



Ylä-Savon yhteinen rakennusvalvonta toimeenpanosuunnitelma 2026

**Selvityshenkilö Esa Laukkanen
31.12.2025**

Sisällysluettelo

sivu

| | |
|---|----|
| 1. Johdanto | 3 |
| 2. Konsulttiyhtiö FCG:n selvityksen keskeiset havainnot Ylä-Savon rakennusvalvonnan toteuttamiseksi | 4 |
| 3. Ympäristöministeriön ohjeistus toiminnallisten edellytysten luominen viranomaisyhteistyölle | 7 |
| 4. Uuden rakennuslain vaikutukset rakennusvalvonnan toimintaan ja talouteen | 9 |
| 5. Rakennusvalvonnan käytössä olevat ICT-järjestelmät | 10 |
| 6. Henkilöstön asema | 12 |
| 7. Yhteisen rakennusvalvonnan talouden hoito ja kustannusten jakaminen sopijakuntien kesken | |
| 8. Rakennusvalvonnan uudistus hallitusohjelmassa | 16 |
| 9. Rakennusvalvontataksojen yhtenäistäminen | 17 |
| 10. Digitalisaatio | 18 |
| 11. Ylä-Savon rakennusvalvonta 1.1.2027 alkaen | |
| 12. Tiekartta yhteiseen rakennusvalvontaan | 20 |

Liitteet:

- Yhteistyösopimus
- Henkilöstön siirtosopimus

Kansikuva: ChatGpt

Ylä-Savon yhteinen rakennusvalvonta

1. Johdanto

Ylä-Savon kuntien rakennusvalvonnan yhteistyön tiivistäminen on ollut esillä useita kertoja osana alueen kuntien yhteistyöpyrkimyksiä. Ne eivät ole kuitenkaan johtaneet konkreettisiin ratkaisuihin. Rakennusvalvonnan henkilöstö tekee kuitenkin käytännön yhteistyötä erilaisilla kokoonpanoilla, mm. uuden rakennusjärjestyksen valmistelussa. Konkreettinen yhteistyö sai uudelleen vauhtia teknisten johtajien palaverissa 14.3.2024. Kiinnostuksen yhteistyön tiivistämiseen esittivät Iisalmen, Kiuruveden, Pielaveden ja Sonkajärven edustajat. Käytännön yhteistyön järjestäminen todettiin kuitenkin niin vaativaksi, että tilattiin erillinen yhteistyöselvitys FCG Finnish Consulting Group Oy:lta 1.7.2024. Henkilökunnan ja sidosryhmien haastattelut toteutettiin syys-lokakuussa 2024 ja loppuraportti valmistui 18.12.2024. Asiaa valmistellut työryhmä kokoontui kevään aikana kaksi kertaa ja seurasi myös Keski-Savon rakennusvalvonnan valmisteluprosessia. Vaikka FCG:n raportti oli laaja ja antoi paljon hyvää pohjatietoa rakennusvalvonnan yhteistyölle ja toi esille eri yhteistyömalleja, vaati käytännön toteuttaminen vielä lisätietoa. Työryhmä päättikin tilata vielä konkreettisen suunnitelman rakennusvalvonnan yhteistyön toteuttamiseksi. Suunnitelman lähtökohtana on, että Ylä-Savon yhteinen rakennusvalvonta on toiminnassa vastuukuntamallilla vuoden 2027 alusta alkaen, ottaen aikataulussa huomioon mahdolliset lainsäädännön muutokset koskien rakennusvalvontaa. Selvityksen tuli olla valmis vuoden 2025 loppuun mennessä. Selvitys tilattiin Esa Laukkasen monitoimipalvelulta. Hänellä on laaja kokemus erilaisista kuntien välisistä yhteistyöhankkeista, viimeisimpänä Ylä-Savon ympäristöpalvelujen muodostaminen.

Ohjaustyötä on ohjannut erillinen valmisteluryhmä, jossa ovat olleet edustettuina yhteistoiminta-alueen tekniset johtajat ja rakennustarkastajat. Ohjausryhmä on kokoontunut syksyn 2025 aikana neljä kertaa.

Selvityksen sisällöksi määriteltiin seuraava:

1. Ylä-Savon yhteisen rakennusvalvonnan hallinto ja päätöksentekoprosessit: Kuvataan järjestäytyminen seudulliseksi organisaatioksi sekä muodostettavan seudullisen rakennusvalvonnan hallinto- ja päätöksentekoprosessit.

2. Kustannusten jakomalli, myös toimitila-, hallinto- ja tietojärjestelmä kustannukset: Laaditaan esitys oikeudenmukaisesta kustannusten jakomallista sekä mahdollisista kompensatiokeinoista.

3. Tietojärjestelmien yhdenmukaistaminen ja aikataulu: Tutkitaan ja kuvataan tietojärjestelmien yhdenmukaistaminen, kustannusvaikutukset sekä aikataulu mahdollisine siirtymäaikoineen. Kuvataan hankintalain tuomat mahdolliset rajoitukset.

4. Taksojen yhdenmukaistaminen: Laaditaan esitys seudullisesta yhdenmukaisesta taksamallista.

5. Lainsäädännön muutoksien vaikutukset: Huomioidaan hankkeen aikaiset lainsäädännön muutokset esim. hallitusohjelmassa mainittu rakennusvalvonnan uudistus ja mahdollinen valtiotason ohjaus seudullisten yksiköiden muodostamisessa. Kuvataan näiden muutosten mahdolliset ennakoitavat vaikutukset toimeenpanolle.

6. Laaditaan toimeenpanovaiheen tiekartta: Kuvataan hankkeen toimeenpanovaiheen aikataulu ja päätöksenteon kannalta keskeiset kohdat aikajanalla.

7. Kartoitetaan mahdolliset ulkopuoliset rahoitus- ja tukimahdollisuudet toimeenpanovaiheessa, esim. tietojärjestelmien yhdenmukaistaminen.

2. Konsulttiyhtiö FCG:n selvityksen keskeiset havainnot Ylä-Savon rakennusvalvonnan toteuttamiseksi

FCG:n selvityksen tarkoituksena on ollut tuottaa esitys lisälmen, Kiuruveden, Pielaveden ja Sonkajärven yhteisen rakennusvalvonnan järjestämisen mahdollisuuksista ja tarkastella mitä hyötyjä, haittoja, riskejä sekä mahdollisuuksia kuntien yhteinen rakennusvalvonta toisi nykyiseen toimintamalliin verrattuna. Selvitystyön tavoitteena on kuvata yhteistyön tarve ja siihen liittyvät mahdollisuudet, sekä tarvittavat toimenpiteet ja sovittavat asiat yhteistyön aloittamiseksi. Selvityksessä kuvattiin rakennusvalvonnan yhteistyömalli, joka on toiminnallinen, tasalaatuinen, paikallista ja seudullista elinvoimaa edistävä sekä kunnalliset erityispiirteet säilyttävä.

Selvityksen mukaan nykyisille yksiköille on ominaista pienestä koosta johtuva haavoittuvuus. Paikallisena erityispiirteenä on se, että kaavoituksessa yhteistyötä on jo tiivistetty merkittävästi kuntien välillä. Yhteistyötä on tehty myös rakennusvalvontayksiköiden välillä mm. samansisältöinen rakennusjärjestys. Selvitystyötä on ohjannut alueen teknisistä johtajista koostuva ohjausryhmä. Työn toteutuksesta on vastannut FCG:ssä tutkija Jarno Parviainen.

Selvityksen alussa on esitetty rakennusvalvontojen organisointi ja resurssit Suomessa, kuvaus selvitysalueesta, digitalisaatio rakennusvalvonnassa ja ohjelmistot, uuden rakennuslain vaikutukset rakennusvalvontaan ja vielä nykyisen toiminnan kuvaus.

