

340

Tuuli Määttänen

Siltoja rakentaen

Sidosryhmäsuhteet alueidenkäytössä ja
rakentamisen ohjauksessa



Tuuli Määttänen

Siltoja rakentaen

Sidosryhmäsuhteet alueidenkäytössä ja
rakentamisen ohjauksessa

Tutkimuksen vastuullinen johtaja
Anna-Liisa Kiiskinen

JYVÄSKYLÄ 2004

ISBN 952-11-1655-2
ISSN 1238-8610

Hetimonex Oy
Jyväskylä 2004

Esipuhe

Ympäristöhallinnon tavoitteena on lisätä kansalaisten ja muiden toimijoiden mahdollisuuksia toimia ympäristövastuullisesti. Toinen tavoite on edistää ympäristönäkökohtien integroitumista yhteiskunnan eri toimintoihin. Jotta näihin tavoitteisiin päästään, vaaditaan ympäristöhallinnon toiminnalta vuorovaikutteisuutta. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan alueellisten ympäristökeskusten toimintojen, alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen, sidosryhmäsuhteita.

Tutkimus sisältyy Keski-Suomen ympäristökeskuksessa vuonna 2002 käynnistyneeseen valtakunnalliseen ympäristökasvatukseen ja viestinnän T&K-erikoistumisohjelmaan, ja sen kautta Suomen ympäristökeskuksen ympäristöpolitiikan tutkimusohjelmaan. Hankkeen aikana kerätystä materiaalista valmistuu myös pro gradu -työ Jyväskylän yliopiston viestintätieteen laitokselle. Tutkimuksen rahoitti ympäristöministeriö.

Tutkimuksen suunnittelusta ja toteutuksesta ovat vastanneet tutkija Tuuli Määttänen ja KT, Anna-Liisa Kiiskinen, joka on myös ohjannut työn tieteellistä kokonaisuutta. Tutkimuksen käytännön toteutuksesta ja tekstin kirjoituksesta on vastannut Tuuli Määttänen. Hankkeen hallinnollisen puolen on hoitanut tutkimuspäällikkö Kari Lehtinen, ja julkaisun on taittanut viestintäsuunnittelija Jan Lustig. Tutkimuksen käynnistyessä sille nimettiin ohjausryhmä, joka työn eri vaiheissa kommentoi ja antoi palautetta. Ohjausryhmään, jonka puheenjohtajana toimi Anna-Liisa Kiiskinen, kuuluivat:

Mervi Heikkinen, insinööri, Pohjois-Savon ympäristökeskus
Pirjo Hokkanen, alueidenkäyttöpäällikkö, Keski-Suomen ympäristökeskus
Olavi Rantasaari, aluehallintoneuvos, ympäristöministeriö
Leila Strömberg, asemakaava-arkkitehti, Jyväskylän kaupunki
Katri Tulkki, yliarkkitehti, ympäristöministeriö
Jouni Vastamäki, rakennusvalvontainsinööri, ympäristöministeriö

Lämpimät kiitokset ministeriölle rahoituksesta ja kiinnostuksesta tulosten hyödyntämistä kohtaan. Kiitokset ohjausryhmälle innostuneesta työskentelystä ja tietysti Tuulille hyvästä työstä.

Jyväskylässä, joulukuussa 2003.
Anna-Liisa Kiiskinen, KT, erikoistutkija
Ympäristökasvatuksen ja viestinnän
T&K -erikoistumisohjelman johtaja
Keski-Suomen ympäristökeskus

Sisällys

Esipuhe	3
I Johdanto	7
1.1 Ympäristöhallinto ja alueelliset ympäristökeskukset	8
1.1.1 Alueidenkäyttö ympäristökeskusten tehtävänä	9
1.1.2 Rakentamisen ohjaus ympäristökeskusten tehtävänä	11
1.2 Tutkimuskysymykset	11
1.2.1 Alueidenkäyttö	11
1.2.2 Rakentamisen ohjaus	12
2 Julkisyhteisö viestijänä ja palvelijana	13
2.1 Julkisyhteisö viestijänä	13
2.1.1 Julkisyhteisön määritelmä	13
2.1.2 Viestintä informoinnista vuorovaikutukseen	13
2.1.3 Kommunikatiivinen toiminta	16
2.1.4 Julkisyhteisön viestinnän erityispiirteet	16
2.2 Julkisyhteisö palvelijana	18
2.2.1 Stakeholder-ajattelusta asiakkuuteen ja kumppanuuteen	18
2.2.2 Asiakaslähtöisyys julkisyhteisöissä	20
2.2.3 Palvelu vuorovaikutustilanteena	22
2.2.4 Julkisten palvelujen laatu	22
2.2.5 Julkisyhteisön maine	24
2.2.6 Kommunikatiivinen suunnittelu julkisyhteisön työkaluna	25
3 Tutkimuksen toteuttaminen	26
3.1 Aineistonkeruu	27
3.1.1 Alueidenkäyttö	27
3.1.2 Rakentamisen ohjaus	28
3.2 Aineiston analyysi	29
3.3 Tutkimustulosten esittäminen	29
4 Sidosryhmäsuhteet ja vuorovaikutus alueidenkäytössä	30
4.1 Yhteistyö ympäristökeskuksen kanssa	30
4.1.1 Yhteistyömuodot	30
4.1.2 Kokemukset yhteistyöstä	30
4.1.3 Yhteistyössä tapahtuneet muutokset	33
4.1.4 Yhteistyön ongelmia	34
4.1.5 Ympäristökeskuksen rooli	37
4.2 Vuorovaikutus viranomaisneuvotteluissa ja kehittämiskeskusteluissa	39
4.2.1 Viranomaisneuvottelut vuorovaikutustilanteina	39
4.2.2 Kehittämiskeskustelut vuorovaikutustilanteina	43
4.3 Yhteistyöryhmien odotukset	46
4.3.1 Kuntien ja viranomaistahojen odotukset	46
4.3.2 Kansalaisjärjestöjen odotukset	50
4.4 Yhteen veto	51

5 Sidosryhmäsuhteet rakentamisen ohjauksessa	52
5.1 Ympäristökeskus kuntien rakentamisen ohjaajana	52
5.1.1 Kuntien käyttämät ympäristökeskusten tarjoamat palvelut	52
5.1.2 Ympäristökeskus tiedonvälittäjänä	54
5.1.3 Tavoitteiden yhtenevyys	55
5.1.4 Ympäristökeskuksen toimintaedellytykset rakentamisen ohjaajana	57
5.1.5 Kehittämiskeskustelut rakentamisen ohjaamisessa	57
5.1.6 Ympäristökeskus kuntien rakennusvalvontojen välisen vapaaehtoisen yhteistyön lisääjänä	59
5.1.7 Ympäristökeskuksen rooli	59
5.1.8 Rakentamisen laadun parantaminen	61
5.2 Ympäristökeskusten rakentamisen ohjauksen kehittäminen	61
5.2.1 Rakennustarkastajien odotuksen rakentamisen ohjauksen kehittämiseksi	61
5.2.2 Ympäristökeskusten näkemykset rakentamisen ohjauksen kehittämiseksi	63
5.3 Yhteenveto	63
6 Lopuksi	64
6.1 Johtopäätökset	64
6.2 Luotettavuustarkastelu	67
6.3 Suosituksia sidosryhmäsuhteiden kehittämiseksi	68
6.4 Jatkotutkimus	69

Kirjallisuus

Liitteet

Johdanto

Yhteistyötä voidaan verrata sillan rakentamiseen. Tavoitteena on muodostaa yhteistyön osapuolten välille ehjä väylä, jonka kautta tieto, taito, kokemukset ja voimavarat voivat kulkea molempiin suuntiin. Samalla se mahdollistaa yhteisen ymmärryksen kasvattamisen sekä yhdessä asetettujen tavoitteiden toteuttamisen. Jos silta puuttuu tai sen puoliskot eivät kohtaa, ei yhteistyökään voi toimia.

Julkisyhteisöt eivät toimi erillään ympäristöstään vaan ovat alttiina ympäristön muutoksille. Esimerkiksi markkinatalouden toimintamallit ovat siirtymässä julkiselle sektorille (Valtioneuvosto 2001). Kilpailullisten tekijöiden lisääntymisen ja resurssien niukkenemisen seurauksena julkisyhteisöt ovatkin alkaneet kiinnittää huomiota toimintansa tehokkuuteen. Painopistealueiksi on nostettu myös asiakaspalvelun laatu ja sujuva yhteistyö sidosryhmien kanssa. (Euroopan laatupalaintomalli julkisella sektorilla 2001.)

Myös viestinnän rooli valtion hallinnossa on korostunut ja viranomaistiedotukselle on asetettu uusia vaatimuksia. Uusi ajattelutapa, avoimuuden ja keskusteluhaluuden vaatimus, on noussut esiin suomalaisessa julkisuudessa (Lehtonen 1998, 138) ja se on nähtävissä myös lainsäädännössä. Asiakkaan ja kansalaisen vaikutusmahdollisuuksien parantamiseen on tähdätty muun muassa julkisuus- (621/1999), ympäristövaikutusten arviointimenettely- (468/1994) sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999). Akateemisen tarkastelun kohteeksi on nostettu kysymys siitä, miten julkishallinnon organisaatiot sekä virkamiehet viestivät (mm. Hakala 2001; Kiiskinen 2001; Nieminen 2000; Sulin & Tuulinen 2003).

Tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohteena on **Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskusten ja niiden sidosryhmien välinen vuorovaikutus alueidenkäytössä ja rakentamisen ohjauksessa**. Tutkimuksessa kysytään, millaisiksi yhteistyökumppaneiksi, "siltojen rakentajiksi", ympäristökeskukset nähdään. Aihe on tärkeä kyseisille organisaatioille, jotka haluavat kehittää toimintaansa, mutta se on oleellinen myös yhteiskunnallisesti. Viranomaisten toiminnan avoimuus ja vuorovaikutteisuus on myös demokraattisen yhteiskunnan edellytys. Tutkimuksen ulkopuolelle jää julkisyhteisön ja kansalaisen välinen viestintä. Myöskään ympäristökeskusten sisäistä viestintää ei tarkastella.

Ympäristöhallinnossa viestintää on aiemmin tutkittu yleisellä tasolla. Aiheina ovat olleet muun muassa ympäristöhallinto ympäristövastuullisuuden edistäjänä (Kiiskinen 2001), ympäristövirkamies viestijänä (Sulin & Tuulinen 2003) sekä ympäristökansalaisuus verkossa (Peltokoski 2003). Tämän tutkimuksen tavoitteena on yhdistää viestinnän tutkimus ympäristöhallinnon substanssialueisiin: alueidenkäyttöön ja rakentamisen ohjaukseen. Näin yleisluontoisemmista viestintätutkimuksista siirrytään tutkimukseen, joka tuottaa tietoa alueellisten ympäristökeskusten konkreeteista toiminnoista.

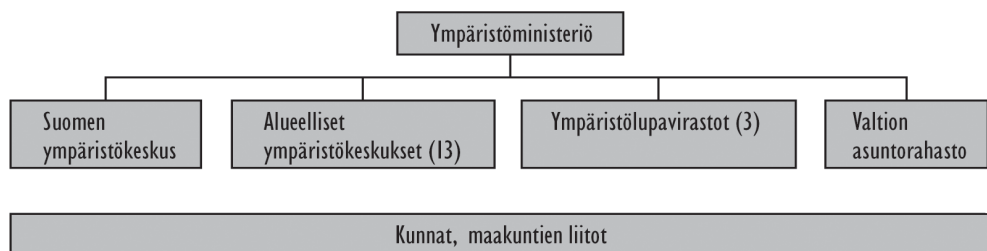
1.1 Ympäristöhallinto ja alueelliset ympäristökeskukset

Ympäristöhallinnolla voidaan tarkoittaa kahta asiaa: valtion hallinnon alaa tai ympäristöhallinnon organisaatiota. Ero on siinä, ymmärretäänkö ympäristöhallinto konkreettiseksi organisaatioksi vai yhteiskunnalliseksi instituutioksi. (Sulin & Tuulinen 2003, 11.) Tässä tutkimuksessa sillä tarkoitetaan organisaatiota eli ympäristöministeriön ohjaamaa hallinnon alaa, johon kuuluvat Suomen ympäristökeskus, alueelliset ympäristökeskukset (13), ympäristölupavirastot (3) sekä Valtion asuntorahasto (kuvio 1.). Lisäksi Ympäristöministeriö ohjaa Metsähallitusta luonnonsuojeluasioissa. Ympäristöministeriö on osa valtioneuvostoa.

Ympäristöhallinnon tehtävänä on edistää kestävästä kehitystä. Se huolehtii luonnonsuojelusta, ympäristön kauneus- ja kulttuuriarvojen säilymisestä sekä vesivarojen hoidosta ja käytöstä. Sen tehtävänä on myös kehittää ihmisen elinympäristöä ja yhdyskuntarakennetta. Ympäristöhallinnon palveluksessa työskentelee noin 2240 henkilöä.

Ympäristöministeriö ohjaa alueellisia ympäristökeskuksia. Lain ympäristöhallinnosta (55/1995, §4) mukaan niiden tehtävänä on huolehtia toimialueellaan niille säädetyistä tai määrätyistä ympäristönsuojelun, alueidenkäytön, luonnonsuojelun, kulttuuriympäristön hoidon, rakentamisen ohjauksen sekä vesivarojen käytön ja hoidon tehtävistä. Vesivarojen hoidon ja käytön tehtävissä ympäristökeskuksia ohjaa maa- ja metsätalousministeriö. Lisäksi laissa todetaan, että ympäristökeskusten on tuettava ja edistettävä edellä esitettyjen tehtävien hoitoa kunnissa.

Tässä tutkimuksessa käytetään nimitystä viranomainen tai viranomaistaho, kun tarkoitetaan yhteiskunnallista instituutioita, kuten ympäristökeskusta tai tiepiiriä. Myös maakunnan liitto on alueidenkäytön tehtäviensä osalta rinnastettavissa viranomaiseen. Sanat viranomainen ja virkamies ovat arkikielessä usein synonyymejä. Virkamies eroaa kuitenkin viranomaisesta siten, että sillä tarkoitetaan yksilöä, joka on julkisyhteisön työntekijä. Käsitteistä erottuu se, puhutaanko organisaatiosta vai yksilöstä.



Kuvio 1. Ympäristöhallinnon organisaatio

1.1.1 Alueidenkäyttö ympäristökeskusten tehtävänä

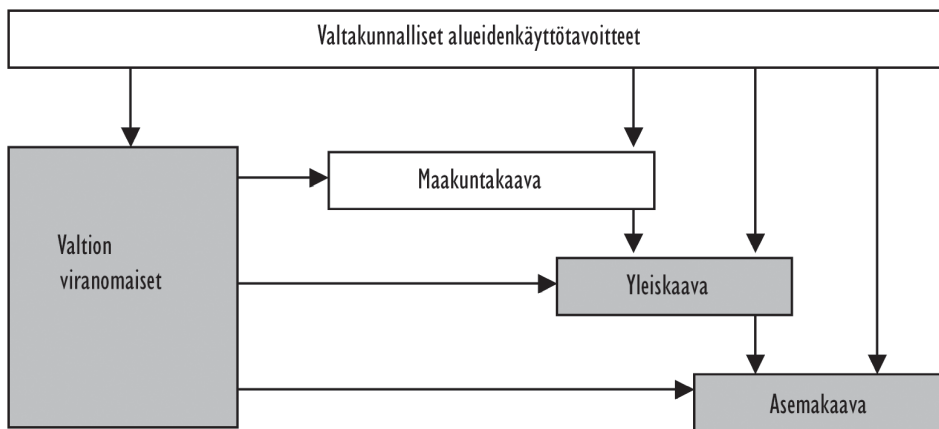
Alueidenkäyttö on yksi alueellisten ympäristökeskusten tehtävistä. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan alueidenkäyttö tulee järjestää niin, että voidaan luoda edellytykset hyvälle elinympäristölle. Samalla pyritään edistämään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Laissa korostetaan jokaisen osallistumismahdollisuuksien turvaamista omaa elinympäristöä koskevassa päätöksenteossa ja painotetaan suunnittelun laatua, monipuolista asiantuntemusta sekä avointa tiedottamista.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava, kuntien yhteinen yleiskaava sekä asemakaava ja ranta-asemakaava. Maakunta- ja yleiskaava ovat yleispiirteisiä kaavoja, asema- ja ranta-asemakaava yksityiskohtaisia kaavoja. Suunnittelujärjestelmää havainnollistetaan kuviossa 2.

Valtakunnallisia alueidenkäytön tavoitteita voidaan antaa asioista, joilla on aluerakenteen, alueidenkäytön taikka liikenne- ja energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys. Esimerkiksi liikenneverkon osalta valtakunnalliset tavoitteet liittyvät erityisesti valta- ja kantatieverkkoon, kaukoliikenteen rataverkkoon ja valtakunnallisiin satamiin tai lentoasemiin. Lisäksi valtakunnallisia alueidenkäytön tavoitteita voidaan asettaa asioille, jos niillä on merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön tai niillä on valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN, aluerakenteen taloudellisuuteen tai ympäristöhaittojen välttämiseen. Valtakunnalliset tavoitteet hyväksyy valtioneuvosto. Nämä tavoitteet osaltaan ohjaavat maakunta- ja kuntatason kaavoitusta. (<http://www.ymparisto.fi/aluekayt/valtalotperi.htm>.)

Maakuntatasolla suunnittelusta vastaa kuntayhtymä, maakunnan liitto. Maakunnan oikeusvaikutuksia omaava maankäytön suunnitelma on maakuntakaava. Maakuntakaavan vahvistaa ympäristöministeriö. (Ympäristöministeriön opas: Alueidenkäytön valtakunnalliset tavoitteet.)

Kunnassa maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen ja toimintojen yhteensovittaminen tapahtuu yleiskaavoituksella. Oikeusvaikutteinen yleiskaava ohjaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja viranomaisten toimenpiteitä. Sillä on myös yksityisiin maanomistajiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Kunta tekee myös yksityiskohtaisemman asemakaavan. (Ympäristöministeriön opas: Alueidenkäytön valtakunnalliset tavoitteet.)



Kuvio 2. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä (Ympäristöministeriön opas: Alueidenkäytön valtakunnalliset tavoitteet, muokattu)

Kaavoissa varataan alueita eri tarkoituksiin, kuten asumiseen, palveluihin, liikenteeseen ja virkistykseen. Niissä annetaan myös määräyksiä muun muassa rakentamisen määrästä ja laadusta, luonnon ja kulttuuriympäristön suojelusta sekä ympäristöhaittojen ehkäisystä. (<http://www.ymparisto.fi/aluekayt/kaaindex.htm>.)

Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan **kuntatason kaavoitukseen liittyvää viranomaisten välistä yhteistyötä**. Kuviossa 2. tämä tutkimusalue on erotettu muusta alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä harmaalla värillä.

Kuten kuviossa 2. esitetään, alueidenkäytön suunnitteluun osallistuvat valtion viranomaiset. Näitä ovat ympäristöministeriö ja alueelliset ympäristökeskukset. Lisäksi ne viranomaiset, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, osallistuvat kaavoitusprosessiin. Tällaisia tahoja ovat maakuntamuseo, kun kaavoitettavalla alueella on kulttuurihistoriallisesti arvokasta rakennuskantaa tai maisemaa, tiepiiri, kun kaavoitettavalla alueella on merkittäviä tiestöön tai liikenneturvallisuuteen liittyviä kysymyksiä tai ratahallinto, jos kaavassa tehdään ratkaisuja, jotka vaikuttavat rataverkostoon. Tähän tutkimukseen valittiin neljä Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskusten kannalta tärkeintä alueidenkäytön sidosryhmää: kunnat, maakunnan liitot, maakunnan museot ja tiepiirit. Luvussa 3 esitetään tutkimuksen aineiston keruu tarkemmin.

Ympäristökeskusten tehtävät alueidenkäytössä painottuvat ennako-ohjaukseen ja asiantuntija-avun antamiseen. Kuntien kaavapäätöksiä ei saateta enää ympäristökeskusten vahvistettaviksi, kuten tehtiin rakennuslain aikana, ennen vuotta 2000. Tarvittaessa, ja erityisesti valtakunnallisesti merkittävien ratkaisujen ollessa kyseessä, ympäristökeskuksen puuttuminen kunnan hyväksymään kaavaan on mahdollista oikaisukehotusmenettelyllä tai valittamalla kunnan päätöksestä. (<http://www.ymparisto.fi/aluekayt/valta/alotperi.htm>.) Ennako-ohjausta ja asiantuntija-apua annetaan erityisesti **viranomaisneuvotteluissa ja kehittämiskeskusteluissa**.

Viranomaisneuvottelut

Viranomaisneuvotteluissa eri alojen virkamiehet tekevät yhteistyötä kasvokkain. Siksi ne ovat mielenkiintoisia käytännön tilanteita, kun tarkastellaan ympäristökeskuksen vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa. Neuvottelu järjestetään kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, seudullisten ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi. Tavoitteena on vuorovaikutteinen yhteistyö eri viranomaisten välillä parhaaseen lopputulokseen pääsemiseksi.

Vuonna 2002 Keski-Suomen ympäristökeskus kävi noin 205 kaavaneuvottelua (kaikki kaavaneuvottelut eivät olleet viranomaisneuvotteluja) ja Pohjois-Savon ympäristökeskus 63 viranomaisneuvottelua (Ympäristöministeriö 2003a).

Kehittämiskeskustelut

Kehittämiskeskustelut, joita käydään kerran vuodessa, ovat kunnan ja ympäristökeskuksen välisiä (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, §8) ja niitä käydään säännönmukaisen vuorovaikutuksen edistämiseksi. Tarkoituksena on keskustella kunnan alueidenkäyttöön ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyöhön liittyvistä ajankohtaisista asioista. Keski-Suomessa ja Pohjois-Savossa myös muut viranomaistahot voivat osallistua kehittämiskeskusteluihin, jos kunta näin haluaa. Kunta on myös kehittämiskeskustelun koollekutsuja. Kehittämiskeskusteluissa ovat, kunnasta riippuen, mukana kunnan johto, kaavoittamisesta, rakentamisesta ja ympäristöasioista vastaavia virkamiehiä sekä kunnan luottamushenkilöitä. Ympäristökeskuksista kehittämiskeskusteluun osallistuu alueidenkäytöstä vastaavia virkamiehiä, kuten alueidenkäyttöpäällikkö, arkkitehti, ympäristölakimies ja tarkastaja. Ympäristökeskusten johtajat osallistuvat tärkeimpiin neuvotteluihin. Keski-Suomessa käydään vuosittain 30 ja Pohjois-Savossa 25 kunnan kehittämiskeskustelut.

1.1.2 Rakentamisen ohjaus ympäristökeskusten tehtävänä

Rakentamisen tulee olla terveellistä, turvallista, tarkoituksenmukaista ja kaunista. Ympäristöministeriössä rakennusasioista vastaa asunto- ja rakennusosasto. Sen tehtävänä on rakentamisen normiohjaus, kiinteistönpidon ja korjausrakentamisen teemat sekä erilaiset rakentamisen kehittämissuunnitelmat. Ministeriö myös rahoittaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Rakentamisen viranomaisvalvonta ja rakennuslupien myöntäminen kuuluvat kuitenkin kuntien rakennusvalvontaviranomaisille. (<http://www.ymparisto.fi/raken/>)

Rakentamisen ohjausta on toteutettu eri ympäristökeskuksissa eri tavoin, riippuen alueiden erilaisista tarpeista tai ympäristökeskusten asiantuntijuudesta. Osittain erot johtuvat rakentamisen ohjauksen vielä epäselvästä roolista ympäristökeskusten tehtävänä. Ympäristökeskuksiin on kuitenkin nimetty rakentamisen ohjauksen yhdyshenkilöt vuonna 2003. He ovat yhteydessä ympäristöministeriöön, muiden ympäristökeskusten rakentamisen ohjauksen yhdyshenkilöihin sekä alueensa rakennustarkastajiin.

1.2 Tutkimuskysymykset

Hankkeen alkaessa alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaamisen osa-alueille asetettiin omat tutkimuskysymyksensä. Tämä johtui toisistaan hieman poikkeavista käytännön tietotarpeista. Alueiden käytön osassa korostuivat vuorovaikutukseen liittyvät kysymykset. Rakentamisen ohjauksen osassa tarkasteltiin ympäristökeskusten roolia laajemmin.

1.2.1 Alueidenkäyttö

Alueidenkäytön osalta tutkimuksessa selvitetään, millaiseksi eri yhteistyöryhmät kokevat yhteistyön ympäristökeskuksen kanssa. Toiseksi tarkastellaan, millaista alueellisten ympäristökeskusten ja sidosryhmien välisten maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten viranomaisneuvottelujen ja kehittämiskeskustelujen vuorovaikutus on. Kolmanneksi selvitetään, millaisia odotuksia sidosryhmillä on alueellisia ympäristökeskuksia kohtaan liittyen maankäytön suunnitteluun.

Kysymykset lyhyesti:

1. Millaiseksi sidosryhmät kokevat yhteistyön alueellisen ympäristökeskuksen kanssa?
2. Millaista on alueellisen ympäristökeskuksen ja sidosryhmien välisten maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten viranomaisneuvottelujen ja kehittämiskeskustelujen vuorovaikutus?
3. Millaisia odotuksia sidosryhmillä on alueellista ympäristökeskusta kohtaan liittyen alueidenkäyttöön?

Tutkimuksen aineisto kerättiin Keski-Suomessa ja Pohjois-Savossa haastatteleamalla sidosryhmien jäseniä sekä havainnoimalla viranomaisneuvotteluja ja kehittämiskeskusteluja.

1.2.2 Rakentamisen ohjaus

Rakentamisen ohjauksen osalta selvitetään, millaiseksi alueellisen ympäristökeskuksen rooli kuntien lainmukaisena rakentamisen ohjaajana koetaan. Toiseksi kiinnostuksen kohteena on se, mitä alueellisilta ympäristökeskuksilta toivotaan kuntien rakennusvalvonnan kehittämiseksi. Tutkimuskysymykset ovat:

1. Millaiseksi alueellisen ympäristökeskuksen rooli kuntien lainmukaisena rakentamisen ohjaajana koetaan?
2. Mitä alueelliselta ympäristökeskukselta toivotaan kuntien rakennusvalvonnan edistämiseksi?

Tutkimuskysymyksiin pyrittiin vastaamaan haastatteleamalla sidosryhmien jäseniä ja havainnoimalla kehittämiskeskusteluja. Lisäksi tehtiin **lomakekysely kaikille ympäristökeskuksille**, jolla haluttiin selvittää ympäristökeskusten rakentamisen ohjauksen tilaa laajemmin.

Julkisyhteisö viestijänä ja palvelijana

2

Tässä luvussa julkisyhteisön toimintaa tarkastellaan sekä viestinnän että palvelun näkökulmista. Tarkoituksena on esitellä ajatuksia ja kehityskulkuja, jotka ovat innoittaneet myös tämän selvityshankkeen tekemiseen. Lukuja yhdistävänä tekijänä on kansalaisyhteiskuntakehityksen mukainen vaatimus julkisyhteisöjen vuorovaikutteisesta toiminnasta. Tällä tarkoitetaan julkisyhteisön asettumista avoimeen keskusteluun niin kansalaisten kuin muiden yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa. Tavoitteena on demokraattinen ja läpinäkyvä, hyvä hallinto.

2.1 Julkisyhteisö viestijänä

2.1.1 Julkisyhteisön määritelmä

Jotta voidaan tarkastella julkisyhteisön viestintää, on ensin määriteltävä, mitä tarkoitetaan julkisyhteisöllä. Demokraattisessa yhteiskunnassa julkisyhteisöjen (valtio, kunnat, lääninhallinto) tehtävät koskevat asioita, joiden ei ole katsottu soveltuvan yksityiselle yritystoiminnalle. Tällaisia asioita ovat yleensä yhteiskunnan perustoimintoihin liittyvät tehtävät, kuten koulutus ja terveydenhoito. (Nieminen 2000.) Julkinen valta on ottanut tehtäväkseen myös yhteiskunnan kestävän kehityksen edellytysten luomisen ja parantamisen. Julkisyhteisöllä on perinteisesti ollut monopoliasema toimialueellaan.

Julkisyhteisön erottaa muista yhteisöistä, kuten yrityksistä ja yhdistyksistä, myös jäsenyyden kriteerit. Julkisyhteisön jäseniä ovat kaikki sen piiriin kuuluvat, ja kaikilla on periaatteessa tasavertaiset oikeudet. Yrityksissä jäsenyys on rajatumpaa ja jäsenten oikeuksia on rajoitettu hierarkkisesti. Yhdistykset taas koostuvat ihmisistä, jotka ovat samanhenkisiä tai jotka ovat kiinnostuneita samoista asioista. (Nieminen 2000.)

Myös toiminnan päämäärät ja perusarvot erottavat julkisyhteisöt yrityksistä tai yhdistyksistä. Periaatteessa kaikki yhteisöt toimivat perustuslaissa asetettujen perusarvojen mukaan, mutta erityisesti julkisyhteisöissä niiden katsotaan korostuvan. (Nieminen 2000.)

2.1.2 Viestintä informoinnista vuorovaikutukseen

Mitä sitten on viestintä? Se on erottamaton osa ihmisten välistä toimintaa, mutta samalla abstrakti käsite, joka on määriteltävä aina uudestaan, kontekstista riippuen (Kunelius 1997, 9). Viestinnän tutkimuksessa onkin erotettu kaksi eri koulukuntaa: prosessikoulukunta ja semioottinen koulukunta. Viestinnän prosessikoulukunta perustuu ajatukseen, jonka mukaan viesti kulkee lähettäjältä vastaanottajalle viestintäkanavaa pitkin kohdaten matkalla häiriöitä. Viestin vastaanottaja tulkitsee viestin ja lähettää palautteen takaisin viestin lähettäjälle. Viestintä on tällöin vaihdantaprosessi. Semioottinen koulukunta näkee viestinnän kulttuurisesti määräytyneenä

tulkintana. Se on satunnainen tapahtuma, jossa viestin vastaanottaja antaa sanomalle merkityksen (Åberg, 2000a, 27, 33). Tällöin viestin lähettäjä ei voi määrittää sitä, miten viesti lopulta ymmärretään.

Jos viestintää tarkastellaan prosessina, se voidaan nähdä joko yksisuuntaisena tai kaksisuuntaisena tapahtumana. Yksisuuntaista viestintää ovat muun muassa tiedottaminen ja julkisuustoiminta. Julkisuustoimintaa on luonnehdittu propagandistiseksi tiedottamiseksi, jossa tiedon todellisuus ei ole olennaista. Välittömänä tavoitteena on vaikuttaa yleisön asenteisiin ja käyttäytymiseen. Tiedottamisen tavoitteena taas on informointi, jolloin sen sisältö perustuu organisaation käsitykseen siitä, mitä yleisön tulee tietää ja mistä sen tulisi olla kiinnostunut. Kaksisuuntaiseksi prosessiksi viestintä ymmärretään silloin, kun sanoman vastaanottaja antaa palautetta sanoman lähettäjälle - joko sanallisesti tai sanattomasti. Kaksisuuntaista viestintää on esimerkiksi keskustelu joko kasvokkain tai sähköpostin välityksellä. (Lehtonen 1998, 129.)

Kaksisuuntainen viestintä voidaan jakaa epäsymmetriseen ja symmetriseen viestintään (Two-Way Asymmetrical / Symmetrical Communication). Epäsymmetristä viestintää on silloin, kun organisaatio käyttää sidosryhmän tietoja suostutellakseen sidosryhmän käyttäytymään omien intressiensä mukaisesti. Sanoman lähettäjä siis luottaa eri tavoin vastaanottajan asenteita ja odotuksia, pyrkii tyydyttämään sanomillaan vastaanottajan informaation tarpeen ja muokkaa tämän asenteita omille tavoitteilleen myönteisiksi. Palautteen kokoamiseen käytetään mielipidekyselyjä, tutkimuksia ja muita tiedonkeruun tapoja. Vaikka viestintä on tällöin kaksisuuntaista, on se luonteeltaan epäsymmetristä, sillä organisaatio säätelee prosessia yksipuolisesti eikä antaudu varsinaiseen keskusteluun yleisön kanssa. (Dozier, Grunig ja Grunig 1995, 39–41; Lehtonen 1998, 129.)

Kaksisuuntaista, symmetristä viestintää on taas silloin, kun päämääränä on päästä kumpaakin osapuolta tyydyttävään, win-win -ratkaisuun (Dozier ym. 1995, 39–41). Kommunikaatio on dialogia yleisön kanssa ja toiminnan motiivi on yhteistyö osapuolten kesken. Toiminnassa viestitään keskusteluhalukkuutta, rohkaitaan osapuolia aitoon dialogiin ja tavoitellaan yhteisymmärrystä tekemisen suuntaviivoista ja toiminnassa noudatettavista arvoista. (Lehtonen 1998, 131.)

Ero epäsymmetrisen ja symmetrisen viestinnän välillä on siinä, miten palautetta (feedback) käytetään. Epäsymmetrisellä viestinnällä yhteisö tai yksilö käyttää saamaansa tietoa manipuloidakseen tai suostutellakseen muita toimimaan omien tavoitteidensa mukaisesti. Symmetrisellä viestinnällä taas pyritään keskustelemaan kaikkia osallisia hyödyttävästä ratkaisusta. (Dozier ym. 1995, 39–41.) Vaikka organisaatioilla on tilanteita, jolloin oman päämäärän saavuttamiseksi täytyy käyttää epäsymmetrisen viestinnän keinoja, on sen osattava löytää tasapaino omien ja yleisön toiveiden väliltä. Tasapainotila on molempien osapuolten toivomien lopputulosten välimaastossa ja kummankin hyväksyttävissä. (Dozier ym. 1995, 48.)

Jotta organisaation viestintä voi olla kaksisuuntaista, on organisaatiossa hallittava systemaattisen tutkimuksen tekeminen. Tällä Dozier ym. (1995, 42) tarkoittavat sitä, että organisaation on osattava kerätä systemaattisesti luotettavaa tietoa suurilta ja pieniltä yleisöiltä, jotka ovat sidoksissa organisaatioon. Kerättyä tietoa on lisäksi osattava käsitellä ja sitä on jaettava organisaatiossa henkilöille, jotka käyttävät tietoa strategiseen päätöksentekoon. Organisaation johdolla on suuri merkitys siinä, kuinka organisaatiossa voidaan käyttää kaksisuuntaisen viestinnän keinoja.

Kaksisuuntaisen viestinnän -mallin kannattajat ajattelevat, että symmetrinen viestintä heijastaa sellaisia arvoja, joiden mukaan organisaation tulisi toimia yhteiskunnassa. Se tarjoaa eettiset raamit viestinnän käytännöille moralisoimatta tai arvostelematta itse organisaatiota. Esimerkiksi vaikka PR-työ (public relations) on usein leimattu epäeettiseksi toiminnaksi, voidaan symmetrisen viestinnän mallia käyttämällä toimia yhteiskuntavastuullisesti. Lisäksi, jos organisaatio haluaa luo-

da kestäviä, pitkän aikavälin suhteita, sen kannattaa käyttää resursseja symmetriseen viestintään, vaikka lyhyen tähtäimen voittoja voidaan saada epäsymmetrisen viestinnän keinoin helpommin (Dozier ym.1995, 47—50).

Viime aikoina edellä esitettyä kaksisuuntaisen viestinnän mallia on kuitenkin kritisoitu. Voidaan esimerkiksi pohtia, voiko "kaikki voittaa -tilanne" olla aina eettisesti paras ratkaisu. Tällöinhän toisen osapuolen tai molempien on luovuttava alkuperäisestä asenteestaan. Lisäksi muun muassa Pieczka (1996) on kritisoinut mallin moraalikäsitystä. Hänen mukaansa mallissa oletetaan, että moraaliset arvot sisältyvät viestin muotoon eivätkä viestien sisältöön. Kun prosessi on hyväksyttävä, myös tulos on eettisesti oikea. (Lehtonen 1998, 132.)

