

Katja Harle

KUNTIEN YMPÄRISTÖNSUOJELU SEUDULLISENA TOIMINTANA  
– tarkastelussa kuntien yhteisen ympäristöhallinnon perustaminen Lahden seudulle

Ympäristöpolitiikan pro gradu –tutkielma

Tampereen yliopisto  
Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta  
Yhdyskuntatieteiden laitos

29.2.2008

Tampereen yliopisto  
Yhdyskuntatieteiden laitos

HARLE, KATJA: Kuntien ympäristönsuojelu seudullisena toimintana  
– tarkastelussa kuntien yhteisen ympäristöhallinnon perustaminen Lahden seudulle

Ympäristöpolitiikan pro gradu-tutkielma, 65 sivua, 6 liitesivua

Helmikuu 2008

---

Tutkielma käsittelee kuntien ympäristönsuojeluhallintojen kehittymistä seudullisiksi yksiköiksi. Huomion kohteena on Lahden seudun kuntien ympäristöhallintojen yhdistämisprosessi. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää miten ja miksi Lahden seudulla päädyttiin rakentamaan kuntien yhteinen seudullinen ympäristölautakunta ja sen alainen viranhaltijayksikkö. Tutkimus on luonteeltaan tapaustutkimus ja se ajoittuu vuosien 2003-2006 väliselle ajalle. Tutkielma rakentuu kahteen osioon. Prosessikuvauksessa käydään läpi kunnissa tehdyt poliittiset päätökset ja syventävässä osiossa käydään läpi kuinka eri toimijat ovat kokeneet valmisteluvaiheen ja yhteistyön lopputuloksen sekä toisaalta missä valossa kuntien ympäristönsuojelutyö nähdään ylipäättään.

Tutkimusaineistona on käytetty Lahden seudun kunnissa ja kuntayhtymissä tehtyjä poliittisia päätöksiä, joita on yhteensä yli 70 kappaletta. Lisäksi aineistona on käytetty 12 toimijan teemahaastattelua, joita on analysoitu laadullisen sisällönerittelyn menetelmin. Haastatteluihin osallistuivat Lahden seudulta ympäristöyhteistyövalmistelussa mukana olevia keskeisiä poliittisia päättäjiä ja virkamiehiä. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodostavat kuntien välisen yhteistyön mahdollisuudet, kuntien ympäristöhallinnon kehittyminen Suomessa sekä ympäristöviranomaisten asema ja tehtävät kunnissa.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että Lahden seudun kuntien yhteinen ympäristöhallinnon perustaminen on ollut alueella luonnollinen jatko jo 1990-luvulla alkaneeseen kuntien ympäristönsuojeluviranhaltijoiden väliseen yhteistyöhön. Lopullisen sykäyksen yhteistyö sai kun Lahden seudun kunnat liittyivät seutukokeilu-hankkeeseen ja alueelle perustettiin seudullinen kehitysorganisaatio, seutuhallinto. Tämän tehtävänä on ollut rakentaa yhteisiä seudullisia yhteistyömalleja kuntien eri toiminnoille. Alueella onkin aloitettu monia erilaisia yhteistyömuotoja, mutta yhteinen seudullinen ympäristölautakunta on ollut ensimmäinen Lahden seudulle perustettu kunnille tärkeää strategista viranomaisvaltaa käyttävä yhteinen toimielin. Tällä yhteistyötavalla kunnat pyrkivät käyttämään resurssejaan entistä tehokkaammin ja vastaamaan haasteeseen hoitaa haastaviksi muuttuneita ympäristöasioita entistä paremmin. Myös monilla muilla seuduilla kunnat ovat päätyneet seudullisiin yksiköihin ympäristöasioiden laadukkaan hoitamisen turvaamiseksi.

Tutkimuksen perusteella usko syntyneeseen yhteistyöhön on alueen toimijoiden kesken vahva, vaikkakin yhteistyön todelliset hyödyt voidaan arvioida vasta useiden vuosien päästä. Yhteistyön onnistumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää saada aiemmin erillisinä toimineet yksiköt sulautumaan toisiinsa saumattomasti, näin tullaan saavuttamaan parhaat mahdolliset synergiahyödyt.

Avainsanat: seutuyhteistyö, ympäristönsuojelun hallinto, kuntien välinen yhteistyö

