

RAKENNUSLUPA-ASIAKIRJOJEN SISÄLTÖ JA ASU

Rakennustarkastusyhdistys ry:n ja
Pientaloteollisuus ry:n pientaloprojektin osatutkimus

Loppuraportti
19.3.2010

Sisältö

Johdanto	3
Lomakkeet ovat sekavia	4
Yli 30 liiteasiakirjaa on liikaa	4
RH-1-lomake on turha?.....	5
Yhdeksästä kunnasta 13 erilaista kerrosalatulkintaa	6
Termien viidakko.....	7
”Pyyhkeitä” talotoimittajille ja suunnittelijoille	7
Rakennushankkeeseen ryhtyvän ennakko-ohjaus on korkeassa kurssissa.....	8
Yhteenveto.....	8

Johdanto

RTY:n ja PTT:n pientalotyöryhmä on toiminut kaksi vuotta, ja se on tutkinut määräysten, sääntöjen ja ohjeiden tulkintojen yhtenäistämistä pientalohankkeissa. Tämä on ensimmäinen kerta, kun rakennusvalvonnan ja pientaloteollisuuden edustajat tekevät näin laajaa yhteistyötä kehittääkseen pientalohankkeen lupaprosessia. Työryhmään kuuluvat:

- Klaus Pelkonen, RTY, työryhmän puheenjohtaja
- Päivi Kauppinen-Ketoja, Askolan rakennusvalvonta
- Tapani Mäkikyrö, Oulun rakennusvalvonta
- Mervi Abell, Helsingin rakennusvalvonta
- Ilkka Rekonen, Vantaan rakennusvalvonta
- Pekka Lukkarinen, Ympäristöministeriö
- Jaana Pullola, Pientaloteollisuus PTT ry
- Jan-Erik Järventie, Lammi-Kivitalot Oy

Työryhmä on nimennyt tutkittavaksi yhteensä 17 asiaa, joissa yhtenäistämistä pidetään tärkeänä. RTY:n ja PTT:n pientaloprojektin tämä osatutkimus keskittyi lupa- asiakirjojen sisältöön ja asuun. Tutkimus sai ympäristöministeriöltä rahoitusta 9000 €, ja tutkimuksen tekijäksi palkattiin arkkitehti Tarja Petäjä. Tutkimus rajattiin koskemaan pientalon uudishanketta. Pientalohankkeessa rakennushankkeeseen ryhtyvä on yleensä ns. kertarakennuttaja, ja rakennushanke toteutetaan yleensä ns. talopakettina. Tutkimuksen tavoitteena oli:

- kartoittaa suuntaviivoja lupa-asiakirjojen sisällön ja asun yhdenmukaistamiselle ja selkeyttämiselle,
- herättää rakennusvalvonnat miettimään, ovatko kaikki rakennuslupa-vaadittavat liitteet loppujen lopuksi tarpeellisia ja
- tuoda esiin kaikkien haastateltujen rakennusvalvontojen toive käytetyn termistön yhtenäistämisestä.

Työryhmä valitsi tutkimukseen yhdeksän erikokoista kuntaa ja rakennusvalvontaa eri puolilta maata: mukaan tulivat Askola, Helsinki, Järvenpää, Kaarina, Kuopio, Oulu, Sonkajärvi, Tampere ja Turku. Tutkimuksen alussa rakennusvalvontoihin lähetettiin kirje, jossa niitä pyydettiin täyttämään oman kuntansa rakennuslupalomake ja Väestörekisterikeskuksen RH-1-tilastolomake liitteenä lähetettyjen pientalon pääpiirustusten pohjalta sekä esittämään, miten kohteessa lasketaan kerrosala, kellarinala ja huoneistoala. Lisäksi pyydettiin, että rakennusvalvonta mainitsee kaikki rakennuslupa-vaadittavat liitteet ja kertoo, mistä liitteet hankitaan. Kun rakennusvalvonnat olivat palauttaneet tutkimusmateriaalin, haastateltiin niitä kutakin erikseen. Tässä raportissa esitellään tutkimuksen tulokset.