Sekä viestinnän teorioissa että markkinointi- ja palveluajattelussa on kuitenkin erotettavissa suunta yksisuuntaisesta viestimisestä kohti kaksisuuntaista vuorovaikutusta. Kiiskinen (2001, 102—103) on väitöskirjassaan tarkastellut tätä kehitystä. Aikajanalla tarkasteltuna vuorovaikutuksen yksisuuntaisessa vaiheessa sekä tiedotus että tavaran ja palvelujen tuotanto olivat lähettäjä- tai tuottajakeskeisiä. Seuraavassa vaiheessa halu luoda kaksisuuntaisia vuorovaikutuksen malleja kasvaa, mutta vuorovaikutus ei ole vielä symmetristä. Keskeistä on ympäristön luotamus sekä erilaiset kuulemis- ja palautejärjestelmät. Kolmannessa vaiheessa päästään tasaveroiseen kommunikatiiviseen vuorovaikutukseen ja win-win -tilan etsimiseen. Vasta tässä aidossa dialogissa voidaan arvontuotantoprosessiin osallistuville tuottaa lisäarvoa, jolloin kaikki voittavat. Taulukossa 1. esitetään tämä kehityskulku.

Taulukko 1. Tiedotustoiminnan ja markkinointi- ja palveluajattelun kehitysvaiheet (muokattu Kiiskinen 2001, 102)

	Eilen	Tänään	Huomenna
Tiedotustoiminta	Yksisuuntaisuus Tiedonkulku yksisuuntaista propagandaa, yleisön informointia	Epäsymmetrinen asiakkaan kuunteleminen Luotamus Kuulemis- ja palautejärjestelmät	Kommunikatiivinen win-win-vuorovaikutus Aito, tasaveroinen, todellisiin näkemyksiin perustuva dialogi asiakkaan kanssa, yhteinen arvontuotantoprosessi
Markkinointi- ja palveluajattelu	Tuotantosuuntautuneisuus, myyntisuuntautuneisuus Tuottajälähtöisyys	Kysyntäsuuntautuneisuus Asiakaslähtöisyys, asiakaskeskeisyys, asiakassuuntautuneisuus	Asiakkuuskeskeisyys, yhteinen arvontuotantoprosessi

Tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu mallin vaiheisiin: Onko julkisyhteisön viestintä luonteeltaan edelleen yksisuuntaista informointia vai onko se saavuttanut "huomisen" eli kolmannen vaiheen, jossa yhteistyö muiden tahojen kanssa on kommunikatiivista, win-win -tilaan pyrkivää?

2.1.3 Kommunikatiivinen toiminta

Viestinnän keskeinen tehtävä on Habermasin (1989) mukaan luoda sellaiset olosuhteet, joissa jokaisella yhteisön jäsenellä on mahdollisuus osallistua yhteisymmärrykseen tähtäävään julkiseen dialogiin. (Nieminen 2000.) Dialogia pidetään tavallista parempana keskusteluna, joka ei aiheuta sanasotaa eikä keskustelijoiden ajautumista eri leireihin. Se ei myöskään ole asemasotaa, jossa keskustelijat ovat jumiutuneet asemiinsa ja keskittyvät oman kantansa puolustamiseen. Dialogissa pyritään pois näkemyseroista. Lisäksi se poikkeaa neuvottelemisesta, jonka tavoitteena on päästä sopimukseen erimielisten osapuolten kesken. Dialogin tavoitteena on saavuttaa uusi ymmärrys, joka muodostaa perustan myöhemmälle ajattelulle ja toiminnalle. (Isaacs 2001, 39–40.)

Habermasin mukaan kommunikatiivinen toiminta tähtää yhteisön jäsenten keskeisen yhteisymmärryksen saavuttamiseen. Toiminnalle ei ole välttämättä asetettu ennakolta varsinaista päämäärää, johon yhteisön olemassaolo nojaisi. Sitä vastoin kommunikatiivisen rationaliteetin mukaan päämääriä ja tavoitteita ei voida asettaa yhteisön ulkopuolelta vaan niiden määrittämisen on tapahduttava yhteisön itsensä toimesta. (Nieminen 2000; Kajanoja 1996, 11.)

Kommunikatiivisen toiminnan vastakohta on strateginen toiminta. Tämä strateginen tai välineellinen toiminta on päämäärärationaalista. Sille on ominaista se, että toiminnan perimmäinen päämäärä on yhteisön jäsenille ennalta annettu. Yrityksessä tämä päämäärä on taloudellinen kannattavuus ja yhdistyksissä se tavoite, jonka ympärille tai jota ajamaan yhdistys on perustettu. Päämäärärationaalisen logiikan mukaan kaikkien organisaation toimintojen on palveltava sen perimmäistä päämäärää. Åbergin mukaan (1997, 51–52) strategia on tällöin suunniteltu toimintalinja, jota noudattamalla päämäärä voidaan saavuttaa. (Nieminen 2000.) Habermasin strategisen toiminnan kategoria kuvaa tulosjohtamisen ja strategisen suunnittelun taustalla olevia oletuksia (Sotarauta 1996, 146). Tällöin myös viestintä on strateginen väline, keino ja resurssi kohti asetettua päämäärää. Viestinnällä pyritään vaikuttamaan viestin vastaanottajaan.

Tämän tutkimuksen kannalta on mielenkiintoista selvittää, millaisena ympäristökeskusten toiminta näyttäytyy. Korostuuko yhteistyösuhteissa kommunikatiivinen vai strateginen toimintamalli?

2.1.4 Julkisyhteisön viestinnän erityispiirteet

Julkisyhteisön viestintään liittyy tasavertaisuus - kaikilla on oikeus saada tietoa, eikä kenelläkään ole oikeutta salata julkisuuteen kuuluvaa tietoa. Sitä vastoin yrityksen viestintä ei perustu sananvapauden idealle, sillä jäsenten harjoittama julkinen kritiikki saattaisi vaikuttaa yrityksen kilpailuasemaan ja heikentää sen perustrategian toteutumista. (Nieminen 2000.)

Koska julkisyhteisöllä on perinteisesti ollut monopoli omalla toimialueellaan, ei julkista keskustelua ole tarvinnut rajoittaa. Päinvastoin, demokratiassa tarvitaan mahdollisimman avointa julkista keskustelua, jotta kansalaiset voivat valvoa valitujen edustajien ja viranomaisten toimintaa. Julkisyhteisön toiminnan kannalta viestinnän kontrollointia pidetään negatiivisena, demokratialle vastakkaisena ilmiönä. (Nieminen 2000.)

Koska julkisyhteisöjen viestinnän perustehtäväksi voidaan asettaa perustulaisissa määriteltyjen perusarvojen, kuten tasavertaisuuden, oikeudenmukaisuuden ja yhteisvastuullisuuden toteuttaminen, voidaan julkisyhteisön viestinnän katsoa olevan luonteeltaan kommunikatiivista eli yhteisymmärrykseen tähtäävää. Tällöin pyritään keskustelun kautta selvittämään, mitkä toimet missäkin tilanteessa edistävät parhaiten demokratian toteutumista. Eri asia on, voidaanko yhteisymmärrys

saavuttaa annetuissa aikarajoissa. Lähtökohtana on kuitenkin se, että tavoitellaan yhteisymmärrykseen perustuvaa sopimusta kulloinkin käsillä olevasta ongelmasta tai muusta keskustelun kohteena olevasta asiasta. (Nieminen 2000.)

Kommunikatiivisen toiminnan kannalta julkisyhteisön viestinnän tavoitteena on ensiksi tavoittaa kaikki kansalaiset ja muutkin, joita julkisyhteisön asia koskee. Lähtökohtana tällöin on vuorovaikutussuhteelle perustuvan viestintätilanteen rakentaminen, jossa kaikki viestinnän osapuolet ovat keskenään tasavertaisia. Toiseksi myös julkisyhteisön viestinnässä on strategisen toiminnan piirteitä. Esimerkiksi julkisten tieto- ja informaatiopalvelujen näkökulmasta viestintä on strategisesti orientoitunutta. Palvelut tähtäävät jonkin tai joidenkin käyttäjäryhmien tiedontarpeiden tyydyttämiseen. Kolmanneksi julkisyhteisön kohderyhmäksi voidaan erottaa palvelujen käyttäjät eli asiakkaat. Tällöin viestintä on tyypiltään asiakasviestintää. Se on luonteeltaan henkilökohtaisempaa ja kohdistuu tietyn palvelun käyttäjiin. (Nieminen 2000.) Julkisyhteisölle tärkeitä kohderyhmiä ovat myös joukkoviestimet, eri alojen yhteisöt ja yritykset sekä toiset viranomaiset (Valtioneuvosto 2001).

Julkisyhteisö viestii monien institutionaalisten tahojen kanssa. Näitä ovat muun muassa jo edellä mainitut joukkoviestimet ja toiset viranomaiset. Niemisen (2000) mukaan julkisyhteisöjen ja institutionaalisten kohderyhmien välistä viestintää voidaan luonnehtia strategiseksi tai tekniseksi. Strategista se on silloin, kun tarkoituksena on saada toinen osapuoli toimimaan julkisyhteisön haluamalla tavalla. Teknistä se on, kun viestinnän tehtävänä on informoida muita osapuolia omista toimista tai menettelytavoista.

Julkisyhteisön henkilöstö on mielenkiintoisessa asemassa. He ovat yhtä aikaa sekä kansalaisia, palvelunkäyttäjiä että organisaatioiden strategisesta viestinnästä, kuten tiedottamisesta ja johtamisviestinnästä vastaavia. (Nieminen 2000.) Lisäksi jokainen virkamies on myös oman osaamisalueensa viestijä (Valtioneuvosto 2001). Tämä asettaa vaatimuksia virkamiesten henkilökohtaiselle viestintäkompetenssille.

Medioitumisen prosessi eli viestintävälineiden kehittyminen ja käytön lisääntyminen on ollut yksi niistä tekijöistä, jotka ovat muuttaneet julkisyhteisöjen viestinnälle asetettuja odotuksia. Perinteinen tiedotusluonteinen viestintä on ollut riippuvainen joukkoviestimisestä, ja siksi suhteita paikallisiin ja kansallisiin viestimisiin on pyritty pitämään kunnossa. Internet-yhteyksien yleistymisen on kuitenkin muuttanut tilannetta. Julkisyhteisöjen ylläpitämät www-sivustot, joiden kautta julkisyhteisöt voivat tarjota tietoa ja palveluja suoraan kansalaisille, ovat lisääntyneet. Myös kansalainen saa www-sivustoista tietoa silloin kun sitä tarvitsee. Internet mahdollistaa myös vuorovaikutteisuuden, kyselyjen tekemisen ja palautteen antamisen. Se muuttaa kommunikatiivisen toiminnan edellytyksiä luomalla uusia mahdollisuuksia suoran vuoropuhelun muotojen kehittämiseksi. (Nieminen 2000.)

Vaikka julkisyhteisön viestintä muistuttaa Niemisen (2000) mukaan joiltain osin yritysten viestintää niin erona on, että julkisyhteisön toimintaa on mitattu muilla kuin taloudellisen toiminnan tehokkuuden mittareilla. Arvona kommunikatiivisessa prosessissa on vahvistetut yhteisölliset arvot ja niiden toteuttaminen. Tällöin myös julkisyhteisöjen sisäistä viestintää tulisi tarkastella eri näkökulmasta kuin yritysviestintää. Koska julkisyhteisöjen toiminnassa kommunikatiivisen toiminnan tulisi olla ensisijaista, ja strategisen ja taktisen viestinnän tulisi olla sille alisteisia, pitäisi myös yhteisön sisäisissä viestintäsuhteissa soveltaa kommunikatiivista periaatetta aina kun se on mahdollista. Tämä liittyy niin johtamiskulttuuriin, avoimuuteen, esimiesviestintään kuin sisäisen viestinnän muotoihin ja asemaan yhteisössä.

Hakala (2001) on Niemisen kanssa eri mieltä julkisyhteisöjen viestinnän kommunikatiivisesta luonteesta: vaikka julkisyhteisöt ovat omaksuneet kommunikatiivisen toiminnan demokraattiseksi ideaaliksi, ei se näy itse toiminnassa. Toi-

mintaa ohjaa strateginen suunnittelu. Myös Lehtosen (2000) mukaan julkisyhteisöt suosivat edelleen yksisuuntaista epäsymmetristä viestintää ja ovat yrityksiä jäykempiä omaksumaan asiakassuuntautuneen dialogimarkkinoinnin kaltaista ajattelua. Lehtonen toteaa, että "jos julkisyhteisö näkee itsensä kuninkaana, jonka tehtävänä on armollisesti tiedottaa kuuliaisille alamaisilleen, sillä ei ole valmiuksia osallistua sellaiseen avoimuuteen ja symmetriseen dialogiin yhteiskunnan eri ryhmittymien kanssa, jota 2000-luvun yhteiskunta edellyttää". Tämän epäsymmetrisen viestinnän aiheuttama julkisyhteisön luottamuskriisi ei näy myynnissä eikä osakkeiden arvossa. Kriisien taustalla voi olla virkamiehen väärä suhtautuminen julkisuuteen ja yleisöön. Lehtonen (emt.) kritisoikin julkisyhteisöjen valitsemaa huonoja julkisuusstrategioita, jotka perustuvat reaktiiviseen viestintään, kuten muiden osapuolten syyttämiseen, vastuun säilyttämiseen muille, toimintansa lailisuuteen vetoamiseen ja niin edelleen. Kriisien jälkien paikkaaminen on vaivalloista, kallista ja vie aikaa ja siksi olisikin helpompaa hoitaa yleisö- ja sidosryhmäsuhteet niin, etteivät kielteiset tapahtumat pääse kasvamaan kriiseiksi.

Lehtosen kuvaus julkisyhteisön viestinnästä on varmasti lähempänä totuutta, kuin Niemisen edellä esittämät julkisyhteisön viestintää kuvaavat piirteet antavat ymmärtää. Nieminen luo lähinnä idealistisen mallin tai utopian julkisyhteisön viestinnästä, mutta tässä tutkimuksessa se on hyvä perusta myöhemmälle empirian tarkastelulle.

2.2 Julkisyhteisö palvelijana

2.2.1 Stakeholder-ajattelusta asiakkuuteen ja kumppanuuteen

Stakeholder-ajattelun mukaan organisaatio ei voi olla olemassa ilman vuorovaikutus- tai vaihtosuhdetta stakeholderiensä kanssa. Tästä johtuen organisaation on toimittava niin, että stakeholderit ovat tyytyväisiä siihen, mitä he organisaatiolle antavat ja mitä puolestaan saavat. Kärjistetysti voidaan myös sanoa, että organisaatiolla itsellään ei ole lainkaan päämääriä. Päämäärät, jotka on nimetty organisaation päämääriksi, ovat todellisuudessa stakeholderien päämääriä. (Näsi 1995, 24.) Esimerkiksi jos yrityksen työntekijät haluavat säilyttää työpaikkansa, on yrityksen päämääränä tuloksellisuus ja kilpailussa selviäminen.

Stakeholdereilla tarkoitetaan kaikkia sellaisia ryhmiä tai henkilöitä, joilla on jokin intressi tai tarve olla kiinnostunut tai puuttua organisaation toimintaan. Näitä ryhmiä voivat olla niin asiakkaat, yhteistyökumppanit, omistajat, jäsenet kuin henkilöstökin. Stakeholderit käsitetään laajemmaksi joukoksi kuin vain tiedossa olevat ja tunnetut sidosryhmät. Stakeholdereiksi voikin esimerkiksi kriisitilanteessa paljastua ryhmiä, joihin organisaatio ei ennakkoon ole osannut varautua. (Juholin 2001, 160.)

Stakeholder suomennetaan usein sanalla sidosryhmä. Åberg (2000b) kritisoi sidosryhmän käsitettä, sillä se kuvaa erehdyttävästi sidoksissa oloa. Hänen mukaansa kuvaavampaa on puhua stakeholder-, yhteistyö- tai kohderyhmistä. Yhteistyöryhmä on hänen mukaansa ryhmä, jonka kanssa ollaan yhteistyössä. Kohderyhmä taas on ryhmä, johon ei olla työyhteydessä, mutta joka on toimijan kannalta tärkeä. Yhteystoiminnan hän siten määrittelee olevan henkilökohtaista yhteydenpitoa tärkeisiin yhteistyö- ja kohderyhmiin. Tässä tutkimuksessa stakeholderista käytetään nimitystä yhteistyö- tai sidosryhmä kun puhutaan niistä ryhmistä, joiden mielipiteitä ja näkemyksiä on selvitetty (kuntien virkamiehet, muut viranomaistahot ja kansalaisjärjestöt).

Stakeholderien tarpeet ja motiivit vaihtelevat rutiininomaisesta tiedon saannista vaikuttamiseen (Juholin 2001, 160). Stakeholdereita voidaan jakaa ryhmiin myös sen mukaan, kuuluvatko he organisaation taloudelliseen, tekniseen, sosiaaliseen vai poliittiseen ympäristöön. Toisaalta stakeholderien ajatellaan muodostavan sekä primaaristen että sekundaaristen stakeholderien ryhmät. Primaarisia ovat esimerkiksi formaalit, sopimuksenvaraiset stakeholderit ja sekundaarisia kaikki muut. (Carroll 1989; 1993, Näsin 1995, 22—23, mukaan.) Mitä sitten ovat "staket", joita stakeholdereilla on? Yleensä ne ovat joitakin intressejä, oikeuksia tai ne muodostuvat omistussuhteesta. Näiden taustalla taas ovat muun muassa valta, talous (raha), tieto ja asema. (Näsi 1995, 23.)

Sidosryhmäsuhteiden ylläpitäminen ja kehittäminen kuuluu monelle henkilöstön jäsenelle, jokaisen oman toimenkuvan pohjalta. Johdon oikeus ja vastuu on hoitaa suhteita esimerkiksi yhteiskunnan ja talouselämän päättäjiin sekä oman erikoisalansa asiantuntijoihin ja päättäjiin. (Juholin 2001, 162.)

Vaikka stakeholder-ajattelu on voimakkaasti kytkeytynyt yksityisen sektorin toimijoihin ja toimintaan, on sillä kannattajansa myös julkishallinnossa. Myös julkisen sektorin toimijat ovat kiinnostuneita siitä, miten he kommunikoivat sidosryhmiensä kanssa, kuinka sidosryhmät vaikuttavat heidän omaan toimintaansa tai millainen imago heillä on suhteessa sidosryhmän jäseniin (mm. Mäki & Sorri 1999; Högström 2002; Heinonen & Vuokko 1997). Julkisyhteisön on tosin muistettava, että erityispiirteistä johtuen sen sidosryhmänä on periaatteessa koko yhteiskunta. Yhteiskunnasta tuki erottuvat julkisyhteisön primarit stakeholder-tahot tai organisaation taloudelliseen, tekniseen, sosiaaliseen sekä poliittiseen ympäristöön jaetut tahot.

Stakeholder-ajatteluun pohjautuvat myös **asiakkuuden** ja **kumppanuuden** käsitteet. Niiden avulla on pyritty käsitteellistämään ja kehittämään myös julkisyhteisöjen sidosryhmäsuhteita sekä hyvää hallinto- ja palvelukulttuuria.

Asiakkuus

Markkinoinnin perusmuuttujien, kuten tuotteen, hinnan, jakelun ja markkinointiviestinnän lisäksi organisaatiot kohdistavat toimintaansa ja ajatteluaan asiakaslähtöiseen suuntaan. Tämä tarkoittaa muun muassa entistä personoidumpaa palvelua ja tuotteiden mukauttamista asiakkaiden tarpeita vastaaviksi. Asiakkuudessa on siis kyse yhteisestä arvontuotantoprosessista, jossa molemmat saavat lisäarvoa omaan arvontuotantonsa (Kiiskinen 2001, 87). Asiakkuus-ajattelun taustalla on erityisesti markkinoinnin strategiat. Englanninkielisessä kirjallisuudessa asiakkuudenhallintaa vastaava nimike on Customer Relationship Management eli CRM (Mäntyneva 2001, 9—10).

Perinteisesti markkinointiviestintä on ollut yksisuuntaista viestintää, jossa yritys on subjekti. Se lähettää sanoman valitsemansa kanavan välityksellä kohde-ryhmälle, jonka se olettaa muodostuvan nykyisistä tai potentiaalisista asiakkaista. Asiakkuus-ajattelu korostaa sitä vastoin kaksisuuntaista, dialogista viestintää, jossa asiakkaalla on mahdollisuus kertoa omista toiveistaan ja tarpeistaan. (Mäntyneva, 2001, 10.) Asiakkuutta onkin määritelty seuraavasti: "asiakkuus on asiakkaan ja yhteisön välinen prosessi, joka koostuu asiakaskohtamisista, joiden aikana yhteisön ja asiakkaan arvontuotantoprosessien välillä tapahtuu resurssien vaihdantaa" (Storbacka & Lehtinen 1998, 15). Asiakkuus-ajattelu tarjoaa uusia mahdollisuuksia myös yhteiskunnallisten toimintojen tehon ja vaikuttavuuden arviointiin (Kiiskinen 2001, 88). Ympäristöhallinnossa se voi käytännössä tarkoittaa asiakkaiden tarpeiden entistä parempaa ja systemaattisempaa kuuntelemista ja heidän tarpeisiin vastaamista.

Kumppanuus

Lähes vastaava käsite asiakkuudelle on kumppanuus (partnership, collaboration). Kuten asiakkuus-ajattelu, myös kumppanuus perustuu stakeholder-ajatteluun. Asiakkuuden ja kumppanuuden käsitteissä on muitakin yhteneväisyyksiä; esimerkiksi se, että molempien tavoitteena on vuorovaikutuksessa olevien osapuolten lisäarvon tuottaminen. Näin kumppanuuteen perustuva yhteistyö voi olla antoisaa. Toimivan suhteen luominen on kuitenkin usein hidasta ja vaikeaa (Weiss, Anderson & Lasker 2002).

Kumppanuussuhteessa tavoitteena on luoda synergiaetuja yhdistämällä jäsenten näkemykset, tietämys ja taidot. Toiseksi yhteistyöllä pyritään luomaan uusia toimintaohjelmia tai -tapoja. Kolmanneksi, julkisyhteisön ollessa kyseessä, vahvistetaan suhteita myös ympäröivään yhteisöön laajemmin. (Weiss, Anderson & Lasker 2002.)

Kumppanuuden edellytyksiä ovat osapuolten yhteiset päämäärät ja jaetut kiinnostuksen kohteet. Nämä eivät kuitenkaan ole riittäviä ehtoja kumppanuudelle. Lisäksi vaaditaan kykyä tehdä kompromisseja sekä kommunikoida. Viestinnän tulisi toimia niin yksilöiden kuin organisaatioidenkin välillä. (Mohiddin 1998; Huxham & Vangen 1996.)

Kumppanuuden tulisi perustua tasa-arvoiseen, demokraattiseen toimintaan. Tähän liittyy läheisesti valta-asetelmat ja luottamus kumppaneiden välillä. Luottamus voidaan saavuttaa vain tasa-arvoisella henkilöiden ja organisaatioiden välisellä yhteistyöllä sekä sen kautta saaduilla onnistumisen kokemuksilla. Lisäksi edellytyksenä yhteistyön onnistumiselle on vahva sitoutuminen toimintaan ja sen tavoitteisiin. (Huxham & Vangen 1996.)

2.2.2 Asiakslähtöisyys julkisyhteisöissä

Julkisella sektorilla on ollut paineita kohti edellä esitettyjä asiakslähtöisiä toimintamalleja. Lisäksi yhteistyö muiden organisaatioiden kanssa on tullut ajankohtaiseksi muun muassa vaikeiden yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi. Esimerkiksi ympäristöongelmat ovat niin laajoja, ettei yksi organisaatio voi omin voimin niitä selvittää. (Huxham & Vangen 1996.)

Julkisyhteisöissä asiakslähtöisyyteen ajavat organisaatioon, asiakaskuntaan ja kilpailuun liittyvät paineet. Organisaatioon liittyvät paineet tarkoittavat tarvetta tehostaa organisaatioiden toimintaa. Tehostamisen vaatimus on johtanut aikaisempaa yritysmäisempään toimintaan ja asennoitumiseen sekä luonut tarpeen selvittää markkinoinnin ja asiakslähtöisyyden sisältöä ja merkitystä. Toisaalta lisääntyvä itsehallinto on mahdollistanut paremman asiakslähtöisyyden, sillä subsidiariteettiperiaatteen mukaan päätöksenteko on tuotu lähemmäksi kansalaisia. Hallinnollisten määräysten ja byrokratian purkaminen on mahdollistanut joustavampien toimintatapojen omaksumisen, jotka osaltaan parantavat mahdollisuutta asiakkaiden tarpeiden huomioimiseen. (Heinosen & Vuokko 1997.)

Asiakaskuntaan liittyviä paineita ovat esimerkiksi kansalaisten kasvanut laatu-tietoisuus ja lisääntyneet vaatimukset julkisille palveluille. Lisäksi asiakslähtöiset julkiset palvelut koetaan kansalaisyhteisöiksi. Veronmaksajat ylläpitävät julkisen sektorin palveluita ja odottavat rahoilleen vastinetta. Asiakslähtöisyyteen tulisi tuntea moraalista velvollisuutta, jolloin kansalaisilla ymmärretään olevan oikeus hyvään palveluun eikä "ilmaispalveluiden" saamisen tulisi edellyttää nöyrymistä palvelun tarjoajan edessä. (Heinonen ja Vuokko 1997.)

Kilpailun vapauttaminen julkisen sektorin aloille muodostaa vaatimuksen entistä asiakaskeisempiin palveluihin. Kansalaiset voivat nykyisin joiltain osin hankkia samoja palveluita joko julkiselta tai yksityiseltä sektorilta. Tällöin palvelujen tarjoajien imagot vaikuttavat siihen mistä palvelu hankitaan. (Heinonen ja Vuokko 1997.)

Mutta voiko valtio tai kunta olla asiakaslähtöinen? Jos voi, niin kuinka sitten asiakaslähtöisyyttä voidaan toteuttaa ottaen huomioon julkisen sektorin erityispiirteet? Perinteisesti ollaan ajateltu, että julkisten palveluiden tuottaja ja valtionhallinto muodostavat yhdessä asiakkaan kanssa ylös alaisin olevan pyramidin. Pyramidin yläkulmat muodostuvat palvelun tuottajan ja valtion hallinnon välisestä suhteesta ja asiakas nähdään sivustakatsojaksi. Nykyisten asiakaslähtöisyysvaatimusten mukaan tuo pyramidi tulisi kääntää oikein päin. Tällöin asiakas olisi "ylhäällä" määrittämässä ja ohjaamassa muita toimijoita. Kun perinteisesti ollaan totuttu ajattelemaan, että valtion hallinnon ja palvelujen tuottajien välillä on oltava toimiva yhteys, korostetaan uudessa mallissa asiakkaan asemaa. Luonnollisesti valtion hallinnon ja palvelun tarjoajan suhde pysyy tärkeänä, mutta samalla korostetaan näiden toiminnan yhteyttä asiakkaaseen. (Heinonen ja Vuokko 1997.) Kyse on stakeholder-ajattelun soveltamisesta julkishallinnon palveluihin ja toimintaan.

Julkisen sektorin muuttaminen asiakaskeskeisemmäksi ei ole helppoa eikä nopeasti toteutettavissa, mutta hyviä syitä tähän on. Sen avulla voidaan esimerkiksi järkevöittää palveluja ja antaa henkilöstölle yhteinen päämäärä. Lisäksi tyytyväinen asiakas puhuu julkisten palveluiden puolesta ja on valmis taistelemaan niiden säilyttämiseksi. (Heinonen ja Vuokko 1997.)

Julkisen sektorin toimijat ovat ottaneet palvelulähtöisyyden vakavasti. Tätä ilmentävät muun muassa palvelusitoumukset, jotka ovat osa julkisten palveluntuottajien tapaa kehittää toimintoja kansalaiskeskeisemmiksi ja asiakaslähtöisemmiksi. Samalla niiden avulla kiinnitetään huomiota toiminnan tehokkuuteen ja taloudellisuuteen. Palvelusitoumukset ovat konkreettinen ilmentymä pyrkimyksestä lisätä hallinnon läpinäkyvyyttä, asiakkaiden osallistuvuutta, palveluiden saatavuutta ja kykyä vastata asiakkaiden tarpeisiin. Niiden kautta myös palveluiden laadun arvioiminen annetaan asiakkaalle. Sitoumusten avulla voidaan verrata palveluiden laatua annettuihin laatulupauksiin. (Nurmi 1998, 30.) Toisaalta voidaan ajatella, että palvelusitoumukset saattavat jäädä vain "sanahelinäksi". Jos hyvän palvelun eteen ei tehdä muuta kuin asetetaan sanallinen sitoumus, palvelun laatu tuskin paranee.

Julkinen hallinto sisältää hyvin erilaisia organisaatioita ja näin myös erilaisia palvelutyyppejä on runsaasti. Palvelutyyppeihin vaikuttaa yhtäältä palvelujen maksullisuus. Toisaalta toiset organisaatiot ovat huomattavasti enemmän tekemisissä kansalaisten kanssa kuin toiset. (Heinonen & Vuokko 1997.) Esimerkiksi ympäristöhallintoa voi kuvata "etäiseksi virastoksi", jolla on hyvin vähän kontakteja kansalaisiin verrattuna esimerkiksi sairaaloihin tai koululaitokseen, joiden toiminta muodostuu konkreetteista palvelukontakteista. "Etäiset virastot" ovatkin ongelmallisimpia asiakaslähtöisyyden kehittämisen kannalta. Lopullinen asiakas kohdataan harvoin eikä organisaatiolla ole rahallisia kannustimia asiakaslähtöisyyteen. Asiakkaan käsite hämärtyy helposti ja asiakkaiksi koetaan poliitikot, valtion muut organisaatiot, kunnallinen päätöksenteko tai muut vastaavat tahot. (Heinonen & Vuokko 1997.)

Tässä tutkimuksessa tutkittavan julkisyhteisön eli ympäristökeskusten yhteistyöryhmiä ja julkisyhteisön tarjoamien palvelujen saajia ovat muut valtion organisaatiot, kunnat sekä kansalaisjärjestöt. Maankäyttö- ja rakennuslaissa mm. todetaan, että alueellisilla ympäristökeskuksilla on velvollisuus neuvoa ja ohjata kuntia niiden maankäytössä ja rakentamisessa. Taustalla on oletamus siitä, että toimijoiden välinen suhde ei perustu käskytykseen tai vallankäyttöön. Sen sijaan tavoitteena on toimia yhteistyössä terveellisemmän ja turvallisemman ympäristön hyväksi. Tätä yhteistyötä voidaan kuvata palvelu-, kumppanuus- tai asiakkuussuhteeksi.

2.2.3 Palvelu vuorovaikutustilanteena

Palvelut ovat aineettomia tapahtumia, joissa sekä palvelun tuotanto että kulutus tapahtuvat samanaikaisesti. Palvelujen tarjoaja ja kuluttaja ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja se, mitä palvelutapahtuman aikana tapahtuu, vaikuttaa koettuun palveluun ja palvelun laadun tasoon. (Pesonen 1999, 23.)

Palveluprosessi on viestintäprosessi, sillä asiakaspalvelu perustuu samoille lähtökohdille kuin mikä tahansa muu viestintätapahtuma. Ford (1988, 8–9) erottelee palveluprosessin ominaisuuksia seuraavasti:

- Palvelun tarjoaja lähettää sekä sanallisia että sanattomia viestejä asiakkaalle. Jos nämä eivät ole yhdenmukaisia, asiakas uskoo sanattomia viestejä.
- Viestit voivat olla joko sisältö- (content) tai suhdeorientoituneita (relationship oriented).
- Asiakaspalvelun vuorovaikutus riippuu palvelun kontekstista eli muun muassa palvelun tyypistä ja fyysisestä ympäristöstä sekä tapahtumaan osallistuvien ominaisuuksista ja päämääristä.
- Palvelutapahtuman vuorovaikutus on kaksisuuntaista. Palvelun tarjoaja ja asiakas vaihtavat viestejä, joita he tulkitsevat ja joihin he reagoivat.
- Asiakaspalvelu vaatii yhteistyötä. Onnistuneessa asiakassuhteessa palvelun tarjoaja ja asiakas luovat "odotetut" roolit ja toimivat opittujen skriptien mukaan.

Palveluprosessissa myös asiakkaan involvoituneisuus, eli se miten merkitykselliseksi henkilö kokee palvelun tarjoajan edustaman asian ja kuinka motivoitunut hän on, on tärkeää. (Lehtonen 1998, 161.) Jos esimerkiksi neuvotteluun osallistuvista tahoista toiset ovat involvoituneempia käsiteltävään asiaan kuin toiset, vaikuttaa se myös vuorovaikutukseen ja sitoutumiseen.

2.2.4 Julkisten palvelujen laatu

Laatujohtaminen eli TQM (Total Quality Management) perustuu kokonaisvaltaiseen prosessiajatteluun: laatua kehitetään kaikissa ilmenemismuodoissaan ja organisaation kaikilla osa-alueilla. Tavoitteena on parantaa yritysorganisaatioiden asemaa markkinoilla ja kannattavuutta pitkällä aikavälillä. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 11, 49, 175.) Suomessa kansainvälinen laatuliike ja laatujohtamisen opit ovat levinneet organisaatioihin pääasiassa 1980-luvulta lähtien (Lämsä & Uusitalo 2002, 10).

Laatu voidaan määritellä monella tavalla. Se on sekä objektiivinen että subjektiivinen ominaisuus. Esimerkiksi arvot ja uskomukset vaikuttavat käsitykseen laadusta. Myös mielikuvilla on merkityksensä ihmisten laatu käsitykseen. Laadun määrittämisessä yhdistyy toisaalta täsmällisyys ja mitattavuus. Crosbylle (1980) laatu on "todettua yhdenmukaisuutta laatuvaateiden kanssa". Juranille (1988) puolestaan laatu on "tavarán sopivuutta käyttöön". Demingille (1988) laatu on "ennustettavissa olevaa yhdenmukaisuutta alhaisilla kustannuksilla ja markkinoihin sopien". (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 49–50.)

Alkuperäiset laatumääritykset liittyivät tavarantuotantojärjestelmiin. Kun laatujohtaminen siirtyi myös palveluiden johtamiseen, jouduttiin pohtimaan palvelun ja tavarán eroja prosessin tuotoksina. Palvelun laatu on lopulta hahmotettu samalla tavalla kuin tavarán laatu: laatu on niitä ominaisuuksia, joilla palvelu täyttää sille asetetut vaatimukset. Tällöin laatua on palvelun sopivuus, hyväksyttävä

vyys ja kelvollisuus asiakkaan tarpeisiin ja odotuksiin, mutta myös palvelun virheettömyys ja vakioisuus. Palvelulle asetetut laatuodotukset ovat osin subjektiivisia. (Oakland 1989; Gaster 1995 Lumijärven ja Jylhäsaaren 1999, 50 mukaan.)

Laadun määrittelyn painopiste on viime aikoina siirtynyt teknisestä laadusta ja tuotantovirheiden minimoimisesta kohti asiakaskeskeisyyttä. Tällöin asiakastiedon keruu, markkinatutkimukset ja asiakastyytyväisyys ovat nousseet kiinnostuksen kohteiksi. (Lämsä & Uusitalo 2002, 10.) Tavoitteena on vastata asiakkaan odotuksiin ja vaatimuksiin.

Asiakkaat pitävät tärkeänä sitä, miten vuorovaikutus palvelun tarjoajan kanssa toimii. Tällä on merkitystä palvelun laadun arvioinnissa. Usein tämä vuorovaikutuksesta syntynyt käsitys laadusta luo pohjan koko palvelun laadun arvioinnille ja monet palvelut konkretisoituvat asiakkaiden silmissä niihin henkilöihin, jotka suorittavat palvelun. (Pesonen 1999, 23.) Mäki ja Sorri (1999, 55) huomauttavat kuitenkin, että julkisen sektorin laatua arvioidaan usein pelkästään palveluiden laadun perusteella. Sen sijaan tulisi kiinnittää huomio kokonaislaatuun, sillä palvelun laatu on yksi kokonaislaadun osatekijä. Esimerkiksi palvelun lopputuotoksen laatu on sidoksissa henkilöstön tai johtamisen laatuun.