<b>1</b>	<b>JOHDANTO JA TUTKIMUSTEHTÄVÄ</b> .....	<b>1</b>
1.1	Johdanto.....	1
1.2	Tutkimuksen tavoite.....	2
1.3	Tutkimusmenetelmät.....	3
1.3.1	Tapaustutkimus.....	3
1.3.2	Haastattelut.....	4
1.3.3	Aineiston analysoinnin menetelmät.....	5
1.4	Aiemman tutkimukset.....	6
<b>2</b>	<b>KUNTIEN TOIMINTA JA SEN KEHITTÄMINEN</b> .....	<b>7</b>
2.1	Kuntien tehtävät.....	7
2.2	Kuntienvälinen sopimusyhteistyö.....	8
2.3	Kuntienvälisen yhteistyön historiaa.....	9
2.4	Lahden kaupunkiseutu seutuyhteistyökokeilussa.....	11
<b>3</b>	<b>KUNTIEN YMPÄRISTÖNSUOJELUN HALLINTO JA SEN KEHITTYMINEN</b> .....	<b>13</b>
3.1	Suomen ympäristöhallinnon rakenne.....	13
3.2	Ympäristönsuojelun hallintoa kunnissa 80-luvulta lähtien.....	13
3.3	Ympäristöviranhaltija kunnallishallinnossa.....	15
3.4	Kuntien erilaiset ympäristöön vaikuttavat prosessit.....	16
3.5	Kuntien ympäristönsuojelu seudullisiin yksiköihin.....	17
<b>4</b>	<b>KUNNAN YMPÄRISTÖNSUOJELUN TEHTÄVIEN MÄÄRITTELY</b> .....	<b>18</b>
4.1	Lähtökohta.....	18
4.2	Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät.....	19
4.2.1	Ympäristönsuojelun edistäminen ja pilaantumisen ennaltaehkäisy.....	21
4.2.2	Luvat, ilmoitukset ja päätökset.....	21
4.2.3	Valvonta.....	22
4.2.4	Ympäristön tilan seuranta.....	23
4.3	Muut kunnalle kuuluvat tehtävät.....	24
<b>5</b>	<b>LAHDEN SEUDUN YMPÄRISTÖLAUTAKUNTA JA YMPÄRISTÖPALVELUT YKSIKKÖ</b> .....	<b>26</b>
5.1	Ympäristö Lahden seudulla.....	26
5.2	Lahden seudun ympäristöpalvelujen yhteistoimintasopimus.....	27
5.3	Lahden seudun ympäristölautakunta.....	27
5.4	Lahden seudun ympäristö -palvelut yksikkö.....	28
5.5	Yhteistyön aiheuttamat muutokset kuntien organisaatioissa.....	29

<b>6</b>	<b>LAHDEN SEUDUN YMPÄRISTÖYHTEISTYÖN VALMISTELU VUOSINA 2003- 2006 .....</b>	<b>33</b>
6.1	Taustaa.....	33
6.2	Ympäristöyhteistyön kaksi eri vaihtoehtoa vuonna 2003 .....	34
6.3	Ympäristöyhteistyön esiselvitysvaiheessa neljä eri vaihtoehtoa vuonna 2004 .....	35
6.4	Jatkoselvitysvaiheessa ympäristöterveydenhuollon ja ympäristönsuojelun tiet eroavat vuonna 2005 .....	38
6.5	Lahden seudun ympäristöpalvelujen yhteistoimintasopimuksen hyväksyminen vuonna 2006.....	41
<b>7</b>	<b>YMPÄRISTÖYHTEISTYÖN LÄHTÖKOHDAT JA TULEVAISUUS LAHDEN SEUDULLA .....</b>	<b>44</b>
7.1	Ympäristöyhteistyön lähtökohta Lahden seudulla .....	44
7.2	Kuntien vaikutusmahdollisuudet ympäristönsä tilaan .....	46
7.3	Yhteistyön valmisteluvaiheen hidastavat tekijät.....	48
7.4	Yhteistyön hyödyt - saavutetaanko ne? .....	51
7.5	Yhteistyön haasteet .....	53
7.6	Miten ympäristönsuojelun tason uskotaan paranevan Lahden seudulla yhteistyön myötä? .....	56
<b>8</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>57</b>
<b>9</b>	<b>LÄHDEAINEISTOA .....</b>	<b>62</b>
	<b>LIITE 1. LUETTELO KUNNISSA TEHDYISTÄ PÄÄTÖKSISTÄ YMPÄRISTÖ- YHTEISTYÖN VALMISTELUN AIKANA VUOSINA 2003-2006 .....</b>	<b>66</b>
	<b>LIITE 2. TUTKIMUSTA VARTEN HAASTATELLUT HENKILÖT .....</b>	<b>69</b>
	<b>LIITE 3. KUNNAN YMPÄRISTÖVIRANOMAISEN TEHTÄVÄT .....</b>	<b>70</b>

# **1 Johdanto ja tutkimustehtävä**

## **1.1 Johdanto**

Lahden kaupunkiseudun kunnat ovat olleet vuodesta 2003 mukana seutuyhteistyökokeilussa, jonka tarkoituksena on auttaa kuntia löytämään uusia yhteistyömalleja. Tähän pyritään parhaiden käytäntöjen levittämisen, yhteistyön rahoituksen sekä erityislainsäädännön avulla, joka sallii mm. suoralla kansanvaalilla valitun seutuvaltuuston perustamisen.

Lahden seudulla kunnat alkoivat vuonna 2003 valmistella ympäristöyhteistyön syventämistä, kun Lahden seutuvaltuusto päätti ottaa sen yhdeksi ensimmäisistä seudullisista yhteistyökohteistaan. Mukana yhteistyövalmistelussa olivat aluksi Asikkalan, Hollolan ja Nastolan kunnat sekä Lahden ja Orimattilan kaupungit. Yhteistyömallia suunniteltiin alussa koskemaan ympäristönsuojelun lisäksi myös ympäristöterveydenhuollon ja eläinlääkintähuollon kokonaisuuksia. Myöhemmässä vaiheessa valmistelussa olivat mukana myös Hämeenkosken ja Kärkölan kunnat.

Valmisteluvaihe alkoi perusselvityksellä, jonka pohjalta todettiin alueella olevan tarvetta tiivistää yhteistyötä ja kehittää toimintatapoja lainsäädännön lisääntyessä ja henkilöresurssipulan kasvaessa. Valmisteluvaiheen jälkeen Asikkalan, Hollolan ja Nastolan kunnat sekä Lahden kaupunki tekivät valtuustoissaan päätöksen jatkaa selvitystä siten, että yhteinen yksikkö olisi aloittanut toiminnan vuoden 2006 alussa.