Lomakkeet ovat sekavia

Laissa todetaan, että rakennuslupa voidaan laittaa vireille vaikka vapaamuotoisella hakemuksella, mutta on olemassa myös Kuntaliiton laatima lupalomake, jota he itse suosittelivat käytettäväksi kuntien rakennusvalvonnoissa. Kuntaliiton lomake on kuitenkin koettu sekavaksi ja vaikeaselkoiseksi, joten kaikki haastatellut rakennusvalvonnat ovat katsoneet tarpeelliseksi muokata sitä vastaamaan omia tarpeitaan: niillä kaikilla on siis käytössään keskenään hieman erilaiset versiot rakennuslupalomakkeesta. **Suurin osa tutkimuksessa mukana olleista rakennusvalvonnoista oli kuitenkin sitä mieltä, että yhteinen koko maassa käytettävä lomake olisi järkevä tavoite, ja useissa kunnissa onkin jo aloitettu esimerkiksi alueellisten tulkintaohjeiden sekä yhteisten rakennusjärjestysten laatiminen.** Tällaisia yhteistyöhankkeita on vireillä mm. Sonkajärvellä, Kuopiossa, Turun seudulla ja pääkaupunkiseudulla. Askolassa, Pornaisissa, Pukkilassa ja Myrskylässä on edetty jo niin pitkälle, että niillä on yhteinen rakennusvalvonta.

Kaikille kunnille yhteinen rakennuslupahakemuslomake tulisi laatia niin selkeäksi ja yksinkertaiseksi, että sen pystyisi täyttämään ilman rakennusalan erikoisosuamista, vaikka sen täyttäminen onkin yleensä pääsuunnittelijan tehtävä. Lupa-asiakirjoissa tulisi myös välttää sitä, että samoja tietoja pitää ilmoittaa useassa eri paikassa: esimerkiksi sekä rakennuslupahakemuslomakkeeseen ja RH-1-lomakkeeseen tulee tiedot hakijasta, tontista ja pinta-aloista. Nämä samat tiedot kirjataan kumpaankin näistä lomakkeista ja usein vielä piirustuksiin ja moneen muuhun lomakkeeseen. Kun lupahakemusprosessin aikana usein tulee suunnitelmiin muutoksia, niitä ei aina muisteta kirjata jokaiseen asiakirjaan ja näin saattaa virheellistä tietoa jäädä asiakirjoihin.

Kaarinassa, joka on mukana tässä tutkimuksessa, sekä sen kolmessa naapurikunnassa Liedossa, Naantalissa ja Raisiossa tehtiin asiakastutkimus rakennusvalvontojen toiminnasta vuonna 2008. Taboustutkimus Oy:n tekemässä tutkimuksessa todettiin selkeästi kaikkien kuntien kohdalla, että niiden suurin vahvuus oli rakennusvalvonnasta saatava ennakko-ohjaus ja eniten moitteita sai lomakkeiden sekavuus.

Kun tulevaisuudessa siirrytään sähköiseen asiointiin, lomakkeet tehdään sellaisiksi, että ne itse ohjaavat lomakkeen täyttäjää kysymällä vain ko. hankkeen kannalta olennaisia kysymyksiä. Nykyisiä lupa-asiakirjoja tulisi selkeyttää ja yksinkertaistaa niin, että kun rakennusvalvonnat tulevaisuudessa siirtyvät sähköiseen asiointiin selkeät ja yksinkertaiset mallit olisivat jo olemassa.

Yli 30 liiteasiakirjaa on liikaa

Tutkimuksessamme mukana olleiden rakennusvalvontojen lupahakemuksissa oli mainittu yhteensä yli 30 mahdollisesti tarvittavaa pientaloprojektia koskevaa liiteasiakirjaa. **Rakennusvalvonnoissa tulisikin jokaisen vaadittavan liitteen kohdalla miettiä, mihin liitettä tarvitaan ja onko se todellakin tarpeellinen.** Jos liite ei ole välttämätön, se voitaisiin jättää kokonaan pois: näin saataisiin paperiliitteiden määrä minimoitua. Jäljelle jäävät liitteet tulisi jakaa selkeästi 1) pakollisiin eli lupavaiheen suunnittelutyölle välttämättömiin ja 2) hankekohtaisiin eli rakennusvalvonnalle lisäselvitystä antaviin liitteisiin.

