket har varit strävan i en vidare samhällelig kontext. Visserligen har den ständigt sjunkande offentliga ekonomin hela tiden påverkat i bakgrunden.

Kommunerna står inför avsevärt större strukturella reformer än en regionalisering av byggnadstillsynen. De ofullbordade reformerna försvårar för sin del bedömningen av en regionalisering av byggnadstillsynen. De fortsatta stora strukturomvandlingarna och osäkerhetsfaktorerna i sammanhanget minskar också intresset för lokal utveckling, eftersom beslut på eget initiativ snabbt kan visa sig vara inaktuella när lagstiftningen ändras. Kommunerna är föga sporrade att utveckla sin verksamhet på eget initiativ i dagens situation.

Reformen av social- och hälsovårdstjänsterna kommer avsevärt att förändra kommunernas roll i det finländska samhället. Ingen har ännu förstått vidden av förändringarna. I en sådan ny och annorlunda kommun kan planeringen och genomförandet av markanvändningen få en större och mera central betydelse i främjandet av livskraften.

Kommunens sektorer skiljer sig från varandra.

Bakom regionaliseringen av byggnadstillsynen ligger flera av de faktorer som inneburit att man inom miljö- och hälsoskyddet och brand- och räddningsväsendet beslutat införa regionala enheter som täcker hela landet. Det stigande antalet uppgifter och bristande resurser ledde de två sektorerna in i större enheter där verksamheten enligt undersökningar i regel har blivit effektivare.

Regionaliseringslösningarna inom miljö- och hälsoskyddet och brand- och räddningsväsendet har varit lyckade. Tack vare dem har man uppnått tydliga fördelar, och som enskilda lösningar har de inte medfört betydande olägenheter. En regionalisering av byggnadstillsynen för oss närmare kommunens kärnverksamhet. Byggnadstillsynen är närmare knuten till markanvändningen i kommunen än vad miljö- och hälsoskyddet och brand- och räddningsväsendet är. Helt samma regionaliseringsgrunder räcker inte, trots att man söker lösningar på i stort sett samma problem, eftersom återverkningarna på samarbetet med de övriga sektorerna i kommunen är betydande. Det har inte presenterats beaktansvärda modeller för hur samarbetet mellan olika kommunala aktörer och en regional byggnadstillsyn ska fortsätta i alla förhållanden. Inom byggnadstillsynen varierar prestationerna avsevärt enligt

de ekonomiska konjunkturerna i motsats till situationen inom miljö- och hälsoskyddet och brand- och räddningsväsendet.

Kommunerna har begränsad frihet att ordna sin verksamhet.

Staten har begränsat kommunernas frihet att ordna sin verksamhet på många sektorer. Att binda kommunens resurser till olika slags obligatoriska samarbetsområden minskar kommunernas förmåga att vara flexibla och rikta resurserna enligt lokala behov. De resurser som kommunerna förfogar över är knappa och därför styr sektorvisa områdesenheter, som uppstår ur lite olika behov, i alltför hög grad kommunens organisationsstruktur och frihet att ordna verksamheten.

Effekterna av regionaliseringsbesluten börjar hopa sig. Det har blivit svårt att hantera helheter och mer komplicerat att ordna samarbetet. Och lokaldemokratins försvagas när verksamheter förläggs utanför primärkommunen. Mellankommunala enheter är alltid förknippade med problem kring genomförandet av närhetsprincipen och förvaltningens transparens.

Kommunerna utgör en mycket brokig skara. De bygger sin framtid på olika strategier och byggnadstillsynen ses som en strategisk resurs. Den kommunala självstyrelsens kärna utgår från just detta – lokala lösningar. Det betyder också att det bör vara tillåtet att vara anorlunda. Det innebär utmaningar för lagberedarna, om byggnadstillsynen ska koncentreras till samarbetsområden. De regionala skillnaderna är stora och polariseras fortsättningsvis. Därför är lagstiftarens möjligheter att ta fram ändamålsenliga regionala enheter begränsade.