Jatkovalmisteluvaiheen jälkeen lopulliset päätökset yhteisen ympäristöhallinnon perustamisesta tehtiin kolmen kunnan valtuustoissa helmikuussa 2006. Päätösten perusteella Lahden kaupunki ja Hollolan ja Nastolan kunnat perustivat 1.7.2006 yhteisen ympäristölautakunnan ja lisäksi yhdistivät erillisinä toimivat viranhaltijaorganisaatiot. Käytännössä seudullinen lautakunta ja sen alainen viranhaltija yksikkö sijoitettiin Lahden kaupungin teknisen ja ympäristötoimialan nettobudjetoiduksi yksiköksi. Syksyllä 2005 ympäristöterveydenhuollon ja eläinlääkintähuollon yhteistyön valmisteluvastuu siirtyi seutuhallinnolta Päijät-Hämeeseen perusteilla olevaan Sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyön. Vuoden 2007 alussa suurin osa Päijät-Hämeen kunnista siirsi näiden toimialojen tehtävät Sosiaali- ja terveystieteiden vastuulle.

## 1.2 Tutkimuksen tavoite

Tämän tutkimuksen tavoitteena on kuvata ja selvittää Lahden seudulla tapahtunutta kuntien ympäristöhallintojen yhdistämiseen johtanutta prosessia; miten valmistelu eteni ja miten kuntien ympäristöhallinnot lopulta yhdistettiin ja mitkä seikat johtivat yhteistyön syntymiseen. Toisaalta tutkimuksen tavoitteena on kuvata eri toimijoiden näkemyksiä yhteistyön lähtökohdista ja siltä odotettavista hyödyistä. Ajallisesti tutkimus käsittelee erityisesti kevään 2004 ja kesään 2006 välistä aikaa. Tutkimuksessa halutaan lisäksi peilata Lahden seudulla paikallisesti tapahtunutta muutosprosessia Suomessa yleisesti tapahtuneisiin ympäristöhallinnon kehityskulkuun.

Varsinaiseen tutkimusongelmaan olen pyrkinyt saamaan syventävää otetta prosessikuvauksen lisäksi tekemällä teemahaastatteluja hankkeen valmistelussa mukana olleilta henkilöiltä. Haastateltavat henkilöt ovat olleet valmisteluprosessin eri vaiheissa läheisesti mukana olleita poliittisia päättäjiä ja kuntien johtavia virkamiehiä sekä keskeisiä ympäristönsuojelun viranhaltijoita. Haastateltavat on pyritty valitsemaan niin, että mahdollisimman moni valmistelussa mukana ollut kunta tulee tasapuolisesti edustetuksi. Haastattelut tehtiin loppukeväällä ja kesällä 2006.

Täsmentyneenä tutkimuskysymys kuuluu:

Miten ja miksi Lahden seudulla toteutettiin kuntien ympäristöhallintojen yhdistäminen?

Edellä esitettyyn kysymykseen pyritään vastaamaan seuraavilla osakysymyksillä:

Mitkä ovat olleet syitä siihen, että Lahden seudulla ympäristöhallintojen yhdistämiseen aikoinaan lähdettiin?

Millaisia hyötyjä odotettiin?

Mitkä seikat hidastivat yhteistyön syntymistä?

Uskotaanko Lahden kaupunkiseudulla ympäristönsuojelun tason paranevan kuntien välisen yhteistyön myötä?

Mitkä ympäristönsuojelun asiat nähdään Lahden seudun kunnissa tärkeinä?

## 1.3 Tutkimusmenetelmät

### 1.3.1 Tapaustutkimus

Tutkimusstrategiana olen käyttänyt tapaustutkimusta. Tapauskohtainen arviointitutkimuksen tavoitteena on saada yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia. Tapaustutkimus on luoteeltaan kartoittava tutkimus, jossa selvitetään mitä tietyssä tapauksessa on tapahtunut, etsitään uusia näkökulmia aiheeseen tai selvitetään vähän tunnettuja ilmiöitä. (Hirsijärvi & Remes & Sajavaara 2001, 123-128.)

Tutkimus jakaantuu tavallaan kahteen osaan. Toisessa osassa kuvaillaan Lahden seudun ympäristöhallinnon muutosta poliittisena päätöksentekoprosessina. Prosessikuvauksen olen toteuttanut referoimalla poliittisia päätöksiä ja niiden pääasiallisia sisältöjä. Poliittiset päätökset on jaoteltu aikajärjestykseen. Toinen vaihtoehto olisi ollut jaotella päätökset kuntien mukaan. Silloin olisi ollut helpompi seurata yksittäisessä kunnassa tapahtunutta prosessia. Tässä tapauksessa olen halunnut kuvata prosessia kokonaisuutena. Sen vuoksi päätökset on käsitelty aikajärjestyksessä, jolloin eri kuntien päätökset samasta asiasta ovat helpommin vertailtavissa. Toisessa osassa olen hakenut vastauksia syventävästi siihen, miten kuntien ympäristöhallintojen muutosprosessi lähti käyntiin ja miten valmisteluvaihe koettiin ja miten tyytyväisiä lopputulokseen oltiin. Tässä osiossa olen hyödyntänyt tekemiäni teemahaasteluja.