Selvityksessä viitataan Kuntaliiton selvitykseen, että alle 10 000 asukkaan kunnissa noin kolme neljäsosa hoitaa rakennusvalvonnan tehtävät yhden rakennusvalvonnan ammattihenkilöstön voimin. Alle 5 000 asukkaan alueista yli 90 prosentilla on käytettävissään vain yksi rakennusvalvonnan ammatillisen koulutuksen saanut henkilö. Lisälnessä on kaksi päätoimista, Kiuruvedellä yksi, Pielavedellä noin 0.6 työpänsä ja Sonkajärvellä yksi päätoiminen ammatillinen henkilö. Sonkajärven rakennustarkastaja hoitaa myös muita tehtäviä. Yhteensä ammatillisen rakennusvalvontahenkilöstön työpanos on selvityksen mukaan 4,6 htv. Tukipalveluhenkilöstön osalta ei saatu kerättyä kaikkia tietoja. Loppuraportissa olevan taulukon mukaan tukipalveluhenkilöstön

osuus on 2,1 htv. Rakennusvalvonnan kehittämisen kannalta paras ratkaisu olisi, että myös tukipalveluhenkilöstö pystyisi kehittymään työssään ja osallistumaan kokemuksen kertymisen kautta esimerkiksi asiakkaiden neuvontaan yleisimmissä kysymyksissä. Tämä mahdollistaisi osaltaan rakennustarkastajien keskittymisen vaativampiin tehtäviin.

Rakennuslupien digitoinnin osalta tilanne vaihtelee paljon kuntien kesken. Joissakin kunnissa rakennuslupa-asiakirjojen digitointi on loppusuoralla ja jossain vielä aloittamatta. Lupien digitointi, kiinteistörekisteri ja osoitejärjestelmät on välttämättä hoitava kunnissa itsenäisesti kuntoon ajan myötä. Osana selvitystyötä toteutettiin rakennusvalvonnan asiakastytyväisyyskysely kaikissa kunnissa. Tulokset olivat erinomaiset. Lupien läpimenoaika on hyvä kaikissa selvityskunnissa. Osin tulokseen voi vaikuttaa vähäinen rakentaminen tällä hetkellä. Rakentamislupahakemusten käsittelylle säädetään takuu-aika 1.1.2026 alkaen. Takuu-aika on kolme kuukautta. Jos yhteiseen rakennusvalvontaan päädytään, on selvityksen mukaan erittäin tärkeää viestiä selkeästi ja avoimesti, mitä se tarkoittaa asiakkaiden näkökulmasta. Yhteisen rakennusvalvonnan huolenaiheena nähtiin: turhan byrokratian lisääntyminen, paikallistuntemuksen heikkeneminen, tavoitettavuuden heikentyminen ja lupaprosessien vaikeutuminen ja käsittelyaikojen pidentyminen. Erityisesti Kiuruvedellä, Pielavedellä ja Sonkajärvellä oltiin huolissaan esimerkiksi henkilöstöresurssien vähentymisestä, käsittelyaikojen pidentymisestä.

Hyötyinä nähtiin: palvelujen laadun yhtenäistyminen, resurssien jakaminen loma-aikoina, suhdanne muutoksissa, verkkoasioinnin ja sähköisten palvelujen kehittämisessä, hyvien ja sujuvien toimintatapojen leviämisessä. Huolenaiheina nähtiin säästöt ja että toiminnan tehostaminen tapahtuisi joustavuuden, ystävällisyyden, inhimillisyyden, paikallistuntemuksen kustannuksella.

Yleisesti tärkeimpinä edellytyksinä yhteiselle rakennusvalvonnalle pidettiin: 1) selkeää ja yhtenäistä ohjeistusta, 2) riittäviä resursseja, 3) paikallistuntemuksen säilyttämistä. Erityisesti maatalousrakentaminen ja lomarakentaminen tuo erityispiirteensä kuntien rakennusvalvontaan. Tavoitettavuuden turvaamiseksi monessa kunnassa tuotiin esille toive paikallisten toimipisteiden säilyttämisestä, vaikka rakennusvalvonta yhdistettäisiin.

Henkilökunnan haastattelussa tulivat ilmi kansallisen tason osaamistarpeet mm. normiston muutokset, ilmastotavoitteet, energiatehokkuus, hiilidioksidipäästöjen vähentäminen, juridinen osaaminen. Lisäksi puutteita nähtiin LVI-osaamisessa, korjausrakentamisen ohjaamisessa sekä mahdollisuuksissa seurata lainsäädännön kehitystä. Myös tuulivoiman rakentaminen ja muut vihreän energian investoinnit alueella tulevat vaatimaan lisää osaamista. Neljän kunnan mallissa kuntien rakennustarkastajat voisivat erikoistua erilaiseen rakentamiseen.

Rakennusvalvonnan luottamushenkilöorganisaatio ja kuntien yhteistoiminta voitaisiin toteuttaa jo olemassa olevan ympäristöpuolen luottamuselimen kanssa. Lautakunnissa käsiteltäviä rakennustarkastukseen liittyviä asioita on

suhteellisen vähän tällä hetkellä. Samalla myös käytännön yhteistyö ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon kanssa voisi kehittyä.

Suuremman yksikön nähtiin vahvistavan rakennusvalvonnan itsenäistä asemaa, joka on sille lainsäädännöllä turvattu ja tämä nähtiin yhteisen yksikön eduksi. Yhden henkilön yksiköissä riskinä nähtiin, että toiminta henkilöityy liiaksi ja eteen voi tulla esteellisyyksiä. Isommassa yksikössä voidaan nämä ongelmat välttää. Lisämessä, Kiuruvedellä ja Sonkajärvellä on yhteinen rakennusjärjestys, jota ollaan päivittämässä. Tässä yhteydessä myös Pielavesi voi liittyä yhteiseen rakennusjärjestykseen mukaan.

Kun rakentamisen volyymit ovat normaalilla tasolla, koko maassa rakennusvalvonnan maksuilla katetaan jopa 90–95 % rakennusvalvonnan kuluista. Maksukate laskee lineaarisesti kunnan kokoluokan pienentyessä. Kuntakohtaiset erot maksukertymissä ovat suuret, näin myös Ylä-Savossa. Selvityksen työpajassa kävi ilmi, että rakennusvalvonnoissa tehdään työtä, josta voisi periä maksua, mutta niin ei tehdä. Lisätuloja olisi mahdollista saada myös asiantuntijapalveluiden myynnillä, kuten sisäilma-asioissa. Lisäksi rakennusvalvontapalveluita voidaan myydä kunnille, jotka eivät ole valmiita yhteiseen rakennusvalvontaan.

Selvitykseen liittyy aineisto, jossa selvityksessä mukana olevia kuntia on verrattu muihin samankokoisiin kuntiin. Kohdekunnissa on suurin piirtein sama määrä tarkastajien henkilöresursseja (htv) kuin vastaavassa vertailukokoluokassa. Kaikissa selvityskunnissa on vähemmän rakennuslupia vuodessa kuin vertailuaineiston vastaavissa kunnissa. Selvät poikkeukset ovat, että lisämessä ei ole lainkaan omaa toimistopalveluja tuottavaa henkilöä. Kuntien yhteisessä yksikössä rakennustarkastajan resursseja olisi noin yksi htv enemmän kuin vastaavankokoisessa kaupungissa. Luonnollisen poistuman kautta jatkossa olisi siten yhdessä tuottavuuden kehittämisen kannalta mahdollista pärjätä neljällä tarkastajalla. Toimistohenkilökunnan tarve olisi vertailuaineiston perusteella maksimissaan 1,5 htv, mutta ottaen huomioon tarkastajien määrä ja suoritekehitys, todellisuudessa yhden henkilötyövuoden pitäisi riittää.

Edut ja haasteet yhteisestä rakennusvalvonnasta

Toiminnallisesti samankaltainen ja yhtenäinen talousalue on optimaalinen yhteiselle rakennusvalvonnalle. Tällöin yhtenäisistä tulkinnoista ja toimintatavoista hyötyvät alueen toimijat laajasti ja erityisesti hyötyvät ammattimaiset rakentajat. Keskeiset hyödyt olisivat: toimintavarmuus myös poikkeustilanteissa, yhteiset käytännöt, pelisäännöt ja toimintamallit, mahdollisuus erikoistumiseen, kouluttautumiseen, esim. tuulivoiman luvittaminen, rantarakentaminen, kollegiaalinen tuki ja neuvonta, sisäilmaosaamisen yhteinen hyödyntäminen, palveluiden tasalaatuisuus ja kattavuus, osaamisen siirtäminen uusille työntekijöille, hankintojen ja tukipalveluiden keskittäminen kustannustehokkaasti, viranomaistoiminnan riippumattomuuden vahvistaminen, mahdollisuus kehittämistoimintaan, suunnitelmallinen rekrytointi ja henkilöstösuunnittelu, maksutason ylläpitäminen ja kehittäminen vastaamaan paremmin aitoja kustannuksia, kehittämishankkeiden edistäminen, valvonnan resurssit. Yksilötasolla muutos voi olla verraten suuri aiempaan toimintatapaan verrattuna: osa joutuu

opettelemaan uuden tietojärjestelmän, itsensä johtaminen voi muuttua, toimistopalvelujen muutos.

