

Kaupunginhallitus

Asia **Lausunto kaupunginhallitukselle / rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun lakisääteiset tehtävät**

Loviisan kaupungin tarkastuslautakunta on lähettänyt kaupunginhallitukselle raportin rakennusvalvontaviranomaisen ja ympäristönsuojeluviranomaisen lakisääteisistä tehtävistä ja arvioinnin siitä, pystytäänkö tehtävät hoitamaan nykyisillä resursseilla. Raportin sisällöstä on pyydetty ympäristönsuojelusihteerin lausunto. Lausunnossa on pyydetty arvioimaan, täyttääkö toiminta lainsäädännön vaatimukset, ovatko raportissa esille nostetut riskit todellisia ja millaiset toimenpiteet ja resurssit ovat välttämättömiä/toivottavia toiminnan kannalta.

1. Viranomaistoiminta ja lainsäädännön asettamat vaatimukset

Rakennusvalvontaviranomaista ja ympäristönsuojeluviranomaista koskevassa erityislainsäädännössä on viranomaisten vastuulle määrätty lukuisia tehtäviä. Kaikkia näitä tehtäviä ei tilintarkastajien raportin mukaisesti ehditä hoitamaan. Tältä osin raportin sisältämät tiedot pitävät kokonaisuudessaan paikkansa. Tuoteturvallisuusasian merkitystä on kuitenkin raportissa korostettu hieman liikaa.

Rakennusvalvonnassa ja ympäristönsuojelussa joudutaan jatkuvasti priorisoimaan työtehtäviä. Rakennusvalvonnassa lupahakemusten käsittely ja rakentamiseen liittyvät katselmuksot menevät muun työn edelle. Ympäristönsuojelussa priorisoidaan lupien ja ilmoitusten käsittelyä ja valvonnassa niitä kohteita, joiden aiheuttama riski on ympäristölle suurin. Priorisoinnin takia tietyt tehtävät jäävät vuodesta toiseen tekemättä.

Lähtökohtaisesti viranomaisen on hoidettava kaikki tehtävät, joista erityislainsäädännössä on säädetty, resursseista riippumatta. Lainsäädännössä ei ole säädetty siitä, missä aikataulussa työtehtävät on hoidettava (vrt. hallintolain 23 §) tai kuinka monta viranhaltijaa tarvitaan hoitamaan tiettyä määrää lupahakemuksia tai valvontakohteita (vrt. esim. "hoitajamitoitus"). Lainsäädännössä ei myöskään ole määrätty sanktioista, mikäli kaikkia tehtäviä ei pystytä hoitamaan.

Tehtävien priorisointi on ongelmallista perusoikeuksiin kuuluvan yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Yhdenvertaisuus ei toteudu esimerkiksi silloin, kun asiakas hakee rakennuslupaa ja toimii luvan ehtojen mukaisesti, kun vastaavasti toinen henkilö rakentaa luvatta kaavojen ja lupien vastaisesti, eikä rakennusvalvontaviranomaisella ole resursseja valvoa tätä. Ympäristönsuojelussa lupavelvollisia toimintoja pyritään valvomaan

säännöllisesti. Valvontasuunnitelman mukaisesta valvonnasta peritään maksu. Kuten raportissa todetaan, lupavelvollista toimintaa harjoitetaan myös luvatta, jolloin maksullista valvontaakaan ei ole. Yhdenvertaisuus ei myöskään toteudu, kun vain aktiivisesti asiaansa ajavat naapurit vaativat rakennusvalvontaa tai ympäristönsuojelua puuttumaan lainvastaiseen toimintaan. Samaan aikaan toisaalla kärsitään vuodesta toiseen hiljaa ongelmista, joihin viranomaisella ei ole resursseja puuttua. Vastaavia esimerkkejä on useita.

Lausuntopyynnössä esitettyyn kysymykseen ”täyttääkö toiminta lainsäädännön vaatimukset” ei siis ole yksiselitteistä vastausta.

2. Riskianalyysin todenmukaisuus ja riskien realisoituminen

Taloudellinen riski:

Tilintarkastajien raportissa todetaan, että rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun lakisäätteisten tehtävien laiminlyönnit voivat johtaa kunnan kannalta vahingonkorvausvelvollisuuden syntymiseen sekä taloudellisiin sanktioihin. Tältä osin riskianalyysi ei ole oikein. Kuntien vastuuta korvausasioissa on rajoitettu vahingonkorvauslaissa, ja kuntia on tuomittu vahingonkorvauksiin vain muutamissa tapauksissa.

Vaikka vahingonkorvausvelvollisuutta ei käytännössä synny, tietynlainen taloudellinen riski kunnalle on kuitenkin olemassa. Kunnalla on toissijainen vastuu pilaantuneen alueen puhdistamisessa tai roskaantuneen alueen siivoamisessa tapauksissa, joissa kustannus on alueen haltijalle kohtuuton. Maaperän tai pohjaveden pilaantumistapauksessa kustannukset voivat olla merkittävät.