Valmiina aineistoina olen käyttänyt kunnissa ja kuntayhtymissä tehtyjä poliittisia päätöksiä. Päätökset ovat kuntien (ja kuntayhtymien) lautakuntien, hallitusten ja valtuustojen päätöksiä. Lisäksi asiaa on käsitelty Lahden kaupunkiseudun seutuhallituksessa ja valtuustossa sekä seutuhallituksen työvaliokunnan kokouksissa. Luettelo päätöksistä on liitteenä 1.

Tutkimuksen viitekehyksenä olen käyttänyt Suomen ja erityisesti kuntien ympäristöhallinnon rakenteen kehittymistä ja kuntien ympäristönsuojelun tehtävien määrittelyn kuvausta. Lisäksi olen kuvannut kuntien välisen yhteistyön historiaa ja sen eri muotoja ja mahdollisuuksia.

Olen itse ollut mukana Lahden seudun ympäristöyhteistyön valmistelussa projektipäällikkönä helmikuusta 2005 kesäkuun 2006 loppuun asti. Koska olen itse tuottanut osan tutkimuksessa

käytetyssä asiakirja- ja dokumenttiaineistosta, voidaan roolini tulkita osallistuvaksi havainnoiksi ja osaksi toimintatutkimusta. Olen kuitenkin tarkoituksella pyrkinyt haastatteluaineiston analysoinnissa olemaan aineistoon nähden ulkopuolinen eli olen pyrkinyt nostamaan esille vain niitä asioita, jotka aineistosta avoimesti käyvät ilmi. Haastatteluaineiston analyysin aloitin vasta keväällä 2007, koska niiden litteroimiseen meni oletettua enemmän aikaa. Tämä mahdollisti toisaalta sen, että aineiston analysointi oli helpompi tehdä ulkopuolisen silmin, koska aikaa oli kulunut riittävästi ja aineistoon oli tullut etäisyyttä. Johtopäätöksien osalta omia havaintoja ja tulkintaa on mukana.

### 1.3.2. Haastattelut

Tein haastatteluja yhteensä 12 kappaletta ja ne tehtiin puolistrukturoidulla menetelmällä. Puolistrukturoitu menetelmä on välimuoto lomakehaastattelun ja sen vastakohdan strukturoimattoman haastattelun välillä. Lomakehaastattelussa edetään täysin lomakkeen kysymysten muotoilun ja järjestyksen mukaisesti. Lisäksi oletetaan, että kaikki haastateltavat ymmärtävät kysymykset samalla tavalla. Strukturoimatonta haastattelua puolestaan leimaavat väljyys, avoimet kysymykset sekä eteneminen haastateltavan ehdoilla. Näiden kahden tavan välissä on puolistrukturoitu menetelmä, teemahaastattelu, joka hyödyntää strukturoidun ja strukturoimattoman haastattelun parhaita puolia. Eli kaikille haastatelluille esitettiin samat kysymykset, mutta haastateltavat vastasivat kysymyksiin omin sanoin. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 41–48.) Haastattelut tehtiin yksilöhaastatteluina ja ne nauhoitettiin. Nauhoitetut haastattelut litteroitiin syksyn 2006 aikana sanasta sanaan, jättäen kuitenkin merkityksettömät välisanat huomioimatta. Purettua haastatteluaineistoa tuli yhteensä 123 liuskaa.

Valitsin tutkimusmenetelmäksi haastattelun ja sen alalajin teemahaastattelun erityisesti siitä syystä, että haastattelu tarjoaa haastateltavalle mahdollisuuden tuoda esille itseään koskevia asioita mahdollisimman vapaasti. Haastattelu tarjoaa myös tutkijalle mahdollisuuden selventää vastauksia ja syventää saatavia tietoja. Haastattelumenetelmää voidaan myös käyttää syvennyttäessä arkoihin ja vaikeisiin aiheisiin tai aihepiiriin, joka tuottaa monitahoisia vastauksia. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 35.)



Olen valinnut haastateltavat siten, että he edustaisivat mahdollisimman laajasti valmisteluvaiheessa olleita professioryhmiä ja kuntia. Viisi haastatelluista edusti poliittisia päätöksentekijöitä, yksi haastateltu oli kunnanjohtaja ja kaksi kuntien teknistä johtajaa. Ympäristösuojelun viranhaltijoita haastateltavien joukossa oli kaksi. Lisäksi haastateltavien joukossa oli Lahden ympäristötoimen johtaja, josta myöhemmin tuli kuntien yhteisen Lahden seudun ympäristöpalvelut -yksikön johtaja. Haastateltavista kaksi oli Asikkalan, kaksi Hollolan kunnan, neljä Lahden kaupungin ja kolme Nastolan kunnan edustajia. Luettelo haastatelluista henkilöistä on liitteessä 2.

Haastattelut kestivät keskimäärin tunnin, lyhyin haastattelu kesti 35 min ja pisin tunnin ja 45 minuuttia. Haastattelut tehtiin useamman haastateltavan kohdalla omissa työhuoneissa tai kuntien kokoustiloissa. Yksi haastattelu tehtiin haastateltavan kotona. Haastattelutilanteissa ei esiintynyt häiriötekijöitä. Ainoastaan yhdessä haastattelutilanteessa nauhuri oli jäänyt haastateltavaan nähden niin kauaksi tai väärään asentoon, että nauhoitusta purettaessa haastateltavan ääni oli hyvin hiljainen ja sen litteroiminen oli hyvin aikaa vievää.