Muutoksen vaikutukset

Yhteisen yksikön perustamiseen liittyy jonkin verran alkuvaiheen kustannuksia, jotka koostuvat mahdollisista palkkojen harmonisoimisesta, yhteiseen tietojärjestelmään siirtymisestä. Aineiston digitointi olisi tehtävä, vaikka yhteistä yksikkö ei tulisikaan. Nettokustannuksiin voidaan vaikuttaa pitämällä taksa ajan tasalla ja hinnoittelematta muita palveluja, jotka tarjotaan nyt ilmaiseksi. Lisäksi yksikkö voi myydä palvelujaan tai jopa solmia erillisen viranhaltijasopimuksen. Taloudelliset hyödyt syntyvät keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Konsultti suosittelee vastuukuntamallia. Se on selväpiirteisin sekä yleisin vastaavassa tilanteessa käytössä oleva luottamuselinmalli. Haastatteluissa vastuukuntamallia pidettiin toimivimpana ratkaisuna. Luontevinta ja halvinta olisi organisoida rakennusvalvonta jo olemassa olevaan kuntien yhteiseen luottamuselinrakenteeseen, jonka alaisuudessa toimii ympäristönsuojelu ja ympäristöterveydenhuolto. Vastuukuntana toimisi Iisalmen kaupunki.

Yhteisselvityksen mukaan seuraavat asiat on vielä ratkaistava:

- kustannusten jakaminen, oikeudenmukainen kustannustenjaon malli
- tietojärjestelmät ja aineistojen digitointi
- tukipalveluhenkilöstön valikoituminen ja määrä uuteen yksikköön
- mahdollinen organisoituminen Ylä-Savon ympäristötoimen yhteyteen luottamushenkilötasolla
- yhteinen ohjelmistoperheen valinta, siirtyminen Trimbleen
- yhteinen rakennusjärjestys ja yhteinen taksa

3. Ympäristöministeriön ohjeistus toiminnallisten edellytysten luominen viranomaisyhteistyölle

Ympäristöministeriön selvityksen 26/2008 mukaan, jotta rakennusvalvonta saataisiin toimivaan mahdollisimman hyvin, tehokkaasti ja yhdenmukaisesti, tulisi yhteistoimintaan suunnitellulla alueella toteuttaa seuraavia osatekijöitä kohtuullisella aikavälillä:

- päätöksenteko lupa-asioissa delegoidaan kunnissa samantasoisesti viranhaltijoille, pakkokeinopäätöksiä lukuun ottamatta
- lupien käsittelylle luodaan yhteiset ohjeet, käytännöt ja tulkinnat niin pitkälle kuin on mahdollista
- taataan ATK-ohjelmien yhteensopivuus kuntien kesken, mahdollistetaan viranhaltijoiden pääsy peruskuntien kiinteistö-, kartta-, kaava-, yms. tietoihin sekä päätöksenteon tietoihin niiltä osin, kuin se on tarpeellista viranomaistehtävien hoidon kannalta
- arkistojen digitalisointi aloitetaan ja saatetaan sähköiseen muotoon
- taksan rakenne yhtenäistetään

- rakennusjärjestysten tarkistaminen rakenteeltaan samanlaisiksi, kuntien erilaisuus ja paikalliset ominaispiirteet otetaan huomioon kuntakohtaisilla/paikallisilla määräyksillä

- muut viranomaistehtävät, joita kunnat teettävät, ovat kaikissa kunnissa yleensä samat.

Jos edellä mainituista seikoista ei päästä yhteisymmärrykseen ja sen seurauksena kuntiin jää erilaisia käytäntöjä ja tulkintoja, on vaarana, että asiakkaat joutuvat keskenään eriarvoiseen asemaan. Selvitystyön 1. vaiheessa, kun kunnat ovat periaatteellisella tasolla sopineet yhteistyöstä ja sen edellytysten selvittämisestä ja tavoitteista, kunnat asettavat selvitystyöryhmän, johon kuuluu viranhaltijoita jokaisesta osallistuvasta kunnasta sekä nimeävät projektiin vetäjän, joka voi olla konsultti tai viranhaltija. Työn onnistumisen kannalta on tärkeää, että ryhmään kuuluu kunnista riittävän vaikutusvaltaisia luottamushenkilöitä, joilla on kuntien poliittinen tuki takanaan. Valmistelussa on hyvä tehdä yhteistyötä alueellisen ympäristökeskuksen kanssa. Kuntaliitto neuvoo ja ohjaa pyydettyä. Selvitystyöryhmän avuksi voidaan nimetä työryhmiä, jotka tekevät varsinaisen selvitystyön ja raportoivat työnsä tuloksista ohjausryhmälle.

Ensimmäisessä vaiheessa selvitetään lähtötilanne peruskunnissa:

- henkilö- ja taloudelliset resurssit
- rakennusvalvonnalle määrätyt muut kuin rakennusvalvonnan viranomaistehtävät sekä niiden hoitaminen kunnissa yhteistyöhön siirtymisen jälkeen
- kuntien käytössä olevat ATK-ohjelmat, arkistointi sekä niiden kehittämistarpeet
- kuntien tilanne toimitilojen osalta
- kunnalliset säännöt ja taksat. Selvitystyön 2. vaiheessa ohjausryhmä selvittää hallinnolliset vaihtoehdot ja resurssitarpeen:
 - viranomaisen (yhteinen viranomaislautakunta)
 - vaihtoehdot isäntäkunnaksi
 - toimipisteet ja niiden sijainti (1 tai useampi)
 - viranhaltijayksikön sijoittuminen isäntäkunnan organisaatioon/vaihtoehdot
 - viranomaisen (toimielimen) jäsenmäärä ja kuntakohtaiset osuudet
 - taksat ja niiden yhtenäistämisaikataulu
 - eri tehtäviin tarvittavat resurssit (htv) ja työnjako sekä henkilöstöorganisaatio.
- laaditaan ehdotus yhteisiksi toimintaohjeiksi
- selvitetään ostopalvelujen määrä ja hinta (hallintopalvelut, tilakustannukset ym.) tulevasta isäntäkunnasta (vaihtoehdot)
- palvelutuotteiden hinnoittelu, laaditaan talousarvio toiminnan aloitusvuodelle

- määritellään kuntien maksuosuudet ja niiden määräytymisperusteet.
- päätetään alustavasti yhteistoiminnan aloitusajankohta.

Ohjausryhmän selvityksen perusteella kunnat valitsevat toimintamallin sekä päättävät jatkotoimenpiteistä. Sopimusluonnos yhteistoiminnasta tehdään em. selvitysten perusteella, sopimuksen tulee sisältää ainakin seuraavat kohdat: sopijaosapuolet, sopimuksen sisältö ja tavoitteet, hallinto, henkilöstö, organisaatio ja toimipisteet, kustannusten jako ja sen perusteet, taksat ja maksut, toimitilat, kalusto ja varusteet, sopimuksen voimassaolo, muuttaminen ja irtisanominen, vahingonkorvaus, erimielisyyksien ratkaiseminen, hyväksyminen, tarvittavat liitteet (esimerkiksi tarkempi selvitys tehtävistä, siirrettävistä viroista ja henkilöistä). Isäntäkunnan sekä muiden yhteistyökuntien hallinto- ja johtosäännöt tulee muuttaa vastaamaan uutta tilannetta. Prosessiin sisältyy myös henkilöstön kuuleminen YT-menettelyssä.

Ylä-Savon yhteisen rakennusvalvonnan valmistelu on edennyt pääsääntöisesti Ympäristöministeriön ohjeistuksen mukaisesti. Yhteys poliittisiin päättäjiin on hoidettu kuntakohtaisella yhteydenpidolla ja aktiivisilla tiedottamisella. Yhteistyöhanke oli esillä myös kuntajohtajien ja ns. pyöreän pöydän (Ylä-Savon kuntajohtajat ja hallitusten ja valtuustojen puheenjohtajat) neuvottelussa. Lisäksi on valmisteilla vielä kuntien päättäjien yhteinen kokous ennen asian viemistä päätöksentekoon ja tarvittaessa selvitystä voidaan käsitellä erillisissä seminaareissa.