Liiteasiakirjojen kerääminen eri tahoilta on pientalohankkeen kertarakennuttajalle haastava urakka. Vaikka nykyään liitteiden tilaustiedot ovatkin saatavissa Internetissä, kertarakennuttaja ei välttämättä löydä etsimäänsä, koska hän ei tunne käytettyä termistöä. Lisäksi, koska eri kunnissa ja laitoksissa käytetään erilaisia nimityksiä tarkoittamaan samaa asiaa, myös suunnittelijoiden ja talotoimittajien on vaikea opastaa asiakkaitaan, koska he toimivat useamman kuin yhden kunnan alueella - esimerkiksi karttaliitteitä saa kunnasta riippuen joko mittausosastolta, kaavoituksesta, kunnan palvelupisteestä tai teknisen toimen asiakaspalvelusta. **Kaikissa kunnissa tulisikin olla samanniminen toimipiste, josta suunnittelumateriaalin voisi tilata. Lisäksi tälle suunnittelumateriaalipaketilla pitäisi olla sama nimi kaikissa kunnissa. Näin suunnittelijoiden ja talotoimittajien olisi helppo auttaa rakennuttajia eri puolilla maata löytämään tarvittavat liitteet.** Esimerkiksi Tampereella käytetään yksiselitteistä nimitystä ”suunnittelukartat”. Tämä paketti sisältää kaiken suunnittelutyössä tarvittavan materiaalin: tonttikartan, asemakaavan, vesi- ja viemäriiitoslausunnon, katukorkeusilmoituksen ja rakennustapaohjeet. Paketin nimi siis jo itsessään kertoo, mitä se sisältää. Kertarakennuttajalle on toisinaan vaikea ymmärtää, miksi samasta tontista pitää olla liitteenä niin monta erilaista karttaa, etenkin kun hänen pitää vielä maksaa kaikista niistä. Kun hän ymmärtää, että kaikki nämä liitteet todellakin ovat suunnittelun kannalta välttämättömiä, aika ajoitin esiintyvä kritiikki niiden hankkimista kohtaan todennäköisesti vähenee. Ja kun liitteistä osa löytyy jo valmiiksi sähköisessä muodossa rakennustarkastajan tietokoneelta, on paikallaan pohtia, onko niitä tarpeen enää liittää rakennuslupahakemukseen painettuina versioina.

Myös tarvittavien pääpiirustussarjojen määrää tulisi arvioida uudelleen. Toisissa rakennusvalvonnoissa riittää kaksi sarjaa, kun taas joissain niitä vaaditaan peräti yhdeksän. Rakennusvalvontojen tulisikin järjestää menettelytapansa sellaisiksi, että kaksi kopiosarjaa riittäisi eikä ylimääräisiä sarjoja tarvittaisi, vaan että pääpiirustusten tiedot kulkisivat virastojen välillä esimerkiksi sähköisesti.

RH-1-lomake on turha?

Suurta kritiikkiä sai osakseen Väestörekisterikeskuksen RH-1-lomake, joka on lupahakemuksen pakollinen liite. Se koettiin erityisen epäselväksi, eivätkä useimmat rakennusvalvonnat edes ole käytännössä kiinnostuneita sen sisällöstä vaan

sen sisältämät tiedot vain kulkevat rakennusvalvonnan kautta Väestörekisterikeskukselle. Rakennusvalvonnoissa kyseenalaistettiin myös nykyinen käytäntö, jonka mukaan suunnittelija täyttää lomakkeen Internetissä ja tulostaa sen paperille, ja tämä paperi viedään sitten edelleen rakennusvalvontaan, jossa tiedot syötetään uudestaan tietokoneelle – tässähän tehdään sama työ kahteen kertaan. **RH-1-lomake tulisi uudistaa asiakasystävällisemmäksi, ja käytäntö tulisi muuttaa sellaiseksi, että suunnittelija täyttäisi tarvittavat tiedot suoraan Väestörekisterikeskukselle. Tämä olisi myös askel kohti sähköistä asiointia.**

Myös RH-1-lomakkeessa käytetyt termit koettiin erittäin vaikeaselkoisiksi, sillä siinä käytetään määreitä, joita ei virallisesti tunneta rakennusalalla. Lomakkeessa kysytään esimerkiksi "asuntotilaa" neliömetreinä, mutta tällaista käsitettä ei ole missään rakennusalan sanastossa määritelty. Suunnittelijakaan ei voi vastata kysymykseen, koska sellaista pinta-alaa ei yksinkertaisesti ole edes olemassa. Rakennusvalvontojen näppituntuma on, että 95 prosenttia RH-1-lomakkeista on virheellisesti tai puutteellisesti täytetty. Jo tämän vuoksi lomake tulisi muokata sellaiseksi, että sen pystyy täyttämään oikein.