Monenlainen toiminta voi aiheuttaa ympäristön pilaantumista. Ensisijaisesti vastuu on toiminnanharjoittajalla. Viranomaisella on valvontavastuu. Puutteellinen valvonta ei kuitenkaan tarkoita sitä, että viranomaisen olisi vastuussa toiminnanharjoittaja lainvastaisesta toiminnasta. Puutteellinen valvonta voi kuitenkin johtaa siihen, ettei pilaantumista saada estettyä ajoissa. Jos ympäristönsuojelulain toissijainen vastuu toteutuu, kustannukset jäävät silloin kunnalle.

Riski ympäristölle, viihtyvyydelle, terveydelle ja turvallisuudelle:

Rakennetun ympäristön hoidon (mukaan lukien luvaton rakentaminen) valvonnan puutteellisuus on edellä kuvatun yhdenvertaisuusongelman lisäksi riski kaupunkikuvalle, viihtyvyydelle, terveydelle ja turvallisuudelle. Rakennustarkastajat ovat pystyneet puuttumaan epäkohtiin vain

satunnaisesti. Työlästä pakkokeinomenettelyä ei ole rakennusvalvonnassa käytetty kuntafuusion jälkeen kuin kerran.

Henkilöstöön liittyvät riskit:

Henkilöstöön kohdistuvat riskit ovat todellisia ja raportin mukaisia sekä rakennusvalvonnassa että ympäristönsuojelussa. Ympäristönsuojelussa työtehtävien määrä on kasvanut jatkuvasti ja tehtäviä on taas tulossa lisää.

Sekä rakennusvalvonnan että ympäristönsuojelun viranhaltijat tiedostavat sen, ettei kaikkia lakisääteisiä tehtäviä pystytä hoitamaan. Tämäkin lisää työn aiheuttamaa henkistä kuormitusta. Pieni organisaatio on haavoittuvainen, jos yksikin henkilö jää esimerkiksi pidemmälle sairauslomalle tehtävien priorisoinnistakaan ei ole enää apua. Tällaisen tilanteen todennäköisyys on tällä hetkellä suuri, varsinkin rakennusvalvonnassa.

Valvontatyöhön liittyy myös väkivallan uhka. Loviisassa on muutamia kohteita, joihin ei ole kohdistettu valvontatoimia, vaikka ympäristöriskien vuoksi olisi pitänyt. Tämä johtuu toiminnanharjoittajien väkivaltaisesta taustasta. On katsottu, että viranhaltijoihin kohdistuva fyysinen uhka on ympäristön pilaantumisen uhkaa vakavampi asia. Virka-avun saaminen poliisilta on myös heidän rajallisten resurssiensa vuoksi ollut hankalaa.

3. Välttämättömät toimenpiteet ja resurssit

Henkilöstön määrää ei voi vähentää:

Sekä rakennusvalvonnan että ympäristönsuojelun henkilöstömäärä on tällä hetkellä alle minimin. Vaikka lakisääteisiä työtehtäviä on tullut ja tulee jatkuvasti lisää, henkilöresurssi on ”huippuvuodesta” 2015 pienentynyt. Rakennustarkastajia on neljän sijaan kolme (1.6.2019 - 31.3.2020 asti väliaikaisesti 3,8 htv) ja ympäristönsuojelun henkilöresurssi on vähentynyt neljästä kolmeen (31.12.2020 asti myös määräaikainen lupasihteeri 0,5 htv).

Loviisassa ympäristönsuojelulla on valvottavanaan muun muassa 110 säännöllisen valvonnan piiriin kuuluvaa laitosta (ympäristönsuojelulaki ja maa-aineslaki). Porvoossa vastaava luku on 62 ja Sipoossa 24. Porvoossa valvontaan (säännöllinen valvonta + muu valvonta) on varattu 5,2 htv (koko ympäristönsuojelun henkilökunta 8 htv) ja Sipoossa n. 3 htv (koko henkilökunta 6 htv, v. 2020 7 htv). Vertailu puhunee puolestaan.

Rakennusvalvonnan työtä on mahdollista hieman tehostaa jättämällä pois osa rakennuskohteissa tehtävistä katselmuksista ja siirtää vastuuta rakennuttajalle. Tämä ei kuitenkaan ratkaise resurssivajetta läheskään tarpeeksi. Rakennusjärjestyksen päivittäminen on ollut vireillä jo monta vuotta. Uudistamisen tarkoituksena on mm. poistaa velvollisuus hakea

toimenpidelupaa tietyille rakennelmille, joka sekin pieneltä osin tehostaisi rakennusvalvonnan työtä. Aikaa rakennusjärjestyksen uusimisen loppuunsaattamiseen ei kuitenkaan ole ollut.

Rakennusvalvonnan rekrytointiongelma on ratkaistava:

Loviisan johtava rakennustarkastaja irtisanoutui ja siirtyi vastaavaan tehtävään Porvooseen. Ensisijainen syy työpaikan vaihtoon oli palkka. Porvoossa tehtäväkohtainen palkka on noin 1000 euroa enemmän kuin Loviisassa.