Julkisten palvelujen siirtyminen säännöstelystä ympäristöstä vapaata kilpailua korostavaan ympäristöön, Euroopan markkinoiden yhdentymisen sekä maailman talouden globalisoituminen asettavat uusia vaatimuksia palvelun laadulle samoin kuin palvelujen tuottamisen kustannustehokkuudelle (Lämsä & Uusitalo 2002, 8–9, Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 247). Suomessa julkisten palveluiden laatua ja kilpailukykyä alettiin arvioida ja kehittää määrätietoisesti 1990-luvun alusta lähtien. Perusteena julkisten palvelujen laadun kehittämisessä on ollut, ja on edelleen, asiakaslähtöisyys ja tehokkuus. Julkisten palveluyksiköiden on osoitettava, että ne ovat kilpailukykyisin ja paras vaihtoehto, vaikka varsinaista kilpailua ei olisikaan. Julkinen palveluyksikkö on kilpailukykyinen silloin, kun se kykenee täyttämään asiakkaiden tarpeet ja näin ollen oikeuttamaan olemassaolonsa, legitimeettinsä. (Mäki & Sorri 1999, 28–30, 50.) Haastavinta on soveltaa laatujohtamista ainutkertaisia päätöksiä tai ongelmia ratkaiseviin viranomaisiin (esim. sosiaalityö). Tällöin laatujohtamismallin elementtien siirtämisessä ja soveltamisessa vaaditaan erityistä harkintaa. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 249.)

Laadun hallintaan ja arvioimiseen on käytössä erilaisia järjestelmiä ja mittaristoja. Näistä yleisimpiä ovat Euroopan Laatupalkintomalli eli EFQM (European Foundation for Quality Management), ISO 9001-laatustandardi ja Balanced Scorecard. Ne ovat käytössä alueellisissa ympäristökeskuksissa.

2.2.5 Julkisyhteisön maine

Maineen merkitys on kasvanut sitä mukaa kun yhteiskunta pirstoutuu ja viestien tulva kasvaa. Myös julkisyhteisön on oltava tarkka omasta maineestaan, sillä se antaa tietynlaisen suojan tilanteissa, joissa yhteisöön kohdistuu negatiivisia viestejä. Hyvä maine ei muutu huonoksi yhdellä iskulla, mutta säröjä se voi saada. (Högström 2002, 75–76).

Maineesta (reputation) on tullut samanlainen summamuuttuja kuin laadusta (TQM). Asiakkaalle laatua on koettu palvelun tai tuotteen laatu, kun taas organisaatio tarkastelee laatua kaikissa prosesseissaan. Myös sanaa maine käytetään kahdessa merkityksessä. Yleisölle maine tarkoittaa niitä kokemuksia ja havaintoja, joita sillä on kohteesta. Organisaatio taas näkee maineen takana kaikki ne prosessit, jotka vaikuttavat yleisön käsityksiin. Näitä ovat johtamistapa, organisaatiokulttuuri, asiakaspalvelu, markkinointi ja suhdetoiminta, mediajulkisuus sekä taloudellinen tulos. (Lehtonen 2002, 42.)

Yhteisön maine ei ole käsin kosketeltavaa todellisuutta, vaan kulttuurista tai sosiaalista todellisuutta. Hyvä maine merkitsee ihmiselle tai yhteisölle suotuisaa toimintaympäristöä ja huono maine puolestaan kehvoja elinolosuhteita. (Karvonen 1999, 18, Högström 2002, 75–76.) Maine on myös niin kutsuttua aineetonta pääomaa, mainepääomaa, jota yhteisöt voivat luoda täyttämällä ja ylittämällä stakeholderien odotukset. Vastaavasti sitä voi kuluttaa joutumalla kielteisen huomion kohteeksi. (Lehtonen 2002, 44.)

Mainepääoman sisällöistä tärkein tekijä on luottamus. Jokainen tilanne tai tapahtuma, joka loukkaa yleisön käsityksiä oikeasta ja oikeudenmukaisesta toiminnasta tai organisaation vilpittömyydestä tai rehellisyydestä syö sitä pääomaa, mitä stakeholderien luottamus ja hyväksyntä organisaatiolle merkitsee. (Lehtonen 2002, 44.) Yhteisön mainepääomaa vahvistavat avoimuus, vilpittömyys, tiedottamisen välittömyys ja jatkuva samanarvoisuuteen perustuva dialogi eri sidosryhmien kanssa (Lehtonen 2000). Kirjallisuuden mukaan hyvä maine sitouttaa henkilöstöä, tukee hyvää työmoraalia, lisää asiakasuskollisuutta, parantaa suhteita eri kansalaisryhmiin, vahvistaa median, poliitikkojen ja yleisön organisaatiota kohtaan tuntemaa arvostusta ja niin edelleen. (Lehtonen 2002, 41.)

Mielikuvia ja oletustietoa syntyy myös niistä yhteisöistä, joiden kanssa ei olla suorassa yhteydessä. Joskus taas palvelutilanne on ensimmäinen ja ehkä ainoa kontakti organisaatioon. Tällöin asiakkaalle syntyvä mielikuva organisaatiosta muodostuu asiakaspalvelutilanteen mukaan (Lehtonen 1999). Media ja sen muodostama mediajulkisuus on yksi yhteisön maineeseen vaikuttavista tekijöistä. Medialla on valta nostaa esiin uutisaiheita, poimia niistä mielenkiintoiset asiat ja kertoa tapahtumista yleisölle korostaen haluamiaan erityispiirteitä. Jos mediajulkisuus on kielteistä, on yhteisöllä akuutin julkisuuskriisin aikana rajalliset mahdollisuudet kääntää asioiden sävy myönteiseksi tai edes neutraaliksi. Tämän vuoksi vain aktiivinen, suora yhteydenpito yhteisön ja sen yleisöjen välillä voi estää mediamainetta tarttumasta tärkeiden stakeholdereiden käsityksiin yhteisöstä. (Lehtonen 2002, 43.)

Julkishallinnon organisaatiot ovat usein kaukana kansalaisista ja niiden maine pitkälti joukkoviestinten tai mahdollisen palvelukontaktin muokkaamia. Mäen ja Sorrin (1999, 36) mukaan julkiset palvelut ovat asiakkaiden mielikuvien perusteella pitäneet hyvin pintansa muuttuvassa toimintaympäristössä. Asiakkaiden mielikuvat ovat yleensä positiivisempia, jos palvelusta on omakohtaisia kokemuksia. Edelleen käyttökokemukset julkisista palveluista ovat myönteisempiä kuin julkisten palvelujen imago yleensä.

2.2.6 Kommunikatiivinen suunnittelu julkisyhteisön työkaluna

Tämän tutkimuksen kannalta on tärkeää tarkastella vielä julkisyhteisöjen yhteistyömuotoa, suunnittelua. Suunnittelu on tiedon jakamista, toiminnan valmistelua, nykyisten asioiden tilan selvittämistä, tavoitteiden asettamista, vaihtoehtojen etsimistä tai päätöstentekoa (ks. esim. Kaskinen 1998, 23).

Suunnitteluun on vaikuttanut pitkään instrumentaalisen rationaalisuuden ideaali. Tämä tarkoittaa sitä, että suunnittelu nähdään tulevaisuuden ajattelemisena, ennakoitina ja kontrollointina. Se on päätöksenteon valmistelua sekä tehokkuuden ja systemaattisuuden varmistamista. Suunnittelu on tällöin muodollinen prosessi, jossa tuotetaan täsmällisiä etukäteen muotoiltuja tulevaisuudessa tarvittavia päätöksiä. Instrumentaaliseen rationaalisuuteen perustuva suunnittelu on kuitenkin heikentynyt ja markkinavoimien merkitys korostunut. Luonteeltaan unitaarinen (institutionaalinen ja keskittynyt) epävarmuuden hallinnointi on muuttunut epäselvyyden hallinnan aikaan, jolloin suunnittelu on atomistisempaa, individualistisempaa ja hajautetumpaa. Esimerkiksi konfliktitilanteessa normaali suunnittelun, päätöksenteon ja toteutuksen muodostama rytmi järkkyy eikä instrumentaalista rationalismista johdetut suunnittelu- ja päätöksentekomallit kykene vastaamaan usein nopeasti esille nousseisiin tilanteisiin. Sitä vastoin kommunikatiivinen suunnittelu tunnistaa moninaisuuden ja kompleksisuuden normaalisti osaksi yhteiskuntaa. Kokonaisuuksia pyritään pitämään koossa kommunikaation periaattein. Kommunikatiivinen suunnittelu hyväksyy eri toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta nousevat uudet asiat, mutta se ei anna selvää kuvaa siitä, miten kokonaisuus ja osat linkittyvät toisiinsa. Kommunikatiivisessa suunnittelussa pyritään lähinnä turvaamaan osien mahdollisuudet vaikuttaa tapahtumien kulkuun niin, ettei jäädä vain kokonaisuuden yleistrendien armoille. (Sotarauta 1996, 131,154—155.)

Kommunikatiivinen suunnittelu on jatkuva prosessi, jossa huomio kohdistuu kommunikaatiokanavien avaamiseen ja niiden esteiden poistamiseen sekä uusien kommunikaatiofoorumien luomiseen. Samalla se on käytännönläheistä toimintaa, jossa eri toimijoiden väliset vuorovaikutussuhteet ovat nousseet aikaisempaa korostetummin esille. (Sotarauta 1996, 154.) Kommunikatiivisen suunnittelun lähtökohtana on Habermasin kommunikatiivinen rationaalisuus eli pyrkimys yhteisön jäsenten keskeisen yhteisymmärryksen saavuttamiseen perustelemalla näkökantoja ja vakuuttamalla toiset näkemyksensä oikeellisuudesta (Kangas 1989, 18). Kommunikatiivisessa suunnittelussa eri osapuolet osallistuvat mahdollisuuksien mukaan suunnitteluun alusta asti. Toisaalta kommunikatiivinen suunnittelu sisältää malleja intressi- ja arvokiistojen ratkaisuun. Lähtökohtana on, että osapuolet keskustelevat kasvotusten ongelmasta, tutustuvat toistensa päämääriin, ajatuksiin ja argumentteihin. Näin etsitään toimintasuuntautunutta konsensusta, joka voisi purkaa konfliktitilanteen. (Dryzeck 1987, Sotaraudan 1996, 154 mukaan.)

Kommunikatiivisessa suunnittelussa rajoitteina ovat aika, rakenteet, valta ja konfliktit. Parhaimmillaan se kuitenkin luo kestävä pohjan ymmärtää niitä moninaisia arvoja ja tavoitteita, joiden keskellä toimitaan. Lisäksi kommunikatiivinen suunnittelu voi toimia hajautunutta ja jatkuvasti muuttuvaa järjestelmää koossapitävänä voimana. Suunnittelussa huomio kohdistuu entistä useammin rakenteiden sijasta prosesseihin eli organisaatioiden, johtajien ja suunnittelijoiden käyttäytymiseen sekä eri yksiköiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin. (Sotarauta 1996, 158, 299.)

3

Tutkimuksen toteuttaminen

Tutkimus suoritettiin Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskusten alueella. Keski-Suomen ympäristökeskus sijaitsee Jyväskylässä ja Pohjois-Savon ympäristökeskus Kuopiossa. Keski-Suomen ympäristökeskuksessa oli vuonna 2002 yhteensä 169 työntekijää, joista määräaikaisia oli 70. Samana vuonna Pohjois-Savon ympäristökeskuksessa oli 132 työntekijää, joista määräaikaisia 29. (Ympäristöministeriö 2003b.)

Keski-Suomen ympäristökeskus jakaantuu kuuteen yksikköön: luonto ja maankäyttö, ympäristönsuojelu, suunnittelu ja vesihuolto, ympäristötieto, ympäristörakentaminen sekä hallintopalvelut. Lisäksi on perustettu ympäristökasvatuksen ja viestinnän sekä haitallisten aineiden T&K-erikoistumisohjelmat. Pohjois-Savon ympäristökeskuksessa on vastaavasti kuusi yksikköä: alueidenkäyttö ja luonnonsuojelu, ympäristön hoito ja vesivarojen käyttö, ympäristönsuojelu, tutkimus, ympäristöviestintä ja hallinto. Pohjois-Savon valtakunnallinen erikoistumisalue on "haitalliset aineet ja bioteknologia".

Koska tutkimus on rajattu tarkastelemaan alueidenkäyttöä ja rakentamisen ohjausta, on tutkimuskohteena Keski-Suomen ympäristökeskuksen luonto ja maankäyttö ja Pohjois-Savon ympäristökeskuksen alueidenkäyttö ja luonnonsuojelu -yksiköiden stakeholder-yhteistyö.

Tutkimuksessa käytettiin pääosin laadullista tutkimusmenetelmää. Laadullisen tutkimuksen (qualitative research) lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. Rajoituksena on, että tulokseksi voidaan saada vain ehdollisia selityksiä johonkin aikaan tai paikkaan rajoittuen. (Hirsjärvi ym. 2001, 152.) Tällöin tutkimuksen tarkoituksena ei ole paljastaa "universaaleja totuuksia" vaan tutkimuksella pyritään kuvaamaan jotakin ilmiötä tietyssä kontekstissa. Lisäksi laadullisessa analyysissä aineistoa tarkastellaan kokonaisuutena. Tutkimuskysymyksiä ei siis analysoida eri taustamuuttujien, kuten iän tai koulutustason suhteen. Laadullisten aineistojen analyysissä on aina kyse merkityksen käsitteestä ja merkityksellisen toiminnan tutkimuksesta. (Alasuutari 1993, 13—21.)

Tutkimukseen valittiin kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä, koska ympäristöhallinnon alueidenkäytöstä ja rakentamisen ohjaamisesta haluttiin saada tietoa, jota aikaisemmilla määrällisillä selvityksillä ei ole saatu. Pyrkimys oli siis päästä prosenttien ja frekvenssien taakse — löytää merkityksiä, joita sidosryhmäyhteistyöhön yhdistetään.

3.1 Aineistonkeruu

Tutkimusaineisto kerättiin keväällä ja alkukesällä 2003 Keski-Suomen ja Pohjois-Savon alueellisten ympäristökeskusten alueilla. Tulokset ovat siis vain näitä alueita koskevia, mutta antavat hyvän pohjan muille alueellisille ympäristökeskuksille verrata omaa toimintaansa tutkimuksen kohteiden toimintaan (benchmarking).

3.1.1 Alueidenkäyttö

Alueidenkäytön osa toteutettiin kokonaan laadullisin menetelmin. Pääosan empiirisestä, laadullisesta aineistosta muodosti teemahaastattelut (liite 1). Lisäksi havainnoitiin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kehittämiskeskusteluja ja viranomaisneuvotteluja (liite 2). Haastateltavat ja havainnointitilanteet valittiin harkinnanvaraisesti, sillä tutkimuksella ei pyritty tilastolliseen yleistettävyyteen. Sitä vastoin tutkimuksen aihealueelta haluttiin löytää toiminnan vahvuuksia, heikkouksia ja kehittämiskohteita.

Alueidenkäytön osassa haastateltiin yhteensä neljää kunnan viranomaista, jotka vastaavat maankäytön suunnittelusta omassa kunnassaan. Lisäksi haastateltiin kolmea maakunnan liittojen viranomaista, kahta maakuntamuseon tehtäviä hoitavaa viranomaista sekä kahta tiepiirin viranomaista. Näiden lisäksi haastateltiin kolmea kansalaisjärjestöjen edustajaa. Haastateltavat yhteistyöryhmät, haastateltavien lukumäärä ja haastateltujen jakautuminen Pohjois-Savon ja Keski-Suomen kesken on esitetty taulukossa 2. Haastateltavien valinnassa tutkijaa auttoivat ympäristökeskusten virkamiehet.

Taulukko 2. Teemahaastattelut yhteistyöryhmittäin ja alueittain

	Keski-Suomi	Pohjois-Savo	Yhteensä
Kuntien maankäytön suunnittelusta vastaavat virkamiehet	2	2	4
Maakunnan liittojen virkamiehet	1	2	3
Museoiden virkamiehet	1	1	2
Tiepiirien virkamiehet	1	1	2
Kansalaisjärjestöjen edustajat	2	1	3
Yhteensä	7	7	14

Kuntien osalta haastateltavat valittiin siten, että heidän katsottiin edustavan erilaisia kuntia niin kokonsa kuin kasvusuuntansa (muuttovoiton/-tappion) puolesta. Lisäksi haastateltaviksi valittiin henkilöitä, jotka olivat jo jonkin aikaa olleet tehtävässään ja siten myös tehneet yhteistyötä ympäristökeskuksen kanssa. Näin voitiin taata se, että haastateltavilla oli jonkinlainen kuva ympäristökeskuksesta ja mielipide yhteistyöstä sen kanssa. Myös maakunnan liitoista, museoista ja tiepiireistä valittiin haastateltaviksi henkilöitä, jotka tekivät maankäytön suunnitteluun liittyvää työtä ja jotka olivat olleet mukana muun muassa viranomaisneuvotteluissa.

Yhtenä haastateltavien ryhmänä oli kansalaisjärjestöjen edustajat. Heitä haastateltiin, koska kansalaisjärjestöt ovat merkittävä taho sekä alueidenkäytössä että kansalaiskeskustelun käynnistäjänä ja siihen osallistujana. Lisäksi he ovat myös yhteistyössä viranomaisten kanssa antamalla esimerkiksi lausuntoja ajankohtaisista maankäyttöön liittyvistä asioista. Kansalaisjärjestöistä valittiin Jyväskylän paikallisagenda ry eli JAPA ja Suomen Luonnonsuojeluliitto ry. JAPA toimii Jyväskylän kaupungissa kestäväkehityksen edistäjänä. Samalla se on Jyväskylän asukas-yhdistysten kattojärjestö. Tutkimuksessa haastateltiin yhtä JAPA ry:n edustajaa.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry. on suuri ja perinteikäs luonto- ja ympäristöasioihin keskittynyt kansalaisjärjestö sekä aktiivinen toimija ja vaikuttaja. Sen maakunnissa toimivien piirien edustajia haastateltiin sekä Keski-Suomessa että Pohjois-Savossa. Tutkimukseen valitut kansalaisjärjestöt olivat jo jollakin tavalla yhteistyössä ympäristökeskuksen kanssa. Jos haastateltavat olisi valittu toisin, esimerkiksi olisi haastateltu järjestöjä, jotka toimivat eri lähtökohdista kuin luonnonsuojelun tai kestäväkehityksen edistämiseksi, olisivat tulokset olleet toisenlaisia.

Taulukko 3. Havainnoidut kehittämiskeskustelut ja viranomaisneuvottelut

	Keski-Suomi	Pohjois-Savo	Yhteensä
Kehittämiskeskustelut	1 suuri kaupunki (> 80 000 as.) 1 keskikokoinen kunta (> 8000 as.) 1 kuntien yhteinen kehittämiskeskustelu	2 pientä kuntaa (< 3000 as.)	5
Viranomaisneuvottelut	1 aloitusneuvottelu 1 rantyleiskaavaneuvottelu 1 usean kaavan viranomaisneuvottelu	1 kaupungin ja ympäristökeskuksen kuukausipalaveri	4
Yhteensä	6	3	9

Haastatteluaineistoa tukevia havainnoiteja tehtiin yhteensä yhdeksän kappaletta, niistä neljä oli viranomaisneuvotteluja. Tutkimuksessa keskityttiin asema- ja yleiskaavatasoisiin viranomaisneuvotteluihin. Tarkastelun ulkopuolelle jätettiin maakuntakaavaneuvottelut, koska Keski-Suomessa maakuntakaavoitus oli vuonna 2003 vasta alkamassa. Näin muun muassa viranomaisneuvottelut eivät olleet tutkimusta tehdessä käynnistyneet. Lisäksi maakuntakaavoitus on ministeriövetoista, kun taas kuntien asema- ja yleiskaavoitus on ympäristökeskuksen ohjauksessa.

Kuntien ja alueellisen ympäristökeskuksen välisiä kehittämiskeskusteluita havainnoitiin yhteensä viisi kappaletta, joista yksi oli usean kunnan yhteinen kehittämiskeskustelu.

3.1.2 Rakentamisen ohjaus

Koska rakentamisen ohjaus on vielä suhteellisen selkiytymätön alue ympäristöhallinnon tehtäväkentässä, uutta tietoa saatiin parhaiten haastattelemalla Keski-Suomen ja Pohjois-Savon kuntien rakennusvalvonnasta vastaavia virkamiehiä. Teemahaastatteluita tehtiin yhteensä seitsemän kappaletta. Kahden haastattelun nauhoituksen todettiin epäonnistuneen, joten niitä ei voitu litteroida. Rakennustarkastajien lisäksi haastateltiin Suomen Kuntaliiton asiantuntijaa. Haastattelulla täydennettiin kuntien rakennustarkastajien haastatteluita ja saatiin valtakunnan tason näkemys alueellisten ympäristökeskusten rakentamisen ohjauksen tilasta. Taulukossa 4. on esitetty teemahaastattelujen määrä ja jakaantuminen Keski-Suomen ja Pohjois-Savon välille.

Taulukko 4. Teemahaastattelut alueittain.

Kuntien rakennustarkastajat, Keski-Suomi	3
Kuntien rakennustarkastajat, Pohjois-Savo	4
Suomen Kuntaliiton toimihenkilö	1
Yhteensä	8

Kuntien osalta haastateltavat valittiin siten, että heidän katsottiin edustavan erilaisia kuntia niin kokonsa kuin kasvusuuntansa puolesta. Lisäksi haastateltaviksi valittiin henkilöitä, jotka olivat jo jonkin aikaa olleet tehtävässään ja siten myös tehneet yhteistyötä ympäristökeskuksen kanssa. Näin pyrittiin varmistamaan se, että haastateltavilla oli jonkinlainen kuva siitä ja mielipide yhteistyöstä sen kanssa. Haastateltavat valittiin yhdessä ympäristökeskusten virkamiesten kanssa.

Haastattelujen lisäksi tehtiin kysely kaikille ympäristökeskuksille (liite 3). Lomakekyselyllä saatiin tietoa rakentamisen ohjauksen tilasta niiden omasta näkökulmasta. Kysely lähetettiin huhtikuussa kaikkiin ympäristökeskuksiin johtajille osoitettuna. Vastaukset kyselyyn saatiin kaikilta ympäristökeskuksilta (13).

3.2 Aineiston analyysi

Haastattelu- ja havainnointiaineistojen analyysi oli niin sanottua laadullista eli kvantitatiivista tutkimusta jonka tutkimusote on induktiivinen. Tällöin tutkimus päätyi yksityisistä havainnoista yleisiin merkityksiin. Tutkimusprosessi eteni empiirisistä havainnoista, kuten litteroidusta haastattelusta tai havainnointiraportista, lähiluvun myötä materiaalin tulkintaan. Analyysin avulla nostettiin esiin merkittäviä teemoja, jotka koodattiin ja muotoiltiin yleisemmiksi luokittelukategoriaksi. (Hirsjärvi ym. 2001, 246.) Laadullinen tutkimus tuottaa siis luokitteluja, käsitteellisiä välineitä ja selityksiä erilaisille ilmiöille (Alasuutari 1993, 192).

Rakentamisen ohjaus -osassa tehdyn kyselyn määrälliset kysymykset analysoitiin laskemalla vastauksista keskiarvot. Tarkempia tilastollisia analyyseja ei tehty pienen aineistomäärän (13 vastausta) takia. Kyselyn kysymysten 1 ja 3—7 vastaukset on esitetty liitteessä 4.

3.3 Tutkimustulosten esittäminen

Tulokset esitetään siten, että maankäytön suunnittelu ja rakentamisen ohjaus muodostavat omat lukunsa. Molemmista tulokset käydään läpi tutkimuskysymyksittäin. Kokonaisuuksien lopussa on yhteenvedot keskeisistä tuloksista.

Leipätekstistä on erotettu haastateltavien suorat lainaukset. Tutkijan puheenvuorot on merkitty niihin hakasulkeisiin kursiivilla. Lainausten perään on merkitty mihin haastateltavien ryhmään lainattu henkilö kuuluu. Alueidenkäytön osassa ryhmä on joko maankäytön suunnittelusta vastaavat kuntien virkamiehet (=kunnan virkamies), muiden viranomaisstahojen (maakunnan liitto, museo, tiepiiri) virkamiehet (=virkamies) tai kansalaisjärjestöjen edustajat (=kansalaisjärjestö). Rakentamisen ohjauksen osassa haastateltavat ovat joko kunnan rakennustarkastajia (=rakennustarkastaja) tai Suomen Kuntaliiton edustaja (=Suomen Kuntaliitto). Jos lainauksia on lyhennetty keskeltä, on se merkitty tekstiin kahdella katkoviivalla.

4

Sidosryhmäsuhteet ja vuorovaikutus alueidenkäytössä

Tutkimuksessa selvitettiin, millaiseksi sidosryhmät kokivat yhteistyön ympäristökeskuksen kanssa. Toiseksi tutkittiin, millaista viranomaisneuvottelujen ja kehittämiskeskustelujen vuorovaikutus oli. Kolmanneksi kysyttiin, mitä yhteistyöryhmät odottivat ympäristökeskukselta jatkossa. Tulokset esitellään tämän jaottelun mukaan.

Lukujen 4.1 Yhteistyö ympäristökeskuksen kanssa ja 4.3 Yhteistyöryhmien odotukset ja toiveet tulokset on saatu teemahaastattelemalla sidosryhmien edustajia. Tulokset luvussa 4.2 Vuorovaikutus viranomaisneuvotteluissa ja kehittämiskeskusteluissa pohjautuvat teemahaastattelujen lisäksi havainnointeihin.

4.1 Yhteistyö ympäristökeskuksen kanssa

4.1.1 Yhteistyömuodot

Yhteistyö ympäristökeskuksen ja haastateltujen kesken oli moninaista. *Viranomais-
taho*t kävivät ympäristökeskuksen kanssa viranomaisneuvotteluja. Lisäksi ne tekivät yhteistyötä erilaisissa hankkeissa, kuten suunnittelivat alueellista kulttuuriympäristön hoito-ohjelmaa. Viranomais-
tahot tekivät myös erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia yhdessä ympäristökeskuksen kanssa sekä olivat mukana toistensa kordinoimissa ohjaus- ja työryhmissä. Myös erilaisissa lupa- ja YVA-asioissa tehtiin yhteistyötä. Osa haastateltavista viranomais-
tahoista oli osallistunut myös kuntien ja ympäristökeskuksen välisiin kehittämiskeskusteluihin.

Kuntien kanssa ympäristökeskus kävi viranomaisneuvotteluja ja kehittämiskeskusteluja. Se koulutti ja konsultoi sekä jakoi avustuksia hankkeisiin. Maankäytön suunnitteluun liittyvien asioiden ohella yhteistyötä tehtiin luonnonsuojelussa, rakennussuojelussa ja vesihuollossa.

Kansalaisjärjestöt tekivät yhteistyötä ympäristökeskuksen kanssa muun muassa osallistumalla hankkeisiin ja järjestämällä erilaisia tapahtumia, kuten asuk-
s- ja keskustelutilaisuuksia. Kansalaisjärjestöt antoivat viranomaisille lausuntoja päätöksenteon tukemiseksi ja olivat mukana ohjaus- ja työryhmissä. Ympäristökeskus oli lisäksi rahoittanut järjestöjen toimintaa. Maankäytön suunnittelun ohella yhteistyötä raamittivat luonnonsuojelun teemat.

4.1.2 Kokemukset yhteistyöstä

Lähes kaikki haastateltavat kuvasivat yhteistyötä pääasiassa hyväksi. Se oli asiakkeista, mutta henkilöiden välistä kasvokkain tehtävää työtä. Yhteistyötä kuvattiin monipuoliseksi ja pitkäjänteiseksi, ja siitä oli seurannut hyviä tuloksia. Tyytyväisyys yhteistyöhön oli sidoksissa hyviin henkilökohtaisiin suhteisiin. Kun suhteet ympäristökeskuksen virkamiehiin koettiin hyväksi, kuvattiin yhteistyötä avoimeksi ja yhteisymmärrykseen pyrkiväksi.

Yhteistyön resurssit olivat heikot kaikilla tahoilla. Tästä syystä yhteistyötä oli-kin jouduttu rajaamaan. Esimerkiksi viranomaistahot osallistuivat vain omasta näkökulmastaan tärkeimpiin viranomaisneuvotteluihin. Tämän voidaan katsoa kaventavan mahdollisuutta kommunikatiiviseen yhteistyöhön.

Kuntien alueidenkäytössä ympäristökeskus oli keskeinen viranomaistaho. Siksi yhteistyön toimivuus koettiin tärkeäksi. Kunnat arvostivat kuitenkin sitä, ettei ympäristökeskus puuttunut muun muassa kaavasisältöihin tai kuntien sisäisiin asioihin. Yhteistyössä korostuivat tiiviys ja epävirallisuus. Ympäristökeskukseen oltiin yhteydessä viikoittain ja asioista voitiin keskustella "pöytäkirjojen ulkopuolella". Tällä kuvattiin tunnetta siitä, että haastateltavilla oli ympäristökeskuksen virkamiehiin luottamukselliset suhteet.

Kuntien ja ympäristökeskuksen välillä oli myös erimielisyyksiä. Eriävistä näkökulmista oli kuitenkin voitu neuvotella eivätkä kuntien virkamiehet kokeneet olevansa ympäristökeskuksen kanssa vastapuolia. Tämä johtui pitkälti maankäyttö- ja rakennuslain mukanaan tuomasta muutoksesta: ympäristökeskuksen roolin muutoksesta kuntien kaavoja vahvistavasta viranomaisesta kaavoituksen ohjaajaksi.

"Mutta se, että eihän loppujen lopuksi... mehän ollaan aika pitkälti samalla, samassa veneessä näissä asioissa samaan suuntaan. Että ei siinä nyt minun mielestä niitä luonteavia riidanpaikkoja kauheesti edes ole. Ainahan riita saadaan aikaan, jos halutaan, ei se siitä oo tietenkään kiinni... -- Mutta sanotaan, että jos se sanotaan, että se (yhteistyö) menis huonosti, niin silloin varmasti vois olla iso homma. Se vaikuttaa meidän olemiseen ja elämiseen niin monessa asiassa täällä, että se vois mennä silloin pieleen. Jos ajauduttaisi semmisiin pattitilanteisiin." (Kunnan virkamies 4.)

Ympäristökeskus oli haastatelluille kansalaisjärjestöille yksi tärkeimmistä yhteistyötahoista. Yhteistyö koettiin hyväksi ja toimivaksi olemassa oleviin puitteisiin nähden. Kuten muillakin tahoilla, myös vapaaehtoisen työn kentällä toiminnan resurssit olivat heikot. Kansalaisjärjestötkin joutuivat valikoimaan, mihin asioihin niillä oli mahdollisuus puuttua tai mistä antaa lausuntoja.

Kansalaisjärjestöjen ja ympäristökeskuksen yhteistyö erosi muista siten, että niiden välinen yhteistyö ei ollut lakisääteistä. Sitä vastoin yhteistyö perustui usein henkilökohtaisiin suhteisiin. Suhteet oli luotu esimerkiksi opiskeluaikana tai vapaa-ajalla, järjestötoiminnan kautta. Ympäristökeskusten suhtautuminen kansalaisjärjestöjen toimintaan nähtiin positiiviseksi.

"...täällä on hyvä ympäristökeskus, asiantunteva ja siellä on sellasia ihmisiä, joilla ei ole vaikeeta olla ympäristöliikkeen kanssa tekemisissä." (Kansalaisjärjestö 2.)

"Mun mielestä se suhtautuu niin kun kannustaen. Että se kannustaa järjestötoimintaa, että se ois aktiivista ja elävää ja virikkeellistä ja se tukee sitä järjestämällä tiloja, järjestämällä asiantuntijoita kertomaan ja siiten osittain myös rahottaa järjestöjen toimintaa." (Kansalaisjärjestö 1.)

"...aina kun on ollu sinne päin yhteydessä, niin hirveen hyvin niin kun suhtautuvat..." (Kansalaisjärjestö 3.)

Kansalaisjärjestöt kokivat, että ympäristökeskus oli aktiivinen ja avoin tiedotaja. Ympäristökeskukselta saatiin tarvittavaa tietoa, lakiasioista vedenlaatuun, sitä pyydettyä. Ympäristökeskukselta oli saatu myös tiedotusmateriaalia erilaisten tapahtumien yhteydessä. Sillä koettiin olevan paremmat mahdollisuudet tuottaa materiaalia kuin kansalaisjärjestöillä itsellään. Ympäristökeskuksen ilmapiiriä kuvattiin rennoksi ja sinne oli helppo ottaa yhteyttä.

"Et meille tulee ympäristökeskuksesta aktiivisesti meille päin tietoja. Se toimii hyvin, siinä mielessä hyvin, että meillä on tunne siitä, että sitä tietoa saadaan ja sitä tulee." (Kansalaisjärjestö 2.)

"Se on meille yhteistyökumppani. Tällä hetkellä. Me saadaan sieltä asiantuntijoita käyttöömmme, me saadaan sieltä kirjallista materiaalia kaikkeen ympäristönsuojeluun ja ympäristön tilaa, tilasta kertovista asioista, lakiasioista ja vaikka mistä mahdollisista asioista kun vaan kysytään, niin me saadaan apua." (Kansalaisjärjestö 1.)

"...jos tänne tulee soittoja kaiken maailman niin kun luonnonasioista, ja sitten me ei itte osata vastata, niin sitten ohjataan sinne." (Kansalaisjärjestö 1.)

Kansalaisjärjestöjen osalta voidaan lisäksi todeta, että yhteistyö ympäristökeskuksen kanssa oli syntynyt sellaisten järjestöjen kanssa, jotka olivat jo institutionalisoituneet eli vakiintuneet ja toimineet pitkään alueella. Kansalaisjärjestöt totesivat osaltaan myös työllistävän ympäristökeskusta muun muassa laatimalla suojeluesityksiä.

Yhteistyön muodostumiseen vaikuttavat tekijät voitiin jakaa yhteiskunnallisiin, organisatorisiin ja yksilöllisiin tekijöihin. Yhteiskunnallisia tekijöitä olivat yhteiskunnalliset rakenteet ja prosessit. Esimerkiksi laissa oli määritelty kaavoitukseen osallistuvien velvollisuudet ja vastuut sekä keinot, joiden avulla maankäytön suunnittelua toteutettiin. Näihin yksittäisten organisaatioiden on kuitenkin vaikea vaikuttaa tai muutokset ovat hyvin hitaita.

Organisatorisia tekijöitä olivat yhteistyössä olevien organisaatioiden tavoitteet ja intressit. Oleellinen tekijä yhteistyön muodostumisessa oli käytettävien resurssien määrä. Resursseja olivat sekä henkilöstön määrä, ammattitaito että toimintaan käytettävä aika. Esimerkiksi jos kunnalla oli hyvät resurssit hoitaa tehtäviään, jäi yhteistyö ympäristökeskuksen kanssa vähäiseksi. Vastaavasti mitä enemmän kunnassa tarvittiin apua vaikkapa juridisissa kysymyksissä, sitä enemmän oltiin yhteydessä ympäristökeskukseen. Haastateltujen mukaan yhteiset onnistumisen kokemukset ja pitkäntähtäimen työskentely olivat vahvistaneet yhteistyötä.

Yksilötekijöiksi voidaan kutsua henkilökohtaisia kompetensseja kuten ammattitaitoa tai ominaisuuksia kuten viestintävalmiuksia. Hyvät henkilökohtaiset suhteet yhteistyökumppaneihin madalsivat tunnetta byrokraattisuudesta ja virallisuudesta sekä lisäsivät tyytyväisyyttä yhteistyöhön. Lisäksi ne madalsivat kynnystä ottaa yhteyttä ympäristökeskukseen.

Yhteistyötä määrittivät edellisten lisäksi myös kulttuuriset tekijät eli ympäristössä vallitsevat arvot, normit, asenteet ja perinteet. Haastateltavat kokivat, että maakunnissa oli "lupsakka perusvire" tai "sopimisen perinne", jotka autoivat hyvään yhteistyöhön. Kulttuuri ilmenee myös ryhmien yleisenä asenneilmastona. Se, nähtiinkö yhteistyö "vuorovaikutussirkukseksi" vai "kiinnostavaksi, ja avoimeksi jatkuvalle kehittämiselle", kuvasi suhtautumista yhteistyöhön.