4. Uuden rakennuslain vaikutukset rakennusvalvonnan toimintaan ja talouteen

Uuden rakennuslain vaikutuksia kuntien rakennusvalvontaan ja sen talouteen on tutkittu tuoreessa opinnäytetyössä Seinäjoen ammattikorkeakoulussa. Tami Takalan tekemä rakennustekniikan opinnäytetyö on valmistunut vuonna 2024. Opinnäytetyössä tarkastellaan Suomen rakentamislainsäädännön uudistusta, jossa maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) muutettiin uudeksi rakentamislaki. Keskeisenä muutoksena oli alle 30 m² rakennusten rakentamisen vapauttaminen luvanvaraisuudesta, mikä toi merkittäviä muutoksia erityisesti pieniin kuntiin. Uudistus yksinkertaisti ja nopeutti rakennusprosesseja sekä vähensi byrokratiaa. Pienemmissä kunnissa, joissa suuri osa rakennusluvista oli myönnetty juuri alle 30 m² kohteille, muutos vähensi merkittävästi hallinnollisia tuloja ja saattoi heikentää kuntien taloudellista tilannetta. Lakimuutoksen myötä yksityisen rakentajan vastuu korostui. Rakentajien tuli itse varmistaa, että rakennukset täyttivät voimassa olevat rakennusmääräykset ja -standardit.

Samalla uudistus saattoi lisätä rakentamisen määrää, kun pieniä rakennuksia pystytettiin ilman lupamenettelyä, mikä saattoi johtaa rakennuskulttuurin moninaistumiseen ja mahdollisesti myös ympäristöllisiin ja esteettisiin ongelmiin. Kuntien näkökulmasta luvanvaraisuuden poistaminen alle 30 m² rakennuksilta vähensi byrokratiaa, mutta samalla heikensi niiden kykyä ohjata ja valvoa rakentamista. Tämä saattoi aiheuttaa epäjohtonmukaisuutta rakennuskulttuurissa ja haasteita yhdyskuntarakenteen suunnittelussa. Kuntien tuli löytää uusia tapoja valvoa rakentamista ja varmistaa, että rakennushankkeet noudattivat paikallisia rakennusmääräyksiä ja -järjestyksiä. Erityisasiantuntija Paula Mäenpää Kuntaliitosta arvioi, että jossain kunnissa

voivat rakennusvalvontatulot vähentyä jopa puolet. Ylä- Savon valmistelutyöryhmässä arvioitiin, että rakennuslupatulot vähenevät alueellamme tästä syystä noin 10 %. Toinen kustannusvaikutus voi pitemmällä tähtäimellä olla, että näitä rakennuksia ei ilmoiteta verottajalle, jolloin kunnilta jää kiinteistöverotuloja saamatta. Lupatulojen lasku voidaan kompensoida taksojen tasoa nostamalla. Uuden yhteisen taksan määrittelyssä tulisikin tämä tulotason lasku ottaa huomioon, jos halutaan säilyttää rakennusvalvonnan maksukate entisellään.

5. Rakennusvalvonnan käytössä olevat ICT-järjestelmät

Iisalmen kaupungilla ja Pielaveden kunnalla on käytössä Trimble Finlandin toimittama Trimble Locus kokonaisratkaisu kunnan paikkatieto- ja rekisterisovelluksena sekä Trimblen asiointi.fi - rakennusvalvonta sovellus sähköiseen asiointiin ja rakennuslupien hakemiseen. Iisalmi on kilpailuttanut järjestelmän noudattaen lakia julkisista hankinnoista vuonna 2015 ja sopimus on solmittu tammikuussa 2016. Pielavesi on kilpailuttanut järjestelmän noudattaen lakia julkisista hankinnoista vuonna 2023 ja sopimus on solmittu marraskuussa 2023. Iisalmessa palvelua käytetään ns. On-premises ratkaisuna, eli sovellukset, tietokannat sekä muut tarvittavat varusohjelmistot ovat Savon ICT-Palvelut Oy:n tarjoamassa konesaliympäristössä. Tässä mallissa asiakas vastaa konesaliympäristöstä, tarvittavien varusohjelmistojen (esim. tietokanta) lisensseistä sekä palvelinten elinkaaresta ja tietoturvasta. Sovellusten versiopäivitykset tehdään erikseen sovittaessa ja niiden osalta Trimble laskuttaa toteutuneen työmäärän mukaisesti. Pielaveden osalta palvelu on ns. SaaS -palvelu, joka tarjotaan Trimblen hallinnoimasta konesaliympäristöstä. Tässä mallissa Trimble vastaa kokonaisuudesta, eli varusohjelmistot, tietokannat, palvelinten elinkaaren hallinta sekä tietoturvapäivitykset ja sovellusten versiopäivitykset kuuluvat tarjottavaan kokonaisuuteen. Kiuruvedellä ja Sonkajärvellä on käytössä Sitowisen toimittama Louhi -palvelu ns. Paikkanen rakennusvalvonnan lupakäsittelyssä sekä CloudPermitin toimittama Lupapiste sähköisen asioinnin palvelu.

Rakennusvalvonnan ratkaisu osana kunnan paikkatieto- ja rekisterikokonaisuutta

Vaikka rakennusvalvonta on kunnan toiminnassa usein oma itsenäinen yksikkö, linkittyy se tiedonhallinnan näkökulmasta tiiviisti kunnan muihin prosesseihin. Rakennusvalvonta tarvitsee käyttöönsä muita kunnan tuottamia rekisteri- ja paikkatietoja, samoin rakennusvalvonnan prosessi tuottaa tietoa, jota tarvitaan olennaisesti muissa kunnan toiminnoissa. Tämän takia rakennusvalvonnan eriyttäminen omaksi saarekkeeksi irralleen muista kunnan rekisteri- ja paikkatiedoista ei ole järkevää. Toiminnan tehokkuuden ja tiedon oikeellisuuden sekä ajantasaisuuden kannalta on olennaista, että eri prosesseissa on käytössä niiden ylläpidosta vastaavien yksiköiden tuottama ajantasainen ja oikea tieto. Tällä vältetään esimerkiksi tietojen etsimisestä mahdollisesti seuraava ajanhukka sekä riski väärän tai vanhentuneen tiedon käyttämisestä. Kuntien toiminnassa hyödynnetään myös useita valtion järjestelmistä haettavia tietoja, kuten kiinteistöjen omistajat, kiinteistörekisteritiedot sekä väestötiedot. Mikäli järjestelmät ovat erilliset, tulee

näiden päivitykset ja ajantasaisuus huolehtia kaikkiin järjestelmiin. Tästä syystä mukana olevien kuntien osalta olisi järkevää hankkia yhteinen järjestelmä koko teknisen toimen paikkatieto- ja rekisteriratkaisun osalta eikä irrottaa rakennusvalvontaa erilliseksi palveluksi.

Mikäli hankinnassa päädyttäisiin hankkimaan Trimble Locus tietojärjestelmä yhteiseksi tietojärjestelmäksi tulisi käyttömalliksi valita joko SaaS tai On-premises. Trimblen järjestelmä ei tue hybridiratkaisua, jossa osa kunnista on SaaS- ja osa on-premises mallissa, vaan kaikki tulee olla samassa mallissa, jotta käytettävä tietokanta on yhteinen. Mikäli hankinnassa päädyttäisiin johonkin muuhun rakennusvalvonnan kannalta toimivaan tietojärjestelmään, tulisi varmistua, että eri tietojärjestelmissä oleva tietoaineisto on helposti siirrettävissä uuteen yhtenäiseen järjestelmään. Keski-Savon rakennusvalvonnassa on käynnistynyt hanke tietojärjestelmien yhtenäistämiseksi. Hankkeen etenemistä kannattaakin meillä Ylä- Savossa seurata tiiviisti ja ottaa oppia, miten hanke etenee.

Muita huomioitavia asioita järjestelmän hankinnassa

Dokumenttiarkisto ja asianhallintajärjestelmät: Rakennusvalvonnan prosesseihin ja järjestelmiin liittyy olennaisena osana yhteys kunnissa käytettävissä oleviin asianhallintajärjestelmiin ja/tai dokumenttiarkistoon. Hankinnan yhteydessä tulee huomioida, toteutetaanko integraatio rakennusvalvonnan osalta lisälmen käyttämiin järjestelmiin vai säilyykö nämä kuntien omissa järjestelmissä. Mikäli päädytään kokonaisratkaisuun, on myös muiden toimintojen osalta mietittävä nämä liitokset. Valittava järjestelmän tulisi tukea ns. "seutuarkistomallia", jossa järjestelmä voidaan integroida useaan eri arkistoon/asianhallintaan.