Yhdeksästä kunnasta 13 erilaista kerrosalatulkintaa

Tutkimuksessa ilmeni, että **kerrosalatulkinnossa oli valtavaa vaihtelua.** Rakennusvalvontoja pyydettiin esittämään heille lähetetyn pientalon suunnitelmista, kuinka he laskevat kohteen kerrosalan. Kun kaikki yhdeksän rakennusvalvontaa oli palauttanut aineiston, voitiin pinta-alojen osalta todeta, että kerrosaloista oli saatu 13 toisistaan poikkeavaa laskentatapaa. Tämä kuvaa hyvin sitä tulkintojen kirjoa, johon suunnittelijat ja talotoimittajat törmäävät useamman kunnan alueella toimiessaan.

Rakennusoikeus ja siihen liittyvä kerrosala ovat usein kriittisiä tietoja hankkeessa, jo aivan suunnittelun alkuvaiheessa. Jos suunnittelijat eivät voi tietää, mitä kukin lupatarkastaja tarkkaan ottaen laskee kerrosalaan, suunnittelun eteneminen vaikeutuu merkittävästi. Yhdenmukaiset ja selkeät tulkinnat olisivat siis ehdottoman välttämättömät.

Haastatteluissa nousi esiin myös kysymys, mitä tietoa kerrosala rakennuksen laajuudesta loppujen lopuksi kertoo. Rakennushankkeeseen ryhtyvä sekoittaa usein kerrosalan rakennusoikeuteen ja saattaa olettaa, että kerrosalaa voi käyttää esimerkiksi rakennuskustannusten laskennassa. Näin ei kuitenkaan ole, sillä kerrosalan ulkopuolelle voi jäädä valtavasti rakennettavia neliöitä. Pientalohankkeessa tulisikin korostaa kokonaisalaa eikä kerrosalaa.

Termien viidakko

Rakennusvalvontojen asiapapereissa ja ohjekirjoissa esiintyy usein monia eri termejä tarkoittamaan samaa asiaa. Tällaisesta sanaston kirjavuudesta tulisi päästä eroon. Lisäksi käytettävät termit tulisi määritellä yksiselitteisesti: esimerkiksi ”naapurin kuuleminen” ja ”naapurin suostumus” saattavat kertarakennuttajasta kuulostaa samaa tarkoittavilta sanoilta, mutta näin ei asia ole. Ja lisäkaannusta aiheuttaa vielä termi ”naapurin lausunto” – tarkoittaako se jompaa kumpaa edellä mainituista vai mahdollisesti jotain aivan muuta? Paitsi rakennushankkeeseen ryhtyvän niin myös suunnittelijan, talotoimittajan ja rakennusvalvonnan kannalta olisi siis selkeämpää, että käytetyt termit olisivat niin yksiselitteisiä, ettei niissä olisi mitään tulkinnanvaraa. Pientalohankkeessa rakennushankkeeseen ryhtyvä lähtee toteuttamaan todennäköisesti elämänsä suurinta ja kalleinta hanketta, joten hän on hyvin motivoitunut oppimaan uutta ja ymmärtämään, mitä kaikkea hanke pitää sisällään. Tästäkin syystä asiapapereiden ja ohjekirjojen tekstien tulisi olla kirjoitettu selkeällä ja ymmärrettävällä kielellä: suorat lainaukset lakipykälien kapulakielestä vain sekoittavat asiaa.

Olisi todella tarpeellista, että kaikki ne asiakirjoissa ja rakentamisessa käytetyt termit, joihin kertarakennuttaja voi törmätä pientalohankkeensa aikana, koostettaisiin yhteiseksi selkeäksi, kattavaksi ja helppokäyttöiseksi ”pientalorakentajan sanastoksi”, jonka suosittelimia termejä myös rakennusvalvonnat, suunnittelijat ja talotoimittajat käyttäisivät. Tämä säästäisi kaikkien aikaa ja vaivaa, ja välttyttäisiin myös turhilta väärinymmärryksiltä, kun kaikki pientalohankkeen osapuolet osaisivat ”puhua samaa kieltä”.