Haastatteluista poimitut lainausten viitteet on koodattu niin, ettei yksittäistä haastateltavaa pysty niiden perusteella tunnistamaan.

### 1.3.3. Aineiston analysoinnin menetelmät

Haastatteluaineiston analysoinnin metodina käytin apuna sisällönanalyysin menetelmää. Jaoin ja järjestelin aineiston teemojen mukaan eri luokkiin. Sen jälkeen yhdistelin ja etsin samankaltaisuuksia ja eroja eri teemojen mukaan. Teemat olen valinnut tutkimusongelman aihekokonaisuuksien mukaan. Sisällönanalyysiä menetelmänä voidaan käyttää päiväkirjojen, kirjeiden, puheiden, dialogien, raporttien, kirjojen, artikkeleiden ja muun kirjallisen materiaalin analyysiin. Sen avulla voidaan analysoida dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Sisällönanalyysi on keino järjestää, kuvailla ja kvantifioida tutkittavaa ilmiötä. Aineiston suorilla lainauksilla voidaan lisätä raportin luotettavuutta ja osoittaa lukijalle luokittelun alkuperä. (Kyngäs & Vanhanen, 1999, 3-4, 10.) Tulkintaa on seurattava ymmärtäminen, eli tutkijan on yhdistettävä tulkinnassa esille tulevat osat kokonaisuudeksi. (Varto 1992, 64.)

## 1.4 Aiemman tutkimukset

Suomessa ei aikaisemmin ole varsinaisesti kuvattu kuntien ympäristöhallintojen yhdistymisprosesseja, lähtökohtia ja niiden seurauksia. Useita tutkimuksia on tehnyt kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten tehtävistä, resursseista ja niiden kehittymisestä. Tutkimuksissa on noussut esille ne tosiasiat, että kuntien ympäristöviranomaisten tehtävät ovat lisääntyneet vuosi vuodelta, mutta kuntien niihin käyttämät resurssit ovat samaan aikaan pysyneet samana tai jopa vähentyneet. Toisaalta mm. Kuntaliitto on myös selvittänyt kuntien ympäristöhallintojen erilaisia organisoitumistapoja ja yhteistoimintamuotoja. (Hyrkkänen 2006; Valpasvuo, Hakanen & Mynttinen 2006.)

Lisäksi monissa tutkimuksissa ovat nousseet esille ne syyt ja seuraukset, miksi kunnat ovat alkaneet etsiä uusia organisoitumismuotoja ympäristönsuojelun tehtäviensä hoitamiseksi. Yksi kannustava tekijä on ollut tämä resurssipula, mutta sitten toisaalta syynä on ollut myös ympäristönsuojeluviranomaisen hankala asema kunnassa. Erityisesti Saaristo on (1995, 1996, 2000) on kuvannut useissa tutkimuksissaan tätä ympäristöviranomaisen usein varsin ristiriitaista asemaa kunnassa.

Kaisu Anttosen väitöskirjassa (2007), ”Piiloutuva politiikka- ympäristökysymysten hallintaa kolmessa kaupungissa” aiheena on kaupunkien ympäristöpolitiikka ja sen muotoutuminen. Tutkimuksessa on kuvattu kaupunkien suunnitteluprosesseja ja päätöksentekojärjestelmiä, joilla vaikutetaan paikallisen ympäristön tilaan. Työssä on keskitytty erityisesti kaupungin strategisen suunnittelun, kaavoituksen ja ympäristölupaprosessien kuvaamiseen. Työssä on käsitelty erityisesti virallisten päätösten taakse jääviä, usein näkymättömiä asioiden valmisteluvaiheita ja päätösten toimeenpanovaiheita.

Anttosen tutkimuksen tuloksena voidaan todeta, että paikallisen ympäristöhallinnon muodolla ja sijoittumisella hallinnon rakenteessa ei ole suurta merkitystä. Vaan suurempi merkitys on ollut ympäristöasioita hoitavan henkilöstön yhteistyökyvyllä ja symbolisen vallan määrällä. Lisäksi tutkimuksessa nousee esille se, että ympäristöä koskeva päätöksentekoprosessit ovat kunnassa usein hyvin monimutkaisia prosesseja, jossa paikallisten toimijoiden yhteistyöllä on suuri merkitys.

## 2 Kuntien toiminta ja sen kehittäminen

### 2.1 Kuntien tehtävät

Kunta tuottaa julkisia palveluita. Kunnan tehtävänä on huolehtia kuntalaisten peruspalveluista. Kunnan tehtävät voidaan jaotella viranomaistehtäviin, poliittisiin tehtäviin, palvelutehtäviin sekä kehittämistehtäviin. Kunnan tehtävät voidaan jakaa vapaaehtoiseihin tehtäviin ja lakisääteisiin tehtäviin. Vapaaehtoiset tehtävät ovat yksi kunnan itsehallinnon keskeisimmistä elementeistä (HE 192/ 1994) Kuntalain yleislausekkeen perusteella kunta voi itse päättää mitä tehtäviä se ottaa hoidettavakseen ja mitkä tehtävät se jättää hoitamatta. Vapaaehtoisia tehtäviä ovat mm. elinkeinopolitiikka, vapaa sivistystyö ja nuorisotoimi. Kunnan lakisääteiset tehtävät perustuvat erityislakeihin. Näiden tehtävien järjestämisestä ja toteuttamisesta kunnan on noudatettava erityislakien säädöksiä. Lisäksi kuntalain 2.3 § määrittelee lakisääteisten tehtävien hoitamista; kunta voi hoitaa lakiin perustuvat tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa ja tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. (Aimo Ryytänen 2003, 35-41; Kuntalaki 365/1995)