Svårare att uppfylla planlägningsmålen

Ett friktionsfritt samarbete mellan byggnadstillsynen och planläggningen utgående från en gemensam syn är förutsättningen för att de strategiska riktlinjerna för kommunens markanvändning, stadsbild och allmänna byggande ska kunna genomföras. Samarbetet mellan byggnadstillsynen och planläggningen blir allt viktigare när det gäller hur effektivt hela samhället fungerar på lång sikt. I undersökningen iaktogs många potentiella olägenheter mellan planläggningen och en regional byggnadstillsyn, men några konkreta modeller för hur de kunde lösas har inte presenterats.

Även om byggnadstillsynens produktivitet skulle öka sektorvis till följd av en regionalisering, kan denna dock vara en olägenhet för markanvändningen som helhet, eftersom nyttan av byggnadstillsynen uppstår uttryckligen i nära samarbete med planläggningen. Det är viktigt för kommunen att kunna hantera markanvändningen på ett övergripande sätt, för då förverkligar kommunen invånarnas vilja och främjar livskraften inom det egna området.

I den övergripande utvärderingen av hur väl markanvändnings- och bygglagen fungerar, som färdigställdes 2014, lyftes fram vilka utvecklingsbehov det finns i systemet för planering av områdesanvändningen. En del av helheten utgörs av förhållandet mellan detaljplaneringen och tillståndssystemet. Om samarbetet mellan planläggningen och byggandet sker friktionsfritt återspeglas det särskilt i främjandet av kompletteringsbyggande. Om byggnadstillsynen organiseras i regionala enheter begränsas möjligheterna att utveckla gränssnitten mellan detaljplaneringen och byggnadstillsynen i kommunerna.

I mindre kommuner deltar byggnadsinspektören i beredningen av tillstånd för undantag och av ärenden som gäller områden i behov av planering. Till inspektören har också delegerats beslutanderätt i sammanhanget. Med andra ord har byggnadsinspektören en viktig

ställning i kommunen när det gäller markanvändningen. I små kommuner sköter byggnadsinspektören också andra uppgifter än enbart sådana som enligt lag hör till byggnadstillsynsmyndigheten. Det är möjligt att anställa en ny person att sköta dessa uppgifter när byggnadsinspektören flyttas till den regionala enheten.

Regionalisering innebär både fördelar och nackdelar.

De mål som ställts upp för regionaliseringen av byggnadstillsynen kommer troligtvis att uppfyllas: enhetligare tolkningar, effektivare insamling av avgifter, mindre sårbarhet och större möjligheter till specialisering för enheterna – en utvecklad och bredare kompetens. Man kan någorlunda säkert anta att en regionalisering ger byggnadstillsynen åtminstone i små kommuner liknande fördelar som uppnåtts exempelvis inom miljö- och hälsoskyddet. Utvecklingen inom byggnadstekniken och den utvidgade lagstiftningen innebär utmaningar för den offentliga ekonomin och allt mer krävande uppgifter för byggnadstillsynen. Därför kan det konstateras att dagens situation inte är hållbar i alla små kommuner.

Regionaliseringen kommer att föra med sig också negativa effekter som syns bäst i små och medelstora kommuner. Det beror i första hand på att små och medelstora kommuner har gjort en sammanhållen helhet av sin byggnadstillsyn och de sektorer som operativt hör ihop med den, såsom planläggning och miljövård. Detta har på grund av de befintliga resurserna upplevts som ett effektivt sätt att ordna verksamheten både med tanke på byggnadstillsynen och skötseln av kommunens övriga uppgifter.

År 2012 täckte byggnadstillsynen nästan 85 procent av sina utgifter med inkomster, och avgifternas andel har vuxit stadigt från år 2000. Det är realistiskt att anta att avgiftsinkomsterna knappast kan öka mera, för i områden med omfattande byggnadsverksamhet är avgifternas andel nästan 100 procent. En regionalisering av byggnadstillsynen har därför liten betydelse när det gäller att effektivt samla in avgifter. Om man vill höja inkomsterna kan det ske genom en justering av den kommunala taxan.