Ryhti -järjestelmän käyttöönotto

Laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2023/431>) on tullut voimaan 1.1.2024. Tämän mukaisesti kuntien tulee siirtyä siirtymäajan puitteissa 31.12.2028 mennessä käyttämään Ryhti -tietojärjestelmää. Tämä tulee aiheuttamaan muutoksia rakennusvalvonnan toimintaan ja järjestelmiin. Mahdollisen järjestelmä uudistuksen / kilpailutuksen osalta kannattaa huomioida lain vaatimukset. Samoin järjestelmä uudistuksen aikataulujen osalta kannattaa huomioida ja päättää milloin kunnat ovat valmiit siirtymään tähän. Vastaava uudistus tulee edellyttämään myös kuntien kaavoituksessa käyttämiin järjestelmiin ja koko kaavaprosessiin muutoksia. Mikäli mahdollisessa kilpailutuksessa huomioidaan koko paikkatieto- ja rekisterikokonaisuus, on tämä myös syytä huomioida. Kaavoituksen osalta on parhaillaan käynnissä Ympäristöministeriön rahoittama kumppanitestaushanke, jossa lisälmi on yhtenä kuntana mukana.

Johtopäätökset ja kustannukset

Edellä kuvattujen seikkojen takia on tärkeää, että mahdollisessa tulevassa järjestelmän hankinnassa, vaikkakin se koskee vain rakennusvalvontaa, mietitään valittava tietojärjestelmä siten, että se kattaa kaikki teknisen toimen prosessit. Tarkemmat kustannusarviot voidaan saada vasta, kun seuraavat asiat on selvitetty: liittyvien kuntien, erityisesti Sonkajärven ja Kiuruveden

tarvitsemat toiminnallisuudet. Oletuksena on, että näillä kunnilla ei ole tarvetta yhtä laajalle kokonaisuudelle kuin lisäalassa, joten vaatimukset ovat kustannusten minimoimiseksi mielekästä tarkastella erikseen.

Uuden yhteisen tietojärjestelmän hankinta on vaativa ja kauaskantoinen ratkaisu, jossa otettava huomioon koko teknisen toimen tietojärjestelmien uudistustarpeet ja niiden sopivuus mm. asianhallinta-, arkistointi-, laskutus- ja suoritejärjestelmiin. Tästä syystä on varauduttava tilanteeseen, jossa käytetään entisiä tietojärjestelmiä siirtymäajan. Vuoden 2026 aloittaneen Keski- Savon rakennusvalvonnassa on tehty ratkaisu, että ensimmäinen toimintavuosi toimintaan vanhoilla tietojärjestelmillä, koska uuden tietojärjestelmän hankinta vaatii huolellista valmistelua ja vaikuttaa moneen muihin sopijakuntien käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Tavoitteena Keski-Savossakin on yhteisen uuden tietojärjestelmän hankinta, koska se on kuitenkin perusedellytys tehokkaalle yhteistyölle.

6. Henkilöstön asema

Virkasuhteisen henkilökunnan asema KuntaL 51–52 §:n mukaisessa vastuukuntamallin täytäntöönpanossa määräytyy kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoista annetun lain mukaisesti. Lain valmistelussa on otettu huomioon EU:n direktiivi 2001 /23 / EY, jonka tarkoituksena on suojata työntekijöiden oikeuksia organisaation muutostilanteissa, joissa työnantaja vaihtuu. Olennainen kysymys on, sovelletaanko tässä rakennusvalvonnan työnantajan vaihtuessa virkasuhteisen henkilökunnan asemaan liikkeen luovutusta koskevia määräyksiä. Kunnallisen viranhaltijalain soveltamista käytännön työelämään on laajasti käsitelty kunnallisen esimiehen viranhaltijaoppaassa (2021). Oppaan mukaan Liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle siten, että luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Tarkoituksena on, että liikkeen luovutuksen määritelmä vastaa työsopimuslain vastaavaa määritelmää, vaikka sanamuoto poikkeaaakin työsopimuslain määritelmästä.

Liikkeen luovutuksen edellytysten täyttyminen tulee ratkaistavaksi yksittäistapauksittain kokonaisharkintaa käyttäen ja samalla tulee ottaa huomioon erityisesti seuraavat seikat: millaisesta toiminnallisesta osasta on kysymys (voidaanko yksikössä toimia itsenäisesti), onko rakennuksia, irtaimistoa tai muuta sellaista aineellista omaisuutta luovutettu , minkä arvoinen aineeton omaisuus on luovutushetkellä ollut, onko pääosa henkilöstöstä otettu toiminnan uuden harjoittajan palvelukseen, onko asiakaskunta siirtynyt toiminnan mukana, miten samanlaista ennen luovutusta ja sen jälkeen harjoitettu toiminta on. Liiketoimintakokonaisuuden tulee olla pysyvällä tavalla organisoitu eikä sen toiminta saa rajoittua vain tietyn työn tai hankkeen suorittamiseen. Kokonaisharkinnassa eri arviointiperusteille annettava painoarvo vaihtelee sen mukaan, millaisesta toiminnasta/toiminnallisesta kokonaisuudesta on kysymys, esimerkiksi onko kyseessä henkilöstövaltainen vai pääomavaltainen kokonaisuus.

Kunnallisesta viranhaltijalaista poiketen liikkeenluovutukseksi katsotaan myös sellaiset kuntarakennelain (1698/2009) mukaiset kuntajaon muutokset ja

kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa (169/2007) tarkoitetut uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen. Tällöin ei tarvitse erikseen arvioida, onko kysymys KVhL:n mukaisesta liikkeenluovutuksesta.

Liikkeen luovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle. Viranhaltijalla ei ole oikeutta vastustaa siirtymistä ja jäädä luovuttajan palvelukseen.

Kuntatyönantaja on kiinnittänyt kuntien huomiota siihen, että ennen henkilöstöjärjestelyitä liikkeenluovutuksen ehdot tulee selvittää tarkasti. Tämä tuli esille mm. työllisyysalueiden muodostamisen henkilöstöjärjestelyissä. Iisalmen kaupunki pyysikin syksyllä KT:n lausuntoa siitä voidaanko nyt puheena olevaan rakennusvalvonnan henkilöstöjärjestelyihin soveltaa liikkeenluovutusta koskevia määräyksiä. Lausuntopyyntöön on vastannut KT:n lakimies Anne Kiiski. Hän on viitannut lausunnossaan KT:n sisäiseen aiheeseen liittyvään muistioon. Muistion tausta-aineistossa on viitattu KKO 2009:3 annettuun ratkaisuun hätäkeskuslaitoksen kokonaisuudistuksesta.

Kiiski korostaa lausunnossaan, että liikkeen luovutuksessa luovutuksen kohde on siirrettävä luovutuksen saajalle toimivana kokonaisuutena niin, että se säilyttää identiteettinsä. Jotta liiketoimintakokonaisuuden voidaan katsoa säilyneen samana luovutuksessa, on järjestäminen, liiketoiminnan harjoittamistavat sekä tilanteen mukaan yrityksen käytössä olevat tuotantovälineet. Myös organisaatio, toiminta, rahoitus, hallinto ja sovellettavat oikeussäännöt voivat olla siten oleellisia, että ne on otettava huomioon harkinnassa.

Häntä on vielä pyydetty täsmentämään lausuntoaan, että voidaanko liikkeenluovutusta koskevia säännöksi soveltaa juuri nyt vireillä olevaan rakennusvalvonnan uudelleenjärjestelyihin. Tähän kysymykseen ei kuitenkaan saatu täsmällistä vastausta, vaan hän toistaa ja viittaa EU tuomioistuimen lausuntoon (2001/23/ EY).

Olen itse perehtynyt aiheeseen ja em. EY tuomioistuimen antamaan ennakkoratkaisuun ns. Henke tapauksessa ja annettuun Neuvoston direktiiviin 2001/ 23/ EY. Lisäksi KKO 2009;3 ratkaisema asia on minulle erittäin tuttu, koska se koski Iisalmen kaupungin hätäkeskuksen henkilökunnan siirtymistä valtion hätäkeskusten palvelukseen. Olin tällöin Iisalmen kaupungin henkilöstöpäällikkö ja valmistelin henkilökunnan siirtoa koskevaa asiaa. Asia päättyi KKO käsittelyyn, koska valtio ei ottanut kahta kaupungin työntekijää palvelukseensa ja tästä syntyi oikeusriita. Henkilökunnan siirtoa valtion palvelukseen ei pidetty liikkeen luovutuksena, koska toiminnan identiteetti ei säilynyt ehjänä, mm. siitä syystä, että uudelle organisaatiolle tuli uusia tehtäviä.