Lakisääteiset tehtävät voidaan jaotella viranomaistehtäviin ja palvelutehtäviin. Viranomaistehtäviä ovat sellaiset asiat, joihin kunnilla on erityinen velvollisuus ja joissa kunta käyttää julkista valtaa ja tekee lain nojalla hallinnollisia päätöksiä. Näillä tarkoitetaan sellaisia tehtäviä ja asioita, jotka koskevat yksityisen kuntalaisen tai muun asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta. Lähtökohtana on, että päätöksentekoprosessin pitäisi näissä viranomaistehtävissä pysyä kunnassa tai kuntayhtymässä tai muussa kunnallislain yhteistoimintasäännösten mahdollistamassa järjestelyssä eikä tehtäviä saisi antaa yritysten tai yksityisoikeudellisen yhteisöjen hoidettavaksi (HE 192/ 1994). Ympäristönsuojelu on esimerkki kunnan lakisääteisistä viranomaistehtävistä. Ympäristönsuojelulain (86/2000) 21§:n mukaan kunnalle kuuluvista lain mukaisista lupa- ja valvontatehtävistä huolehtii kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/ 1986) mukainen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. (Sallinen 2003,45-50)

Nyky muodossaan kuntien toiminnan ja talouden ohjaaminen ei perustu niinkään perinteiseen hierarkkiseen julkishallintoon ja ylemmiltä hallinnontasoilta tulvaan suoraan normi- ja resurssiohjaukseen, vaan uuteen hallinta-ajatteluun, jonka perustana ovat erilaiset, tapauskohtaisesti rakentuvat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen

kanssa. (Haveri 2000, 40) Hallintasuhteiden muodostuminen edellyttää eri osapuolilta yhteisymmärrykseen tai ns. neuvotellun järjestyksen tapauskohtaista löytymistä tilanteissa, joita usein leimaavat erilaiset tavoitteet ja toimintakulttuurit. (Anttiroikko & Haveri 2003, 138.)

Perinteisen oikeusvaltiollisen ideamallin mukaan kunnat hoitavat lakisääteisiä tehtäviään yksin lakiin perustuen ja yleisen toimialan perusteella itselleen ottamiaan tehtäviä itsenäisesti itsehallintonsa nojalla. Ideaalimallissa kuntien voimavarat ovat riittäviä toteuttamaan nämä tehtävät. Tuollainen perinteinen ideaalimalli ei toimi enää sellaisenaan kunnissa, vaikka se edelleen kuvaa monia kunnan perinteisiä toimialoja. Hyvinvointivaltion aikakaudella kuntien toiminta on kasvanut erityisesti palvelujen järjestämisessä ja niiden tuotannossa. Kunnat voivat harjoittaa yhteistyötä monella eri tasolla; paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti. Yhteistyötä on harjoitettu kuntayhtymissä, toisten kuntien kanssa on voitu perustaa yhteisiä virkoja ja yhtiöittäminen on yleistynyt. Perustuslain mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tällöin keskeinen kysymys on, missä määrin kunnan tehtäviä voidaan siirtää kuntayhtymälle tai muulle kunnasta erillisille organisaatiolle loukkaamatta kunnan itsehallinnollista asemaa. (Anttiroikko & Haveri 2003, 138.)

## **2.2 Kuntienvälinen sopimusyhteistyö**

Kuntalaki (KuntaL 365/1995) antaa kunnille yleisen valtuuden hoitaa niille laissa säädettyjä tehtäviä joko itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Yhteistyön muodoista määritellään kuntalain 76§ seuraavasti: ”Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtäviä hoitaa kuntayhtymä. Kunnat voivat myös sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.” Tämän perusteella kunta voi hoitaa tehtävän yhden tai useamman kunnan puolesta tai asian hoitamiseksi perustetaan kuntayhtymä. Ensin mainittua vaihtoehtoa on kutsuttu perinteisesti sopimuksenvaraiseksi yhteistyöksi. (Harjula § Prättälä 2001, 470.)

Kunnan hoitaessa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta kuntien välillä voidaan sopia, että ensiksi mainitun kunnan siihen toimielimeen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä asianomaiset muut kunnat. Jäseniä toimielimessä voivat olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt.

Koska sopimusyhteistyössä kuntien tehtäviä hoitaa aina toinen kunta tai sen viranhaltija, toimintaan sovelletaan kuntalain säädöksiä, erityislainsäädännön säädöksiä ja yleishallinto-oikeudellisia säädöksiä. Näin ollen sopimusyhteistyöstä aiheutuvat oikeudelliset ongelmat eivät juurikaan liity hyvän hallinnon takeiden turvaamiseen. Oikeudelliset ongelmat liittyvät pikemminkin siihen, että sopijakunnilla on vain rajatut mahdollisuudet vaikuttaa toisen kunnan päätöksentekoon. Hyvin toimiva yhteistyö edellyttääkin, että sopimuksessa sovitaan tarkkaan osapuolten asemasta ja kustannustenjaosta.