4.1.3 Yhteistyössä tapahtuneet muutokset

Osa haastateltavista näki, että maankäyttö- ja rakennuslain myötä hankekohtainen työskentely oli muuttunut tiiviiksi ja jatkuvaksi yhteistyöksi. Yhteistyön määrä oli lisääntynyt ja osallistujien joukko oli kasvanut. Viranomaistahot ja kansalaisjärjestöt antoivat yhä enemmän lausuntoja. Lain muutos oli aluksi lisännyt myös kuntien yhteydenottoja ympäristökeskukseen. Myöhemmin ne olivat tasaantuneet.

"No se on tuota tietenkin systematisoitunut kun siinä on sitten nämä neuvottelun prosessit on nämä viranomaisneuvotteluprosessit ja kehittämiskeskusteluprosessit, jotka niin kun pyörii säännöllisesti." (Virkamies 7.)

"Et näitähän tulee näitä lausuntopyyntöjä esimerkiksi aika usein, useemmin kun aikasemmin. -- Metsäkeskuksesta ja muualta niin tulee kaikenlaista osallistamiskuvio. [Niin niin, aivan] siis niin paljon kaikkienensa yhteensä, että ei pystytä kaikkiin mielekkäästi lähtemään mukaan. Mut mahdollisuudet on tarjottu meille." (Kansalaisjärjestö 2.)

"...alkuun oli se opettelu, että nämä juridiset asiat niinkun kaikki ja nää muutoseikat näissä näissä kaikissa kuuluttamis- ja nähtävänäpitämis... tämmöset, että ne tuli oikein, niin niistä jouduttiin aina kyselemään vähän, kun ei tuo lakikaan niin yksiselitteinen oo, että sieltä kaikki löytyy." (Kunnan virkamies 4.)

Kuten jo edellä todettiin, kuntien virkamiesten mukaan avoimuus suhteessa ympäristökeskukseen oli lisääntynyt. Tämä mahdollistaa entistä kommunikatiivisemmän vuorovaikutussuhteen, jossa on tavoitteena kaikkia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun pääseminen.

Kommunikatiivisessa yhteistyössä, jolle uusi maankäyttö- ja rakennuslaki näyttää antavan edellytyksiä, haasteeksi nähtiin roolien kehittäminen. Osallisten kuunteleminen ja eri näkökulmien pohtiminen avoimesti ja tasapuolisesti koettiin vaativaksi.

"Kyllä se roolin vaihto, tai se semmonen roolissa kehittyminen, niin kyllä se maankäyttö- ja rakennuslaki on tuonut meille ihan hirveesti haastetta tässä kohdassa. Ei pelkästään tää esteellisyys juttu, vaan kuulinko minä tuon ihmisen sanovan oman mielipiteeni vai onko minulla kanttia kuulla muutakin kuin mitä on kirjoitettu ja sanottu tähän mennessä." (Virkamies 2.)

"Kyl mä veikkaan, että se jollakin lailla on muuttunut se, että ne ei vahvista enää kaavoja. Varmaan se on sitten, ne sanoo suoraan, mitä ne on mieltä kaavoista ja sillä lailla." (Kunnan virkamies 2.)

Uusi yhteistyömuoto oli kunnan ja ympäristökeskuksen välinen kehittämiskeskustelu. Sen avulla oli pyritty yhteistyön kehittämiseen ja siitä keskusteluun. Osa haastateltavista oli kuitenkin sitä mieltä, että yhteistyö sinällään ei ollut muuttunut, vaikkakin kaavakäsittelyjen ja neuvottelujen sisällöt olivat saattaneet muuttua.

4.1.4 Yhteistyön ongelmia

Osa haastateltavista koki, että yhteistyö sujui ilman ongelmia. Esimerkiksi arvovaltaesteitä ei haastateltavien mukaan Keski-Suomessa eikä Pohjois-Savossa ollut. Tästä huolimatta suuri osa haastatelluista oli kohdannut ongelmia. Ensiksi maankäytön suunnittelun prosessit koettiin viranomaistahojen puolelta raskaiksi ja aikaa vieviksi. Tähän liittyi toinen ongelma. Kuten jo edellä on tullut ilmi, toimijat kärsivät resurssipulasta. Tämä näkyi esimerkiksi siinä, että ympäristökeskuksen lupaaman aineiston toimittaminen kunnille oli hidasta. Pahimmillaan kunta oli joutunut odottamaan heille luvattuja aineistoja vuoden ajan.

"Niin sitten kun niiltä pyytää sieltä numeerista aineistoa, kun esmes sovitaan niin, että nehan on moni maksullista, että sitten kun kaava valmistuu, niin saa numeerisena sen kaavan, elikkä tämmöstä niinkun vastavuoroisuutta, että ei kumpikaan ei maksa mitään, mutta molemmat lahjoittaa numeerista aineistoa toisilleen. Niin tuota, se ei tahdo tulla se aineisto sieltä. [Ahaa] Saattaa olla niinkun vuodenkin viive." (Kunnan virkamies 2.)

Kuntien puolesta ympäristökeskuksen pienet toimintaresurssit johtivat muun muassa kaavoitusprosessin pitkittymiseen, sillä aikoja viranomaisneuvotteluille oli ajoittain vaikea saada sovittua ympäristökeskuksen kanssa. Toisaalta heikkojen resurssiensa vuoksi kunnat tarvitsivat ympäristökeskuksilta apua kaavojensa tarkastamiseen. "Vierihoidon" antaminen taas aiheutti ympäristökeskuksille ylimääräistä työtä. Resurssipula aiheutti lisäksi sen, että tehdyt ratkaisut tai päätökset eivät aina olleet haastateltavien mielestä tarpeeksi kestäviä, koska päätösten tueksi ei aina ollut mahdollisuutta tehdä riittäviä selvityksiä.

"Et et semmonen, että ehtis riittävästi moni, kun siinä tarviis pari aina tarkistaa kaavaa, että huomaisi virheitä, niin sitä ei oo. Sitä aikaa. Ei se, mun mielestä se ei oo oikein, että ympäristökeskus joutuu noin paljon tarkistaan kaavoja, mitä se joutuu tällä hetkellä. Et se on se ongelma." (Kunnan virkamies 2.)

"...mutta tilannehan on pitkälti sitten ollut sellainen että kunnilla ei ole todellakaan ollut voimavaroja juuri tämän asian paremmin tekemiseen vaan he ovat oottaneet että nyt sitten aluehallinto kertoo heille, että miten...että aluehallinnolla on voima ja resurssit ja tieto ja taito ja ymmärrys." (Virkamies 2.)

"...esimerkiksi jos lähdetään tekemään suunnitelmia liian pienellä rahalla ei ole varaa tehdä perusselvityksiä. Sitten ratkaisut ei näin ollen ole riittävästi tutkittuja ja perusteltuja." (Virkamies 1.)

Kolmantena ongelmana olivat eritasoiset ristiriidat ympäristökeskuksen ja yhteistyöryhmien välillä. Tällöin toimijoiden vielä epäselvät roolit tai asetetut tavoitteet olivat saattaneet olla ristiriidassa keskenään. Tämän voidaan katsoa olevan suuri este, jos toiminnan päämääränä on lisäarvoa tuottava kumppanuussuhde.

"...kun sitten kunnissa on aikamoiset paineet saada kaavatyöt nopeasti päätökseen ja saatuaan rakennusmaata sitten saada rakennusmaata sitten nopeesti aikaseksi niin nää tavoitteet on silloin pikkasen ristiriitaisia." (Kunnan virkamies 1.)

Ristiriita kuntien ja ympäristökeskuksen tavoitteiden välillä johtui kuntien virkamiesten mukaan osaksi ympäristökeskuksen virkamiesten työkokemuksen puutteesta kuntasektorilla. Kuntien näkemys oli, että jos ympäristökeskuksen virkamiehet olisivat työskennelleet kunnissa, olisi heillä käytännöllisempi ote myös kuntien kaavoituksen ohjaamiseen. Kunnat kokivat, että tiukka laintulkinta meni joskus käytännön tarpeiden ohi ja lisäsi kuntien työpaineita turhaan. Lisäksi ongelmaksi nähtiin ristiriita lain ja yleisen mielipideilmaston välillä. Esimerkiksi rantarakentamisessa laki koettiin tiukemmaksi kuin se, miten kunnissa haluttiin toimia.

"Ja tästä ranta-asumisesta on ilmeisesti tulossa nyt sitten semmonen isompi ongelma näiden roolien kannalta. Ranta-asiainneuvottelukunta on saanut ympäristöministeriönkin vähän niin kun kelkkaansa, ja nyt sitten maaseudun kehittämisessä on rantojen rakentaminen nähdään tärkeänä asiana. Se pitäis saada tapahtua melko vilkkaasti ja vapaasti ilman mitään pidäkkeitä. Kun taas sitten se vanha rantojensuojeluohjelma ja siitä luonnonsuojelulakiin tehdyt rantarakentamiskiellot ja osayleiskaavavaatimukset ja muut ja nämä vetää sen tiukalle. Jos noudatetaan näitä normeja, niin ei sinne paljon mitään rakenneta. Ja että siellä tämmönen mielipideilmasto ja sitten se lainsäädännöllinen tausta on ihan eri tasolla." (Virkamies 7.)

"Käytännön työssä tietysti kunta joskus miettii, että onko kaikki ihan tarpeellista. Monesti näkemys kunnassa on se, että vain olennainen on tärkeää ja mikä on se lisäarvo, joka jollakin selvityksellä kaavatyöhön tarvittavalla lopputuloksella sitten saadaan." (Kunnan viranomainen 1.)

"Tietenkin päättäjillä on hyvin usein mielessään se kunnallinen itsehallinto ja päätäntäoikeus ja tieto ja taito on siellä, ja kaavottaja joskus joutuu toimimaan välikätenä valvovan viranomaisen ja kunnan päätöksenteon välissä. Joskus joutuu kaava-asiakirjoja tehdesään miettimään, että mikä se on oikea sanamuoto että pystytään molemmat osapuolet tyydyttämään." (Kunnan viranomainen 1.)

Myös kuntien sisällä oli ollut ristiriitoja, jotka heijastuivat yhteistyöhön ympäristökeskuksen kanssa. Kuntien yksittäiset virkamiehet saattoivat yrittää saada ympäristökeskusta puolelleen kunnan sisäisissä ristiriidoissa, ja siten aiheuttaen ongelmia kuntaorganisaation ja ympäristökeskuksen välisiin suhteisiin.

"...eli tärkeää on se, että ihmiset, virkamiehet kunnassa niin pystyisivät keskustelemaan keskenään myöskin niistä asioista. --...meidän pitäisi niinkun virkamiesten pystyä keskenään ne asiat täällä selvittelemään ja puhumaan. Ja puhumaan myös poliitikoille avoimesti niistä asioista, että sillä tavalla saatais sitä hyvää henkeä tänne kaupungin työskennellä. Ja sitten se, että ei tarvi olla aina samaa mieltä ja se ei silti tarkoita sitä, että toinen, jos on erimieltä, niin ei tarkoita sitä, että tuomitsee toista." (Kunnan virkamies 3.)

Koska alueidenkäytön suunnittelu on pitkälti verkostomaista työskentelyä, olivat haastateltavat herkkiä havainnoimaan verkostossa olevien muiden osapuolten välisiä suhteita. Esimerkiksi kuntien virkamiehet olivat havainneet ristiriitoja myös ympäristökeskuksen ja toisen viranomais tahon kesken. Näiden ristiriitojen koettiin vaikuttavan välillisesti kuntiin.

Neljänneksi ongelmat liittyivät henkilöiden väliseen vuorovaikutukseen. Koska yhteistyö oli henkilökohtaista, pitkäjänteistä ja jatkuvaa vaikuttivat siihen mahdolliset aikaisemmista tapahtumista juontuneet kaunat. Näitä ei välttämättä aina huomattu itse kehittämisskeskusteluissa tai viranomaisneuvotteluissa, mutta ne tulivat ilmi muun muassa käytäväkeskusteluissa. Myös yhden kansalaisjärjestön mukaan yhteistyön esteenä saattoivat olla jotkut järjestön yksittäiset jäsenet,

joilla oli negatiivinen mielikuva ympäristökeskuksesta. Useimmiten ongelmat tai ristiriidat liittyivät kuitenkin asioihin. Tällöin asioita voitiin käsitellä asioina, ei henkilökohtaisuuksina.

"Niin se asenne tökkii aika ajoin. Että semmoselta puhtaalta pöydältä asioitten käsitteleminen olisi ihanne, mutta se ei aina onnistu. Ja kun se ei onnistu, sen takana on just tätä tämmöstä, että kun ne silloinkin sano sitä ja tätä. -- Mutta siinä tilanteessa on lähes mahdotonta nostaa se asia. Sitä ei huomaa siinä. Et sen huomaa vasta myöhemmin, et ai niin joo. Et kun just käytäväkeskustelut ja matkalla puhutaan asioita ja tavallaan tunteet tulee pintaan ja aletaan niitä keskustelemaan siitä lopulta, et mitä sieltä asioitten takaa löytyy. Sit vasta tajuaa, et tää oli tämmöinen juttu." (Virkamies 2.)

Viidenneksi ongelmia oli kohdattu ympäristökeskuksen organisaatiotason viestinnässä ja toiminnan vuorovaikutteisudessa. Ongelmana oli ollut muun muassa ympäristökeskuksen myöhäinen "herääminen" käsiteltäviin kaavoihin. Se ei siis ollut osallistunut kaavan valmisteluun tai ilmaissut omaa kantaansa tarpeeksi ajoissa. Myös siltä itseltään odotettiin vuorovaikutteista otetta kaavoitukseen, jota se edellyttää muilta kaavoitukseen osallistuvilta.

"Se vaan joskus näissä lausunto- ja muissa menettelyissä tuottaa ongelmia että kun ympäristökeskus ei haluakaan lausua ennen kun sitten, kun kaava on valmis. Tai jotain tämmöstä. Joskus siellä on tälläisiä traumoja ja patoutumia, jotka sitten tulee esille. (naurua)" (Virkamies 4.)

Ympäristökeskuksen viestinnän ja vuorovaikutteisyyden puutteisiin liittyy myös se, että yhteistyötä hankaloitti ympäristökeskuksen vaikeudet sisäisessä viestinnässä ja uusien työntekijöiden perehdyttämisessä. Yhteistyöryhmät pitivät tärkeänä ympäristökeskuksen sisäisen viestinnän toimivuutta ja uusien työntekijöiden tutustuttamista yhteistyöryhmiin ja niiden tarpeisiin.

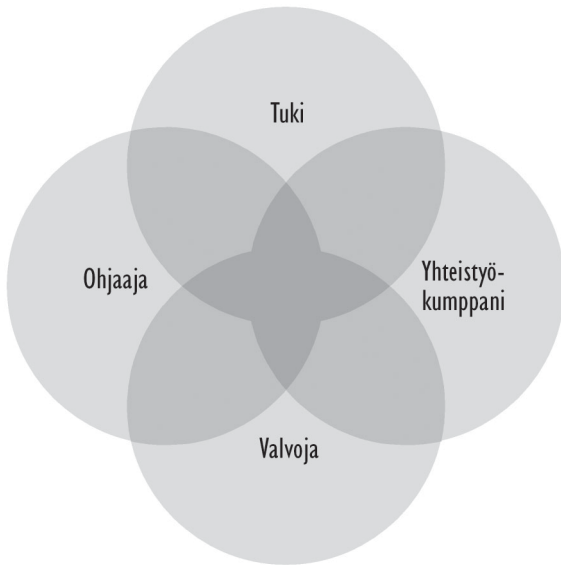
"No se on meidän omakin ongelma, se että tiimityö ei ole asianpuutteissa ehkä riittävän... sama se on että jos on yhteisiä asioita niin välttämättä ei ole aikaa riittävästi niistä neuvotella yhdessä. -- Sitten myöskin pitäis siellä kun on paljon henkilöitä ja uusia henkilöitä niin uudempia henkilöitä opastaa tietämään nämä sidosryhmät ehkä paremmin kun tähän saakka että tämä pitkäaikainen yhteistyö on ollut tiettyjen henkilöiden kanssa, mutta siellä työskentelee hyvin paljon semmosta henkilökuntaa ja määrääikasta ja noin pois päin jotka eivät ehkä ehdi perehtyä sitten sidosryhmien kanssa yhteistyöhön riittävästi." (Virkamies 1.)

"No joo, on siellä varmaan semmosta, että esimerkiksi tieto on mennyt jollekin toiselle ja sitten toinen penää, että missä se on ja sit se on toisen pöydällä. -- ...tietääkö ne aina sit siellä ihan siellä ympäristökeskuksen johdossa mitä siellä on kaikkea tapahtunut siellä kaavavaiheessa. Et siellä myöskin on tullut vähän esille, että saattaa olla tällasta niinkun... tiedonkulkuongelmaa..." (Kunnan virkamies 2.)

Toisaalta ongelmalliseksi koettiin myös tiedon määrän jatkuva kasvu, informaatiohäyky. Ympäristökeskukseksi odotettiin tiedon määrän säätelyä ja oikeaa kohdentamista. Virkamiesten viestintävalmiuksia koskevia ongelmia haastatteluissa ei kuitenkaan mainittu.

4.1.5 Ympäristökeskuksen rooli

Ympäristökeskusta pidettiin asiallisena, suurelle yleisölle vielä tuntemattomana, matalanprofiilin toimijana. Haastatelluille yhteistyöryhmille ympäristökeskus näyttäytyi kuitenkin erilaisissa, jäsentyneemmissä rooleissa: näitä olivat valvoja, ohjaaja, yhteistyökumppani ja tuki. Roolit eivät ole toisensa poissulkevia vaan painottuvat yhteistyön eri osa-alueilla eri tavoin. Ympäristökeskuksen neljä roolikategoriaa on esitetty kuviossa 3.



Kuvio 3. Ympäristökeskuksen roolit alueiden käytössä

Ympäristökeskuksen toiminnassa korostui ohjaajan rooli. Ympäristökeskus siis neuvoi ja konsultoi kuntia alueidenkäyttöön liittyvissä asioissa. Tärkein ympäristökeskuksesta saatava apu kunnille oli juridinen neuvonta. Siihen oltiin sekä Keski-Suomessa että Pohjois-Savossa tyytyväisiä. Ympäristökeskus järjesti myös koulutustilaisuuksia. Ohjaavaan rooliin liittyi toisaalta kuntien opettaminen. Opettaminen nähtiin vanhanaikaiseksi tavaksi ohjata kuntia ylhäältäpäin. Tällainen vuorovaikutus, jossa osalliset ovat opettajan ja oppilaan rooleissa, nähtiin epätasa-arvoiseksi (ks. esim. Ojala & Uutela 1992) ja epätoivottavaksi.

Ympäristökeskus oli myös kaavoitusprosessin valvoja. Se asetti kunnille rajoja, joiden puitteissa niiden tuli suunnitella maankäyttöään. Rajojen asettaminen nähtiin pääosin hyväksi asiaksi, sillä kuntien virkamiehet saattoivat nojautua omissa kannoissaan ympäristökeskukseen silloin, kun heidän piti perustella kantaansa esimerkiksi kunnan päättäjille. Lisäksi katsottiin, että jonkin tahon on valvottava alueidenkäyttöä valtakunnallisesti.

"...tietenkin heillä on sellainen lainsäädännöstä johtuva valvojan rooli ja ei sitä voi olla näissä käytännön töissä havaitsematta." (Kunnan virkamies 1.)

"... jos sanotaan, että kunnat saisi täysin itsenäisesti päättää näistä asioista, niin kyllä mä sanon, että kyllä kymmenen vuoden päästä tää touhu olis mennyt kyllä niin täysin villin lännen hommaksi. Siis meillä olis varmasti viissataa erilaista systeemiä näissä ja aivan eri tavalla näitä asioita hoidettaisi. -- että kyllä hirveen hyvää on, että on kuitenkin joku, joka katsoo kokonaisuutta." (Kunnan virkamies 4.)

"...ympäristökeskus on sopilla tavalla konservatiivinen tässä mielessä. He joutuu olemaan kokoajan siinä paikalla. Liikkeitä tulee ja menee - ...et monia kansanliikkeitä on ollut täälläkin useita, jotka on sitten tullu ja menny ja aikansa elänyt. Ympäristökeskus on se välttämätön, tarpeellinen... joidenkin mielestä vähän konservatiivinen, mutta minusta se on oikeen hyvin toimiva. Viranomainen kuitenkin, joka valvoo lakeja ja meillähän ei sellasia valtuuksia olekaan." (Kansalaisjärjestö 2.)

"Et jossain määrin koetaan Helsingin jatkeeksi ja sitä kautta jopa EU:n." (Kansalaisjärjestö 2.)

Ympäristökeskuksen rooliin kuului myös vaatia kunnilta riittäviä perusteita ja selvityksiä kaavoituksen suunnitteluun. Vaikka ympäristökeskuksella koettiin olevan ohjaajan ja valvojan roolit, eivät haastateltavat kokeneet olevansa ympäristökeskuksen kanssa vastapuolia. Tämä johtui pitkälti maankäyttö- ja rakennuslain mukanaan tuomasta muutoksesta: ympäristökeskuksen rooliin muutoksesta kuntien kaavoja vahvistavasta viranomaisesta kaavoituksen ohjaajaksi. Toisaalta kuntien päättäjät eivät aina hyväksyneet ympäristökeskuksen roolia rajojen asettajana, ja saattoivat virkamiesten mukaan kokea ympäristökeskuksen olevan pikemminkin kehityksen jarru.

Vastapainona ohjaavalle ja valvovalle roolille ympäristökeskus oli myös yhteistyökumppani ja tuki. Yhteistyökumppanin rooli korostui erityisesti suhteessa muihin viranomaistahoihin. Yhteistyössä oli löydetty yhteisiä tavoitteita ja näkemys siitä, että vain toimimalla yhdessä tavoitteet on mahdollista saavuttaa.

Kuntien virkamiehille ympäristökeskus oli myös tukena ja yhteistyökumppanina. Ensiksi kunnille annettu tuki oli ammatillista, kaavoitukseen liittyvän tiedon jakamista. Toiseksi kunnan virkamies saattoi käyttää ympäristökeskuksen nimeä ja valta-asemaa apuna virkamiehen näkemyksen perustelemissa kunnan päättäjille. Kolmanneksi erityisesti pienissä kunnissa kaavoittaja saattoi ammatissaan olla hyvinkin yksinäinen, jolloin keskustelukumppanin puuttuessa tasa-arvoista kumppania kaivattiin ympäristökeskuksesta. Kunnissa koettiin, että ympäristökeskuksessa oli virkamiehiä, jotka "puhuivat samaa kieltä".

"...kaavoittajana nään, että se toimii semmosena taustatukena sitten alueella, kun haluaa saada oikeanlaisia maankäytön ratkaisuja aikaiseksi ja luottamushenkilöillekin poliittiseen päätöksentekoon, niin kun haluaa selvittää mahdollisimman perinpohjaisesti sen, että mitä... miten joku asia tulee suunnitella ja miten siinä huomioidaan kaikki eri puolet, niin siinä se ympäristökeskuksen tuki on hyvin tärkeä..." (Kunnan virkamies 3.)

"Mutta enempi minä ainakin itse koen, että sieltä hakee tasa-arvoista keskustelukumppania. Et se on se, mitä minä haen sieltä." (Kunnan virkamies 3.)

Lisäksi koko ympäristöhallinnon rooliksi ymmärrettiin hallinto- ja suunnittelukulttuurin muuttaminen ja uudistaminen. Lainsäädännön muutoksen odotettiin tulevan näkyväksi juuri ympäristöhallinnon toiminnan kautta. Tällä tarkoitettiin ympäristöhallinnon pyrkimystä korostaa vuorovaikutteisuutta alueidenkäytössä — ei vain virkamiesten kesken vaan myös suhteessa kansalaisiin. Yhteistyön haasteeksi koettiin toimijoiden roolien kehittäminen. Kommunikatiivinen toiminta, osallisten kuunteleminen ja eri näkökulmien pohtiminen avoimesti ja tasapuolisesti, oli vaativaa.

"Ja mä oon ymmärtänyt niin, että vuosien saatossa ympäristökeskuksen rooliin, ehkä ympäristöministeriön taholta tavoitteisiin on kuulunut se, että teidän tehtävänä on kirjoittaa auki se, mitä tää uus lainsäädäntö tarkoittaa ja mitä sen sisältöihin käytännön työssä kuuluu hyvässä virastohallinnossa ja hyvässä suunnittelussa." (Virkamies 2.)

Roolit vaihtelivat tilanteen, asiayhteyden ja vuorovaikutuksen osapuolten mukaan. Joissain tilanteissa korostui valvojan rooli, joissain yhteistyökumppanin ominaisuus. Roolit selittivät myös tyytyväisyyttä tai tyytymättömyyttä yhteistyöhön (ks. Helkama ym. 1998). Kun yhteistyön koetaan perustuvan tasa-arvoiseen kumppanuuteen, ollaan siihen tyytyväisempiä kuin pelkkään valvontaan tai ohjaukseen liittyvään suhteeseen.

Edellä kuvattuja rooleja voidaan verrata Sairisen ym. (1999, 263—277) malliin ympäristöhallinnon tulevaisuuskuvista. Mallin mukaan vaihtoehtoisia rooleja, jotka ovat tunnistettavissa myös haastatteluaineistosta ovat EU-santarmi, Konsultti ja Empaattinen vaikuttaja. Näistä rooleista ehkä parhaiten tätä päivää kuvaa EU-santarmi. Tällä tarkoitetaan vahvaa byrokraattista hallintokoneistoa, joka edellyttää tiukkaa (erityisesti EU:n asettamien) normien kansallista toimeenpanoa. Myös tämä tutkimus vahvisti näkemystä lain valvojan roolista.

Konsultti tarkoittaa Sairisen ym. (emt.) mukaan ympäristöhallintoa, joka toimii ohjaajana ja neuvojana, ympäristöjärjestelmien ja -indikaattoreiden kehittäjänä sekä maan ekokilpailukyvyyn edistäjänä. Tällöin toiminnassa korostuu markkinaorientoitunut konsultointi ja taloudellinen ohjaus. Toisaalta myös kumppanuus ja positiivisen vuorovaikutuksen ylläpito yleistyvät, sillä pahenevien ympäristöongelmien hoidossa on pakko integroida ympäristönsuojelullinen näkökulma eri hallinnon aloille ja markkinoille. Tämän tutkimuksen mukaan ympäristökeskuksilla oli jo kuvauksen tyyppisiä konsultin piirteitä. Osittain tämä saattaa johtua kuntien heikosta taloudellisesta tilasta, jolloin apua maankäyttöön liittyviin asioihin haetaan valtionhallinnosta, ei kalliilta yksityisiltä koulutus- tai konsultointimarkkinoilta.

Empaattinen vaikuttaja on Sairisen ym. (emt.) mukaan tulevaisuudessa kaivumpana nykyhetkestä kuin edellä mainitut roolit. Se on ympäristöhallinnon ideaalitila, jossa korostuvat yhteiskunnallinen vahvuus, neuvottelevuus, monialaisuus ja muiden yhteiskuntasektoreiden tuntemus. Tässä tutkimuksessa ympäristökeskuksen roolit tuki ja yhteistyökumppani voidaan tulkita kuuluvan tähän kategoriaan. Roolit kuuluvat uuteen hallintokulttuuriin, jossa luottamus, osallistuminen ja tavoitteellinen neuvottelu ohjaavat toimintaa.

4.2 Vuorovaikutus viranomaisneuvotteluissa ja kehittämiskeskusteluissa

4.2.1 Viranomaisneuvottelut vuorovaikutustilanteina

Viranomaisneuvottelut nähtiin usein tärkeimmäksi yhteistyömuodoksi ja päätöksenteon perustaksi. Haastateltavien mukaan viranomaisneuvotteluilla voitiin ehkäistä virheellisiä menettelytapoja sekä vääriä laintulkintoja. Niillä oli myös demokraatisoiva vaikutus maankäytön suunnitteluun.

"Se että sellasia väärinkäytöksiä ei tapahdu, sen voi estää sillä tavalla, että tekee tiimityötä, jota nämä viranomaisneuvottelut esimerkiksi voi parhaimmillaan olla. Siellä asiat on pöydässä. Sit on lakimies katsomassa, että ihmisten oikeuksia ei heikennetä tai muuta vastaavaa. Ja ihmiset saa sanoa ja joku koko ajan valvoo että se prosessi menee oikein eteenpäin. Tuntuu siltä, että ihan sellasia kestäviä ratkaisuja pystytään tällä tavalla saamaan, et ei nyt EU:n tuomioistuimeen ensimmäisenä näiden meidän kaavojen kanssa tarvitse täältä mennä." (Virkamies 2.)

Kuntien virkamiesten näkökulmasta viranomaisneuvotteluissa tehtiin käytännön työtä eli keskusteltiin kunnan kaavahankkeista. Viranomaisneuvottelut toimivat myös tiedotustilaisuuksina ja mahdollisuutena jakaa uutta tietoa yhteistyöryhmille. Niiden yksi tehtävä oli osallisten informoiminen.

"No, joo kyllä tuota yleensä noissa palavereissa osanottajat on tekemisissä omien töitensä kanssa ja myös saavat uutta tietoa oman työtehtävänsä kautta ja kyllä siellä sitten on kurssitettu väkeä ja muuta tämmöstä, että kyllä siellä tulee uutta tietoa aina käyttöön. Kyllä mekin aina mielellään itekin tuodaan jotain uutta tietoa siellä esille. Se on varmaan ihan hyöä tiedonvälitystilaisuus tuommonen." (Virkamies 5.)

Viranomaisneuvotteluja kuvattiin lakisääteisiksi ja kaavamaisiksi. Neuvotteluihin kutsuminen, materiaalin toimittaminen, kokouskäytännöt ja niin edelleen määrittivät vuorovaikutusta. Myös ajankäytöllä, kuinka paljon neuvotteluun oli varattu aikaa tai sille, pitkö jonkun osallistujan poistua kesken neuvottelun, oli vaikutus neuvottelujen kulkuun. Tiivis aikataulu tai osallisten puuttuminen ei luonnollisesti antanut mahdollisuutta kommunikatiiviseen vuorovaikutukseen. Keskustelu eteni asialistan mukaan valitun puheenjohtajan johdolla. Neuvottelun pohjalta sihteeri kirjoitti muistion. Rutiininomaisuus tuli havainnointien perusteella esiin yleisenä vaisuna ilmapiirinä, jonkun osallistujan vaipumisena lähes uneen tai papereihin piirtelynä.

Toisaalta viranomaisneuvottelut olivat sosiaalisia tilaisuuksia, joissa tavattiin tutuksi tulleita yhteistyökumppaneita. Viranomaisneuvotteluille ja kehittämiskeskusteluille oli siis tyyppillistä sosiaalisten suhteiden luominen ja ylläpito. Neuvotteluihin osallistuvien henkilöitä sinuteltiin ja kutsuttiin etunimellä. Tämä loi neuvotteluihin tuttavallisen ilmapiirin. Lisäksi neuvotteluissa oli aina tarjolla kahvit ja pullat. Niitä nauttiessa, ennen päivän asiaan keskittymistä, keskusteltiin ajankohtaisista asioista ja vitsailtiin. Ympäristökeskusten virkamiehiä luonnehdittiin helposti lähestyttäväksi ja "hyviksi tyypeiksi". Hyvät henkilökohtaiset suhteet mahdollistivat avoimen vuorovaikutuksen ja loivat luottamuksellisen ilmapiirin. Sosiaalisten suhteiden ylläpito vaikutti myös osallistujien asettumiseen erimielisyyksiin yläpuolelle. Asiat otettiin asioina.

"Että yleensä viranomaispalaverit on usein ympäristökeskuksessa ja kahvillahan ne on aloitettu. Se on semmonen kiva alottamismuoto." (Virkamies 5.)

"No mun mielestä se on aika... nyt kun se jollakin lailla mun mielestä ympäristökeskuksen kanssa toimiminen on kuitenkin aika rentoa. Niin mun mielestä siellä on aika, ihan, niin huumoriakin kokouksissa ja mun mielestä ilmapiiri on sillai, että ei nyt tuu ympäristökeskuksen ja kuntien välillä hirveitä kiistoja kokouksissa." (Kunnan virkamies 2.)

"Luottamuksellisia keskusteluja ne aina ovat." (Kunnan virkamies 1.)

"Kyllä se sen verran tuota on jo pitkään aika tuttua porukkaa, et ei siinä oo oikeen sillä tapaa oo osannut ajatella, että olis näin virallista tämä ollut. Et se on... Onhan siellä aina tietty uuttakin porukkaa, että joskus jopa esittelykierron käydään, mutta tuota enimmäkseen se on hyvin tuommosta... ennen tunnettua porukkaa, että siinä mielessä on ihan kiva käydä siellä tavallaan, et ei se tuota ei siellä niin kovin virallista ole ollut." (Virkamies 3.)

Matalan hierarkian, joka oli usein seurausta toimivista henkilökohtaisista suhteista, koettiin helpottavan yhteistyötä. Kun ympäristökeskuksen virkamieheen oli helppo ottaa yhteyttä, hänet tavoitti kohtuullisen nopeasti ja kun vuorovaikutus välitöntä, yhteistyö koettiin hyväksi.

Vaikka haastateltavat kommunikoidessaan ympäristökeskuksen kanssa eivät kokeneet hierarkkista arvoasetelmaa, oli ympäristökeskuksella kuitenkin valtaa suhteessa kuntiin. Esimerkiksi ympäristökeskusta luonnehdittiin lainvalvojaksi. Tämä tuli ilmi muun muassa viranomaisten mahdollisuudessa valittaa kuntien päätöksistä tuomioistuimeen. Erään haastateltavan kokemuksen mukaan kuntia olikin neuvotteluissa "uhattu" oikeudella.

Viranomaisneuvottelujen vuorovaikutus muodostui pitkälti osallistujien roolien kautta. Nämä perustuvat muun muassa ammattiin, asiantuntijuuteen, taustaorganisaatioon sekä asemaan omassa organisaatiossa. Viranomaisneuvotteluissa osallistujat esiintyivät erityisesti asiantuntijaroolissa.

*"...oman, oman tuota alansa asiantuntijana sitten paikalla ja tuota onhan niissä tietysti jonkun näköinen sellanen, että sellanen, että niissä ikään kuin kuuluu sitä asiantunte-
musta sitten jollakin tavalla siinä kokouksessa sitten taas esittää, tai sillä tavalla, että vai-
kuttaa asiantuntevalta. -- Et se kuuluu siihen, että se on tietysti ikään kuin moka tuommo-
sessa kokouksessa jos ikään kuin osoittautuu, ettei oo niinkun oman alansa asiantuntija."
(Virkamies 6.)*

Viranomaisneuvottelut mahdollistivat avoimen mielipiteiden ja näkemysten vaihdon eli niissä voitiin kommentoida tehtyjä kaavoja ja keskustella aiheesta. Yhteistyöryhmien kesken oli erilaisia tavoitteita, joita neuvottelussa sovitettiin yhteen. Tavoitteiden ristiriitaisuutta ei pidetty ongelmana, vaan viranomaisneuvottelujen tarkoitus nähtiin olevan siinä, kuinka erilaiset tavoitteet saataisiin sovitettua maankäytön ratkaisuihin mahdollisimman hyvin.

*"Kyllä se... ongelmia aina on ja kuuluu olla, koska se on ilman muuta... erilaiset intres-
sit on näillä osapuolilla. Ihan selvä juttuhan se on. Että mutta sehän siinä mun mielestä on
se tavotekin, että tavoitteet tuopi ite kukin esille ja sitten se vaan pittää löytää se yhteinen
hyväksyttävissä oleva ratkasu." (Virkamies 3.)*

*"Luulen, että siellä on edustettuna sellaiset tahot, jotka voivat kertoa niitä taustoja,
minkä takia ratkasu ei välttämättä ole siinä vaiheessa tai esitys ole välttämättä siinä vai-
heessa oikeastaan kenenkään mielestä paras mahdollinen, koska näitä vaikuttavia tahoja voi
olla niin monia ja silloin kun ne avoimesti kerrotaan, niin silloin tiedetään miten ratkaisua
olisi paras lähestyä. Ja miten ratkaisun avaimet löytyisi. Kyl mä uskon, että pääsääntöisesti
ne on avoimia ja näin ainakin mä oletan ja sillä tavallahan se niin kun kestävämpi ratkasu
aina syntyy." (Virkamies 1.)*

Keskustelu oli havainnointien perusteella välillä kriittistä ja sävyiltään tiukkaakin. Haastateltujen mukaan ympäristökeskuksen vaatimuksista tai näkemys-eroista johtuen neuvotteluun osallistujien tunteet olivat joskus kuumenneet. Varsinaisia konfliktitilanteita oli kuitenkin ollut harvoin. Kriittisissä asioissa yhteisymmärrykseen pääseminen oli vaatinut useiden neuvottelujen käymistä. Keskustelussa oli kuitenkin pysytty asiassa ja lopulta löydetty yhteinen näkökulma tai kompromissiratkaisu.