Keskeistä tässä asiassa on, että rakennusvalvonnan siirtyminen Iisalmen kaupungin vastuulle KunL 51–52 §:n mukaisesti säilyttää rakennusvalvonnan ehjänä kokonaisuutena, eikä sen identiteetti muutu mitenkään. On huomattava, että rakennusvalvonnan toiminta on erittäin tarkasti eri asteisille oikeusnormeilla ja säännöksillä ohjattu ja tämä takaa sekä toiminnallisen kokonaisuuden ja identiteetin säilymisen riippumatta siitä kuka on työnantaja.

Oikeuskäytännöstä ei löydy suoraan tähän meidän tapauksemme soveltuvaa oikeustapausta, joten asia tulee ratkaista viimeistään siinä vaiheessa, kun yhteistyösopimus tulee käsittelyyn. Liikkeen luovutuksen edellytysten täyttyminen tulee ratkaistavaksi yksittäistapauksittain kokonaisharkintaa käyttäen. Oma vahva näkemykseni on, että rakennusvalvonnan virkasuhteisen henkilökunnan siirtämiseen lisalmen kaupungin palvelukseen tulee soveltaa liikkeen luovutukseen koskevia säännöksiä. Tätä näkemystä tukee muilla alueilla toteutetut rakennusvalvonnan muutokset ylläpitojärjestelmässä, viimeisempänä Pieksämäen seudulla tehty ratkaisu.

Henkilöstön siirrosta on laadittu erillinen sopimus, joka on liitteenä nro 2

7. Yhteisen rakennusvalvonnan talouden hoito ja kustannusten jakaminen sopijakuntien kesken

lisalmen, Kiuruveden, Pielaveden ja Sonkajärven rakennusvalvonnan kokonaiskustannukset nettona ovat vuonna 2026 noin 547 000 euroa vuodessa. Kun verrataan asukaslukuja niin lisalmen osuus yhteistoiminta-alueesta on 57,8, Kiuruveden 20,8, Pielaveden 11,3 ja Sonkajärven 10,1 prosenttia. Lähtökohtaisesti rakennusvalvonnan toiminnasta kertyvät tulot tulisi kattaa rakennusvalvonnan kustannukset. Tämä ei kuitenkaan toteudu meidän alueellamme, vaan ainoastaan suurimmissa kaupungeissa. Maksukate laskeekin lähes lineaarisesti kunnan kokoluokan pienentyessä lukuun ottamatta osaa kehyskunnista. Kokonaisuutena kuntakohtaiset erot maksukertymissä ja taksoissa ovat suuret. Myös tilannekohtaiset tekijät vaikuttavat tuloihin, esim. vuonna 2025 Kiuruveden biokaasuvoimalan rakentamisen rakennuslupatulot, lisalnessa myymälärakentamisen ja myös tuulivoimala hankkeet saattavat tuoda merkittäviä tuloja niihin kuntiin, joissa hankkeet etenevät rakennuslupavaiheeseen asti. Pielavedellä oli myös paljon rakentamista vuonna 2025, joka näkyy lupatuloissa positiivisesti.

FCG:n selvityksessä on esitetty varsin laajasti rakennusvalvonnan kustannuksia myös kuntien omissa viiteryhmissä. lisalmen rakennusvalvonnan nettokustannukset asukasta kohden ovat selvästi matalimmat Ylä-Savossa ja myös samantapaisten kaupungin vertailuryhmässä edullisimmat. Kiuruvedellä ja Pielavedellä on tehty sopeuttamistoimia, jotka näkyvät kokonaisuudessaan vasta vuoden 2025 ja talousarvion 2026 kustannuksissa.

Rakennusvalvontaa koskevan sopimuksen mukaisten palveluiden taloutta hoitaisi lisalmen kaupunki ns. vastuukunta-mallin mukaisesti.

Rakennusvalvonnan talousarvion ja – suunnitelman valmistelussa varattaisiin sopijakunnille tilaisuus lausunnon antamiseen. lisalmen kaupunki laskuttaa kuntien maksuosuudet kerran kuussa talousarvion mukaisesti. Tilinpäätöksen valmistuttua loppulasku (veloitus/hyvitys) lähetettäisiin kuntiin. Maksujen viivästyessä noudatettaisiin korkolain mukaista viivästyskorkoa. Laskuun liitettäisiin kustannuserittely. Sisäiset- ja vyörytyserät sisällytettäisiin kokonaislaskutukseen. Sopijakunnilla olisi tietenkin oikeus tutustua lisalmen kaupungin kirjanpitoon em. palveluiden osalta ja saada tarpeelliset selvitykset laskutusperiaatteista.

Kustannustenjakomalleista on sovittava ennen yhteistyösopimuksen hyväksymistä. Kustannustenjaon periaatteet on kirjattava riittävän selkeästi perussopimukseen. Perussopimuksen valmistelussa ovat olleet esillä ainakin seuraavat mallit:

Kustannusjakomallit:

- 1) Kuntakohtaisiin kustannuksiin perustuva malli. Tässä mallissa rakennusvalvonnan kustannukset jaetaan sopijakuntien kesken kuntakohtaisesti siten, että kukin kunta vastaa niistä kustannuksista, jotka aiheutuvat sen alueella tuotetuista palveluista ja toiminnasta. Toimintatuotot ohjataan suoraan asianomaiseen kuntaan. Tässä mallissa kuntien nykyinen kustannusrakenne säilyy lähes ennallaan.
- 2) Asukaslukupohjainen malli: rakennusvalvonnan bruttokustannukset jaetaan kuntien edellisen vuoden viimeisen päivän asukasluvulla. Malli on selkeä ja yksinkertainen, mutta muuttaa nykyisiä kuntien välistä kustannustasoa merkittävästi. Asukasluku-pohjaisessa mallissa sopijakunnat maksaisivat seuraavasti: lisalmi 57,8 %, Kiuruvesi 20,8 %, Pielavesi 11,3 % ja Sonkajärvi 10,1 %. Kustannusten jaossa voidaan käyttää myös nettokustannuksia. Tällöin nettokustannukset jaettaisiin em. prosenttijakautumalla.
- 3) Esillä on ollut myös rakennusvalvonnan suoritteisiin perustuva malli. Tässä mallissa rakennusvalvonnan kustannukset jaettaisiin rakennusvalvonnan keskeisten suoritteiden mukaisesti. Tämä mallin käyttöönotto vaatisi kuitenkin toimivaa yhteistä tietojärjestelmää, josta suoritteet olisivat helposti kerättävissä laskutusta varten. Suoritepohjaisen mallin käyttöönotto voisi olla pitemmän tähtäimen tavoite sen jälkeen, kun toiminta on vakiintunut ja suoritteiden laskentajärjestelmä toimii.

Esillä on ollut myös muita malleja, esim. kustannusten keskiarvoihin perustuva malli, mutta se tuota kuitenkaan merkittävää lisäarvoa kustannusten jakamiseen. Myös em. mallien erilaisia yhdistelmiä on ollut esillä. Kustannusten jakomallista päätettäessä on otettava myös huomioon, että se toteuttaminen ei vie liikaa valmistelutyötä ja lisää näin kustannuksia.

Seuraava kustannustenjako-malli toimisi mielestäni parhaiten toimintojen siirtymävaiheessa: rakennusvalvonnan kustannukset jaetaan sopijakuntien kesken kuntakohtaisesti siten, että kukin kunta vastaa niistä kustannuksista, jotka aiheutuvat sen alueella tuotetuista palveluista ja toiminnasta. Toimintatuotot ohjataan suoraan asianomaiseen kuntaan. Kustannustenjaon perusteita arvioidaan uudestaan viimeistään siinä vaiheessa, kun sopijakunnat siirtyvät käyttämään yhteistä tietojärjestelmää. Koska yhteistoiminta-alueen koko on pieni ja rakennustarkastajilla on selkeästi omat vastuukuntansa, toimisi ko. malli parhaiten ja olisi oikeudenmukainen kaikille. Kustannusten laskentaperusteet olisivat myös selkeät ja läpinäkyvät. Tässä mallissa kunnat saisivat suoraan tulot esim. tuulivoimarakentamisesta.