Kuntien seudullisen yhteistyön edistämiseksi on säädetty kokeilualueita koskeva laki (Laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002) Lain tavoitteena on hankkia kokemuksia siitä, miten kuntien vapaaehtoisella seutuyhteistyöllä voidaan turvata julkisten palvelujen saatavuutta ja laatua, parantaa elinkeinopolitiikan edellytyksiä, kehittää seudullista yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja edistää päätösvallan hajaantumista. Seutuyhteistyötä koskevassa laissa on kokeilualueille annettu mahdollisuus muodostaa uudentyyppinen yhteistyöelin. (Mäkinen 2003, 154- 171.)

### **2.3 Kuntienvälisen yhteistyön historiaa**

Kuntienvälinen yhteistyö ei ole mikään uusi ilmiö, vaan sitä on eri muodoissa harjoitettu jo pitkään, esimerkiksi 1920-luvulla rakennettiin piirimielisairaaloita kuntien yhteistoimintana ja 1930-luvulla luotiin kuntien yhteistoimin tuberkuloosiparantoloiden verkosto. Seudullista yhteistyötä on myöhemminkin harjoitettu etenkin terveydenhuollon ja koulutuksen lakisääteisten tehtävien hoidossa.

Suurkuntaudistushanke 60-luvun lopulla oli yritys valtionhallinnon toimenpitein lisätä seututasoista yhteistoimintaa. Sen merkitys jäi kuitenkin odotettua pienemmäksi. Kuntien välinen yhteistyö alkoi toden teolla ja uusimuotoisena viritä Suomessa vasta 1980-luvulla. Seutukunnittain tapahtuva yhteistyö on edennyt kuitenkin hitaammin kuin mitä 1990-luvun

alun kehityksestä oltaisiin voitu päätellä. Voidaankin sanoa että yhteistyö monessa tapauksessa on ollut työtapojen ja keskinäisen luottamuksen opettelua, jossa yhtä kehityskaskelta on saattanut seurata kaksi askelta taaksepäin.

Vuonna 2002 aloitettu Sisäasiainministeriön koordinoima SEUTU-hanke on ollut valtion yritys vauhdittaa seudullista yhteistyötä. Tähän pyritään parhaiden käytäntöjen levittämisen, yhteistyön rahoituksen sekä erityislainsäädännön avulla, joka sallii mm. suoralla kansanvaalilla valitun seutuvaltuuston perustamisen. Kokeilussa mukana olevien kahdeksan seudun on tarkoitus toimia uusien toimintatapojen kokeilukenttänä, joista kokemuksia voidaan levittää muihin kuntiin jo kokeilun aikana. (Haveri 2003, 221-234.)

Harvassa maassa on kunnallisen itsehallinnon vastuulla niin suurta määrää yhteiskunnallisesta palvelutoiminnasta kuin mitä Suomessa on. Tässä kunnallisen itsehallinnon kuormittumisessa on ollut myös keskeinen sysäys alueellisen ja seudullisen toiminnan ja hallinnon aikaansaamiselle. Olemme hallinnon ja palvelutoiminnankin alueella etenemässä kohti suurempia yksiköitä. Maakuntahallinnon merkitys kasvoi 1990-luvun hallinnon rakennemuutoksen jälkeen, silloin alueiden kehittämisestä vuonna 1993 annettu laki (korvattu 2002 säädetyllä uudella lailla) ja vuonna 1999 säädetty maankäyttö- ja rakennuslaki antoivat maakuntatasolle merkittävän tehtäväkentän. Maakuntien liittojen rinnalle on kuitenkin syntynyt ja syntymässä myös muuta ”alueellista hallintoa”. Kyseistä hallinnon tasoa koskevat termit eivät ole kovin vakiintuneita. Puhutaan regioneista, maakunnista, seuduista jne. tarkoittaen erilaisia kuntatason ja valtion keskushallinnon välisiä alueellisia muodostumia. Toisaalta suomalaisessa hallintorakenteessa on hyvin nähtävissä tämä myös monessa muussa maassa tyypillinen kehitys: vanhat hallintorakenteet säilyvät samanaikaisesti kun luodaan uusia. Maassamme on varsin vahva ja yksimielinen kannatus kuntien seudullisen yhteistyön kehittämiselle. Tätä kautta pyritään yhtäältä turvaamaan kunnallisen itsehallinnon varassa olevien peruspalvelujen tuottaminen, mutta myös saamaan aikaan riittävän vahvoja alueellisen kehityksen aikaansaajia. Tavoitteet ovat luonnollisesti täysin perusteltuja. (Ryynänen 2003, 35-41.)

Seutuyhteistyön vahvistumisessa on kyseessä kehitys, josta seuraa erillisin toimin vähittäin toteutettava, kuntien tehtäviin kuuluvien asioiden siirtäminen ylikunnallisille tahoille. Tällainen tosiasiallinen kehitys, olipa kysymys tehtävien lakisäätteistä tai vapaaehtoisesta siirtämisestä tai siitä, siirretäänkö tehtäviä hoidettavaksi viranomaisorganisaatioissa tai