*"Kunnanvaltuusto ja poliittiset päättäjät on päättänyt mitoituksen tiettyyn ja sitten
ympäristökeskuksella on ihan toinen näkemys ja sitten kun sitä hiotaan, niin saattaa olla
monta neuvottelua ennen kuin päästään sitten sopuun." (Kunnan virkamies 2.)*

"Mutta tuota, että toki näitäkin tilanteita sitten on, että se on, se on lähinnä saattaa olla joku kunnan puolelta tai sitten kaavan tekevän konsultin puolelta sitten, hermostua jostakin asiasta. Mikä siinä ilmapiirissä sitten vähän näkyy, että joitain vaatimuksia sitten ikään kuin ihmetellään eikä pidetä asianmukaisina ainakaan sitten heti kun se siinä uutena tulee yhtäkkiä, niin... -- mutta kuten tossa jo aikasemmin sanoin, niin kyllä se linja on selvästi se, että niitä asioita hoidetaan ja tuota puhutaan asioista eikä sitten tuota, jos on asioista erimielisyyttä ja muuta, niin ei se sitten yleisesti aiheuta tämmöstä konfliktia." (Virkamies 6.)

Osa yhteistyöryhmien edustajista oli kuitenkin sitä mieltä, että keskustelu jäi usein pinnalliseksi ja sitä käytiin yleisellä tasolla. Tällöin vuorovaikutus oli yksisuuntaista ohjausta tai neuvontaa.

"Mutta tuota ei niissä ikään kuin varsinaisesta asiasta usein niin kauheen pitkiin keskusteluihin sitten kyllä että kun se tosiaan ihmiset on niitten omien asiantuntijaroolien takana siinä sitten, niin siinä ikään kuin asia esitetään ja sitten ikään kuin tämmönen varsinainen syvällinen keskustelu ja niistä niin tuota se on kyllä erittäin harvinaista, että se on tosiaan tyypillisesti niin, että kaava esitellään ja sitten asiantuntijat sanoo niitä omia asiantuntijakommenttejaan." (Virkamies 6.)

Ja vaikka vuorovaikutteinen virkamieskulttuuri oli jo hiljalleen alkanut näkyä ympäristökeskuksen toiminnassa, oli edelleen havaittavissa pyrkimys opettaa kuntia. Tämä saattoi ärsyttää kuntien virkamiehiä. Tästä huolimatta viranomaisneuvottelut olivat oppimistilanteita. Pitkään jatkunut, tiivis yhteistyö mahdollisti jatkuvan oppimisen ja eri tahojen näkemysten paremman ymmärtämisen. Lisäksi eri alojen asiantuntijoiden yhteistyöllä nähtiin olevan tärkeä rooli hyvien ratkaisujen löytämisessä.

"...koska eri tahot pystyy tuomaan oman näkökulman, sellaisia uusia näkökulmia, joita toinen ei ollut välttämättä ajatellut niin sillä tavalla se parantaa niitä ratkaisuja, joskus merkittävälläkin tavalla." (Virkamies 1.)

"Ja sitten taas tässä uudessa virkamieskunnassa on enempiäkin sitä keskustelevaa ja vuorovaikutteista roolia. Mutta kyllä sieltä helposti, semmonen, mikä minä oon huomannut, minua ei ärsytä, mutta joitakin henkilöitä ärsyttää niissä viranomaisneuvotteluissa, jos ympäristökeskuksesta liikaa ruvetaan niinkun opettamaan, että voisitte tehdä niin, ja muistakaapas sitten näin... Niin se saattaa ärsyttää joitakin." (Kunnan virkamies 3.)

Viranomaisneuvottelut koettiin tärkeiksi keskustelutilanteiksi myös kunnan sisäisten suhteiden kannalta. Eräs haastateltava oli huomannut niiden olevan tilaisuus käydä läpi kunnassa vallitsevia mielipiteitä ja näkemyksiä yhteisistä asioista. Samalla saattoivat väärät luulot toisten mielipiteistä korjaantua.

Yhteistyöryhmien edustajat kokivat, että yhteys ongelmana viranomaisneuvottelujen käymisessä oli resurssien vähyys, kuten ajan puute. Viranomaistahot eivät ehtineet osallistua kaikkiin viranomaisneuvotteluihin, jolloin toivottiin, että ympäristökeskuksissa pohdittaisiin tarkemmin, keitä neuvotteluihin kutsutaan.

"Ja jo meidän täällä organisaatiossa on alettu puhumaan, että onko meidän pakko olla joka ikisessä viranomaisneuvottelussa ja onko meidän pakko olla joka paikassa puhumassa näitten asioiden puolesta, kun me voitais hoitaa asia yhdellä lausunnolla." (Virkamies 2.)

Myös kuntien resurssit tehdä vaadittuja selvityksiä koettiin viranomaisten mielestä joskus ongelmallisiksi. Pohjamateriaaleissa oli joskus puutteita tai niitä ei oltu saatu lainkaan neuvotteluun mentäessä. Vastaavasti ympäristökeskuksella oli ollut vaikeuksia perehtyä pohjamateriaaliin tai kaavoihin kunnolla ennen viranomaisneuvottelua.

"Ja sitten se, että ympäristökeskus ei oo ehtinyt tarkistaa niitä, niin niillä on liikaa töitä, että vaikka kokous on varattu, niin ne ei oo ehtinyt paneutua siihen kaavaan ja tuota samaten semmonen aikaongelma. Kyllä se on niinkun se, että ei oo ehditty paneutua riittävästi siihen kaavaan." (Kunnan virkamies 2.)

Kuntien puolesta koettiin ongelmalliseksi myös se, että kuntien luottamushenkilöt eivät olleet mukana viranomaisneuvotteluissa. Näin he jäivät paitsi sellaisesta hyödyllisestä informaatiosta, joka vaikutti kaavoituksen ratkaisuihin.

"Se, mikä on ongelma siis viranomaisneuvotteluissa on mun mielestä se, että kunnasta ei lähde luottamushenkilöt sinne. Niin tuota ne ei välttämättä... luottamushenkilöt tiedä sitten, mitä siellä on päätetty ja minkälaista se on se viranomaisneuvottelun hoitaminen." (Kunnan virkamies 2.)

Viranomaisneuvotteluissa koettiin ongelmaksi myös kunnan sisäiset ristiriidat. Kun kunnan esiintyminen yhdessä rintamassa oli vaikeaa, hankaloitti se kunnan ja ympäristökeskuksen välistä vuorovaikutusta.

Osa haastateltavista ei nähnyt ongelmia viranomaisneuvottelujen vuorovaikutuksessa tai niiden nimeäminen oli vaikeaa. Tämä saattoi johtua siitä, että sana vuorovaikutus oli vieras ja vain harvoin käytetty käsite.

4.2.2 Kehittämiskeskustelut vuorovaikutustilanteina

Kehittämiskeskustelut ovat lakisääteisiä kerran vuodessa kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen kanssa käytäviä keskusteluja. Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskuksissa niihin osallistui ympäristökeskuksen virkamiehiä, heidän mukanaan usein myös johtaja. Kunnasta mukana oli johto, maankäytön ja rakentamisen asiantuntijoita sekä luottamusmiehiä. Joskus kehittämiskeskusteluihin oli osallistunut myös muita viranomaistahoja.

Kehittämiskeskusteluissa keskustelua käytiin yleisemmällä tasolla kuin viranomaisneuvotteluissa. Niissä pääpaino oli kunnan kaavoitustilanteen esittelyssä ympäristökeskukselle. Usein kehittämiskeskustelujen näkökulmana oli katsaus tulevaisuuteen, kunnan lähitulevaisuuden kaavoitushankkeisiin. Kehittämiskeskustelun perusajatuksena nähtiin vuorovaikutuksen lisääminen eri toimijoiden välille. Saman pöydän ääressä, usean tahon yhteisessä keskustelussa pyrittiin yhteistyön ja toiminnan kehittämiseen. Tavoitteena oli ollut ympäristökeskuksen ohjaamisen ja neuvomisen sijaan entistä keskustelevampi, vuorovaikutteinen kehittämiskeskustelu.

"No nehän on aika yleisluontoisia tilaisuuksia sillä tavalla, että kunnan puolelta katsottuna se tämmönen... kerrotaan mitä, mitä niin, mitenkä tämä maankäyttö- ja rakennuslaki on lähtenyt käyntiin ja mitä vaikeuksia siinä on ja mitä oikeestaan odotuksia on. Sillä tavalla vähänkin kerrotaan ympäristökeskukseen päin meidän kunnan osalta, mitä täällä on tullut semmosia kynnyksymykyksiä tai vastaavia vastaan." (Kunnan virkamies 4.)

"Eli siinä, että siinä kehittämiskeskustelussa sen rooli olisi rakentaa sitä vuorovaikutusta näitten eri toimijoiden välillä sekä siellä heidän yksikössään ympäristökeskuksen sisällä että meillä kaupungin sisällä. Se on ehkä se merkittävin ero. Eli siellähän pitäisi puhua näitten eri asioiden yhteensovittamisesta ja semmosesta, siitä yhteistyöstä laajemmin ja sen kehittämisestä." (Kunnan virkamies 3.)

Ensisijassa kehittämiskeskustelut olivat kuitenkin tiedotustilanteita. Kehittämiskeskusteluissa ympäristökeskus oli kunnan vieraana ja kuulijana. Kunta kertoi ajankohtaisista alueiden käyttöön liittyvistä asioistaan. Puheenjohtajana toimi yleensä kunnanjohtaja tai muu kunnan viranomaisena. Kehittämiskeskusteluissa myös ympäristökeskuksella oli tiedottajan rooli. Kehittämiskeskusteluissa kerrottiin muun muassa mitä hankkeita ympäristöhallinnossa oli käynnistetty ja miten ne olivat edenneet.

"...kehittämiskeskusteluissa viranomaisilla on enemmän kuuntelijan rooli kuitenkin eli kunta kertoo mitä tehdään ja mitä on seuraavan vuoden ajatuksina olemassa..." (Kunnan virkamies 1.)

Ympäristökeskus kertoi kunnalle myös muista kunnista saatuja kokemuksia eli antoi kunnalle vinkkejä siitä, kuinka kannattaa tai ei kannata toimia. Kuntien virkamiesten mielestä ympäristökeskus antoi kehittämiskeskusteluissa palautetta kuntien ratkaisuksista siinä määrin, kuin tilanne sen mahdollisti.

"...he sitten kertoo esimerkkejä muista kaupungeista ja kunnista, missä... miten siellä on ratkaistu näitä ongelmia tai kertovat varoittavia esimerkkejä, miten ei kannata tehdä, missä jossakin on tehty ja miten on mennyt pieleen, että silleen hirveen hyvin on. On tuota toiminut se neuvonanto." (Kunnan virkamies 3.)

"...yleensä ne tuo esille siellä kehittämiskeskustelussa semmoset asiat, mitkä niinkun vaivaa useeta kuntaa." (Kunnan virkamies 2.)

"Kyllä ne antaa arvioinsa ja esimerkiks kehuu tai moittii tai sanoo, että mihin pitäis nyt kiinnittää huomiota..." (Kunnan virkamies 2.)

Osa kuntien virkamiehistä oli sitä mieltä, että kunnan piti osata pyytää kommentteja ja neuvoja, ennen kuin niitä sai ympäristökeskukselta. Myös havainnointit osoittivat, että varsinaista keskustelua kunnan ja ympäristökeskuksen välillä ei aina käyty. Usein kommunikointi muodostui kunkin osallistujan esitelmästä, johon saatettiin antaa kommentti tai esittää kysymys. Syvällisempi keskustelu, muun muassa toiminnan arvoista, oli vähäistä.

"Se tilaisuus sinänsä saattaa olla voi olla vaikea tälläsen äkkinäisen palautteen antamiseen. Siellä kuullaan että mitä on vireillä ja mitkä on tavoitteet ja sitten pitäis pystyä välittömästi kommentoimaan sitä." (Kunnan virkamies 1.)

"Ei kauheesti... kauheesti. Kyl ne niinkun jokaisen kunnan kanssa asioi niinkun aika pitkälti minun ymmärtääkseni erikseen. Ei ne sillä, että jos ne jotain jossain kunnassa on, että ne levittää sen kaikille. Tietysti tulee kaiken maailman raporttia ja julkaisua ja muuta, mut että ei esmes, kun he käy näitä kehittämiskeskusteluja kunnissa, niin ei sieltä tule sillä tavalla terveisiä, että siellä on näin ja niin ja noin. Ei oo sen tyyppistä." (Kunnan virkamies 4.)

Joskus ympäristökeskuksen toivottiin ilmaisevan suuremmin mielipiteensä käsiteltävistä asioista. Tätä toivetta ympäristökeskuksen kannattaa kuitenkin pohdita, sillä riippuu kunnasta, kuinka paljon suoraa palautetta halutaan tai siedetään. Ympäristökeskuksen virkamiehiltä vaaditaan herkkyyttä aistia kunnassa vallitsevaa ilmapiiriä.

"...joskus toivoisi niinkun että ehkä lii... että ympäristökeskuksen ei minusta tarvii liikaa yrittää puhua sievästi asioista, että niistä voi ihan, ihan ronskisti kertoa ongelmista ja niitä kantoja, että ehkä joskus tuntuu, että saatetaan olla vähän liiankin kohteliaita, että sillä tavalla minusta on parempi, jos sanotaan suoraan, että teidän kaupungissa on tuommonen ongelma nyt ihan selkeesti ja oottako aatellut, että miten sitä vois korjata..." (Kunnan virkamies 3.)

Kuntien virkamiehet kokivat kuitenkin, että ympäristökeskus oli kiinnostunut heidän kuntansa asioista. Ympäristökeskuksen virkamiehet kyselivät kunnilta kehittämiskeskustelujen yhteydessä heitä kiinnostavia yksityiskohtia kunnan tilanteesta.

Kehittämiskeskustelut koettiin joskus turhauttaviksi, muodollisiksi ja rutinoituneiksi kahvitilaisuuksiksi, joista kunnan kaavoittajalle ei ollut erityisemmin hyötyä. Kehittämiskeskusteluissa olikin vielä kehitettävää. Kunnissa ajateltiin, että pienten kuntien kehittämiskeskustelut kerran vuodessa olivat turhan raskaita ympäristökeskuksen toteuttaa. Käsiteltäviä asioita ei riittänyt joka vuodelle ja näin kehittämiskeskustelut eivät olleet aina tarpeellisia. Usean kunnan yhteisiä kehittämiskeskusteluja pidettiin hyvinä.

"...että nämä kehittämiskeskustelut on ollut aika pitkälle semmosia yleisellä tasolla pyöriä: mukava juoda kahvia ja tavata päättäjiä -tilaisuuksia." (Kunnan virkamies 1.)

"Niissä kehittämiskeskusteluissa varmaan olis paljon kehittämistä ihan ympäristökeskuksenkin työskentelyn kannalta. Ne on varsin paljon aikaa vieviä ja tarvitseeko välttämättä kaikissa pienissä kunnissa jossa ei niin hirveästi tapahdu niin joka vuosi sitten käydäkään. -- ...koska kunta tietenkin vielä erikseen käy sitten nämä kaavotusneuvottelut, joista se saa sitten sen konkreettisen hyödyn." (Kunnan virkamies 1.)

Kehittämiskeskusteluissa haluttiin myös lopettaa pikkuasioihin takertuminen. Näin kävi usein juuri pienten kuntien ja ympäristökeskuksen välisissä kehittämiskeskusteluissa. Lisäksi kehittämiskeskusteluihin toivottiin entistä suurempaa osallistujamäärää. Tämä vähentäisi esimerkiksi yksittäisten henkilöiden välisestä kitkasta johtuvaa jännitettä ilmapiirissä, ja siten helpottaisi asioiden eteenpäin viemistä.

"No se nyt on pyritty, että ei mennä niihin pikkujuttuihin, semmosiin riita-asioihin, semmosiin, mitkä on vaikeita yksittäisiä, joitain yhtä tilaa koskevia juttuja, niin ettei niihin mentäisi, vaan pysyttäis semmosella niinkun järkevällä tasolla. Eihän se oo semmoseen tarkoitettu." (Kunnan virkamies 2.)

"Ja se on kuitenkin, me ollaan vaan ihmisiä ja jos ei vaikka henkilötasolla synkkaa jonkun kanssa, se voi sit olla helpompaa, kun ollaan isommassa ryhmässä, niin siitä sitä pystyy ehkä paremmin niitä asioita saamaan eteenpäinkin. Kun saa tukea sitten." (Kunnan virkamies 3.)

Kehittämiskeskusteluissa ympäristökeskus oli kouluttanut kuntia valituista aiheista. Havainnoiduissa kehittämiskeskustelussa teemana olivat juridiset kysymykset. Koulutusta annettiin kuntien virkamiesten lisäksi myös luottamushenkilöille. Tiedon jakamisen ohella tahot tutustuivat toisiinsa. Kunnat pitivät tätä tärkeänä, sillä sen katsottiin lisäävän päättäjien ymmärtämystä ympäristökeskuksen toimintaa kohtaan. Vuorovaikutuksessa tapahtuva oppiminen ja luottamuksen rakentaminen ovat avainasemassa luotaessa kuntien ja ympäristökeskusten välisiä suhteita ja siten edistettäessä yhteisiä tavoitteita.

"Mutta se on siis kunnan luottamushenkilöitten ja sitten ympäristökeskuksen välillä tärkeä, että ne oppii tuntemaan toisiaan." (Kunnan virkamies 2.)

Usean kunnan yhteistä kehittämiskeskustelua pidettiin hyvänä uudistuksena. Ajateltiin, että yhteisessä kehittämiskeskustelussa ei jäisi aikaa epäolennaisiin seikkoihin. Samalla kuultaisiin muiden kuntien kaavoitukseen liittyvistä toimintamalleista ja keskusteltaisiin yhteisistä ongelmatilanteista.

4.3 Yhteistyöryhmien odotukset

Tähän lukuun on koottu haastateltavien esittämiä odotuksia yhteistyön kehittämiseksi. Vaikka monia näistä aiheista on jo käsitelty, haluttiin ne esittää vielä omana, tiiviinä kokonaisuutenaan.

Luvussa 4.3.1 listataan kuntien ja viranomaistahojen haastattelussa esittämiä odotuksia. Näiden jälkeen luvussa 4.3.2 esitetään kansalaisjärjestöjen yhteistyötoiveita. Kansalaisjärjestöjen odotukset ja toiveet on tässä omana kokonaisuutenaan, koska niiden yhteistyö ympäristökeskuksen kanssa poikkeaa ympäristökeskuksen ja kuntien tai muiden viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Ympäristökeskuksen ja kansalaisjärjestöjen välinen yhteistyö on luonteeltaan omaehtoista, ei lain velvoittamaa.

4.3.1 Kuntien ja viranomaistahojen odotukset

1. Hyvä hallinto — rakentava yhteistyö

Päällimmäisenä odotuksena haastatelluilla oli, että yhteistyö säilyisi jatkossakin rakentavana. Ympäristökeskukselta toivottiin hyvän hallinnon ja suunnittelun ylläpitoa ja kehittämistä. Maankäytön suunnittelu nähtiin ketjuksi ministeriöstä kansalaiseen, jonka tärkeä osa oli viranomaisten osaaminen, näkemys ja jaksaminen. Viranomaiset, yhteistyössä, pitivät huolen prosessin toimivuudesta.

2. Resurssit

Rakentavan yhteistyön edellytykseksi nähtiin ympäristökeskuksen resurssien turvaaminen. Haastateltavat kokivat, että nykyisellään ympäristökeskuksella ei aina ollut riittävästi voimavaroja annettujen tehtävien hoitamiseen. Tällöin suhtautuminen oli pikemminkin ymmärtävää ja kannustavaa kuin kriittistä ja syyttävää. Toisaalta tässä yhteydessä esitettiin kriittinen kysymys siitä, onko kaikki, mitä ympäristökeskus tekee, tarpeellista. Voisiko tehtäviä jakaa tai priorisoida paremmin?

"Hyvin tiukka on ympäristökeskuksen viranhaltijoiden aikataulu tänä päivänä, että joko sitten kysymys on liian vähäisistä henkilöresursseista tai sitten liian paljosta tehtävämäärästä, että onko kaikki tehtävää tarpeellista, mitä sitten ympäristökeskus tekee. En tiedä." (Kunnan virkamies 1.)

3. Ulkoinen tiedottaminen, tunnettuus

Koska ympäristökeskuksen arvioitiin olevan vielä suhteellisen tuntematon toimija, siltä odotettiin entistä ahkerampaa yleisölle tiedottamista. Sen ei odotettu käytävän markkinointiviestinnän keinoja julkisuustyössään vaan kertovan asiallisesti omasta toiminnastaan ja hankkeistaan. Paremmalla tunnettuudella koettiin olevan positiivinen vaikutus ympäristökeskuksen maineeseen ja siten toiminnan edellytyksiin kansalaisten kanssa. Ympäristökeskuksen tiedottamiselta odotettiin aktiivisuuden lisäksi myös oikeaa kohdentamista.

"Et jos mä katson, että ensinnäkin ympäristökeskuksen yleistä viestintää talona ulospäin julkisuuteen, joka mun mielestä pitäis nykysen lain hengessä niin pitäis olla sekin avointa ja riittävän monipuolista ja riittävän usein ja siinä on kehittämisen varaa täällä. Että esimerkiksi ympäristökeskus toimii mittavasti luonnonsuojelualueita lunastamalla tai muuten niin kyl niistä vois hivenen enemmän tiedottaa. Siinä on puutteita." (Virkamies 4.)

"...jos ympäristökeskusta ajattelee, niin miksei siinä jonkun näkönen tiedottaminen ehkä niin kun siinä mielessä vois olla, että ihmiset paremmin ymmärtäis mitä sen tota laitoksen luonteen ja sen nykyisen toiminnan laaja-alaisuuden, mutta minusta ei kannata sellasella mainostyyppisellä mennä eikä sille linjalle, että tämmösiin asioihin varsinaisesti käytettäis isoja rahasumia." (Virkamies 6.)

4. Tavoitettavuus

Ympäristökeskusten virkamiesten toivottiin parantavan tavoitettavuuttaan. Esimerkiksi kaikilla virkamiehillä ei ollut käytössään kännykkää, minkä todettiin vaikeuttavan yhteydenpitoa. Myös reagointia yhteydenottopyyntöihin tulee nopeuttaa.

"No, ehkä vois toivoa, että jollakin tavalla he olisivat helpommin tavoitettavissa, että kun joudun ottamaan heihin niin tavattoman usein yhteyttä niin kyllä sieltä on vaikea löytää ihmisiä, sellasta joka antaa vastausta asioihin tai näin pois päin. --Joutuu sitten tunteja ja päiviä odottamaan, että sais sitä kontaktia." (Virkamies 1.)

5. Viranomaisten välinen yhteistyö

Ympäristökeskukselta toivottiin jatkossa lisää keskustelua viranomaisten yhteisistä linjauksista. Toiveena oli, että tieto ja ymmärrys toisten viranomaistahojen sektoreista parantuisi, ja että viranomaiset voisivat jatkossa tukea toistensa kantoja entistä paremmin. Esimerkiksi vuorovaikutteinen kaavoittaminen nähtiin tavoitteeksi, johon jokaisen tahon tuli pyrkiä — myös ympäristökeskuksen. Siltä odotettiin mielipiteen ilmaisemista muille viranomaisille hyvissä ajoin kaavaprosessin aikana, ei vasta viime metreillä.

Kuntienkin mukaan ympäristökeskuksella oli parannettavaa toisten viranomaistahojen kanssa tehtävässä yhteistyössä. Viranomaistahojen välisellä yhteistyöllä oli vaikutuksensa myös kuntien toimintaan.

"Tietysti että se oisi mahdollisimman hyvää ja toimivaa ja sanottaanko sillä tavoin linjassa toistemme kanssa että me pystyttään niin kun antamaan tämmösiä heidän mielipiteitään tukevia kannanottoja ja tietysti vastavuorosesti myös jos he... elikkä se... ainahan se painoarvo nousee sitten sitä mukkaan kun miten siellä pystytään perustelevaan näitä jos kaksi viranomaista on jostakin asiasta sammaa mieltä..." (Virkamies 3.)

"...me tietysti odotetaan et se tulee prosessissa kaikki ne asiat toivon mukaan ilmi, mitä ympäristökeskuksella on sydämellään ettei sitten ehdotusvaiheen lausunnossa ala ilmetä se, että hyvin suuria asioita, että jolloin joka paljastaa sitten sen, että ympäristökeskus vasta todella sitten paneutuu asiaan. Et me nyt tässä nyt oletetaan, että osalliset ja kaavan laatijat pistävät prosessit hyvin vuorovaikutteiseksi. Saavat palautetta prosessin aikana. Tätä me odotamme myös ympäristökeskukselta." (Virkamies 4.)

"Ja sitten ehkä tuo kulttuuriympäristön inventoinnin suhteen ja muun suhteen, niin semmosta määrätietoisempaa otetta sinne liiton suuntaan ympäristökeskukselta toivoisin kyllä tulevaisuudessa. Et heidän yhteisen yhteistyön kehittäminen ois tärkeetä meidän kuntien kannalta, että sitä niinkun kehitettäis." (Kunnan virkamies 3.)

6. Tietotekniset ratkaisut

Vuorovaikutteisuuden edistämiseksi ympäristökeskukselta toivottiin myös tietoteknisten innovaatioiden kehittämistä. Uusi suunnittelukulttuuri oli jo pitkälti tietokoneavusteista, ja sen kehittäminen nähtiin tulevaisuudessa helpottavan ja nopeuttavan työtä muun muassa reaaliaikaisuudellaan. Viestintävälineiden toimivuudella ja käytettävyydellä nähtiin olevan merkitys myös viranomaisten välisen yhteistyön sujuvuuteen.

"... nämä koneet ja kalusteet eli tämä rautapuoli olis jo sillä tasolla ja verkot kunnossa, että mutta sisältöä pitäis kehittää. Sisältötuotantoa niin kun sanotaan. Sitäkin tarvitaan täällä julkishallinnossa. Ja mitä paremmin se toimii niin sitä paremmin suhteekin pyörii... -- ...tämmönen tekninen kaavojen käsittely paikkatietoaineistona ois semmoinen ihanteellinen tulevaisuus, johon ehkä joskus päästään." (Virkamies 7.)

7. Ympäristökeskuksen sisäinen viestintä

Ulkoisen viestinnän ja vuorovaikutteisuuden kehittämisen lisäksi ympäristökeskukselta odotettiin organisaation sisäisen viestinnän kehittämistä. Sen toimivuus tai toimimattomuus koettiin heijastuvan ulkoihin yhteistyösuhteisiin.

Esimerkiksi tiedon kulkua toivottiin tehostettavaksi sekä eri osastojen välillä että esimiesten ja alaisten välillä. Lisäksi toivottiin, että ympäristökeskus tulevaisuudessa perehdyttäisi uudet virkamiehet paremmin tehtäviinsä ja tuntemaan sidosryhmänsä. Toisaalta eräällä haastateltavalla oli ollut myös myönteisiä kokemuksia ympäristökeskuksen virkamiesten keskinäisestä viestinnästä. Esimerkiksi avoin keskustelu ja erilaisten näkemysten sovittaminen yhteen oli ollut esimerkillistä.

"Mutta sitten tietenkin siellä on, ympäristökeskus on niin laaja, eli siellä on niitä osastoja hirveesti ja niitten välillä taas se vuorovaikutus ei oo välttämättä niin tiivistä. Että toivoisi vähän ehkä tiiviimpääkin vuorovaikutusta." (Kunnan virkamies 2.)

"Niin heillä on hirveen hyvä se, että ne saattaa aivan avoimesti sanoa... että arkkitehti saattaa sanoa, että lakimiehellä on eri näkökulma ja näin ja mulla nyt on tää näkökulma siihen... Mutta se on minusta hyvä, että se on avointa. Sitten ne kuitenkin yhdessä kirjoittaa lausunnon ja sitten ne kumpikin seisoo sen lausunnon takana, et sanoo, että kyllä siitä tuli ihan hyvä. Että kyllä myö molemmat... vaikka heillä on eri näkemykset saattaa olla siellä, mutta he on pystynyt sovittamaan ne. Se on tosi tärkeetä." (Kunnan virkamies 3.)

8. Kuntien luottamushenkilöiden ja ympäristökeskuksen suhteet

Kuntien virkamiehet toivoivat, että luottamushenkilöt ja ympäristökeskus löytäisivät entistä useammin yhteisymmärryksen käsiteltävistä asioista. Tähän tavoitteeseen esitettiin päästävän parhaiten siten, että luottamushenkilöt osallistuisivat entistä useammin viranomaisneuvotteluihin ja kehittämiskeskusteluihin.

"Nyt tuolla kehittämiskeskustelussa, niin sinne tulee luottamushenkilöitä ja kunnanjohtoa ja sitten nää kohtaa toisensa, niin se on hirveen hyvä. Ne oppii tuntee toisia naamoiltaan ja tietää niinkun, se konkretisoituu sitten, mikä se ympäristökeskus on ja ne henkilöt siellä. Siinä mielessä se on hyvä." (Kunnan virkamies 2.)

Lisäksi ympäristökeskus voisi tarjota luottamushenkilöille räätälöityä koulutusta. Näin luottamushenkilöt ja ympäristökeskus tulisivat toisilleen tutummiksi ja olemassa olevat negatiiviset ennakoasenteet voisivat lieventyä. Vastaavasti ympäristökeskuksen toivottiin ymmärtävän paremmin kuntien reaaliaikailmaa. Jotta ympäristökeskuksen virkamiehillä voisi olla parempi käsitys kuntien käytännön realiteeteista, esitettiin ratkaisuksi työkiertoa. Tällöin ympäristökeskuksen virkamies menisi sovituksi ajaksi töihin kuntaan ja kunnan virkamies voisi tulla ympäristökeskukseen. Tämä mahdollistaisi entistä paremman ymmärryksen toisen tahon työstä ja näkökulmasta.

9. Neuvottelupäivät ja koulutus

Kunnat odottivat ympäristökeskuksen järjestävän neuvottelupäiviä jatkossakin. Koulutukselta odotettiin kuitenkin entistä tarkempaa kohdentamista ja oikea-aikaisuutta. Tärkeää oli myös saada koulutusta omassa maakunnassa.

"Ja niinkun, mä näkisin esimerkiksi nyt että kunnansihteerit pitäis joka kunnassa ne, jotka hoitaa kunnansihteerin hommaa, niin ne pitäis kouluttaa, että ne osaa tehdä siis muotoasiat, julkipanot ja valitusosoitukset ja kaavan loppukäsittelyt niin ne pitäis niinkun niitten opetella. Että ne pitäisi ohjata, koska ne on retuperällä. Niissä tulee virheitä."
(Kunnan virkamies 2.)

"Koulutus olis yksi semmoinen, että enempi saada sitä niinkun reaaliaikaiseksi. Se tulee vähän myöhäjunassa. No esmes tuohon vesihuoltoon liittyviä asioita nyt tässä, niin kyllä me on tässä muualta sitä tietoa jouduttu hakemaan. Ei joudu ne, niinkun nytkin tarvittiin, tarvittiin näitä tiettyjä... vesihuollon puolella tuli tämmönen poikkeusolojen suunnitelman teko. Niin se piti olla, oliko se tammikuun vai helmikuun loppua, niin me... Yhtään koulutusta ei ympäristökeskuksella ollut, että me ei saatu mitään sieltä niinkun apuja." (Kunnan virkamies 4.)

"Ja sitten se, että he on aika hyvin kyllä kyselleet sitä koulutustarpeita, niin olis mukava, että niitä järjestettäis sitten meille kunnille. Ei kaikkea tarviis aina lähteä Helsinkiin opiskelemaan, kun se on aika iso kustannus ja prosessi lähteä täältä sinne."
(Kunnan virkamies 3.)

Ympäristökeskusten lakiin liittyvään konsultointiin ja koulutukseen oltiin erittäin tyytyväisiä ja sitä pidettiin tärkeänä myös tulevaisuuden yhteistyössä.

4.3.2 Kansalaisjärjestöjen odotukset

1. Yhteistyön suunnittelu

Kansalaisjärjestöissä toivottiin, että tulevien hankkeiden suunnittelua varten järjestettäisiin yhteisiä tapaamisia. Tapaamisissa voitaisiin kertoa enemmän osapuolten toiminnasta, pohtia roolijakoja ja suunnitella yhteistä toimintaa.

2. Asiantuntijuuden hyödyntäminen

Ympäristökeskuksia kannustettiin käyttämään järjestöjen asiantuntemusta, kuten laji- tai maastotuntemusta, hyväkseen.

"...tääl on hirveesti jotain lintuihmisiä taikka kasvi-ihmisiä että niin kun hyödyntää sitten sitä asiantuntijuutta, mutta tota et varmaan niinkun vieläkin enemmän."

(Kansalaisjärjestö 3.)

Toisaalta järjestöt kokivat, että ympäristökeskuksissa oli paljon sellaista asiantuntijuutta, jota he itse voisivat käyttää aktiivisemmin hyödykseen. Vaikka yhteistyötä oli tehty, ja uusille hankkeille oli tilausta, odotettiin kuitenkin, että sekä kansalaisjärjestöt että ympäristökeskukset säilyttäisivät itsenäisyytensä ja identiteettinsä. Vaikka osa kansalaisjärjestöjen jäsenistä kannatti haastateltavien mukaan järjestöjen linjaa, eivät ne aina pitäneet ympäristökeskuksen linjasta, ja päinvastoin. Näin kansalaisille haluttiin antaa mahdollisuus valita se taho, jonka toimintaa he haluavat tukea. Kansalaisjärjestöille jäisi myös mahdollisuus esittää ympäristökeskuksen vastaisia kannanottoja.

"Kyllä meidän pitää tietyllä tavalla pitää itsemme molemmin puolin niin kun oma identiteettiämme yllä, että siitä on pelkkää hyötyä." (Kansalaisjärjestö 2.)

3. Rahoitus ja toiminnan tukeminen

Ympäristökeskukselta toivottiin kansalaisjärjestöjen toiminnan ja uusien yhteisten hankkeiden rahoitusta sekä apua esimerkiksi EU-rahoituksen hakemiseen. Toisaalta järjestöissä ymmärrettiin, että myös ympäristökeskusten voimavarat niiden tukemiseen olivat rajalliset. Lisäksi eräs kansalaisjärjestön edustaja katsoi että mitä enemmän ympäristökeskuksilla itsellään olisi resursseja toimia ympäristön hyväksi, sitä tarpeettomammaksi se tekisi kansalaisjärjestöt.

"...me toivotaan, että sillä olis entistä... nykyistä parammin resursseja, koska sehän on tiukoilla. Se on selvä ja... mitä paremmin siellä on resursseja sitä tarpeettomammaksi me käydään eli me voidaan puuttua sitten joihinkin muihin asioihin." (Kansalaisjärjestö 2.)

4.4 Yhteenveto

Haastatelluille alueellinen ympäristökeskus oli tuttu ja vakiintunut yhteistyökumppani. Yhteistyön tekeminen tunnustettiin tärkeäksi ja hyväksi keinoksi löytää kestäviä alueidenkäytön ratkaisuja. Arviot yhteistyöstä olivatkin varsin myönteisiä. Kun ympäristökeskukselta saatiin esimerkiksi kunnan tarvitsemia ja hyväksi koettuja asiantuntijapalveluita, niitä myös käytettiin. Teot puhuivat puolestaan.

Yhteistyötä kuvattiin pitkäjänteiseksi, ja se perustui pitkälti henkilökohtaisiin suhteisiin. Tahojen välistä vuorovaikutusta kuvattiin avoimeksi ja yhteisymmärrykseen pyrkiväksi. Yhteistyötahojen välillä tunnistettiin ristiriitoja, mutta niiden koettiin kuuluvan asiaan ja niiden yli oli päästy neuvottelemalla.