Toimitilojen järjestämisestä ja arkistoaineiston digitoinnista vastaavat sopijakunnat omalta osaltaan itse. Mikäli muutosvaiheessa joudutaan käyttämään päällekkäisiä tietojärjestelmiä vastaa niistä jokainen kunta itse. Myös aineistojen konversiokustannuksista vastaa ao. kunta itse.

8. Rakennusvalvonnan uudistus hallitusohjelmassa

Rakennusvalvontauudistuksen käynnistäminen on osa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaa. Ehdotuksen laadinnassa uudeksi rakennusvalvonnaksi etsitään mahdollisimman kustannustehokkaita ja mahdollisimman vähän sääntelytaakkaa kasvattavia keinoja rakennusvalvontatoimen järjestämiseksi. Myös lupaprosesseja sujuvoitetaan ja niihin liittyvää menettelyä kevennetään hallitusohjelman mukaisesti. Tavoitteena on varmistaa, että rakennusvalvontatoimessa on joka puolella Suomea riittävä osaaminen ja palvelutaso sekä mahdollisimman yhtenäiset tulkinnot. Valmistelussa huomioidaan lisäksi rakentamislain mukanaan tuomat uudistukset sekä lisääntyvän digitalisaation tarjoamat mahdollisuudet rakennusvalvonnan järjestämisessä.

Rakennusvalvontauudistuksen valmistelutyöryhmä on aloittanut toimikautensa 1. lokakuuta 2024. Valmistelutyöryhmän tehtävänä on antaa ehdotus rakennusvalvonnan järjestämisestä, analysoida eri toteutusvaihtoehtoja ja tukea rakennusvalvontauudistusta koskevaa säädösvalmistelua.

Kuntia valmistelutyöryhmässä edustaa Kuntaliiton erityisasiantuntija Paula Mäenpää. Hän on ennen Kuntaliiton tehtävää toiminut rakennustarkastuksen tehtävissä ja tuntee näin hyvin toimintakentän. Ylä-Savon rakennustarkastuksen valmisteluryhmällä oli mahdollisuus kuulla häntä teams-kokouksessa. Valtakunnallisen työryhmän tavoitteena on saada ehdotus aikaiseksi huhtikuussa 2026. Mäenpää piti tätä tavoitetta epärealistisena. Todennäköistä on, että valtakunnallisen työryhmä ehdottaa laajempaa yhteistyötä rakennusvalvonnassa joko alueellisella pohjalla esim. asukasluvuun perustavalla yhteistyömallilla ja / tai asiantuntija- määrällä. Tämän tyyppisestä mallista löytyy esimerkkejä esim. maaseutuhallinnon, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden muodostamisen periaatteista. Selvää on kuitenkin, että rakennusvalvonnan järjestäminen säilyy kunnan vastuulla, on sen lakisääteinen tehtävä jatkossakin.

Kuntaliitto on jo aiemmin kannustanut pieniä kuntia yhteistyöhön rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojeluviranomaisten tehtävien hoidossa yleiskirjeellään vuodelta 2017. Monissa pienemmissä kunnissa rakennustarkastajille saattaa kuulua sekä kunnan omien rakennusasioiden, että valvontaan kuuluvia teknisen toimen asioita. Tätä ei eduskunnan ympäristövaliokunta pitänyt hyvänä vaihtoehtoja edellisen rakennuslain uudistuksen yhteydessä. Ympäristövaliokunnan mukaan parempi vaihtoehto on, että rakennustarkastuksen hoitaa useamman kunnan yhteinen rakennustarkastaja (Ympäristövaliokunnan mietintö 6/ 1998). Kuntaliiton selvityksessä tietoteknisten kulujen arvioidaan nousevan vuonna 2026 ja tulojen vähenevän. Tämä aiheuttaa paineita korottaa rakennusvalvonnan

maksutaksaa. Kuntien käyttötaloustilastoissa rakennusvalvonnan maksukate oli vuonna 2024 vain 58 %. Maksukate oli pienin alle 5 000 asukkaan kunnissa, 33 %.

Mikäli rakennusvalvontaa koskeva uudistus toteutuu alkuperäisen aikataulun mukaisesti eli lakiesitys valmistuu kevään 2026 kuluessa tulee tätä yhteistyöhanketta arvioida uudestaan ja tarvittaessa laajentaa yhteistyöpohjaa, mikäli nyt suunniteltu malli ei täytä vähimmäisehtoja. Selvää on kuitenkin, että rakennusvalvonnan tehtävät säilyvät kunnan lakisääteisenä tehtävänä. Perussopimus voidaan laatia niin, että yhteiseen rakennusvalvontaan voi liittyä myöhemmin uusia kuntia.

9. Rakennusvalvontataksojen yhtenäistäminen

1.1.2025 voimaan tullut rakentamislaki on edellyttänyt rakennusvalvontataksan uusimista. Kuntaliitto on laatinut taksamallin, jota kunnat ovat voineet käyttää määritellään oman taksansa. Ympäristöministeriö on kommentoinut taksamallia ja rahoittanut sen laadintaa. Rakennuslain mukaan rakennusluvanhakija tai toimenpiteen suorittaja on velvollinen suorittamaan tarkastus- ja valvontatehtävistä sekä muista viranomaistehtävistä kunnalle maksun. Jos toimenpide jää kokonaan tai osittain suorittamatta, maksu on hakemuksesta perusteettomilta osin palautettava. Jos tarkastus- tai valvontatehtävät johtuvat luvattomasta tai luvan vastaisesta rakentamisesta taikka siitä, että luvanhakija tai toimintaan velvollinen on laiminlyönyt hänelle kuuluvan tehtävän, voidaan periä suoritetuista toimista kunnalle aiheutuneet kulut. Eräänntyneelle maksulle on suoritettava korkoa siten kuin korkolaissa (633/1982) säädetään. Edellä 1 momentin nojalla määrätty luvan tarkastus- ja valvontamaksut ovat suoraan ulosottokelpoisia. Niiden perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007)

Olen vertaillut tässä yhteistyöhankkeessa olevien kuntien taksoja keskenään. Koska niiden pohjana on Kuntaliiton taksamalli, on niiden rakenne yhtenäinen. Eri rakennustarkastuksen palvelujen hinnoittelussa on eroja.

Hallintosäännössä tule määritellä rakennusvalvonnan taksan hyväksymisoikeus. Se on perusteltua määritellä kuuluvaksi yhteisen lautakunnan toimivaltaan.

10. Digitalisaatio

Kuntien rakennusvalvonnat ovat digitalisoituneet laajamittaisesti 2000-luvun aikana.

Suomen jokaisessa kunnassa on käytössään kunnan rakennusrekisteri, jonne jokainen uusi rakennus kirjataan rakennuslupaprosessin yhteydessä. Rakennuksen tietoja päivitetään muutoslupien myötä ja puretut rakennukset merkitään puretuiksi.

Lähes jokaisessa Suomen kunnassa on käytössään rakennusvalvonnan sähköinen asiointipalvelu, jonka kautta kuntalaiset ja muut rakentamiseen ryhtyvät voivat hakea lupaa rakentamiselle tietoverkon välityksellä. Periaatteena on, että rakennuslupahakemukset saapuvat kunnalle digitaalisina, luvat käsitellään ja myönnetään digitaalisesti ja rakennusvalvontaprosessin aikaisia tietoja tallennetaan kunnan rekisteriin aina rakennuksen valmistumiseen saakka. Prosessin päätteeksi asiakirjat viedään kunnan sähköiseen arkistoon.

Jotkut kunnat ovat viime vuosina kehittäneet tietomallipohjaista rakennuslupaprosessia, joka perustuu suunnitellusta rakennuksesta tehtyyn rakennuksen kolmiulotteiseen tietomalliin (BIM). BIM-mallit ovat yleistyneet voimakkaasti rakennusalalla viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana. Rakennuksen tietomalli sisältää hyvin tarkat tiedot suunnitellusta rakennuksesta. Kun rakennuksen tietomalli tuodaan kunnan 3D-kaupunkimalliin, sitä voidaan tarkastella rakennuspaikallaan. Kaupunkimallissa voidaan tehdä muun muassa kaavan mukaisuuden tarkastelua, varmistaa rakennuksen soveltuvuutta ympäristöönsä sekä varmistaa esimerkiksi pelastusteiden toimivuutta.