”Pyyhkeitä” talotoimittajille ja suunnittelijoille

Haastatteluissa tuli myös esille, että rakennusvalvontoihin jätetyissä talotoimittajien ja suunnittelijoiden laatimissa lupa-asiakirjoissa esiintyy paljon erilaisia virheitä ja puutteita. **Eniten huomautettavaa on ollut rakennuslupapiirustuksissa ja pinta-alojen laskemisessa.** Lupapiirustuksissa esimerkiksi maanpintojen esittäminen ei ole tarpeeksi tarkkaa, ja niihin joudutaan jatkuvasti pyytämään korjauksia. Myös kerrosalalaskennassa on huomattu, että osa talotoimittajista laskee kerrosalan 250 millimetrin paksuisen ulkoseinän mukaan, vaikka se tulisi aina ilmoittaa koko ulkoseinän paksuuden mukaisesti. Vain siinä tapuksessa, että kerrosala ylittää rakennusoikeuden, ilmoitetaan erikseen se kerrosalan osa, joka ylittää 250 millimetriä paksun ulkoseinän.

Edellä mainitut virheet ja puutteet voivat osittain johtua rakennusvalvontojen erilaisista vaatimuksista. Rakennusvalvontojen tulisiikin täsmentää, miten Rakentamismääräyskokoelman säännöstiedoston A2 määräyksiä ja ohjeita tulkitaan

pientalohankkeen rakennuslupapiirustuksissa, ja tämä tieto pitäisi saada viestitettyä edelleen suunnittelijoille ja talotoimittajille. Erityisen tärkeää olisi kuitenkin, että tulkinnat olisivat samat kaikissa rakennusvalvonnoissa ympäri maan. **Rakennuslupapiirustusten vaatimustason määrittäminen nähdäänkin kokonaisen uuden tutkimusprojektin arvoiseksi aiheeksi.**

Rakennushankkeeseen ryhtyvän ennako-ohjaus on korkeassa kurssissa

Haastatteluissa tuli esille monia muitakin pientalohankkeeseen liittyviä asioita kuin pelkästään lupa-asiakirjojen sisältöä koskevat kysymykset. Erittäin tärkeäksi aiheeksi nousi rakennusvalvonnan tehtävä rakennushankkeeseen ryhtyvän ohjauksessa. Kun kertarakennuttaja lähtee rakennuttamaan itselleen pientaloa, hän etsii tietoa kaikista mahdollisista lähteistä. Puolueettoman tiedon löytäminen voi joskus olla vaikeaa, ja siksi onkin hyvä, että myös rakennusvalvonnat tarjoavat erilaisia ohjekirjoja pientalohankkeita varten.

Kaarinassa, Liedossa, Naantalissa ja Raisiossa rakennusvalvontojen toiminnasta tehdyssä asiakastyytyväisyystutkimuksessa todettiin, että kaikissa näissä kunnissa asiakkaat antoivat hyvän arvosanan kirjallisille ohjeille ja kiitettävän arvosanan henkilökohtaiselle neuvonnalle. Myös meidän tutkimuksessamme suurin osa rakennusvalvonnoista totesi, että **tärkein tapa neuvoa ja opastaa kertarakennuttajaa on keskustella hänen kanssaan henkilökohtaisesti.** Useimmissa rakennusvalvonnoissa kertarakennuttaja toivotetaankin tervetulleeksi keskustelemaan hankkeesta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, mieluiten jo silloin, kun hän on vasta harkitsemassa tontin hankintaa. Tämän lisäksi rakennusvalvonnat korostavat heti hankkeen alussa pääsuunnittelijan tärkeyttä ja toivovat, että myöhempiin rakennusvalvontatapaamisiin rakennuttaja tulisi yhdessä pääsuunnittelijansa kanssa.