Ympäristökeskuksen rooleja olivat valvoja, ohjaaja, yhteistyökumppani ja tuki. Roolit eivät olleet toisiaan poissulkevia, vaan korostuivat kontekstista riippuen. Ne tukivat myös Sairisen ym. (1999) kuvaamia ympäristöhallinnon tulevaisuuden kehityssuuntia.

Maankäyttö- ja rakennuslain myötä yhteistyö oli muuttunut tiiviimmäksi ja osallisten joukko oli kasvanut. Haasteeksi uudessa tilanteessa nähtiin viranomaisroolien kehittäminen entistä vuorovaikutteisemmiksi. Ongelmana yhteistyössä olivat muun muassa haastateltujen tahojen ja ympäristökeskuksen resurssien niukkuus, eritasoiset ristiriidat sekä puutteet ympäristökeskuksen toiminnan vuorovaikutteisudessa, sisäisessä viestinnässä ja tiedottamisessa.

Viranomaisneuvottelut olivat usein kaavamaisia, asialistan mukaan eteneviä kokouksia. Ne mahdollistivat myös keskustelun ja näkemysten vaihdon, jossa eri tahojen tavoitteet pyrittiin sovittamaan yhteen. Keskustelu jäi kuitenkin joskus pinnalliseksi ja vuorovaikutus oli ympäristökeskuksen yksisuuntaista ohjausta, neuvontaa tai opetusta.

Kehittämiskeskusteluissa ympäristökeskuksella oli kuunteleva rooli. Se kommentoi ja esitti kysymyksiä kuntien alueidenkäytön tilanteesta. Kehittämiskeskusteluissa ympäristökeskus myös kertoi omista hankkeistaan kunnille. Syvällisempi keskustelu oli vähäistä. Ongelmallisia olivat pienten kuntien kehittämiskeskustelut, joissa ei aina ollut tarpeeksi asiaa. Useiden kuntien kehittämiskeskusteluja pidettiin valtaosin hyvänä keinona uudistaa jo rutinoituneita kehittämiskeskusteluja.

Haastateltujen toiveet liittyivät pääosin hyvän hallinnon ja suunnittelun ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Sen edellytykseksi tosin arvioitiin ympäristöhallinnon resurssien turvaamisen. Myös erilaisia vuorovaikutuskeinoja toivottiin kehitettävän edelleen. Ympäristökeskukselta toivottiin jatkossa myös koulutuspäivien järjestämistä kunnille. Kansalaisjärjestöt odottivat muun muassa tehokkaampaa hankesuunnittelua ja rohkaisivat ympäristökeskusta käyttämään järjestöjen asiantuntemusta paremmin hyväkseen.

5

Sidosryhmäsuhteet rakentamisen ohjauksessa

Vaikka maankäyttö- ja rakennuslaissa todetaan, että ympäristökeskusten tehtäviin kuuluu kuntien rakentamisen ohjaus ja neuvominen, poikkeavat toimintamallit alueittain. Seuraavaksi eritellään, Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskusten roolit rakentamisen ohjaajana muodostuivat sekä mitä kunnat toivoivat ympäristökeskuksilta.

5.1 Ympäristökeskus kuntien rakentamisen ohjaajana

Ympäristökeskuksen roolia rakentamisen ohjaajana tarkastellaan eri näkökulmista. Ensiksi tarkastellaan ympäristökeskusta palvelujen tarjoajana ja toiseksi tiedon välittäjänä. Kolmanneksi selvitetään, ovatko ympäristökeskuksen ja kuntien rakennusvalvonnan tavoitteet yhtenäiset. Neljäs rooliin vaikuttava tekijä on ympäristökeskusten toimintaedellytykset. Näitä ovat arvioineet sekä haastateltavat että ympäristökeskukset itse. Viidenneksi tarkastellaan kehittämiskeskusteluja rakentamisen näkökulmasta. Kuudenneksi analysoidaan ympäristökeskuksen roolia kuntien rakennusvalvontojen välisen vapaaehtoisen yhteistyön lisääjänä. Seitsemänneksi tiivistetään edellä esitetty ja luodaan käsitteet, jotka kuvaavat ympäristökeskuksen roolia. Viimeiseksi pohditaan ympäristökeskuksen mahdollisuuksia rakentamisen laadun parantamisessa.

Aineistona on käytetty kuntien rakennustarkastajien ja Suomen Kuntaliiton edustajan haastatteluja sekä kyselyä, johon vastasivat kaikki ympäristökeskukset.

5.1.1 Kuntien käyttämät ympäristökeskusten tarjoamat palvelut

Kunnat käyttivät rakentamiseen liittyvissä kysymyksissä ympäristökeskuksen palveluista eniten lakimiesten asiantuntijapalveluita. Neuvoa kysyttiin lain tulkintaan liittyvissä kysymyksissä, menettelytapakysymyksissä ja lupa-asioissa. Rakennustarkastajat saattoivat ottaa yhteyttä ympäristökeskukseen myös korjausavustuksiin liittyvissä kysymyksissä. Rakennustarkastajat osallistuvat usein myös kunnan maankäytön suunnitteluun. Tällöin he käyttivät myös maankäytön suunnitteluun liittyvää asiantuntija-apua.

"Mutta lakiasioita ja sitten yleensä justiin joihinkin... no ne liittyy sitten monesti joihinkin näihin lupa-asioihin, että miten menetellään. -- ...korjausrakentamisesta vaan tulee mieleen niinku näitten vanhojen rakennusten, lähinnä kulttuurihistoriallisten rakennusten korjausavustuksia. Niitten kanssa on tullut pelattua..." (Rakennustarkastaja 3.)

"Ja sittenhän on joskus ollut jotakin vaikkapa nyt kaavotuksiin liittyviä ongelmatilanteita, joita on sitten selvitelty täällä meillä, meillä tuota osittain keskenämme ja sitten on sieltä ympäristökeskuksesta on saatu lakimies tai laajempikin porukka mukaan." (Rakennustarkastaja 1.)

Ympäristökeskusten tarjoama koulutus ja neuvottelupäivät nähtiin tarpeelliseksi. Erityisesti juridinen koulutus koettiin kunnissa erittäin tärkeäksi, ja sitä olikin saatu muun muassa lakimuutosten yhteydessä. Kuntien virkamiehet olivat koulutukseen pääosin tyytyväisiä ja olivat osallistuneet niihin kiitettävästi. Kuntien päättäjiäkin oli koulutuksiin kutsuttu, mutta heidän osallistumisensa oli ollut heikompaa. Joiltain osin koulutustilaisuuksia saattoi olla jopa liikaa tai niihin ei aina ehditty mukaan. Koulutusten järjestämisessä tärkeää oli myös kuntien oma aktiivisuus. Ympäristökeskus oli tarjoutunut järjestämään koulutusta kunnan sitä tarvittaessa, ja jos kunta osasi pyytää ympäristökeskukselta koulutusta haluamasta aiheesta, oli koulutus yleensä järjestynyt. Kiitosta annettiin ympäristökeskusten asiantuntijoiden osallistumisesta myös kuntien omiin tilaisuuksiin. Koulutuksen osalta pidettiin tärkeänä sitä, että koulutusta järjestettiin maakunnissa, lähellä kuntia, eikä vain pääkaupunkiseudulla. Tieto koulutustilaisuuksista saatiin muun muassa sähköpostilla.

"Tää on aika... sen jälkeen, kun maankäyttö- ja rakennuslaki tuli, niin koulutus on virinnyt aika aktiiviseksi tuota ja tuota jos se nyt semmosenaan pysyy, kun se tähän asti on ollut, niin se on varmaan yksi semmonen hirmu tärkeä asia ja tuota hyvä asia. Mutta ei sitä, ei heilläkään varmaan siihen oo resursseja lisätä sitä ja toisaalta meillä ei oo resursseja vastaanottaa sitä kovin paljoa enempeä." (Rakennustarkastaja 1.)

"Ja onhan siellä sitten se, mikä taas on ihan hyvä, niin ne pitää näitä... no ainakin kerran vuodessa, tämmösiä taitaa olla myös kaavoitusta, mutta myös rakentamisen ohjaamiseen liittyviä koulutus- tai neuvottelupäiviä, misson taas aiheina noita rakentamiseen liittyviä juttuja ja ulkopuolisia asiantuntijoita. Ne on ihan hyviä. Niissä tulee niinkun just päivitetään tietoja mitkä on yleensä tuommoisia kiinnostavia aiheita mitä milloinkin on." (Rakennustarkastaja 3.)

"...oikeata tietoa tulkinnoista ynnä muista eli se koulutus. Minun mielestä se on se, mitä ympäristökeskus... saa sieltä tulla, ja saa tulla enempikin niitten järjestämiä, että mieluummin se koulutus täällä tasolla hoidetaan ja se tietotaito on täällä, täällä, mikä meille sitten välitetään, kun että meidän tarvitsisi mennä yhdeksi päiväksi Helsinkiin kurssille." (Rakennustarkastaja 2.)

"Ja on sitten meidän aktiivisuudesta varmaan enempi kiinni, että jos haluttaisi heitä tänne enempi mukaan. He on niinkun halukkuutensa semmoseen ilmassu monta kertaa. Että kyllä kun jotakin järjestetään, niin kyllä he sieltä lähtee ja tulee tänne. Mutta siinäkin tahtoo olla se aikapula ja se, että meillä ei riitä sitä aktiivisuutta ja resursseja sitten järjestellä erilaisia tilaisuuksia." (Rakennustarkastaja 1.)

Kyselyssä ympäristökeskuksille selvitettiin niiden näkökulma siihen, millaisia rakentamiseen liittyviä palveluita niillä on tarjota kunnille. Kyselyn perusteella kaikki ympäristökeskukset järjestivät jonkinlaista koulutusta ja/tai neuvottelupäiviä alueensa kunnille. Yhdellätoista oli tarjota lakineuvontaa ja yhtä monella rahoitusneuvontaa. Yhdeksällä ympäristökeskuksella oli omasta mielestään resursseja tekniseen neuvontaan ja kuusi teki rakentamiseen liittyviä yhteistyöhankkeita muiden tahojen kanssa. Viisi ympäristökeskusta jakoi tietämystään rakentamisen alueelta tiedotusmateriaalien ja lehtien välityksellä ja neljä ympäristökeskusta teki itse tutkimuksia tai selvityksiä. Muita palveluita tarjosi neljä ympäristökeskusta. Muiksi rakentamisen ohjaamiseen liittyviksi palveluiksi luokiteltiin muun muassa lupien käsittelyyn liittyvät lausunnot ja päätökset sekä maakuntamuseon konsultointi rakennusperinnön arvioinnissa. Kyselyssä eritellystä kahdeksasta palvelumuodosta kunnille tarjottiin keskimäärin kahdesta seitsemään erilaista palvelua. Palvelutarjonta on esitetty taulukossa 5.

Taulukko 5. Ympäristökeskusten kunnille tarjoamat palvelut sekä tarjottujen palveluiden osuudet suhteessa toisiinsa.

Palvelumuoto	Palvelua tarjoavien ympäristökeskusten lukumäärä	Palvelujen prosenttiosuudet rakentamisen ohjauksen kokonaisuudesta
1. Koulutus / neuvottelupäivät	13	21
2. Lakineuvonta	11	33
3. Rahoitusneuvonta esim. rakennussuojelukohteissa	11	33
4. Tekninen neuvonta esim. home- ja laatukysymyksissä	9	9
5. Tiedotusmateriaalit / lehdet	5	11
6. Tutkimukset ja selvitykset	4	8
7. Yhteistyöhankkeet kuntien tai muiden tahojen kanssa	6	5
8. Muita palveluita? Mitä?	4	10

Kyselyssä pyydettiin merkitsemään kullekin tarjotulle palvelumuodolle se prosenttimäärä, joka kuvaa palvelun osuutta rakentamisen ohjauksen kokonaisuudesta kyseisessä ympäristökeskuksessa. Kaksitoista ympäristökeskusta olikin arvioinut sitä, miten heidän tarjoamansa palvelumuodot suhteutuvat toisiinsa. Kunkin palvelumuodon saaneista prosenttimääristä lasketut keskiarvot osoittivat, että laki- ja rahoitusneuvonnat olivat suurimmat palvelumuodot (kumpikin 33 %). Kolmanneksi suurimman arvon sai koulutus/neuvottelupäivät (21 %). Vähiten tehtiin yhteistyöhankkeita muiden tahojen kanssa (5 %) sekä tutkimuksia tai selvityksiä (8 %).

5.1.2 Ympäristökeskus tiedonvälittäjänä

Tiedon jakaminen korostui ympäristökeskusten yhtenä tärkeänä rakentamisen ohjauksen tehtävänä. Ympäristökeskukset koettiin myös kunnan tarvitseman tiedon etsijöiksi. Kun ympäristökeskuksella itsellään ei ollut rakennustarkastajan tarvitsemaa tietoa, oli ympäristökeskus etsinyt tiedon ja välittänyt sen edelleen kuntaan. Tiedon hankinta ja välitys korostui erityisesti Pohjois-Savossa tehdyissä haastatteluissa.

"Siellä (ympäristökeskuksessa) niinkun viime vuosina on selvästi aktivoitunut se se yhteyden otto. Tietenkin, kun sähköpostisysteemit on nyt tullut lähes joka kuntaan, ja onkin varmaan joka kunnassa, niin sieltä yhteydenotot tänne päin on ihan selvästi lisääntyneet ja se informaation tulo on lisääntynyt." (Rakennustarkastaja 2.)

"Niin siinä nyt on semmonen ketju, että myö soitetaan täältä ympäristökeskukseen ja siellä eivät tiiä asiasta mitään, niin sitten ne soit... ottaa yhteyttä vaikkapa ympäristöministeriön asianomaiseen ihmiseen, joka yrittää sitten selvittää sitä. Se tulee niitä portaita pitkän sitten tänne meille ja jakeluna sitten ympäristökeskuksesta koko tänne alueelle, se sama ongelma selvitellään. Se ei jää tämmöseksi yhdeksi ketjuksi, vaan se leviää suuremmalle alueelle. Samoja ongelmiahan ne on." (Rakennustarkastaja 1.)

Yhteydenottaminen alueelliseen ympäristökeskukseen koettiin helpoksi. Ympäristökeskukseen oltiin yhteydessä puhelimitse ja sähköpostitse, mutta tärkeitä viestintätilanteita olivat myös koulutus- ja neuvottelupäivät, kehittämiskeskustelut ja viranomaisneuvottelut.

"...me saadaan minä hetkenä hyövänsä yhteys sinne, jos on tarpeen... Tai tuota suurin piirtein, tietysti riippuu, että onko ihmiset paikalla vai ei, mutta noin periaatteessa kyllä." (Rakennustarkastaja 1.)

Esimerkkejä ja tietoa muiden kuntien hyvistä ratkaisuksista saatiin muun muassa kehittämiskeskusteluissa ja Pohjois-Savossa sähköpostiringin välityksellä. Juridisissa kysymyksissä ympäristökeskuksen lisäksi tietolähteitä olivat Suomen Kuntaliitto ja Rakennustarkastusyhdistys ry. Joskus saatettiin soittaa suoraan myös ympäristöministeriöön. Muissa asioissa käännyttiin kunnassa työskentelevien tai toisten kuntien kollegojen sekä kaavoittajan puoleen. Heiltä saatiin muun muassa vinkkejä ongelmatilanteiden selvittämiseksi.

"Ja sitten tietenkin täällä kunnan sisässä, niin meidän teknisen henkilökunnan kanssa keskustellaan keskenään." (Rakennustarkastaja 2.)

"Ympäristökeskukseltahan ei saa mitään teknisiä neuvoja, mutta menettelytapoihin...mä sanon, että joku lupatulkinta tai muu tälläiseen liittyvä niin kyllä, mutta sitten ihan tekninen puoli. Se tulee ihan muualta, jos sitä tarvitaan." (Rakennustarkastaja 4.)

Rakennustarkastajien omalla kokemuksella ja ammattitaidolla nähtiin olevan suuri merkitys työn suorittamisen kannalta. Rakennustarkastajat kertoivat opiskelevansa itsenäisesti lukemalla alan kirjallisuutta ja etsimällä tietoa Internetistä. Esimerkiksi teknistä tietoa alueellisilla ympäristökeskuksilla ei ollut tarjota kunnille.

5.1.3 Tavoitteiden yhtenevyys

Periaatetasolla alueellisen ympäristökeskuksen ja kuntien tavoitteet rakentamisessa olivat rakennustarkastajien mielestä yhtenäiset. Asiasta riippuen, alueellisten ympäristökeskusten tavoitteiden todettiin olevan käytännössä korkeammat, ja kuntien samalle tasolle asettautuminen nähtiin vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi. Tämä johtuu muun muassa kuntien vähäisistä resursseista.

"Että kyllä ympäristökeskus varmaan niitä tavoitteita asettaa ja pyrkii siihen, että tuota, paremmin näitä hommia täällä hoidettaisi, mutta ei se käytännössä ole sitten toteutunut." (Rakennustarkastaja 1.)

"Tietysti pitää olla periaatteita, mut joskus menee vähän, tuntuu niinku typeräks se homma sitten." (Rakennustarkastaja 3.)

"... kyllähän tän terveellisen, turvallisen ympäristön osalta ja viihtyisyyden, niin voi olla samat tavoitteet. Mut kun aletaan puhumaan esimerkiks rakennussuojelusta, niin heti on tavoitteet erilaiset. Tai maisemaa muuttavista toimenpiteistä, mitkä on usein kunnassa puiden kaataminen ja tämmöset. Mitä enemmän lähestytään luontoa ja mitä enemmän lähestytään rantaa niin rupee tulemaan ongelmia." (Kuntaliitto)

Tavoitteista keskusteltaessa kävi ilmi, että alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan rakennustarkastajan välillä yhteisymmärrys tavoitteista oli suurempi kuin alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan luottamushenkilöiden ja johdon välillä. Rakennustarkastajat toivoivatkin, että ympäristökeskuksen ja luottamushenkilöiden välistä kuilua voitaisiin kaventaa.

"Se tilanne siellä kunnassa vois olla niinkin, että vaikka se rakennustarkastaja ja se alueellisen ympäristökeskuksen porukka vois puhua samaa kieltä, mut se että tota se luottamushenkilöpuoli ja kunnan johto... joissakin tilanteissa voi tulla niin kun ristiriitoja." (Kuntaliitto)

"...kunnat nyt tuppaa tekemään mahdollisimman yksinkertaisesti ja mahdollisimman nopeesti mitä millonkin, niin kyl se niin sanotusti mopo karkaa käsistä, koska ei päättäjiltä tällä tasolla löydy sitä tietämystä, että minkä takia joku kaavaratkaisu ja mitä kaikkea se nyt sitten siellä sisällään pitääkin, että mikä tarkoitus sillä on. Ja siinähän ympäristökeskuksen rooli on varsin korostunut." (Rakennustarkastaja 4.)

Rakennustarkastajat totesivat, että maankäytön asioissa ristiriitoja ympäristökeskuksen kanssa on enemmän kuin rakentamisen puolella. Kaikki haastateltavien kuvaamat ristiriitatilanteet liittyvätkin pääosin maankäyttöön. Myös muilla kunnilla tiedettiin olevan ongelmia tai ristiriitoja enemmän kuin oman kunnan ja ympäristökeskuksen välillä. Ristiriitojen syiksi esitettiin muun muassa kuntien "kansalaistotelemattomuutta" ja rajojensa kokeilemista muuttuneessa tilanteessa, jossa alueellisella ympäristökeskuksella ei ole enää valtaa päättää kuntien maankäytöstä.

"Tossa on nyt toi, tässä tää lähin kunta, jossa on sitten ollut jonkun verran kunnan ja ympäristökeskuksen sukset ristissä näitten lupa-asioiden kanssa. Mä en oikeen tiedä mikä sen sitten aiheuttaa. Että siellä on tietysti nää pienet kunnat, että kun tarjottiin mahdollisuus kunnalle että ne pystyy sitten näitä poikkeuksia toimimaan sit omien ajatustensa mukaan niin aina vaan enemmän ja enemmän niin kun päätösvaltaa siirrettiin kuntaan, niin kai siellä sitten sattuu sellasia ylilyöntejä, että haetaan niitä rajoja sitten että se on heti ääripäästä toiseen. Että viranomaiset on siellä vaan kumileimasinta pyörittämässä ja asioita jarruttamassa. Ken ties se johtuu siitä." (Rakennustarkastaja 4.)

Jos kunnalla oli ollut ristiriitoja alueellisen ympäristökeskuksen kanssa, ne oli voitu kuitenkin purkaa neuvottelemalla. Haastateltavat olivat myös sitä mieltä, että joka asiassa ei pidäkään olla samaa mieltä vaan tuomalla erilaiset näkökulmat esille, löydetään lopulta osapuolia tyydyttävä ratkaisu.

5.1.4 Ympäristökeskuksen toimintaedellytykset rakentamisen ohjaajana

Arvioidessaan alueellisten ympäristökeskusten toimintaedellytyksiä rakentamisen ohjaamisessa rakennustarkastajat jakaantuivat kahteen ryhmään: niihin, joiden mielestä resurssit ovat hyvät ja niihin, joiden mielestä huonot.

"Ja, ja me kun täältä soitetaan esmes jostain detaljilakiasiaan liittyvästä asiasta, niin me joko saadaan vastaus siltä seisomalta tai sitten päivän viiveellä. Eli todella niinkun nopeeta toimintaa on ja pystyvät, vaikka soittoja varmaan tulee joka puolelta ja omatkin työt kesken, niin ei oo vielä hermostumisen merkkiä kyllä... Minun mielestä ne resurssit on niinkun meidän tarpeen osalta tällä hetkellä hyvät." (Rakennustarkastaja 2.)

"Rakentamisen ohjauksen kannalta ne eivät minusta kovin hyvät ole. Se just siellä se henkilöstön kokemus minusta niinkun suuntautuu enempi sinne kaavoituspuolelle." (Rakennustarkastaja 3.)

Resurssien vähyyttä kuvasi se, että haastateltavien mukaan poikkeamispäätösten tekeminen saattoi kestää liian kauan. Toisaalta Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskusten asiantuntemukseen ja neuvontaan lakiasioissa oltiin erittäin tyytyväisiä. Asiantuntemus korjausrakentamisen kysymyksissä tuli myös esiin.

Pohjois-Savossa tilanne resurssien suhteen koettiin paremmaksi kuin Keski-Suomessa, ja vaikka Keski-Suomessa arvioitiin, että resurssit ovat heikot, todettiin, että alueelliselta ympäristökeskukselta ei odotetakaan esimerkiksi teknistä tietämystä.

Ympäristökeskuksille tehdyssä kyselyssä selvitettiin ympäristökeskusten käsitteitä resurssistaan rakentamisen ohjauksessa. Yleistä vastauksissa oli, että resurssista, kuten asiantuntemuksesta tai muista toiminnan edellytyksistä, oli puutetta. Seitsemän vastaajaa kolmestatoista mainitsi asian jollakin tavalla. Joukossa oli vastauksia myös riittävästä resurssista. Kuusi ympäristökeskusta kertoi mitä tällä hetkellä tehdään, eivätkä selittäneet resurssien puutetta. Ilmeisesti Itä-Suomen rakentamisen ohjauksen tiimi on toimiva, sillä se mainittiin kolmesti. Jo pelkkä esiin tuominen kertoo sen tärkeydestä. Vastauksista käy ilmi, että rakentamisen ohjaamista ei ole ympäristökeskuksissa priorisoitu. Toisaalta kunnat eivät ole tottuneet käyttämään näitä palveluja. Alueellisten ympäristökeskusten välillä oli myös suurta vaihtelua.

Ympäristökeskuksille tehdyn kyselyn vastauksissa resurssivajeiksi nimettiin ammattitaidon vajeet ja henkilöstön vähyyys. Vastauksissa tuli esiin myös aikapula. Tämä liittyy joko itse työntekoon tai siihen, ettei aika riitä osaamisen kehittämiseen. Vain kaksi ympäristökeskusta vastasi, ettei resurssipulaa ole. Kyselyn mukaan puolet ympäristökeskuksista katsoi, että vastaushetkellä heillä oli mahdollisuus kehittää sen hetkisiä rakentamisen ohjaamisen käytäntöjä. Puolet sitä vastoin eivät uskoneet tähän mahdollisuuteen.

5.1.5 Kehittämiskeskustelut rakentamisen ohjaamisessa

Kehittämiskeskusteluissa, niin haastattelujen kuin havainnointienkin perusteella, oli mukana yleensä kunnan virkamiesten ja alueellisen ympäristökeskuksen virkamiesten lisäksi kunnan johto ja luottamushenkilöitä. Haastateltujen rakennustarkastajien mukaan kehittämiskeskustelujen ilmapiiri oli leppoisa. Kunta kertoi omista hankkeistaan ja alueellinen ympäristökeskus omistaan. Niissä saatettiin sopia yhteisistä linjauksista, vaikka varsinaisia päätöksiä ei kehittämiskeskusteluissa tehty. Toisaalta kehittämiskeskustelut olivat pitkälti tiedotustilaisuuksia.

"Tietysti ihan hyvä on se, että ympäristökeskus ainakin tietää, mitä nyt jossain -- ollaan aihimassa ja missä mennään." (Rakennustarkastaja 4.)

"Kyllä se on ollut semmonen asia, missä on vedetty ns. linjauksia... että kunta jotain esittänyt oman halunsa ja ympäristökeskus, joka nyt sitten on se ylin viranomainen, joka sitä hommaa valvoo, niin on esittänyt omansa ja sieltä se jostain on löytynyt." (Rakennustarkastaja 4.)

Kun rakentamisen teemat olivat yhtenä omana kohtanaan esityslistassa, käytiin ne johdonmukaisesti läpi. Kuntien rakennustarkastajat kokivat tämän käytännön hyväksi, sillä kehittämiskeskustelu oli muodostunut foorumiksi, jossa käydään läpi kunnan rakentamisen ajankohtaisia teemoja ja saadaan alueelliselta ympäristökeskukselta neuvoja tai vinkkejä esimerkiksi muiden kuntien ratkaisuihin. Lisäksi pienten kuntien rakennustarkastajat kokivat, että kehittämiskeskusteluissa ympäristökeskus toimi rakennustarkastajan keskustelukumppanina ja tukena, joka muutoin saattoi puuttua kuntaorganisaatiosta. Myös ympäristökeskuksille tehdyn kyselyn mukaan kehittämiskeskusteluissa oli useimmiten keskusteltu rakennusvalvontaan liittyvistä asioista (liite 6).

"No pääasiassa ne keskittyy kaavakysymyksiin, mutta kyllä siellä on nämä, niinkun tässä viimeksikin niin käytiin rakennusvalvonnan resurssija muun muassa läpi. Että min-kälaiset, miten täällä resurssien puolesta pärjätään." (Rakennustarkastaja 1.)

"... siellä (kehittämiskeskustelussa) puhutaan maankäytön suunnittelusta. Ja rakentaminen jää hirveen vähäiselle... tota... sille jää vähän aikaa. Et jos jää aikaa niin hoidetaan tää rakentaminen. Totta kai tää maankäytön suunnittelu. Siinä tehdään suuria ratkaisuja. Se on iso asia. Mutta toisaalta kyllä tää rakennusvalvontakin siellä konkreettissa tapauksessa on niin tärkeä. Senkin esiintuominen näissä vähän voimakkaammin. Ois kyllä syytä." (Kuntaliitto)

"...jokaisessa kehittämiskeskustelussa olen ollut mukana ja se on niin keskeinen osa rakennusvalvontaa..." (Rakennustarkastaja 2.)

"No ei sillä tavalla äkkiä sanottuna niin semmosta konkreettista hyötyä ole. Ainoastaan, mitä mä olen itse tuntenut sen, että se hyöty on siinä, että kumminkin tuntee, että pienessä kunnassa kun on rakennustarkastaja aika yksinäinen virkamies loppujen lopuksi siinä organisaatiossa, että... -- Se keskustelukumppani tai se, keneltä voisi mielipidettä kysyä tästä, jossakin asiassa, niin minulla esimerkiksi se puuttuu täysin." (Rakennustarkastaja 2.)

Kunnissa, joissa rakentamisen teemat eivät olleet mukana kehittämiskeskusteluissa, ei rakentamisen teemoja välttämättä edes kaivattu kehittämiskeskusteluun. Toisaalta kehittämiskeskustelujen aiheiksi toivottiin yleistä keskustelua rakentamisen peruseräistä.

Kehittämiskeskustelujen yleinen kehittäminen oli haastattelujen tekoaikana ajankohtaista. Kehittämiskeskustelut koettiin rutiiniksi, joita on käytävä kerran vuodessa. Keski-Suomessa rakennustarkastajilla olikin suuria odotuksia useamman kunnan kanssa käytäviä yhteisiä kehittämiskeskusteluja kohtaan, joita alettiin alueella toteuttaa ensimmäisen kerran vuoden 2003 aikana.

5.1.6 Ympäristökeskus kuntien rakennusvalvontojen välisen vapaaehtoisen yhteistyön lisääjänä

Tutkimuksessa haluttiin selvittää sitä, miten ympäristökeskus voisi lisätä kuntien rakennusvalvontojen vapaaehtoista yhteistyötä. Kuntien välisellä yhteistyöllä voitaisiin parhaimmillaan lieventää resurssipulaa, jakaa tietoa sekä saada ammatillisista tukea naapurikuntien kollegoilta.

Rakennustarkastajien mukaan ympäristökeskuksen rooli kuntien välisen yhteistyön lisäämisessä nähtiin hyväksi, jos se toimisi koordinaattorina eli välittäisi tietoa yhteistyömahdollisuuksista tai kokoaisi sähköpostilistoja. Sen sijaan ympäristökeskuksen tehtävä ei olisi määrätä kuntia yhteistyöhön.

"Voisko se ympäristökeskus olla semmonen koordinoija, että se voisi koota tällaisen ryhmän ja antaa sen elää omaa elämäänsä. Ois semmonen niin kun viestinviejä siinä välissä, muttei puuttuis sen ryhmän toimintaan. -- Sehän voisi olla semmonen rooli, mikä voisi olla ihan luonteva." (Kuntaliitto)

"En minä oikein näe, että sillä tämäläyppiseen olis niinkun tarvitta olla mukana. Että minun mielestä se ympäristökeskuksen rooli on enemmänkin sitten olla koko systeemin päällä, että se sitten sieltä ohjaa täsmäohjauksena esimerkiksi tai sitten tekee tämmöstä yleisluontoista neuvontaa, informaatiota, mitä nytkin tulee jatkuvasti tänne. Minun mielestä nuo on ehkä kuntien sisäisenä asiana mieluummin...Järjestää tämmösiä keskinäisiä palaveria tai vastaavia." (Rakennustarkastaja 2.)

"No kyllähän siitä on paljon puhuttu viimeaikoina, että kunnat yhdistetään, jos ne ei ala omaehtoisesti sitä hakemaan. Mutta en mä nyt näkis siinä, että ympäristökeskuksen rooli olis merkittävä siinä, että niitä heidän toimestaan ruettas tällaisia yhteistyömahollisuuksia hakemaan. Sehän on kunnan päättäjien tahto ja tehtävät pysyy silti samoina. En näe ollenkaan tarpeellisenä että se siihen puuttus." (Rakennustarkastaja 4.)

Kuntien rakennustarkastajat kertoivat, että heillä oli jo entuudestaan yhteistyöverkostoja muiden kuntien kanssa. Kunnat olivat tehneet yhdessä rakennusjärjestyksiä tai käytössä oli sähköpostirinkijä. Yhdellä kunnalla oli ollut myös rakennustarkastuksen lauantapäivystys yhteistyössä kahden muun kunnan kanssa. Vapaaehtoista yhteistyötä kuvattiin usein löyhäksi ja sen ehkä hieman vähenneen edellisvuosista. Yhteistyötä muiden kuntien kanssa oli lisännyt omalta osaltaan aluearkkitehti.

5.1.7 Ympäristökeskuksen rooli

Rakennustarkastajien ympäristökeskuksen kanssa tehtävää yhteistyötä kuvaavat maininnat olivat pääosin myönteisiä. Yhteistyötä Keski-Suomen ja Pohjois-Savon ympäristökeskusten kanssa kuvattiin joustavaksi, sujuvaksi, välittömäksi, avoimeksi, keskustelevaksi ja niin edelleen. Yhteistyö oli luonteeltaan tiivistä ja jatkuvaa. Alueellisen ympäristökeskuksen roolia kuntien rakentamisen ohjaajana voidaan kuvata seuraavasti: se on **tiedonvälittäjä, tuki, ohjaaja ja valvoja**.

Ympäristökeskuksen rooli **tiedonvälittäjänä** oli voimakas. Koulutuksilla, neuvottelupäivillä, tiedottamalla ja niin edelleen se välitti tietoa kunnille. Erityisesti pienille kunnille tämä oli hyvä lisä oman ammattitaidon ja käytännön työn kehittämisessä.

Ympäristökeskus oli myös **tuki** pienille kunnille. Rakennustarkastajat saivat apua ja keskustelukumppanin ympäristökeskuksesta. Lisäksi ympäristökeskukseen pystytettiin turvautumaan esimerkiksi päätösten perustelemisessa kunnan luottamushenkilöille.

"Mä oon nähnyt, että se ympäristökeskus on semmonen tuki meille pienille kunnille, ainakin. Eli sen takia mä pidän sitä hyötyä sieltä erinomaisen tärkeänä, että se on minun mielestä selkäranka oikeestaan meille. Tukinoja. Tukinoja meidän toiminnalle, että sinne päin voipi lähteä kääntymään, jos tuntuu, että täällä jotenkin jotkut rupee irrottelemaan ihan viimesen päälle täällä kunnan organisaatiossa. Että sitä minä pidän erittäin tärkeänä." (Rakennustarkastaja 2.)

"Kyllä musta tuntuu, että mää tässä kehunut oon sitä omaa porukkaa niin niihän se on kun oma lääkäri, että sieltä saa apua tarvittaessa. Sitten kyllä jos ei sillä hetkellä niin kyllä mulle ainakin neuvotaan, että mistä sitä saa, että kyllä palvelu on mun kohdalla ollu erinomaisen hyvää." (Rakennustarkastaja 4.)

Ympäristökeskukset **ohjasivat** kuntia neuvomalla rakentamiseen liittyvissä kysymyksissä. Rakennustarkastajat pitivät tärkeänä muun muassa ympäristökeskuksen lakineuvontaa. Ympäristökeskuksen rooli **valvojana** oli kaksijakoinen. Toisaalta pidettiin hyvänä, että alueellinen ympäristökeskus valvoo kuntien toimintaa ja katsoo, että kunnat menettelevät lain puitteissa ja tiettyjen tavoitteiden mukaan. Toisaalta kuntien oma päätösvalta ja itsenäisyys oli tärkeää. Tällöin ympäristökeskus valvovana viranomaisena aiheutti kunnissa ärtymystä. Avointa, vilpittöntä ja tasaveroista yhteistyötä arvostettiin, ei käskytystä.

"Ympäristökeskus ei määrää mitään, mutta se antaa pikkusen suuntaa-aviivoja ja pyrkii kaitsemaan meitäkin, ettei karata ihan villinä tuonne touhuumaan mitä touhutaan." (Rakennustarkastaja 4.)

"Kyllähän ympäristökeskus on se valvova rooli - eihän sitä pidä kieltää - mutta jos se nousee pinnalle näissä ohjeistuksissa miten esim. tehdään tai jotenkin semmonen. Niin silloin se kunnissa heti nousee niin kun että "täähän on ympäristökeskuksen määräyksiä. Ei me näitä noudateta!" --- Mut se on niin kun mä sanoin, se on hiuksen hieno se raja millon siitä tulee niin kun päältäpäin ohj... niin kun se valvontaviranomaisen rooli et pitäs päästä semmoseen yhteistyöhön... et niin kun samalle tasolle." (Kuntaliitto)

Edellä kuvatut roolit eivät olleet toisiaan poissulkevia vaan korostuivat kontekstista riippuen. Ne olivat pitkälti myös samanlaisia, kuin millaisiksi ympäristökeskuksen roolit tutkimuksen alueidenkäytön osassa määrittyivät. Erilaisia rooli-odotuksia ja -malleja kartoittamalla ja pohtimalla voidaan jatkossa kehittää ja suunnata ympäristökeskusten toimintaa haluttuun suuntaan.