1.1.2025 voimaan tullut rakentamislaki aiheutti huomattavia muutoksia kuntien digitaalisiin prosesseihin. Muun muassa lupatyypit ja lupakynnykset muuttuivat. Digikehittäminen kunnissa jatkuu edelleen, sillä 1.1.2026 lähtien rakentamisluvan liitteeksi lisätään suunnitellun rakennuksen IFC-muotoinen tietomalli (tai muut koneluettavat tiedot). Samaan aikaan tulevat voimaan rakentamisluvan käsittelyaikaa sekä vähähiilisyttä ja hiilijalanjälkeä koskevat säännökset, jotka tuovat lisää muutoksia kuntien digitaaliseen toimintaympäristöön.

11. Ylä-Savon rakennusvalvonta 1.1.2027 alkaen

Tässä luvussa on kuvattu miten yhteinen rakennusvalvonta toimisi, jos perussopimus hyväksytään

Ylä-Savon rakennusvalvonta hoitaa Iisalmen, Kiuruveden, Pielaveden ja Sonkajärven rakennusvalvontatehtävät 1.1.2027 alkaen KunL:n 51–52 §:n tarkoittaman vastuukuntamallin mukaisesti. Vastuukuntana toimii Iisalmen kaupunki ja muut kunnat ovat sopijakuntia. Kysymys on siis sopimuksen varaisesta yhteistoiminnasta ja toimintaa ohjaa lainsäädännön ja muiden normien, kuten yhteisen rakennusjärjestyksen ja rakennusvalvontataksan lisäksi kuntien välinen perussopimus, jossa on sovittu keskeisistä yhteistoimintaan liittyvistä asioista. Yhteislautakuntana toimii yhteinen ympäristö- ja rakennuslautakunta. Ylä-Savon rakennusvalvontapalvelut toimivat Iisalmen teknisen- ja ympäristötoimialan alaisuudessa. Rakennustarkastus kuuluu tällä hetkellä maankäyttö ja asuminen vastuualueeseen. Yhteisen rakennustarkastuksen organisatorinen asema ratkaistaan hallintosäännön uudistuksen yhteydessä. Uuteen organisaatioon määrätään lautakunnassa esittelijänä toimiva rakennustarkastaja. Jokaiseen sopijakuntaan nimetään vastuussa oleva rakennustarkastaja, joka on

pääsääntöisesti nykyinen henkilö. Henkilökunnan vaihtuessa nimeäminen tapahtuu valinnan yhteydessä. Päävastuussa olevan rakennustarkastajan sijaisena toimi erikseen määrättävä henkilö.

Ympäristö- ja rakennuslautakunnan, kaavoituspäällikön/kaavoitusarkkitehdin, esittelijäksi määrätyn rakennustarkastajan ja muiden rakennustarkastajien toimivaltuudet määritellään lisalmen kaupungin hallintosäännössä. Lähtökohtana on, että nykyinen lisalmen kaupungin hallintosäännössä oleva delegointitaso säilytetään sekä alueidenkäyttölain ja rakennuslain mukaisen poikkeamisen ja rakennustarkastuksen osalta. Toimivallassa ja delegointitasossa on tällä hetkellä kuntien välille suuriakin eroja. Lisalnessa teknisen lautakunnan jaosto päättää puhtaan siirtymän sijoittamisluvista ja poikkeamisluvista kaavan mukaisen käyttötarkoituksen ja kaavan vaikutusten arvioinnin näkökulmasta merkittävimmissä poikkeamislupahankkeissa asemakaava-alueella ja haja-asutusalueella. Esittelijänä toimi kaavoituspäällikkö tai kaavoitusarkkitehti ja hän päättää poikkeamisluvista kaavan vaikutusten arvioinnin näkökulmasta vaikutuksiltaan vähäisimmissä hankkeissa asemakaava-alueella ja rantavyöhykkeen ulkopuolella haja-asutusalueella. Kiuruvedellä poikkeaminen kuuluu rakennuslautakunnan toimivaltaan, mutta on delegoitu rakennustarkastajalle ja Pielavedellä toimivalta on myös delegoitu rakennustarkastajalle, Sonkajärvellä toimivalta poikkeamisissa kuuluu kunnanhallitukselle.

Hallintosääntöön voidaan kirjata asia niin, että lisalmen osalta jatketaan nykyistä käytäntöä, mutta poikkeamiseen liittyvä päätösvalta siirretään yhteiselle ympäristö- ja rakennuslautakunnalle tekniseltä jaostolta ja muiden sopijakuntien osalta poikkeamisesta päätettäessä on kuultava ao. kunnan edustajaa. Päätösvalta vähäisessä poikkeamisessa voidaan delegoida ao. kunnan vastaavalle rakennustarkastajalle ja tätä laajempi poikkeaminen yhteiselle lautakunnalle. Toimivaltuudet määritellään tarkemmin lisalmen kaupungin hallintosäännössä. Yhteistyösopimuksessa on kirjattu mahdollisuus myydä toimialaan liittyviä palveluja muille tahoille. Tämä mahdollisuus on ainakin Pielavedelle tärkeä, koska tähänkin asti Pielaveden rakennustarkastaja on hoitanut mm. vuokratyöyhtiön toimitusjohtajan tehtäviä oman virkansa ohessa. Tämä on lähtökohtaisesti mahdollista, jos se ei johda ristiriitaan viranhoidon kanssa. Toisen tehtävän hoitaminen edellyttää sivutoimilupaa. Yhteisessä organisaatiossa on mahdolliset jääviystilanteet helpompi hoitaa ongelmitta.

Sen jälkeen, kun päätös yhteisestä rakennusvalvonnasta on tehty ja perussopimus hyväksytty, alkaa varsinainen käytännön työ muutoksen toimeenpanosta. Toimeenpanon tueksi on laadittu tiekartta erilaisista hallinnollisista ja käytännön toimenpiteistä, mitä onnistunut muutos edellyttää.

Tiekartta Ylä-Savon yhteiseen rakennusvalvontaan

| Toimenpide | Vastuu/ osapuolet | Ohjeellinen aikataulu | Seuranta | Viranhaltijavastuu |
|---|---|--------------------------------------|--|--|
| Yhteistyö- ja henkilöstön siirtosopimus käsittelyyn | Vastuukunta Sopimuskunnat | Tammi- huhtikuu 2026 | Päätökset | lisalmen hallintojohtaja ja henkilöstöpäällikkö |
| Henkilöstöä koskevat muutosneuvottelut | Vastuukunta Sopimuskunnat | Maalis-huhtikuu 2026 | Pöytäkirjat | lisalmen henkilöstöpäällikkö ohjaa |
| Virkojen perustaminen/kelpoisuusehdot | Vastuukunta | Huhti-toukokuu 2026 | Päätökset | lisalmen henkilöstöpäällikkö, toimialajohtaja |
| Henkilöstön siirron valmistelun ohjaus Talousarvion ja taloussuunnitelman valmistelu | Vastuukunta Vastuukunta Lausunnot sopimus- kunnilta | Huhti-joulukuu Kesäkuussa 2026 | Ehdotukset Valmistelua Ehdotukset Valmistelu- aineisto | lisalmen talousjohtaja, toimialan talouspäällikkö |
| Hallintosäännön muutosten käsittely | Vastuukunta Lausunnot sopimus- kunnilta | Elo-syyskuu 2026 | Pöytäkirjat | lisalmen hallintojohtaja, toimialajohtaja |
| Sopimuskuntien hallintosääntöjen muutokset | Sopimuskunnat | Elo-syyskuu 2026 | Pöytäkirjat | Kuntien hallintojohtajat |
| Käytännön toiminnan suunnittelu | Vastuukunta, ao. viranhaltijat | Elo-joulukuu 2026 | Toiminta- suunnitelma | Rakennusvalvonnan projektiryhmä |
| Yhteisen taksan valmistelu ja hyväksyntä | Vastuukunta kuultuaan sopimus- kuntia | Elo-syyskuu 2026 | Taksan käsittely | Esittelevä rakennustarkastaja |

| Toimenpide | Vastuu/ osapuolet | Ohjeellinen aikataulu | Seuranta | Viranhaltijavastuu |
|---|---|----------------------------------|-----------------------|--|
| Luottamushenkilövalinnat uuteen lautakuntaan | Vastuukunta sopimuskuntien ehdotuksesta | Elo-syyskuu 2026 | Päätökset | Hallintojohtajat |
| Viestintä asiakkaille ja muille sidosryhmille | Vastuukunta | Elo-syyskuu 2026 | Viestintä-suunnitelma | Vastuukunta, viestintä ja markkinointi |
| Henkilöstön palkkojen harmonisointiohjelma | Vastuukunta | Vuonna 2027 | Päätökset | lisalmen henkilöstöpäällikkö |