Bra att ta till lättare metoder och försök.

Många av de mål som ställts upp för regionaliseringen av byggnadstillsynen kan uppfyllas med lättare metoder än samarbetsområden som bygger på lag. Målen kan nås exempelvis genom att man breddar specialförfarandet, köper tjänster i större utsträckning inom krävande projekt om kommunen inte har tillräckligt med egen sakkunskap samt förbättrar kostnadsberäkningen. I en samarbetsmodell som bygger på frivillighet kan man sannolikt bevara förtroendet och de nära kontakterna mellan planläggningen och byggnadstillsynen, och då är det nödvändigtvis inget problem att dessa sektorer finns inom olika organisationer och lyder under olika förtroendeorgan. Ekonomiska incitament kan bidra till att det frivilliga samarbetet mellan kommunerna fördjupas.

Om byggnadstillsynen regionaliseras på motsvarande sätt som miljö- och hälsoskyddet, är det ytterst viktigt att övergångstiden för förändringarna är tillräckligt lång. Regionaliseringen av miljö- och hälsoskyddet lyckades därför att övergången till regionala enheter skedde stegvis via försök. En tillräckligt lång övergångstid gör det möjligt att systematiskt samordna datasystemen och förhandla fram adekvata samarbetsavtal. En regionalisering av byggnadstillsynen medför många risker. Eftersom en stor del av den förväntade nyttan av regionaliseringen också kan uppnås med andra medel som bygger på kommunernas frivilliga verksamhet, finns det inte skäl att genom lagstiftning tvinga byggnadstillsynen att gå upp i

samarbetsområden.

Regionaliseringen av byggnadstillsynen bör kopplas till bredare helheter.

Fördelarna och nackdelarna av en regionalisering av byggnadstillsynen och den tyngd de ges går inte helt att bedöma innan de större strukturella förändringarna har blivit bestående och byggnadstillsynen därmed eventuellt får en ny betydelse inom kommunens verksamhet.

Beslutsfattandet bör underbyggas med flera undersökningar. I fortsättningen finns det skäl att i större utsträckning fundera på kommunens uppgifter i det framtida finländska samhället och på vilken roll byggnadstillsynen och kommunens andra myndighetsuppgifter har. Kommunens myndighetsuppgifter bör granskas som en helhet och som en process ur kundens synvinkel. Vidare bör det närmare utredas hur regionaliseringen av sektorer inverkar på hanteringen av helheter inom kommunen och på samarbetet mellan olika aktörer. Hur lokaldemokratien utfaller bör också utredas närmare. I denna rapport tas de första stegen till en diskussion om regionaliseringens konsekvenser.