Johtavan rakennustarkastajan virka on ollut haussa 8.1.2020 lähtien. Tänä aikana virkaa on hakenut yksi henkilö. Hakija on haastateltu ja olisi ollut virkaan pätevä, mutta hän otti vastaan, samaan aikaan haussa olleen, vastaavan viran Kotkassa. Työn tehtäväkohtainen palkka oli yli 500 euroa suurempi kuin Loviisassa.

Kaupungin palkkataso ei luonnollisestikaan ole kilpailukykyinen yksityisen sektorin kanssa, mutta ei siis myöskään lähikuntiin verrattuna. Myös ”rivitarkastajan” palkkatasossa on merkittävä ero, tehtäväkohtaiset palkat esim. Porvoossa ovat korkeammat ja tehtäväkenttä on Loviisaa suppeampi. Edellä kuvatun vuoksi on suuri riski siihen, että virassa oleva(t) rakennustarkastaja(t) hakeutuvat muualle töihin.

Toiminnan tehostamisen mahdollistaminen:

Sähköinen lupakäsittely tehostaisi rakennusvalvonnan toimintaa. Nyt rakentamiseen liittyviä lupia on mahdollista hakea sähköisesti, mutta luvat käsitellään kuitenkin ”paperisesti”, koska sähköistä arkistoa ei ole. Sähköisen arkiston käyttöön ottoa selvitetään rakennusvalvonnassa projektityönä, mutta asian edistäminen ja toteuttaminen vaativat työaikaa ja taloudellisia resursseja koko kaupungin tasolla.

Tämän hetkiset arkistoon liittyvät ongelmat hankaloittavat merkittävästi työtä. Varsinkin rakennusvalvonta ja rakennusvalvonnan asiakkaat tarvitsevat säännöllisesti materiaalia arkistosta, mutta materiaalin saanti on nyt erittäin hidasta. Arkiston työntekijäongelmaan ei ole tiedossa ratkaisua lähiaikoina. Ongelma tulee jatkumaan vielä kauan sen jälkeenkin, kun arkistossa taas on työntekijä.

Rakennusvalvonnalla ja ympäristönsuojelulla tai heidän asiakkailtaan ei ole käytössään kaikkia ajantasaisia kaavoja sähköisesti. Sekä viranhaltijat että asiakkaat ovat riippuvaisia kaupunkisuunnittelun palveluista. Viranomaistyö tehostuisi huomattavasti ja vastaavasti kaupunkisuunnittelun työmäärä vähenisi, mikäli kaavat olisivat kaikille osapuolille sähköisesti saatavilla. Monessa kunnassa näin onkin.

Keskushallinnon taholta on esitetty, että kaikki diarioitavat asiat on aina tallennettava Dynasty-tiedonhallintajärjestelmään. Rakennusvalvonta ja ympäristönsuojelu ovat saaneet käyttää Trimble-ohjelmistoa myös diariointiin siten, että vain lautakuntakäsittelyyn menevät asiat diarioidaan myös Dynastyssä. Yhden ympäristönsuojelun lupa- tai valvontatapauksen alla voi olla useita kymmeniä tapahtumia, ja siksi on tärkeää, että myös jatkossa on mahdollista käyttää vain Trimbleä diarioinnissa. Resurssit eivät riitä kahden järjestelmän ylläpitoon. Ympäristönsuojelun osalta lupatiedot ja osa valvontatiedoista on vietävä myös valtion tietojärjestelmiin.


4. Toivotut toimenpiteet ja resurssit

Rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun henkilöresurssit tulisi palauttaa vähintään sille tasolle kuin ne olivat vuonna 2015 (rakennustarkastajat 4 htv ja rakennusvalvonnan lupasihteerit 2 htv; ympäristönsuojelun viranhaltijat 3 htv ja lupasihteerit 1 htv).

Rakennetun ympäristön hoidon valvonta toimisi parhaiten, jos sitä hoitaisi oma tarkastaja. Valvontatyö ja siihen liittyvä kehoitus- ja pakkokeinomenettely ovat aikaa ja erityistä osaamista vaativaa työtä. Esimerkiksi Sipoossa tätä työtä tekee ympäristövalvoja, jonka toimenkuvaan kuuluu rakennetun ympäristön valvonta, luvattomaan rakentamiseen puuttuminen sekä jätehuollon valvonta ja roskaamistapaukset.

Sekä rakennusvalvonnassa että ympäristönsuojelussa olisi mahdollista delegoida lisää ratkaisuvalltaa viranhaltijoille. Tämä tehostaisi työtä, kun rakennus- ja ympäristölautakunnan kokouksia voisi järjestää harvemmin. Resursseja säästyisi myös muissa hallintokunnissa, kun esityslistoihin ja pöytäkirjoihin liittyvää työtä, mukaan lukien käännöstyö, olisi vähemmän. Ratkaisuvallan laaja delegointi edellyttää poliittista tahtoa.

Loviisassa 12.3.2020,



Heidi Lyytikäinen
ympäristönsuojelusihteerit