Yhteenveto

Tutkimuksessamme tuli selvästi esiin rakennusvalvontojen halu yhdenmukaistaa käytäntöjä. Koettiin, että yhdenmukaiset lupa-asiakirjat ja tulkinnat helpottaisivat ja järkipästäisivät rakennusvalvontojen työskentelyä ja auttaisivat myös kertarakennuttajia, talotoimittajia ja suunnittelijoita. Jos käytännöt saataisiin selkiytettyä, samaa tehtävää ei tarvitsisi tehdä useaan kertaan eri henkilöiden toimesta vaan koko lupaprosessi virtaviivaistuisi, ja tämä vapauttaisi aikaa keskittyä olennaisempiin tehtäviin. Rakennusvalvonnoissa todettiin kaikkein olennaisimman tehtävän olevan pientalohankkeeseen ryhtyvän ohjaamisen, ja mitä aikaisemmassa vaiheessa se voitaisiin aloittaa, sitä parempaa rakennettua ympäristöä syntyisi.

Rakennusvalvontojen tulisi huolella käydä läpi kaikki rakennuslupaa varten vaadittavat liiteasiakirjat ja miettiä jokaisen kohdalla sen tarpeellisuutta: mihin liiteasiakirjaa tarvitaan ja onko se ehdottoman välttämätön luvan myöntämistä varten. Sellaisia dokumentteja, jotka löytyvät rakennusvalvonnan omista tai sen käytössä olevista tiedostoista, on turha vaatia liitettäväksi rakennuslupahakemukseen, sillä lupatarkastaja pystyy tarkastelemaan niitä sähköisesti. Lisäksi ne liitteet, jotka todetaan välttämättömiksi, pitäisi voida noutaa yhtenä pakettina yhdestä paikasta, esimerkiksi rakennusvalvonnan asiakaspalvelusta.

Liiteasiakirjoista eritoten RH-1-lomake sai kritiikkiä. Sitä pidettiin erittäin vaikeaselkoisena ja todettiin, että suurin osa rakennusalan ammattilaisistakaan ei osaa täyttää sitä oikein. Sen vuoksi lomake vaatiikin kehittämistä. Rakennusvalvonnoissa todettiin myös, että RH-1-lomake ei sisällä mitään sellaista tietoa, joka ei ilmenisi muista rakennuslupa-asiakirjoista – rakennusvalvonta on vain kauttakulupiste, jonka läpi lomakkeen tiedot kulkevat Väestörekisterikeskukselle. Olisi siis paljon järkevämpää ja tarkoituksenmukaisempaa, että suunnittelija välittäisi nämä tiedot suoraan Väestörekisterikeskukselle.

Rakennusten kerrosalojen laskeminen vaatisi nykyistä selkeämmät tulkintaohjeet. Tutkimuksessa mukana olleista yhdeksästä rakennusvalvonnasta saatiin 13 erilaista kerrosalatulkintaa saman talon suunnitelmista. Tällainen lupatarkastaja-kohtainen kerrosalatulkinta vaikeuttaa merkittävästi suunnittelutyötä.

Rakennusvalvontojen ohjeet ja lomakkeet tulisi päivittää kieliasultaan ja termistöltään niin selkeiksi, että jokainen ymmärtäisi niiden sisällön. Termien yhdenmuokaistamien ja niiden määrittelemisen rakennushankkeeseen ryhtyvälle olisi tärkeää, sillä hän on ryhtymässä todennäköisesti elämänsä suurimpaan ja kalleimpaan hankkeeseen, ja hänen tulisi pystyä myös itse ymmärtämään, mitä hankkeen eri vaiheissa tapahtuu. Olisi erittäin hyödyllistä, että kaikki pientalohankkeeseen liittyvä termistö koottaisiin selkeäksi, kattavaksi ja helppokäyttöiseksi ”pientalorakentajan sanastoksi”, jonka suosittelimia termejä myös rakennusvalvonnat, suunnittelijat ja talotoimittajat käyttäisivät. Tämä helpottaisi kaikkien työtä ja välttäisi myös turhilta väärinymmärryksiltä, kun kaikki pientalohankkeen osapuolet osaisivat ”puhua samaa kieltä”.

Rakennuslupa-asiakirjojen sisällön ja asun yhtenäistäminen mahdollistaisi sen, että useamman kunnan alueella toimivat talotoimittajat ja suunnittelijat voisivat noudattaa samoja toimintatapoja jokaisessa maan kunnassa. Se selkeyttäisi myös pientalohankkeen lupakäsittelyä ja varmistaisi pientalorakennuttajien tasa-puolisen kohtelun maan kaikissa rakennusvalvonnoissa.