Lähdeluettelo

- ALLI- kartasto (2013). Suomen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvan pohjustus. Tekijät: Ruut Rissanen, Antti Rehunen, Hanna Kalenoja, Ossi Ahonen, Tommi Mäkelä, Jarkko Rantala & Markus Pöllänen. Ympäristöministeriö. Helsinki 2013.
- Aro, T. (2014). Timo Aron kotisivut.
- Aronen, K. (2013). Valitse keinot tavoitteiden mukaan! Ympäristöterveydenhuollon uudistuksen arviointi IV. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Axelsson, M. (2007). Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät – tukea tehtävien priorisointiin ja kuntayhteistyöhön. Suomen Kuntaliitto.
- Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014. Ympäristöministeriö.
- Axelsson, M. (2008). Kuntayhteistyöllä paremmat rakennusvalvontapalvelut – Selvitys kuntayhteistyökokemuksista. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2008.
- Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2012). Kuntalakki-tausta ja tulkinat. Talentum. Helsinki 2012.
- Haveri, A. & Airaksinen, J. (2011). Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. Teoksessa Haveri, A. Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Acta 224. Kunnallistieteen yhdistys. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Haveri, A. (1997) Aluehallinto muutoksessa. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Tampere 1997.
- EVA (2014). Uudistusten umpikuja. Kolme syytä miksi kuntareformit epäonnistuvat. Ekström, B-E Haavisto, I, Pohjonen, M. Elinkeinoelämän valtuuskunta
- Hassinen, S. (2010). Yhteislautakunta rakennusvalvonnan viranomaistehtävien järjestämisessä.
- Hytönen, A. (2008). Rakennusvalvontatoimen yhteistyö. Kuntien rakennusvalvontojen yhteistyömuotojen esittely. Ympäristöministeriön raportteja 26/2008.
- Hytönen, J. Mäntysalo, R. Akkila, I. Kanninen, V. & Niemi, P. (toim.) Kaupunkiseutujen kasvukivut II. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 22. Suomen Kuntaliitto.
- Häkli, J. Karppi, I. & Sotarauta, M. (2009). Alueellinen muutos ja sen hallinta. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.). Governance. Uuden hallintavan jäsentyminen. Tampereen yliopisto hallintotieteiden keskus.
- ICT-käsikirja kunta- ja palvelurakennemuutoksiin (2013). Valtionvarainministeriö.
- Ilkka, M. & Lahtinen, M. (2004). Maankäytön ja rakentamisen yhteiset tavoitteet. Teoksessa rakennustarkastuskirja. Suunnittelusta toteutukseen. Ympäristöministeriö.
- Jantunen, J. (2014). Rakennusvalvontayksikön koon vaikutus toimintaan – kokemukset kuntaliitoksista ja kehittämistarpeet tulevaisuudessa (Jämsä). Opinnäytetyö rakennusvalvonnan kehittämisohjelma.
- Jääskeläinen, J. (1990). Rakennuslautakunta ja rakennustarkastus kunnan organisaatiossa. Teoksessa rakennustarkastuskirja 1990. Rakennustarkastusyhdistys.

- Kaatrasalo, P. (2014). Varkauden kaupunki. Opinnäytetyö rakennusvalvonnan kehittämisohjelma.
- Kallio, O. & Tolppi, R. (2012). Alueellinen pelastustoimi seitsemän toimintavuoden jälkeen – Muutoksia ja kokemuksia aluepelastuksesta 2004–2010, seurantatutkimuksen 3. vaiheen raportti, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2012.
- Kinnula, P, Malmi, T. & Vauramo, E. (2014). Saadaanko SOTE-uudistuksella tasalaatua? Kunnallisan alan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 82.
- Majoinen, K. & Meklin, P. (2013). Johtamisjärjestelmä kunnan perustehtävän mahdollistajana. Teoksessa Sandberg, S. (toim.) Kasvavat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 30.
- Mäntysalo, R. Peltonen, L. Kanninen, V. Niemi, P. Hytönen, J. & Simanainen, M. (2010). Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2. Acta nro 217. Suomen Kuntaliitto.
- Nurminen, J. Koskinen, M. & Paajanen, V. (2014). Tuloksellisuustarkastuskertomus. Ympäristöterveydenhuolto. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 7/2014. Helsinki.
- Kesämökkibarometri 2009 (2010). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 12/2010.
- Kunnat turbulenssissa – Millainen on tulevaisuuden kunta? (2014). Tulevaisuuden kunta – asiantuntijatyöryhmän keskustelupaperi.
- Laakso, S. & Loikkanen, H.A. (2003). Kaupunkitalous. johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Gaudeamus. Helsinki 2004
- Latokylä, J. (2009). Seudullinen rakennusvalvonta Turun alueella. Raportteja 83. Turun ammattikorkeakoulu.
- Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta 12.6.2009/410.
- Moisio, S. (2012). Valtio, alue, politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään.
- Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta (2013). Sisäinen turvallisuus. Sisäasianministeriön julkaisu 2013.
- Parviainen, J. (2013). Kuntien ympäristönsuojelun hallintokysely 2013. Suomen Kuntaliitto. Pdf-julkaisu.
- Parviainen, J. & Hurmeranta, U. (2014). Rakennusvalvonnan alueellistaminen – väliraportti. Suomen Kuntaliitto. Pdf-julkaisu.
- Pelastuslaki 29.4.2011/379.
- Ryynänen, A. & Uoti, A. (2009). Kunnallinen itsehallinto ja uusi hallintotapa. Teoksessa Karppi, I, & Sinervo, L-M, (toim.). Governance. Uuden hallintavan jäsentyminen. Tampereen yliopisto hallintotieteiden keskus.
- Sandberg, S. (2013). Kunnan poliittisen ja hallinnollisen johtamisen edellytysten muutokset vuosina 2007–2013. Teoksessa Sandberg, S. (toim.) Kasvavat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 30.
- Stenvall, J. & Harisalo, R. (2000). Aluehallinto 2000-uudistuksen arviointi. Uutta ideaa etsimässä. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos.
- Suomalainen, T. (2006). Seudullisten paikkatietojärjestelmien käyttö kunnissa. Diplomityö. Teknillisen korkeakoulu. Maanmittausosasto