5.1.8 Rakentamisen laadun parantaminen

Suomalaisen rakentamisen laadusta on keskusteltu julkisuudessa muun muassa talvella 2003 tapahtuneiden hallisortumien vuoksi. Tutkimuksessa haluttiin selvittää rakennustarkastajien näkemyksiä siitä, millaisia mahdollisuuksia ympäristökeskuksella on vaikuttaa rakentamisen laatuun.

Osa rakennustarkastajista oli sitä mieltä, että ympäristökeskuksilla ei ole mahdollisuutta puuttua rakentamisen laatuun. He perustelivat kantaansa sillä, että ympäristökeskuksella ei ole tarpeeksi rakennusalan asiantuntemusta. Samalla korostettiin muiden tahojen merkitystä rakentamisen laadun parantamisessa. Näitä olivat Onnettomuustutkintakeskus, VTT ja ministeriöt.

"Mutta en mä ymmärrä sitä ympäristöhallinnon... osallistuminen siinä tuntuu vähän hullulta. Millä tavalla se tapahtuis? Jonkunlaisena lausunnon pyytämisenä, joka ruuhkauttaa entistä enemmän kyseistä virastoa?" (Rakennustarkastaja 4.)

Osa taas arveli laadun syntyvän rakentamistoiminnan kokonaisuudesta. Tällöin ympäristökeskuksen nähtiin vaikuttavan omalta osaltaan rakentamisen laatuun käymällä kehittämiskeskusteluja, kouluttamalla kuntien virkamiehiä, tiedottamalla kunnille ja suurelle yleisölle ja niin edelleen. Yhtenä ideana esitettiin, että ympäristökeskuksen toimintaan voisi sopia entistä tehokkaampi ekologisesta rakentamisesta tiedottaminen.

"Joo, no... kyllähän se on se, että ympäristökeskuksien oikeestaan kirjeillä ja niillä kursituksilla ja informaatiotilaisuuksilla, niin niillä se pyrkii sitä laatua nostamaan, eli... Ja pyrkivät siihen, että meillä täällä yhä enemmän pystyttäisi ja otettaisi huomioon sitä, että ne rakennushankkeeseen ryhtyvät ne osapuolet olis mahdollisimman pätevää porukkaa ja saataisi sitä pätevää porukkaa, niin sitä kauttahan se laatutaso lähtee nousemaan." (Rakennustarkastaja 2.)

5.2 Ympäristökeskusten rakentamisen ohjauksen kehittäminen

Rakentamisen ohjaus ympäristökeskusten tehtävä vaihtelee alueittain. Pohjois-Savossa rakentamisen ohjaamiseen on tehty viime vuosina panostuksia tehtäväalueella on ositettu muun muassa henkilöresursseja ja yhteistyötä muiden Itä-Suomen ympäristökeskusten kanssa on tehty aktiivisesti. Keski-Suomessa rakentamisen ohjaus on vielä kehittymässä ja hakemassa muotoaan henkilöstövaihdosten vuoksi. Rakennustarkastajilta haluttiin kysyä, miten rakentamisen ohjausta voitaisiin kehittää, niin että se palvelisi parhaiten kuntien rakennusvalvontojen tarpeita.

5.2.1 Rakennustarkastajien odotuksen rakentamisen ohjauksen kehittämiseksi

Rakennustarkastajien odotukset liittyivät resursseihin, koulutukseen, keskusteluyhteyteen, kehittämiskeskusteluihin sekä työkierron avulla saavutettavaan ymmärryksen ja osaamisen lisäämiseen. Haastateltavat eivät tuoneet esille sellaisten uusiin palveluiden tarvetta, jota tällä hetkellä ei alueellisista ympäristökeskuksista jo jossakin määrin saa.

1. Resurssit

Palvelujen kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi ympäristökeskuksille toivottiin lisää toimintaresursseja, kuten henkilöstöä ja rakennusteknistä asiantuntemusta.

"...ja se mitä sanoin, että mitä siellä pitäis kehittää, niin lisää porukkaa töihin sinne (naurua)!" (Rakennustarkastaja 4.)

2. Koulutus

Rakennustarkastajat toivoivat ympäristökeskuksilta koulutusta erityisesti lakikysymyksissä. Koulutusten määrään oltiin kuitenkin suhteellisen tyytyväisiä ja mainittiin, että niitä ei pidä olla liikaa. Tärkeänä pidettiin sitä, että koulutukset ovat maakunnissa eikä pääkaupunkiseudulla. Rakennustarkastajille tärkeä palvelu oli myös yksityiskohtainen neuvonta (esim. laintulkinta).

"Vaikka kirjaa osaat lukea, mutta se on se lakiteksti, että näin sanotaan, mutta tätä siellä tarkoitetaan. Että se on sitä tulkinta-asiaa, niin että pysys suht koht oikeilla raiteilla. Siihen. Siihen tulkintaan ja neuvontaan minusta tulis kiinnittää huomiota." (Rakennustarkastaja 4.)

3. Tasa-arvoinen keskustelukumppani

Lisäksi toivottiin, että ympäristökeskus toimisi kunnan keskustelukumppanina. Näin toisaalta jo olikin, mutta siitä haluttiin pitää kiinni. Erityisesti pienissä kunnissa rakennustarkastaja kaipasi keskusteluyhteyttä ympäristökeskuksesta sellaisen puuttuessa kunnasta.

4. Kehittämiskeskustelujen kehittäminen

Kehittämiskeskustelujen uudistaminen oli ajankohtaista ja siihen olikin jo tulossa muutoksia: Keski-Suomessa järjestettiin ensimmäisen kerran useamman kunnan yhteisiä kehittämiskeskusteluja. Keski-Suomessa rakennustarkastajat toivoivat, että kehittämiskeskusteluissa otettaisiin esiin myös rakentamisen teemoja. Myös tiedotusta rakentamiseen liittyvistä asioista toivottiin lisää.

"Tietysti voisi olla silleen, että jotain no voi sanoa tämmöstä palautettakin kunnan rakentamiseen liittyen tai jotain tämmöstä tai jotain yleistä et yleensä talotyypeistä ja sijoittumisesta. Kyllä ny jotain voisi olla siltäkin puolelta enemmän." (Rakennustarkastaja 3.)

5. Työkierto

Haastateltavat kokivat tärkeäksi toimintaedellytyksiä parantavaksi tekijäksi sen, että ympäristökeskuksen työntekijöillä olisi kokemusta kunnallisalalta. Ympäristökeskusten toimintaan toivottiin näin lisää joustoa ja tapauskohtaista harkintaa. Tätä voitaisiin kehittää työkierrolla.

"Pitäis olla kokemusta kunnasta ja työstä kuntakentältä. Et se näkökulma muuten jää niin kun tota ...vaikka osaa suunnitella rakennussuunnittelua, et on arkkitehti ja pystyy suunnittelemaan, niin jos ei ole ollut siellä kunnassa töissä ja ei tunne kunnallista hallintoa ja menettelyä, niin se on kyllä puute. Se on aika laaja alue." (Kuntaliitto)

Työpaikkoja vaihtamalla voitaisiin lisätä ymmärrystä toisen osapuolen työstä, toiminnasta ja toimintaedellytyksistä.

5.2.2 Ympäristökeskusten näkemykset rakentamisen ohjauksen kehittämiseksi

Myös ympäristökeskuksille tehdyn kyselyn mukaan ympäristökeskuksiin tarvittaisiin yleisesti lisää rakennusalan asiantuntijoita sekä aikaa kouluttautumiseen ja työn toteuttamiseen. Näin voitaisiin keskittyä paremmin muun muassa kuntakoh- taiseen palveluun ja rakennussuojelukohteiden korjausneuvontaan.

Yksi ehdotus, jolla voitaisiin parantaa kuntien rakentamisen tukemista oli ympäristökeskusten erikoistuminen tai yhteistyö rakentamisen ohjauksen asiois- sa. Esimerkiksi Itä-Suomen rakentamisen ohjauksen tiimi tekee jo tämän suuntais- ta yhteistyötä alueellaan. Vastausten mukaan verkottumista myös muiden taho- jen, kuten rakennustarkastusyhdistyksen kanssa, voitaisiinkin lisätä.

Toimintaperiaatteiden tarkistaminen sekä ministeriön että kuntien suhteen olisi tärkeää, sillä kuten vastauksissa todettiin, ympäristökeskusten roolin kehittä- minen ja täsmentäminen rakennusvalvonnan ohjaamisessa on tarpeen. Yksi rat- kaisu tähän voisi olla se, että ympäristökeskukset keskittyisivät vain tiettyihin osa- alueisiin, kuten rakentamisen oikeudellisiin kysymyksiin. Vastaukset ovat koko- naisuudessaan liitteessä 4.

5.3 Yhteenveto

Yhteistyö ympäristökeskuksen ja rakennustarkastajien välillä oli usein säännöllis- tä ja jatkuvaa, joskaan ei kovin tiivistä. Tärkeimmät rakennustarkastajien käyttä- mät palvelut olivat lakineuvonta ja koulutus. Yhteydenpitäminen ympäristökes- kukseen koettiin helpoksi. Tämä johtui usein siitä, että rakennustarkastajilla oli hyvät henkilökohtaiset suhteet ympäristökeskukseen. Yhteistyöhön oltiin voitto- puolisesti tyytyväisiä.

Ympäristökeskuksen rooli rakentamisen ohjaajana oli tiedonvälittäjä, tuki, ohjaaja ja valvoja.

Ympäristökeskuskelta odotettiin jatkossa koulutusta, erityisesti juridisissa kysymyksissä. Sen odotettiin olevan myös pienten kuntien rakennustarkastajien keskustelukumppani. Vastaavasti siltä odotettiin lisää joustoa ja tapauskohtaista harkintaa. Ympäristökeskuksen virkamiehille ehdotettiin työkiertoa kunnallis- alalle, jolloin näkemys kuntasektorin toiminnasta voisi lisääntyä.

6

Lopuksi

Ympäristöministeri Jan-Erik Enestam on korostanut vuorovaikutuksen merkitystä ympäristöpolitiikan kehittämisessä (esim. ympäristöministeriö 2003c, 2003d, 2003e). Hänen mukaansa "ympäristöpolitiikan on oltava avointa, vastuullista sekä tietoon ja yhteistyöhön perustuvaa" (ympäristöministeriö 2003c). Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin käytännön tasolla toteutuvaa ympäristöpolitiikkaa eli alueellisten ympäristökeskusten ja niiden sidosryhmien välistä yhteistyötä. Tarkoituksena oli saada uutta tietoa yhteistyösuhteista sekä ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi. Vaikka tutkimus tehtiin Keski-Suomen ja Pohjois-Savon alueilla, sen tuloksia voidaan hyödyntää muissa ympäristökeskuksissa keskustelun pohjana ja välineenä.

6.1 Johtopäätökset

Sekä alueidenkäytössä että rakentamisen ohjauksessa ympäristökeskuksen ja sen yhteistyöryhmien välistä yhteistyötä leimasi säännöllisyys, yhteistyön jatkuvuus, ympäristökeskuksen tuki pienille kunnille sekä henkilökohtaiset suhteet. Yhteistyö nähtiin pitkälti virkamiesten väliseksi toiminnaksi ja se henkilöityi niihin ympäristökeskuksen virkamiehiin, joiden kanssa oltiin tekemisissä (ks. Juholin 2001; Pesonen 1999). Yhteistyön rajoitteina olivat niukat resurssit, kuten aika ja ympäristökeskuksen puute rakennusalan osaamisesta, sekä eri tasoiset ristiriidat (vrt. Sotauraua 1996, 299).

Onnistuneen yhteistyön taustalla oli luottamus: ympäristökeskuksen luottamus yhteistyöryhmien osaamiseen ja ammattitaitoon sekä molemminpuolinen luottamus niihin henkilöihin, joiden kanssa oltiin yhteydessä. Luottamukselliset suhteet olivat syntyneet yhteistyön jatkuessa, vähitellen. Hyvät henkilökohtaiset suhteet ja onnistumisen kokemukset, joiden katsotaan olevan myös kumppanuuden edellytyksiä, lisäsivät luottamusta ympäristökeskusta kohtaan (ks. Huxham & Vangen 1996).

Kokemus yhteistyön onnistumisesta riippui myös ympäristökeskuksen roolista suhteessa yhteistyöryhmiin. Roolin tuli olla tasaveroinen yhteistyökumppani, ei valvoja. Voidaankin todeta, että ympäristöhallinnon ohjaustyössä yhteisvastuullisuus, neuvotteleva ohjaus ja empaattisen vaikuttajan rooli olivat sitä, mitä ympäristökeskusten virkamiehiltä odotettiin (ks. Kiiskinen 2001). Toisaalta, empaattisen vaikuttajan roolin lisäksi, haastateltavat ymmärsivät ja hyväksyivät ympäristökeskuksen valvojan roolin — todettiin, että tarvitaan taho, joka muun muassa tarkastelee maakunnan alueidenkäytön ja rakentamisen kokonaisuutta.

Haastattelujen perusteella eräänä ongelmana voidaan pitää sidosryhmien ja ympäristöhallinnon roolien sekoittumista. Esimerkiksi rajanveto siinä, mitkä ovat kunnan ja mitkä ympäristökeskuksen tehtäviä, saattaa olla vaikeaa. Ympäristökeskukselle ei tulisi säilyttää kuntien tehtäviä, kuten kuntien laatimien kaavojen tarkistamista, jota erään haastateltavan mukaan oli tapahtunut. Jos ympäristökeskus joutuu liian läheiseen "vierihoitosuhteeseen" kaavan laatijan kanssa, vie se ympäristökeskuksen resursseja sen muista tehtävistä. Toisaalta vierihoidon vasta-argumentiksi voidaan esittää näkemys siitä, että kuntien ohjaaminen, vaikka hyvin yksityiskohtainenkin, on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan ympäristökeskusten tehtävä.

Haastateltujen toiveet liittyivät hyvän hallinnon ja suunnittelun ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Ympäristökeskukselta odotettiin aktiivisuutta ja esimerkillistä toimintaa. Näiden edellytyksekseksi nähtiin hallinnon resurssien turvaaminen. Resurssipula vaivasi lähes kaikkia haastateltuja, mutta resurssien vähyys oli tunnistettu myös ympäristökeskusten ongelmaksi.

Toimivan vuorovaikutuksen on todettu olevan yhteydessä palvelun koettuun laatuun (ks. Pesonen 1999). Siten sidosryhmäsuhteiden laadukas hoitaminen vaatii hyviä vuorovaikutustaitoja ja halua yhteisymmärrykseen. Sidosryhmien näkökulmien hahmottamiseksi ja ymmärtämiseksi ympäristökeskuksille esitettiin työkiertoa. Tällöin esimerkiksi kunnan virkamies voisi työskennellä sovitun ajan ympäristökeskuksessa ja ympäristökeskuksen virkamies kunnassa. Tämän nähtiin olevan tehokas keino oppia näkemään sidosryhmien toimintaedellytykset ja -mahdollisuudet, pätevyitä omassa työssä sekä kehittää yhteistyösuhteita.

Haastateltujen mukaan ympäristökeskuksen ja kansalaisten välissä olevaa kuilua toivottiin kavennettavan. Koska "tavallisella kansalla" ei ollut ymmärrystä tai tietoa niistä menettelytavoista, joiden mukaan ympäristöhallinto toimii, aiheutti se ristiriitaa ympäristöhallinnon virkamiesten ja suuren yleisön suhteisiin. Tällöin esimerkiksi kunnan virkamies jäi tasapainoilemaan ympäristöhallinnon ja kuntalaisten intressien, tavoitteiden ja toiveiden väliin. Jotta ympäristökeskukset pääsisivät kansalaisten kanssa tasaveroiseen vuorovaikutukseen olisi näiden tahojen löydettävä yhteinen missio, kuten terveellinen ja turvallinen ympäristö tai kestävä kehitys, jonka puolesta voitaisiin toimia yhdessä. Myös viranomaisten toiminnan takana olevat merkitykset pitäisi pystyä viestimään yleisölle ymmärrettävästi ja avoimesti. Yhteinen missio ja keskusteluyhteys oli jo havaittavissa ympäristökeskusten ja haastateltujen sidosryhmien kesken mutta suhteessa kansalaisiin se oli vielä hukassa. Kuten Mäki ja Sorri (1999) ovat todenneet, suhtautuminen julkisen sektorin toimijoihin on myönteisempi, jos henkilöllä on omakohtaisia kokemuksia julkisyhteisöstä. Ympäristökeskusten ja koko ympäristöhallinnon tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota aktiiviseen julkisen keskustelun käymiseen ja niihin palvelukontakteihin, joita sillä on suoraan kansalaisiin.

Huolestuttavaa oli se, että yhteistyötä kuvattiin usein rutiiniluonteiseksi. Esimerkiksi kehittämiskeskusteluissa tämä oli nähtävissä selvästi. Jos yhteistyö todella on itseään toistavaa, on ihme, että suhtautuminen ympäristökeskukseen on näinkin myönteistä, mitä yhteistyöryhmät kuvasivat sen olevan. Ympäristöhallinnossa pitäisikin pohtia, miten suunnittelua voitaisiin kehittää ettei jäätäisi kiinni turhiin, kehittämistä hidastaviin tai estäviin, byrokraattisiin toimintamalleihin. Vai onko niin, että pohjoismaalainen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä arvostava hallintomalli ei Euroopan unionissa ole mahdollinen?

Tarkasteltaessa ympäristökeskuksen ja sen yhteistyöryhmien välistä toimintaa kommunikatiivisen ja strategisen toiminnan kautta, voidaan todeta, että yhteistyössä olivat mukana molemmat elementit. Strategista yhteistyö oli siinä mielessä, että esimerkiksi jokaisella viranomaisneuvotteluun osallistuvalla oli valmiiksi mielessään oman taustaorganisaationsa asettamat tavoitteet ja intressit. Näitä olivat esimerkiksi tiepiirillä liikenneturvallisuus, ympäristökeskuksella luonnon-suojelulliset teemat ja museolla kulttuuriympäristön suojeluun liittyvät seikat. Näin osallistujat eivät tulleet neuvotteluun puhtaasti kommunikatiivisista lähtökohdista, vaan strategisista eli päämäärärationaalisista lähtökohdista. Yhteistyön kommunikatiivista luonnetta edusti kuitenkin se, että viranomaisneuvottelut ja kehittämiskeskustelut olivat kommunikaatiokanavia, joissa tavoitteena oli jäsenten kesken yhteisymmärryksen saavuttaminen. (ks. Nieminen 2000; Kajanoja 1996; Sotarauta 1996) Ne mahdollistivat sekä symmetrisen viestinnän että win-win -ratkaisuun pyrkimisen (ks. Dozier ym. 1995; Lehtonen 1998). Viranomaisneuvotteluissa ja kehittämiskeskusteluissa osallistujat olivat omasta mielestään löytäneet "yhteisen kielen" ympäristökeskuksen kanssa.

Eri asia kuitenkin oli, käytettiinkö aina mahdollisuutta aitoon dialogiin (ks. Isaacs 2001). Laki antoi ympäristökeskuksen virkamiehille kehyksen, jonka perusteella he ottivat kantaa, kommentoivat, ehdottivat tai tarkastivat kuntien selvityksiä. Tällöin voidaan puhua epäsymmetrisestä tai strategisesta viestinnästä (ks. Dozier ym. 1995; Lehtonen 1998; Nieminen 2000), jossa varsinaista dialogia ei synny, vaan osallistujat tuovat keskusteluun omat vaatimuksensa ja yrittävät suostutella muut toimimaan omien intressien mukaan. Esimerkki epäsymmetrisestä tai strategisesta viestinnästä, jossa toinen osapuoli tietää paremmin mitä toisen kuuluu tietää ja osata, oli kuntien "opettaminen".

Ympäristökeskusten viestintä oli usein myös teknistä. Tällöin ympäristökeskus informoi muita osapuolia omasta toiminnastaan tai menettelytavoistaan (ks. Nieminen 2000). Myös kouluttamisen voidaan ajatella olevan luonteeltaan teknistä tiedonvaihtoa.

Haastatteluissa tuli ilmi hyvien yhteistyösuhteiden merkitys myös kriisien ja konfliktien ennalta ehkäisemisessä. Haastatelluilla oli kokemuksia siitä, että kun asioista oli puhuttu avoimesti ja tarpeeksi ajoissa, oli esimerkiksi kunnissa välttytty ympäristökeskuksen oikaisukehoitusmenettelyltä.

Kun kansalainen, asiakas tai yhteistyökumppani on otettava mukaan organisaation suunnitteluprosessiin ja päätöksentekoon, on luovuttava pelkistä yksisuuntaisten viestintäkeinojen käytöstä ja instrumentaalisen suunnittelun periaatteista (ks. Sotarauta 1996). Yhteisymmärryksen pyrkivän viestinnän ja kommunikatiivisen suunnittelun toteutuminen vaatii kuitenkin viranomaiskulttuurin, normien, arvojen ja tapojen, muuttumista. Enää ei riitä, että viranomaistahot hoitavat vain "omalle" tontille kuuluvia asioita, sillä verkostot, tiimit ja erilaiset työryhmät ovat väistämättömiä yhteistyömuotoja monimutkaisia yhteiskunnallisia ongelmia ratkottaessa. Esimerkiksi ympäristöongelmat, kuten ilmastonmuutos, ovat niin laajoja ja monitahoisia ilmiöitä, että niiden estämiseksi on työskenneltävä yhteiskunnan jokaisella tasolla. Viranomaisten on opittava työskentelemään raja-aitoja ylittävissä ryhmissä eri alojen toimijoiden kanssa, rakentamaan siltoja.

Tulosten perusteella voidaan todeta, että tutkimuksen ympäristökeskuksissa asiakaslähtöisyys oli ymmärretty ja sitä oli alettu soveltamaan käytännön työssä. Nykyiset vuorovaikutteisuuden ja palveluajattelun vaatimukset valtion hallinnon toiminnassa edellyttävätkin tämän kaltaista, uudenlaista asennoitumista yhteistyöhön sidosryhmien kanssa. Ihmiset eivät enää suvaitse hierarkkista ja määräävää viranomaistoimintaa vaan myös virkamiesten on pystyttävä dialogiin, tasaveroiseen vuorovaikutukseen (ks. Kiiskinen 2001, Sulin & Tuulinen 2003). Lisäksi kuva koko ympäristökeskuksesta muodostuu sen edustajien eli niiden työntekijöiden kautta, joiden kanssa sidosryhmät ovat tekemisissä (ks. Kiiskinen 2001, 226). Tästä syystä ympäristöhallinnossa on käytävä edelleen keskustelua sen roolista asiakaspalvelijana ja kiinnitettävä huomiota myös henkilökohtaisiin viestintä- ja vuorovaikutustaitoihin. Jokainen ympäristökeskuksen virkamies hoitaa omalta osaltaan sidosryhmäsuhteita, vaikka sitä ei olisikaan kirjattu toimenkuvaan (ks. Juholin 2001, 162; Valtioneuvosto 2001). Halu muutokseen on kuitenkin lähdeittä ympäristökeskuksesta itsestään.

Viranomaiskulttuuria voidaan muuttaa. Maankäyttö- ja rakennuslaki on omalta osaltaan edesauttanut viranomaisten toiminnan kommunikatiivisuutta ja lisännyt muiden toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä. Kun ensin muutetaan rakenteita, lakia ja prosesseja, vähitellen myös viranomaiskulttuuri voi muuttua tavoitteiden suuntaiseksi. Toisaalta organisaation ulkoisen ja sisäisen viestinnän on oltava yhdenmukaisia. Jos ympäristökeskuksen sisäinen viestintä ei ole avointa ja tehokasta, heijastuu se myös sidosryhmäsuhteisiin. Vaikka johdannossa ympäristökeskusten sisäinen viestintä rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle, ei sitä käytännössä voida erottaa organisaation muusta viestinnästä. Toimiva, kommunikatiivinen yhteistyö niin ympäristökeskusten sisällä kuin eri tahojen kanssa on edellytys myös asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. Nieminen 2000).

Tutkimuksen johdannossa yhteistyötä kuvattiin metaforalla sillan rakentamisesta. Mitä sitten tarvittiin sillan rakentamiseksi ja kunnossa pitämiseksi? Alueidenkäytössä ja rakentamisen ohjauksessa sillan tukipilareita eli toimivan yhteistyön ja hyvien sidosryhmäsuhteiden edellytyksiä olivat ennen kaikkea virkamiesten ammattitaito, oikeat roolit, avoimuus, luottamus sekä toiminnan riittävät resurssit.

6.2 Luotettavuustarkastelu

Kaikissa tutkimuksissa pyritään arvioimaan tehdyn tutkimuksen luotettavuutta. Luotettavuutta kuvataan usein käsitteillä reliabiliteetti ja validiteetti. Reliabiliteetti tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta eli että tutkimuksen tulokset eivät ole sattumanvaraisia. Validiteetti puolestaan tarkoittaa käytetyn tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskina mitata. Laadullisessa tutkimuksessa reliabiliteetti ja validiteetti saavat erilaisia tulkintoja kuin määrällisessä tutkimuksessa, jonka piirissä käsitteet ovat syntyneet. (Hirsjärvi ym. 2001, 213–214.)

Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuutta voidaan arvioida tutkimuksen kulun selostamisen perusteella (Hirsjärvi ym. 2001, 214). Luvussa 3.1 on kuvattu tämän tutkimuksen aineiston keräämistä. Aineistoa hankittiin kolmella eri menetelmällä: teemahaastatteluin, havainnoinnein ja kyselyllä. Usean menetelmän yhdistämisen eli metodisen triangulaation on todettu lisäävän tutkimuksen luotettavuutta (Hirsjärvi ym. 2001, 215).

Haastateltavien valinnassa tutkijaa avustivat ympäristökeskusten virkamiehet. Ohjeena oli, että haastateltavat tulisi valita asetettujen kriteerien mukaan. Valintaan saattoi kuitenkin vaikuttaa se, millaiset henkilökohtaiset suhteet virkamiehellä oli haastateltavaan. Siten tulokset yhteistyön sujuvuudesta voivat olla keskiarvoa positiivisempia.

Haastateltavien suhtautuminen ympäristökeskukseen olikin aineiston mukaan myönteistä. Ongelmia yhteistyössä koettiin olevan vain vähän tai ei ollenkaan. Voidaan pohtia, onko todellisuus kuvatuskaltaisen. Koska tutkija kertoi haastateltaville olevansa ympäristökeskuksen työntekijä, saattoivat haastateltavat vähätellä yhteistyössä kokemiaan ongelmia. Toisaalta havainnoinnit tukivat haastateluista saatuja tuloksia.

Tässä tutkimuksessa aineistosta tehtyjen tulkintojen perusteluna käytettiin suoria haastatteluotteita. Niillä on pyritty osoittamaan, että tulokset perustuvat haastateltujen omiin näkemyksiin. Lainauksia on paikoitellen runsaasti. Tämä siksi, että niillä haluttiin tuoda haastateltavien oma ääni mahdollisimman hyvin kuuluville. Toisaalta lainaukset elävöittävät tekstiä.

Tässä tutkimuksessa haastateltiin useiden yhteistyötahojen edustajia. Näin ollen tulokset ovat deskriptiivinen kooste erilaisten yhteistyökumppaneiden käsityksistä ja mielipiteistä. Jos jatkossa halutaan saada tarkempaa tietoa jonkin tietyn tahon, kuten kansalaisjärjestökentän käsityksistä, on tutkimusta rajattava uudelleen. Samalla se mahdollistaa syvällisemmän analyysin tekemisen. Toisaalta määrällisellä eli kvantitatiivisella tutkimuksella saataisiin aiheesta numeerista tietoa taustamuuttujittain.

6.3 Suosituksia sidosryhmäsuhteiden kehittämiseksi

Ympäristökeskusten toiminnan taustalla on laki, joka määrittää toimintoja sekä yhteistyön ja vuorovaikutuksen muodostumista. Maankäyttö- ja rakennuslain osalta uudet käytännöt, kuten kehittämiskeskustelujen käyminen kuntien kanssa, antavat mahdollisuuden parantaa vuorovaikutusta yhteistyöryhmien kanssa. Suhteiden kehittäminen organisaatiotasolla on kuitenkin hidasta ja vaatii paneutumista ja sitoutumista. Ympäristöhallinnon asiakaspalvelun kehittämisen esteenä voi olla hallintokoneiston jäykkyys ja persoonattomuus (Sulin & Tuulinen 2003).

Yhteistyösuhteet luodaan lopulta yksilöiden välisessä vuorovaikutuksessa. Näin virkamiesten henkilökohtaisen osaamisen parantaminen tai viestintä- ja vuorovaikutustaitojen harjaannuttaminen voi johtaa parempaan asiakastyytyvyyteen. Toisille virkamiehille kyky empatiaan ja samaistumiseen on osa persoonallisuutta, mutta taitoja voi myös opetella (Sulin & Tuulinen 2003). Ympäristökeskuk- sissa voitaisiin kehittää neuvottelu- ja vuorovaikutustaitoja esimerkiksi valmentamalla virkamiehiä.

Haastatteluissa vuorovaikutuksen parantamiseksi esitettiin työkiertoa, jossa ympäristökeskuksen ja kunnan virkamiehet vaihtaisivat sovituksi ajaksi paikkoja. Näin voitaisiin lisätä sekä ympäristökeskuksen että yhteistyöryhmien organisaatiotason ymmärrystä toisen työstä ja sen mahdollisuuksista ja rajoituksista. Lisäksi työkierto lisäisi virkamiesten henkilökohtaista osaamispääomaa, ja voisi siten olla palkitsevaa.

Organisaation laatutyö ja tutkimustoiminnan jatkaminen ovat keskeisiä keinoja kehittää alueidenkäytön suunnittelua ja rakentamisen ohjaamista edelleen. Laatutyössä lähtökohtana on asiakaslähtöisyys, sidosryhmätarpeiden tunnistaminen ja jatkuva seuranta. Tutkimuksella saadaan tietoa asiakkaiden toivomuksista, joita voidaan ja tulee käyttää asiakkaiden tarpeiden ja odotusten tyydyttämiseksi.

Kehittämiskeskusteluja tulee kehittää. Usean kunnan yhteisiä kehittämiskeskusteluja pidettiin tervetulleina. Toiseksi niihin toivottiin virkamiesten ja luottamushenkilöiden koulutusta. Pienten kuntien kehittämiskeskusteluja voidaan hyödyntää myös lisäämällä niiden yhteyteen maastokäyntejä tai pohtimalla jotain ajankohtaista teemaa ideariihien tai ryhmätöiden avulla. Kehittämiskeskusteluissa voidaan entistä tehokkaammin myös tiedottaa ympäristöhallinnon ajankohtaisista asioista. Näin voitaisiin välttää tunnettuutta "pakkopullasta" ja rutiinista.

Rakentamisen ohjauksessa on määriteltävä tarkemmin, kuinka sitä hallinnon sisällä pitäisi toteuttaa, mitä ympäristökeskuksilta vaaditaan sen suhteen ja millaisilla resursseilla työtä jatkossa tehdään. Yhtenä vaihtoehtona on ympäristökeskusten erikoistuminen. Tällöin ympäristökeskukset erikoistuisivat tietyille osaamisalueille ja konsultoisivat toisiaan erikoisalaansa liittyvissä kysymyksissä. Toisaalta ympäristökeskukset voisivat keskittyä vain ennalta sovittuihin rakentamiseen liittyviin tehtäviin. Ennen sisäistä määrittelyä ja perusteellista roolin pohdintaa, ei voida olettaa, että ympäristökeskukset voisivat toimia "tasalaatuisesti" ja tarjota yhtä laadukkaita palveluita. Rakentamisen ohjaamisen laadun ympäristöhallinnossa määrittelee lopulta kokonaisuus, joka muodostuu johtamisesta, prosesseista, resursoinnista ja asiakasrajapinnassa tehtävästä työstä.

6.4 Jatkotutkimus

Tämä tutkimus tehtiin Keski-Suomessa ja Pohjois-Savossa. Saadut tulokset kuvaavat siis näiden alueiden ympäristökeskusten sidosryhmäyhteistyön tilannetta tutkimuksen ajankohtana. Tärkeää olisikin laajentaa tutkimusta muiden ympäristökeskusten alueille, jopa valtakunnalliseksi hankkeeksi. Näin saataisiin koko maata kattava kuva ympäristöhallinnon yhteistyösuhteista alueidenkäytössä ja rakentamisen ohjauksessa, jonka pohjalta voitaisiin toteuttaa esimerkiksi valtakunnallisia hankkeita toiminnan kehittämiseksi.

Tutkimuksen kohteena oli ympäristökeskusten sidosryhmäsuhteet alueidenkäytössä ja rakentamisen ohjauksessa. Saman tyyppistä sidosryhmätutkimusta voitaisiin kohdentaa myös muille ympäristökeskusten substanssialueille, kuten luonnonsuojeluun. Näin ympäristökeskusten yhteistyötä, siltojen rakentamista, sidosryhmien kanssa voitaisiin hahmottaa lopulta kokonaisuudessaan, yli yksikkörajojen. Asiakaspalvelukyselyt ja -tutkimukset ovat askelia kohti symmetristä vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa.



Kirjallisuus

- Alasuutari, P. 1993. Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.
- Dozier, D. M., Grunig L. A. & Grunig J. E. 1995. *Manager's Guide to Excellence in Public Relations and Communication Management*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Eisler, R. & Montuori A. 2001. *The Partnership Organization. A Systems Approach*. OD Practitioner. 33 (2).
- Ford, W. S. Z. 1988. *Communicating with Customers. Service approaches, Ethics, and Impact*. Cresskill: Hampton Press.
- Hakala, S. 2001. Strategista julkisuutta. Kun raha saa vallan valtionhallinnon viestinnässä. *Tiedotustutkimus*. 24 (2), 4—17.
- Heinonen, J. & Vuokko P. 1997. Asiakaslähtöisyys julkisella sektorilla. Teoksessa P. Vuokko (toim.) *Avaimena asiakaslähtöisyys*. Helsinki: Edita. 129-172.
- Helkama, K., Myllyniemi, R. & Liebkind K. 1998. *Johdatus sosiaalipsykologiaan*. 2. painos. Helsinki: Edita.
- Hirsjärvi, S. Remes, P. & Sajavaara, P. 2001. *Tutki ja kirjoita*. 6.—7. painos. Helsinki: Tammi.
- Huxham, C. & Vangen S. 1996. Working together. Key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations. *International Journal of Public Sector Management*. 9 (7), 5—17.
- Högström, A. 2002. yhteiskunnallinen viestintä. Tiedottamisesta tavoitteelliseen viestintään. Helsinki: inforviestintä.
- Isaacs, W. (2001) *Dialogi ja yhdessä ajattelemisen taito*. (Suom.) Maarit Tillman. Helsinki: Kauppakaari.
- Jonsson, P. & Zineldin, M. 2003. Achieving high satisfaction in supplier-dealer working relationships. *Supply Chain Management: An International Journal*. 8 (3), 224—240.
- Juholin, E. 2001. *Communicare! Viestintä strategiasta käytäntöön*. Helsinki: Inforviestintä.
- Kajanoja, J. 1996. *Kommunikatiivinen yhteiskunta: puheenvuoro hyvinvointivalttiosta*. Väitöskirja. Helsingin Yliopisto. Helsinki: Tammi.
- Kangas, R. 1989. Jürgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria. 2. painos. *Tutkijaliiton julkaisusarja 45*. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Karvonen, E. 1999. *Elämää mielikuvayhteiskunnassa. Imago ja maine menestystekijöinä myöhäismodernissa maailmassa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kaskinen, J. 1998. Tuhatta ja sataa Turusta Pietariin. Eurooppatie E18:n tiesuunnittelu ympäristövaikutusten arvioinnin käytäntönä. *Turun Yliopiston julkaisuja C 143*. Turun yliopisto. Väitöskirja.
- Kiiskinen, A.-L. 2001. *Ympäristöhallinto vastuullisen elämäntavan edistäjänä*. Jyväskylän yliopisto. Väitöskirja. Jyväskylän yliopisto. Väitöskirja.
- Kunelius, R. 1997. *Viestinnän vallassa. Johdatusta joukkoviestinnän kysymyksiin*. Juva: WSOY.
- Laki virkamiesten toiminnan julkisuudesta. 1999. 621/1999. Viitattu 13.12.2003. Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://www.edilex.fi/>](http://www.edilex.fi/).
- Laki ympäristöhallinnosta. 1995. 55/1995. Viitattu 13.12.2003. Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://www.edilex.fi/>](http://www.edilex.fi/).
- Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. 1994. 468/1994. Viitattu 13.12.2003. Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://www.edilex.fi/>](http://www.edilex.fi/).
- Lehtonen, J. 1998. Yhteisöt ja julkisuus. Mainonnasta yhteiskunnalliseen keskusteluun. Teoksessa U-M. Kivikuru & R. Kunelius (toim.) *Viestinnän jäljillä*. 1998. Juva: WSOY.
- Lehtonen, J. 1999. Henkilökohtainen esiintyminen asiakaspalvelussa. Teoksessa J. Lehtonen, H-L. Pesonen & A. Toskala. (toim.) *Näkökulmia asiakaspalveluun ja markkinointiin*. Jyväskylän yliopisto. Avoimen yliopiston julkaisusarja. Oppimateriaaleja N:o 6. 32—83.
- Lehtonen, J. 2000. *Toimiva viestintä. Yrityksen aineetonta pääomaa*. Teoksessa: Aula, P. & Hakala, S. *Kolmet kasvot*. Helsinki: Loki-Kirjat.
- Lehtonen, J. 2002. *Julkisuuden riskit*. Helsinki: Mainostajien liitto.
- Lumijärvi, I. & Jylhäsaari, J. 1999. *Laatujohdaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tapaino johtamishaasteena*. Helsinki: Gaudeamus.

- Lämsä, A.-M. & Uusitalo, O. 2002. Palvelujen markkinointi esimiestyön haasteena. Helsinki: Edita.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki. 1999. 132/1999. Viitattu 13.12.2003. Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://www.edilex.fi/>](http://www.edilex.fi/).
- Mohiddin, A. 1998. Partnership: A new buzz-word or realistic relationship? *Journal of the Society for International Development*. 41 (4).
- Mäki, K. & Sorri, T. 1999. Julkisten palvelujen laatu ja kilpailukyky. Helsinki: Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto.
- Mäntyneva, M. 2001. Asiakkuudenhallinta. Helsinki: WSOY.
- Nieminen, H. 2000. Julkisyhteisön viestintä. Kohti kansalaisnäkökulmaa. Teoksessa: Aula, P. & Hakala, S. Kolmet kasvot. Helsinki: Loki-Kirjat.
- Nurmi, J. 1998. Palvelusitoumus - nyt! Helsinki: Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto.
- Ojala, T. & Uutela A. 1992. Rakentava vuorovaikutus. Porvoo: WSOY.
- Pesonen, H.-L. 1999. Peruspaketti palveluista ja niiden markkinoinnista. Teoksessa J. Lehtonen, H.-L. Pesonen & A. Toskala. Näkökulmia asiakaspalveluun ja markkinointiin. Jyväskylän yliopisto. Avoimen yliopiston julkaisusarja. Oppimateriaaleja N:o 6. 6—31.
- Sairinen, R. Viinikainen, T. Kanninen V. & Lindholm A. 1999. Suomen ympäristöpolitiikan tulevaisuuskuvat. Ympäristöministeriö. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Teknillinen korkeakoulu. Helsinki: Gaudeamus.
- Sotarauta, M. 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohdaksi. Tulevaisuuden tutkimuksen seura Finn publishers. Acta Futura Fennica No 6.
- Sotarauta, M. 1999. Suomen kaupunkipolitiikka etsii itseään. Näkemyksiä strategisista haasteista ja toimintamalleista. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/99. Saarijärvi: Gummerus.
- Storbacka, K. & Lehtinen, J. R. 1998. Asiakkuuden ehdoilla vai asiakkaiden armoilla. 3. painos. Täydellinen Asiakkuus Oy. ja WSOY.
- Sulin, S. & Tuulinen, T. 2003. "Munkkilatinaa pullakahveilla" Ympäristövirkamies viestijänä kansalais- ja tietoyhteiskunnassa. Suomen ympäristö 608. Jyväskylä: Keski-Suomen ympäristökeskus.
- Suomen Kuntaliitto. Maankäyttö- ja rakennuslaki kuntanäkökulmasta. Osa 1. Kaavoitus. Suomen Kuntaliiton seuranta- ja arviointihanke 2000—2002.
- Valtioneuvosto 2001. Informoi, neuvo, keskustele ja osallistuu. Valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla. Työryhmän muistio. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/5.
- Weiss, Anderson, Lasker 2002. Making the Most of Collaboration: Exploring the Relationship Between Partnership Synergy and Partnership Functioning. *Health Education & Behavior* 29(6), 683—698
- Ympäristöministeriö. 2001a. Ympäristöministeriön hallinnonalan keskeiset tavoitteet ja tehtävät vuosina 2000-2004. Ympäristöministeriön moniste 56. Ympäristöministeriö. Hallintoyksikkö. Helsinki.
- Ympäristöministeriö. 2001b. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio ensimmäisen vuoden kokemuksista. Ympäristöministeriön moniste 78. Alueidenkäyttöosasto. Helsinki.
- Ympäristöministeriö. 2002. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 565. Alueidenkäyttöosasto. Helsinki.
- Ympäristöministeriö. 2003a. Ympäristöministeriön, alueellisten ympäristökeskusten ja ympäristölupavirastojen toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat vuodelta 2002. Helsinki.
- Ympäristöministeriö. 2003b. Alueellisten ympäristökeskusten henkilöstökertomus vuodelta 2002. Helsinki.
- Ympäristöministeriö. 2003c. Tiedote 1.10.2003. Viitattu 13.12.2003. Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://www.ymparisto.fi/>](http://www.ymparisto.fi/)
- Ympäristöministeriö. 2003d. Tiedote 1.10.2003. Viitattu 13.12.2003. Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://www.ymparisto.fi/>](http://www.ymparisto.fi/)
- Ympäristöministeriö. 2003e. Tiedote 1.10.2003. Viitattu 13.12.2003. Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://www.ymparisto.fi/>](http://www.ymparisto.fi/)
- Ympäristöministeriön opas: Alueidenkäytön valtakunnalliset tavoitteet. Valtioneuvoston päätös 30.11.2000.
- Åberg, L. 2000a. Viestinnän johtaminen. Helsinki: Inforviestintä.
- Åberg, L. 2000b. Viestintä kolmannen sektorin kansalaisyhteisöissä. Teoksessa: Aula, P. & Hakala, S. Kolmet kasvot. Helsinki: Loki-Kirjat.

Liite I. Teemahaastattelu: alueidenkäyttö Kuntien maankäytön suunnittelusta vastaavat

I Yhteistyö alueellisten ympäristökeskusten kanssa

- Millaisien asioiden yhteydessä olette olleet tekemisissä alueellisen ympäristökeskuksen kanssa?
- Millaista, oman kokemuksenne perusteella, yhteistyö alueellisen ympäristökeskuksen kanssa on?
- Miten yhteistyö on muuttunut uuden (2000) maankäyttö- ja rakennuslain myötä?

II Vuorovaikutus ja roolit

- Miten neuvottelujen hyvä ilmapiiri syntyy?

a) Viranomaisneuvottelut

- Millaisia viranomaisneuvottelut ovat vuorovaikutustilanteina?
- Millaisia rooleja osallistujilla on?
- Millaisia ongelmia viranomaisneuvotteluissa on ollut? Miten ongelmat ovat vaikuttaneet yhteistyöhön? Miten ongelmia on ratkottu? Miten ne ovat ratkenneet?

b) Kehittämiskeskustelut

- Millaisia kehittämiskeskustelut ovat vuorovaikutustilanteina?
 - o Saatteko kehittämiskeskusteluissa tarpeeksi palautetta alueelliselta ympäristökeskukselta?
 - o Saatteko kehittämiskeskusteluissa tarpeeksi vinkkejä muiden kuntien hyvistä ratkaisuista?
- Millaisia rooleja osallistujilla on?
- Millaisia ongelmia kehittämiskeskusteluissa on ollut? Miten ongelmat ovat vaikuttaneet yhteistyöhön? Miten ongelmia on ratkottu? Miten ne ovat ratkenneet?
- Oletteko käyneet useiden kuntien yhteisiä kehittämiskeskusteluja? Millaista vuorovaikutus niissä on?

III Odotukset alueellisia ympäristökeskuksia kohtaan maankäytön suunnittelussa

- Millaisia odotuksia teillä on alueellista ympäristökeskusta kohtaan liittyen maankäytön suunnitteluun?
- Millaisia ehdotuksia teillä on yhteistyön kehittämiseksi?

+ Olisiko teillä vielä jotain lisättävää? Tuleeko mieleenne vielä jotain tärkeää, josta haluaisitte puhua?

Liite 1. Teemahaastattelu: alueidenkäyttö Kansalaisjärjestö

I Yhteistyö alueellisten ympäristökeskusten kanssa

- Millaisten asioiden yhteydessä olette olleet tekemisissä alueellisen ympäristökeskuksen kanssa?
- Millaista yhteistyö on ollut?
- Osaatteko arvioida, onko yhteistyö muuttunut uuden (2000) maankäyttö- ja rakennuslain myötä? Miten?

II Alueellisen ympäristökeskuksen rooli suhteessa järjestöihin

- Miten alueellinen ympäristökeskus mielestänne suhtautuu järjestötoimintaan?
- Miten alueellinen ympäristökeskus on ottanut huomioon järjestöjen kannat toiminnassaan?
- Millaiseksi arvioisitte alueellisen ympäristökeskuksen roolin järjestönne ajaman asian kannalta?

III Odotukset alueellisia ympäristökeskuksia kohtaan

- Millaisia odotuksia teillä on alueellista ympäristökeskusta kohtaan?
- Millaisia ehdotuksia teillä on yhteistyön kehittämiseksi?

+ Olisiko teillä vielä jotain lisättävää? Tuleeko mieleenne vielä jotain tärkeää, josta haluaisitte puhua?

Liite I. Teemahaastattelu: alueidenkäyttö Maakuntaliitto, Tiepiiri, Museo

I Yhteistyö alueellisten ympäristökeskusten kanssa

- Millaisten asioiden yhteydessä olette olleet tekemisissä alueellisen ympäristökeskuksen kanssa?
- Millaista, oman kokemuksenne perusteella, yhteistyö alueellisen ympäristökeskuksen kanssa on?
- Miten yhteistyö on muuttunut uuden (2000) maankäyttö- ja rakennuslain myötä?

II Vuorovaikutus ja roolit

- Miten neuvottelujen hyvä ilmapiiri syntyy?
- Millaisia viranomaisneuvottelut ovat vuorovaikutustilanteina?
- Millaisia rooleja osallistujilla on?
- Millaisia ongelmia viranomaisneuvotteluissa on ollut? Miten ongelmat ovat vaikuttaneet yhteistyöhön? Miten ongelmia on ratkottu? Miten ne ovat ratkenneet?

III Odotukset alueellisia ympäristökeskuksia kohtaan maankäytön suunnittelussa

- Millaisia odotuksia teillä on alueellista ympäristökeskusta kohtaan liittyen maankäytön suunnitteluun?
- Millaisia ehdotuksia teillä on yhteistyön kehittämiseksi?

+ Olisiko teillä vielä jotain lisättävää? Tuleeko mieleenne vielä jotain tärkeää, josta haluaisitte puhua?

Liite 1. Teemahaastattelu: rakentamisen ohjaus Kuntien rakennusvalvonnasta vastaavat

I Alueellisen ympäristökeskuksen rooli rakennusvalvonnan ohjaajana

- Millaisia alueellisen ympäristökeskuksen palveluja käytätte liittyen rakennusvalvontaan?
- Millaista rakennusvalvontaan liittyvää asiantuntija-apua olette saaneet alueelliselta ympäristökeskukselta?
 - Millaista rakennusvalvontaan liittyvää tietoa olette saanut alueelliselta ympäristökeskukselta? Mistä muualta saatte alaa koskevaa tietoa?
 - Saatteko alueelliselta ympäristökeskukselta tarpeeksi tietoa muiden kuntien hyvistä ratkaisuista?
 - Millaisiksi arvioisitte kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen välisiä kehittämiskeskustelu- ja rakentamisen ohjaamisen kannalta?
- Millaisiksi arvioisitte alueellisten ympäristökeskusten toimintaedellytykset liittyen kuntien rakentamisen ohjaamiseen?
- Millaisena näette alueellisen ympäristökeskuksen roolin kuntien rakennusvalvontojen välisen vapaaehtoisen yhteistyön lisääjänä?
- Ovatko kuntanne ja alueellisen ympäristökeskuksen tavoitteet yhtenäiset liittyen rakennusvalvontaan?
- Millaiseksi arvioisitte rakennusvalvontaan liittyvää yhteistyötä alueellisen ympäristökeskuksen kanssa?

II Odotukset rakennusvalvonnan ohjaamista kohtaan

- Millaisiin uusiin alueellisen ympäristökeskuksen tarjoamiin rakennusvalvontaan liittyviin palveluihin kunnassanne olisi tarvetta?
- Miten olemassa olevia palveluita voitaisiin kehittää?
- Miten alueellinen ympäristökeskus voisi auttaa kuntia rakentamisen laadun parantamisessa?
- Pitäisikö kuntien ja alueellisen ympäristökeskuksen välistä yhteistyötä lisätä? Missä asioissa? Miten?

+ Olisiko teillä vielä jotain lisättävää? Tuleeko mieleenne vielä jotain tärkeää, josta haluaisitte puhua?

Liite 1. Teemahaastattelu: rakentamisen ohjaus Kuntaliitto

I Alueellisen ympäristökeskuksen rooli rakennusvalvonnan ohjaajana

- Millaisia alueellisen ympäristökeskuksen palveluja kunnat käyttävät liittyen rakennusvalvontaan?
- Millaista rakennusvalvontaan liittyvää asiantuntija-apua kunnat saavat alueelliselta ympäristökeskukselta?
 - Millaista rakennusvalvontaan liittyvää tietoa kunnat saavat alueelliselta ympäristökeskukselta? Mistä muualta ne saavat rakennusvalvontaa koskevaa tietoa?
 - Saavatko kunnat alueelliselta ympäristökeskukselta tarpeeksi tietoa muiden kuntien hyvistä ratkaisuista?
 - Millaisiksi arvioisitte kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten välisiä kehittämiskeskusteluja rakentamisen ohjaamisen kannalta?
- Millaisiksi arvioisitte alueellisten ympäristökeskusten toimintaedellytykset liittyen kuntien rakentamisen ohjaamiseen?
- Millaisena näette alueellisen ympäristökeskuksen roolin kuntien rakennusvalvontojen välisen vapaaehtoisen yhteistyön lisääjänä?
- Ovatko kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten tavoitteet yhtenäiset liittyen rakennusvalvontaan?
- Millaiseksi arvioisitte kokonaisuudessaan kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten välistä rakennusvalvontaan liittyvää yhteistyötä?

II Odotukset rakennusvalvonnan ohjaamista kohtaan

- Millaisiin alueellisen ympäristökeskuksen tarjoamiin rakennusvalvontaan liittyviin palveluihin kunnissa olisi tarvetta?
- Miten olemassa olevia palveluita voitaisiin kehittää?
- Miten alueelliset ympäristökeskukset voisivat auttaa kuntia rakentamisen laadun parantamisessa?
- Pitäisikö kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten välistä yhteistyötä lisätä? Missä asioissa? Miten?
- Pitäisikö Suomen kuntaliiton ja alueellisten ympäristökeskusten välistä yhteistyötä lisätä? Missä asioissa? Miten?

+ Olisiko teillä vielä jotain lisättävää? Tuleeko mieleenne vielä jotain tärkeää, josta haluaisitte puhua?

Liite 2. Havainnointirunko

I Yhteistyö ja ilmapiiri kehittämiskeskusteluissa / viranomaisneuvotteluissa

Millaista yhteistyö kehittämiskeskusteluissa ja viranomaisneuvotteluissa on?

Millainen keskustelun sävy on?

Ollaanko samaa vai eri mieltä?

Ilmeneekö ristiriitoja? Millaisia? Miten ne selvitetään?

II Vuorovaikutus keskustelussa / neuvottelussa

Kuka avaa puheen? Kuka/ketkä puhuvat? Kuka kuuntelee?

Välitetäänkö tietoa? Kenelle?

Miten keskustelu etenee?

Vastataanko kysymyksiin? Annetaanko palautetta?

Ymmärretäänkö mitä toiset osapuolet sanovat? Pysytäänkö asiassa?

Miten tilanne päättyy? Päästäänkö yksimieliseen ratkaisuun? Onko tulos win-win, kompromissi vai joku muu?

III Ympäristökeskuksen rooli

Rakentamisen ohjaus / Maankäytön suunnittelu

Millainen asema ympäristökeskuksella on suhteessa muihin neuvottelijoihin? Millä tavalla se ilmenee?

Luotetaanko, uskotaanko, arvostetaanko? Kritisoidaanko, pelätäänkö?



**Liite 3. Kysely alueellisille ympäristökeskuksille
Rakentamisen ohjaus alueellisissa ympäristökeskuksissa 2003**

Hyvä alueellisen ympäristökeskuksen johtaja,

lähetämme Teille kyselyn, jolla keräämme tietoa rakentamisen ohjauksen tilasta alueellisissa ympäristökeskuksista. Kyselyn avulla selvitämme, millainen rooli alueellisilla ympäristökeskuksilla on suhteessa kuntien rakennusvalvontaan sekä millaiset voimavarat ympäristökeskuksilla on toteuttaa MRL:n mukaista rakentamisen ohjaustyötä.

Rakentamisen ohjauksen lisäksi hankkeessa selvitetään alueellisten ympäristökeskusten maankäytön suunnitteluun liittyvää sidosryhmäviestintää. Hankkeen rahoittaa ympäristöministeriö ja sen tuloksista kootaan julkaisu ympäristöhallinnon julkaisusarjaan.

Toivomme, että ympäristökeskuksenne rakentamisen ohjauksesta vastaavat henkilöt täyttävät oheisen kyselylomakkeen. Kyselyyn voi myös vastata kyseisen vastuualueen päällikkö.

Pyydämme palauttamaan lomake oheisella palautuskuorella 9.5.2003 mennessä.

Yhteistyöterveisin,

Rakennusvalvontainsinööri, YM Jouni Vastamäki

Liite 3. Kysely alueellisille ympäristökeskuksille Rakentamisen ohjaus alueellisissa ympäristökeskuksissa 2003

1. Vastaa seuraaviin väittämiin rengastamalla sopiva vaihtoehto väliltä 1—5

- 1 = täysin samaa mieltä
2 = samaa mieltä
3 = en ole samaa enkä eri mieltä
4 = eri mieltä
5 = täysin eri mieltä

1. Alueemme kunnat käyttävät runsaasti rakentamisen ohjaamiseen liittyviä palveluitamme	1	2	3	4	5
2. Kuntien kanssa käytävissä MRL:n mukaisissa kehittämisseskusteluissa keskustellaan rakennusvalvontaan liittyvistä seikoista	1	2	3	4	5
3. Kunnat ovat olleet tyytyväisiä ympäristökeskuksen rakentamisen ohjaukseen	1	2	3	4	5
4. Kunnat tarvitsisivat ympäristökeskukselta nykyistä enemmän tukea liittyen rakennusvalvontaan	1	2	3	4	5
5. Ympäristökeskuksessamme tarvittaisiin lisää rakennusalan asiantuntijoita rakentamisen ohjaamisen tehtäviin	1	2	3	4	5
6. Epäselvää on, mitä ympäristökeskukselta vaaditaan kuntien rakentamisen ohjaamisen tukemiseksi	1	2	3	4	5
7. Ympäristökeskuksella on tällä hetkellä mahdollisuus kehittää nykyisiä rakentamisen ohjauksen käytäntöjä	1	2	3	4	5
8. Ympäristökeskus on merkittävä taho kuntien rakentamisen ohjaajana	1	2	3	4	5

2. Millaisia rakentamisen ohjaamiseen liittyviä palveluita tarjoatte kunnille?

Rengasta seuraavista vaihtoehdoista ne palvelut, joita voitte tällä hetkellä tarjota.

Merkitse lisäksi oikeanpuoleiseen sarakkeeseen kunkin palvelumuodon prosenttiosuus rakentamisen ohjauksen kokonaisuudesta.

Palvelumuoto	Prosenttia
1. Koulutus / neuvottelupäivät	
2. Lakineuvonta	
3. Rahoitusneuvonta, esim. rakennussuojelukohteissa	
4. Tekninen neuvonta, esim. home- tai laatuksymyksissä	
5. Tiedotusmateriaalit, lehdet (esim. asiakaslehden yhteydessä olevat jutut)	
6. Tutkimukset tai selvitykset	
7. Yhteistyöhankkeet kuntien tai muiden tahojen kanssa	
8. Muita palveluita? Mitä?	
	yht. 100%
	Käännä

**Liite 3. Kysely alueellisille ympäristökeskuksille
Rakentamisen ohjaus alueellisissa ympäristökeskuksissa 2003**

3. Miten kuvailisitte ympäristökeskuksenne rakentamisen ohjauksen tämän hetkistä tilaa?

4. Millaisia resurssivajeita ympäristökeskuksella on rakentamisen valvonnan toteuttamisessa?

5. Miten ympäristökeskus voisi paremmin tukea kuntien rakennusvalvontatyötä?

6. Kuinka monta talonrakennustekniikan koulutuksen saanutta henkilöä ympäristökeskuksessanne on?

7. Mikä heidän koulutuksensa on?

Kiitos vaivannäöstänne!

Lomake lähetetään oheisessa palautuskuoressa 9.5.2003 mennessä alla olevaan osoitteeseen.
Lisätietoja saatte tarvittaessa tutkija Tuuli Määttäseltä.

Keski-Suomen ympäristökeskus
PL 110
40101 Jyväskylä

puh. (014) 697 375
e-mail. Tuuli.Maattanen@ymparisto.fi

**Liite 4. Kysely alueellisille ympäristökeskuksille
Rakentamisen ohjaus alueellisissa ympäristökeskuksissa 2003
Vastaukset**

**1. Ympäristökeskusten rakentamisen ohjauksen määrää, resursseja ja roolia kuvaavat väittämät
(1=täysin samaa mieltä, 5=täysin eri mieltä, N=13)**

Väitteet	Ka
1. Alueemme kunnat käyttävät runsaasti rakentamisen ohjaamiseen liittyviä palveluitamme	3,2
2. Kuntien kanssa käytävissä MRL:n mukaisissa kehittämiskeskusteluissa keskustellaan rakennusvalvontaan liittyvistä seikoista	2
3. Kunnat ovat olleet tyytyväisiä ympäristökeskuksen rakentamisen ohjaukseen	2,9
4. Kunnat tarvitsisivat ympäristökeskukselta nykyistä enemmän tukea liittyen rakennusvalvontaan	2,4
5. Ympäristökeskuksessamme tarvittaisiin lisää rakennusalan asiantuntijoita rakentamisen ohjaamisen tehtäviin	2,5
6. Epäselvää on, mitä ympäristökeskukselta vaaditaan kuntien rakentamisen ohjaamisen tukemiseksi	2,8
7. Ympäristökeskuksella on tällä hetkellä mahdollisuus kehittää nykyisiä rakentamisen ohjauksen käytäntöjä	3,2
8. Ympäristökeskus on merkittävä taho kuntien rakentamisen ohjaajana	3,2

3. Miten kuvailisitte ympäristökeskuksenne rakentamisen ohjauksen tämän hetkistä tilaa?

Rakennusteknistä asiantuntemusta ei ole lukuun ottamatta kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden korjausten osalta.

Perinteisten korjausneuvonnan ja lakipalveluiden lisäksi panostettu uudisrakentamisen ohjaukseen. Ohjauksen kehittämistyötä jatketaan.

Teemme tällä hetkellä vain kaikkein välttämättömimmän, työ painottuu alueiden käytön ohjaukseen. Olemme lisäksi mukana I-Suomen rak.ohj. tiimin työssä ja se toimii alueellamme.

Kärsitään resurssipulasta, mutta pyritään antamaan lakineuvontaa, rahoitusneuvontaa sekä järjestämään koulutuspäiviä ja osallistutaan Itä-Suomen rakentamisen ohjauksen tiimin toimintaan.

Kunnat eivät ole tottuneet näkemään ympäristökeskusta yhteistyökumppanina rakentamisen ohjauksessa.

Voimavarasyistä tehtävää aluetta hoidetaan minimitasolla

Tällä hetkellä KSU:lla on rakentamisen ohjaukseen esittää 1 henkilö, jonka työpanoksesta voidaan käyttää vain 20 %.

**Liite 4. Kysely alueellisille ympäristökeskuksille
Rakentamisen ohjaus alueellisissa ympäristökeskuksissa 2003
Vastaukset**

Tehtäviä hoidetaan Itä-Suomen rakentamisen ohjaamisen työryhmän toimintasuunnitelman puitteissa. Tehtävät hoituvat työparilla RI,RA+ lakimies Ympäristöministeriön suuntaviivat ohjaavat painoituksia, mutta työtapana on jo vakiintunut ja palvelutapa asiakaslähtöinen

Asiantuntemusta on riittävästi

1. Tiedon välittäjä, koulutustilaisuuksien järjestäjä.
2. Rakennusperinnön hoidon ohjausta puhelimitse ja käynnin

Ei prioriteettiä. Apua annetaan pyydettyä.

Kiinteä yhteys rakennustarkastajiin ja yhteyksiä myös luottamusmiehiin. Vuosittain järjestetään alueella rakennusvalvonnan neuvottelupäivät ja maakuntakohtaiset (3 kpl) keskustelupäivät rakennustarkastajille.

Puuttuu resurssit ja asiantuntemus

4. Millaisia resurssivajeita ympäristökeskuksella on rakentamisen valvonnan toteuttamisessa?

Henkilöstön ammattitaito riittämätön

"Rantautuminen" maastoon edelleen vaikeaa aikapulan takia

Aikapula toteuttamisessa ja osaamisen kehittämisessä

Kysymyksen 2 kohtien 4-8 hoitamista ei voida järjestää henkilöresurssien puutteen takia. Tehtävien hoitoon tarvittaisiin arkkitehdin tai rakennusinsinöörin virka.

Uudelleenjärjestelyillä ja koulutuksella nykyiset resurssit riittävät.

Rakentamisen ohjaukseen käyttökelpoinen asiantuntemus on kapealla pohjalla ja ao. henkilöt joutuvat suuntaamaan työpanoksensa pääasiassa kaavoituksen ohjaamiseen

Tarvittaisiin vähintään 1 henkilö täysipäiväisesti (100%)

Työryhmän saama rahoitus ministeriöltä turvaa koulutustilaisuudet yms. juoksevat kulut. Toiminnan edellytys tämä tuki.

Työajasta puutetta RI,RA - 6 htkk, Lakimies - 12 htkk

Sopivien henkilöiden puute (koulutus + kokemus rakentamisessa)

Ei resurssivajeita

Pitäisi olla edes yksi henkilö, joka olisi erityisesti pienten kuntien tukena.

**Liite 4. Kysely alueellisille ympäristökeskuksille
Rakentamisen ohjaus alueellisissa ympäristökeskuksissa 2003
Vastaukset**

5. Miten ympäristökeskus voisi paremmin tukea kuntien rakennusvalvontatyötä?

Ympäristökeskusten välinen yhteistyö tai erikoistuminen

Osallistamalla rak.tarkastusyhdistysten toimintaan kuuntelemalla, järjestämällä tietoisuuksia ja koulutusta ajankohtaisista asioista.

Ympäristökeskus voisi keskittyä rakentamisen oikeudellisiin kysymyksiin - laatuun, tekniseen neuvontaan ...asiat olisi hoidettava muuten, kuten nytkin.

Lisäresurssien avulla voitaisiin hoitaa myös kysymysten kohtien 4-8 tehtävät.

Tiedotus kuntien rakennustarkastajille, että ympäristökeskus aikoo jatkossa kehittää yhteistyötä kuntien kanssa rakennusvalvonta-asioissa.

Lähinnä koulutusta lisäämällä (rakennustekninen osaaminen joudutaan hakemaan ulkopuolelta)
Lisäämällä rakennusvalvonnan menettelylliseen puoleen kohdistuvaa ohjausta

KSU:lla on koulutettua henkilöstöä, joka voisi osallistua esim. rakennussuojelukohteiden korjausneuvontaan. Kaikkien työpanos menee kuitenkin kaavoituksen ohjaukseen.

Lisäämällä kuntakohtaista yhteistyötä rakennusvalvonnan kanssa (neuvonta, seuranta, keskustelut) osallistamalla kehittämishankkeisiin (esim. laatujärjestelmä)
Laajempien koulutuskokonaisuuksien järjestelyt yhteistyötahojen kanssa

Aikaa tulisi olla enemmän rakennusvalvonnan ohjaukseen.

Näillä resursseilla ei ole mahdollisuutta lisätukseen. (lisäykseen?)

Tilanne paranisi vain , jos ympäristökeskukseen saataisiin rakennustekniikan ja lvi-tekniikan asiantuntijoita. Hänen tehtäviinsä voisi kuulua koulutus, neuvonta, suunnittelun seuraaminen sekä rakenteellinen paloturvallisuus. Toimialue voisi aluksi olla vaikka lääni tai useampi ympäristökeskus, myöhemmin yksittäinen ympäristökeskus.

Selvittämällä rakennusvalvonnan tarpeet ja keskustelemalla toimintaperiaatteista. Toimintaperiaatteiden tarkentaminen.

Lausuntopyyntöjä erilaisista hankkeista rakennusvalvonnan asioissa voisi olla enemmän, ainakin yleistä merkitystä omaavissa asioissa. Ympäristökeskuksen roolin kehittämistä ja täsmentämistä rakennusvalvonnan ohjaamisessa tarvitaan. Resursseja tähän kyllä on.

**Liite 4. Kysely alueellisille ympäristökeskuksille
Rakentamisen ohjaus alueellisissa ympäristökeskuksissa 2003
Vastaukset**

6. Kuinka monta talonrakennustekniikan koulutuksen saanutta henkilöä ympäristökeskuksessanne on?

7. Mikä heidän koulutuksensa on?

	Kys. 6.	Kys. 7.
HAM	4	arkkitehti 2 rakennusarkkitehtiä insinööri- kokemusta rakentamisesta- kaikilla tehtävänkuvaa muu kuin rakentamisenohjaus (eikä muutos mahdollinen)
UUS	1	Rakennusarkkitehti, ei käytännön kokemusta.
LOS	3	2 arkkitehtiä ALO:ssa 1 arkkitehti LS:ssa ei osallistu rak.ohjaukseen Onko talonrakennusinsinöörejä, se jäi tarkistamatta. Mutta tämä kysely tehtiin myös viime syksynä, ehkä sieltä löytyy tarkempi vastaus.
ESA	2	Rakennusins.Rak. mest.
PKA	7	1 rakennusarkkitehti 3 insinööriä (toimivat muissa tehtävissä) 3 rakennusmestaria (toimivat muissa tehtävissä)
KAI	7	2 arkkitehtiä 5 rakennusmestaria
PIR	0	Arkkitehtikoulutuksen saaneita on 3 henkilöä, joista yhdellä rakennusalan pääsuunnittelijakokemus
KSU	6	3 korkeakouluarkkitehtiä (luonto ja maankäyttö) 1 rakennusarkkitehti (luonto ja maankäyttö) 1 rakennusmestari (luonto ja maankäyttö) 1 rakennusmestari (suunnitteluyksikkö)
PSA	3	arkkitehti rakennusinsinööri, -arkkitehti insinööri (AMK) + huom. lakimies
KAS	12	4 DI:iä 2 arkkitehtiä 5 rakennusmestaria 1 insinööri (määräaikainen)
PPO	-	4 arkkitehtiä rakennusinsinöörejä tai diplomi-insinöörejä ei ole, rakennusmestari koulutuksen saaneiden lukumäärää on vaikea selvittää, koska heistä suurin osa on maa- ja vesirakennusmestareita.
LAP	4+2	LAP:ssa on yksi talonrakennusteknikko ja kaksi opiskelemissa talonrakennuksen AMK insinööreiksi. Kaksi arkkitehtiä, joista toinen TkT. Yksi talonrakennusinsinööri.
LÄS	-	Alueidenkäytön osastolla 2 arkkitehtiä, 3 rakennusinsinööriä ja yksi rakennusmestari.

Kuvailulehti

Julkaisija	Keski-Suomen ympäristökeskus	Julkaisu-aika Huhtikuu 2004
Tekijä(t)	Tuuli Määttänen	
Julkaisun nimi	Siltoja rakentaen Sidosryhmäsuhteet alueidenkäytössä ja rakentamisen ohjauksessa	
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut		
Tiivistelmä	<p>Tässä julkaisussa tarkastellaan Keski-Suomen ja Pohjois-Savon alueellisten ympäristökeskusten toimintojen, alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen, sidosryhmäsuhteita. Tutkimuksessa kysytään millaisiksi yhteistyökumppaneiksi, "siltöjen rakentajiksi", ympäristökeskukset nähdään sekä millainen rooli niillä on suhteessa sidosryhmiin. Tavoitteena on ympäristökeskusten toiminnan kehittäminen.</p> <p>Työn taustalla on julkisyhteisöille asetettu uusi avoimuuden ja vuorovaikutteisuuden vaatimus. Valtion hallinnossa viestinnän rooli onkin korostunut, ja asiakkaiden ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia on parannettu lainsäädäntöä myöten.</p> <p>Tulokset on saatu haastatteleamalla keskeisiä sidosryhmiä ja havainnoimalla käytännön vuorovaikutustilanteita: viranomaisneuvotteluja ja kehittämiskeskusteluja. Rakentamisen ohjauksen osassa tehtiin lisäksi kysely alueellisille ympäristökeskuksille.</p> <p>Yhteistyö ympäristökeskusten kanssa oli pääasiassa toimivaa. Sitä leimasi säännöllisyys, yhteistyön jatkuvuus ja henkilökohtaiset suhteet. Kokemus yhteistyön onnistumisesta oli yhteydessä ympäristökeskuksen koettuun rooliin. Roolin tuli olla tasavertainen yhteistyösuhde, joka perustui virkamiesten ammattitaitoon, molemminpuoliseen avoimuuteen ja luottamukseen sekä riittäviin resursseihin.</p>	
Asiasanat		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Alueellinen ympäristöjulkaisu 340	
Julkaisun teema		
Projektihankkeen nimi ja projektinumero		
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Keski-Suomen ympäristökeskus	
Projektiryhmään kuuluvat organisaatiot		
	ISSN 1238-8610	ISBN 952-11-1655-2
	Sivuja 90	Kieli Suomi
	Luottamuksellisuus Julkinen	Hinta
Julkaisun myynti/ jakaja	Keski-Suomen ympäristökeskus	
Julkaisun kustantaja	Keski-Suomen ympäristökeskus	
Painopaikka ja -aika	Jyväskylä 2004, Hetimonex Oy	

Siltoja rakentaen

Tässä julkaisussa tarkastellaan Keski-Suomen ja Pohjois-Savon alueellisten ympäristökeskusten toimintojen, alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen, sidosryhmäsuhteita. Tutkimuksessa kysytään millaisiksi yhteistyökumppaneiksi, "siltojen rakentajiksi", ympäristökeskukset nähdään sekä millainen rooli niillä on suhteessa sidosryhmiin. Tavoitteena on ympäristökeskusten toiminnan kehittäminen.

Työn taustalla on julkisyhteisöille asetettu uusi avoimuuden ja vuorovaikutteisuuden vaatimus. Valtion hallinnossa viestinnän rooli onkin korostunut, ja asiakkaiden ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia on parannettu lainsäädäntöä myöten.

Tulokset on saatu haastatteleamalla keskeisiä sidosryhmiä ja havainnoimalla käytännön vuorovaikutustilanteita: viranomaisneuvotteluja ja kehittämiskeskusteluja. Rakentamisen ohjauksen osassa tehtiin lisäksi kysely alueellisille ympäristökeskuksille.

Yhteistyö ympäristökeskusten kanssa oli pääasiassa toimivaa. Sitä leimasi säännöllisyys, yhteistyön jatkuvuus ja henkilökohtaiset suhteet. Kokemus yhteistyön onnistumisesta oli yhteydessä ympäristökeskuksen koettuun rooliin. Roolin tuli olla tasavertainen yhteistyösuhde, joka perustui virkamiesten ammattitaitoon, molemminpuoliseen avoimuuteen ja luottamukseen sekä riittäviin resursseihin.

ISBN 952-11-1655-2

ISSN 1238-8610