Tammi, J. (2013) Kuntakonserni uudistuu. Teoksessa Sandberg, S. (toim.) Kasvat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 30.

Tilastokeskus (2014). Kuntien talous- ja toimintatilasto.

Tilastokeskus (2014). Rakennus- ja asuntotuotanto.

Tilastokeskus (2014). Alueonline.

Työvoitto- haastavan ajan hallinnonuudistus. Valtion aluehallintouudistuksen (ALKU) vaikutusten arviointi. (2013). Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2013.

Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi. Rakennusvalvonnan ensimmäisen vaiheen työryhmän raportti (2015). Ympäristöministeriö.

VM. Kunta- ja aluehallinto-osasto.

Liite 1. Haastattelurungot

Ryhmähaastattelujen pääteemat.

1. Esittely ja oma suhde rakennusvalvontaan?
2. Mikä on suurin etu ja haitta mahdollisesta alueellisesta rakennusvalvonnasta, yleisesti ja oman työn kannalta?
3. Miten rakennusvalvonnan yhteistyö järjestään kunnan muiden viranomaisten kanssa (erityisesti kaavoitus) tällä hetkellä ja miten se järjestettäisiin mahdollisissa alueellisissa rakennusvalvonnoissa?
4. Miten rakennusvalvonnan muut kuin rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät hoidetaan ja miten osa-aikaisten rakennustarkastajien asema muuttuu, jos siirrytään alueellisiin rakennusvalvontayksiköihin?
5. Miten kuntien strategioiden tavoitteiden toteuttaminen varmistetaan ja alueellisessa rakennusvalvonnassa?
6. Mikä olisi huonoin vaihtoehto omalta kannaltanne rakennusvalvonnan alueellistamisessa?
7. Muut asiat ja näkökulmat (esim. tietojärjestelmät)

Puhelinhaastatteluiden (kaavoittajat) pääteemat.

1. Millaista kaavoituksen ja rakennusvalvonnan yhteistyö on kunnassanne?
2. Mikä on olennaisin yhteys rakennusvalvonnan ja kaavoituksen välillä, josta molemmat hyötyvät?
3. Miten rakennusvalvonnan alueellistaminen vaikuttaisi nykyiseen yhteistyöhön?
4. Kuinka kaavoituksen ja rakennusvalvonnan yhteistyö tulisi järjestää, jos rakennusvalvonta muuttuu alueelliseksi?
5. Kuinka voidaan varmistaa, että alueellinen rakennusvalvontayksikkö ja kunnan kaavoitus ovat sitoutuneet yhteisiin tavoitteisiin?
6. Muita tarpeellisia näkökulmia liittyen rakennusvalvonnan alueellistamiseen?