yhtiömuodossa, heikentää kunnallisen toiminnan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumista. Edessä voi olla tilanne, jossa ei enää hyvin toteudu se itsehallinnon perusteisiin kuuluva periaate, että päätösvalta viime kädessä kuuluu kuntien jäsenten suorilla vaaleilla valitsemille toimielimille. Demokratiakysymysten tärkeyttä seudullisen yhteistyön kehittämisessä tukee myös se kehityksen käänköpuoli, jossa syntyy yhä vaikeammin havainnoitavissa oleva verkosto kunnallisia yhteisöjä, valtiollisia ja alueellisia organisaatioita ja instituutioita kuten myös julkisoikeudellisesti, yksityisoikeudellisesti ja epävirallisesti organisoituja yhteistoimintamuotoja, joilla kullakin erilaiset toimijat, tehtävät ja toiminta-alueet. Kehitystä voidaan pitää erittäin ongelmallisena. Olemme hyvää vauhtia kulkemassa kansalaisen näkökulmasta yhtenäiseen ”läpinäkymättömään” seudullisen, maakunnallisen ja kunnallisen toiminnan hallintomaailmaan. Toisaalta voidaan kysyä, miten demokratiavaatimuksen korostaminen sopii yhteen seudullisten yhteistyöjärjestelyjen keskeisen tavoitteen, palvelutuotannon tehokkuuden, kanssa. (Ryynänen 2003, 35-41.)

Lisäksi Ryynänen (2003, 35-41) toteaa, että seudullisten ratkaisujen toteuttamisessa on pidettävä ensiarvoisen tärkeänä seututason ja kansalaisen välisten yhteyksien aikaansaamista erityisesti riittävän tiedottamisen ja vuorovaikutuksen avulla. Olisi luotava toimintakulttuuri, jolla kansalaisten osallisuus, jota termiä nykyisin käytetään, ulotetaan myös kauemmas kotikunnasta siirtyneisiin asioihin. Tämä voi osoittautua yllättävän suureksi haasteeksi, kun muistamme, miten vaikeaa osallisuuden vahvistaminen kuntatasollakin on ollut. Mahdottomana sitä ei kuitenkaan saa pitää.

## **2.4 Lahden kaupunkiseutu seutuyhteistyökokeilussa**

Lahden kaupunkiseudulla on toteutettu vuodesta 2003 seutuyhteistyökokeilusta säädetyn lain (560/2002) mukaista seutuhanketta, johon kuuluivat aluksi Lahden ja Orimattilan kaupungit sekä Asikkalan, Hollolan ja Nastolan kunnat. Vuoden 2007 alusta alkaen seutukokeilualaue laajeni kattamaan 5 uutta kuntaa; jolloin mukaan tulivat Hämeenkosken, Kärkölan, Padasjoen ja Sysmän kunnat sekä Heinolan kaupunki. Seutukokeilulaki mahdollisti uudenlaisen seudullisen julkisoikeudellisen toimielimen, jonka jäsenten tulee olla kokeiluseudun kuntien valtuustojen valitsemia. Käytännössä toimielimeen sovelletaan kuntalain kuntayhtymää koskevia säädöksiä. (Laamanen 2005, 19.)

Lahden kaupunkiseutu on luokiteltu seutuhankkeen seuduista ”toiminnallisesti tiiviiden” kaupunkiseutujen ryhmään. Lahden kaupunkiseutu muodostui aluksi viidestä kunnasta, jotka sijoittuivat maantieteellisesti lähelle toisiaan ja jotka tämän johdosta ovat tehneet varsin paljon yhteistyötä keskenään. Seudun erityispiirteisiin kuuluu se, että Lahden kaupunkiseutuun kuuluvat kunnat ovat suomalaisessa kuntakentässä varsin suuria, mikä omalta osaltaan värittää seudullista yhteistyötä. (Airaksinen & Nyholm & Haveri 2004, 116.)

Lahden seudulla ylintä seudullista päätösvaltaa edustaa luottamushenkilöistä koostuva 43 - jäseninen seutuvaltuusto. Seutuvaltuustolle asioita esittelee ja edelleen toimeenpanee 12 - jäseninen seutuhallitus. Seutuhallitukselle asiat puolestaan valmistele seutujohtaja yhdessä kuntajohtajista koostuvan työvaliokunnan kanssa.

Seutuhankkeen myötä on Lahden seudulla toteutettu monia erilaisia kuntien kehittämishankkeita useilla eri toimialoilla. Käytännön yhteistyötä kuntien välillä tehdään ympäristönsuojelutehtävien ja siihen liittyvän päätöksenteon lisäksi kuntien välillä nykyään mm. tietohallintosuunnittelussa, hankintatoimessa, kunnallisteknisen rakentamisen ja yleisten alueiden ylläpitotoimet, mittaus- ja paikkatietojärjestelmien osalta sekä vapaassa sivistystyössä (seudullinen kansalaisopisto). Lisäksi kunnat ovat päättäneet aloittaa yhteistyön myös henkilöstönhankinnassa. Näiden lisäksi on olemassa koko joukko erilaisia yksittäisiä hankkeita, sopimuksia ja kehittämisprojekteja ja -verkostoja, joiden puitteissa kunnat vaihtavat kokemuksiaan ja kehittävät toimintojaan.

Kaikki yllä kuvatut yhteistyömallit ovat käytännönläheisiä palveluita, joilla on pyritty siihen, että entisen tasoiset palvelut on voitu toteuttaa sisällöltään aiempaa kattavampana, laadultaan parempana tai hinnaltaan edullisemmin. Tänä päivänä moni Päijät-Hämeen kunta toteuttaa jopa 2/3 verovaroin rahoitetuista toiminnoista kuntaa suuremmassa yhteisössä. Yhteistoiminnasta onkin tullut iso osa alueen kuntien ja kuntalaisten arkea.



### **3 Kuntien ympäristönsuojelun hallinto ja sen kehittyminen**

#### **3.1 Suomen ympäristöhallinnon rakenne**

Suomen ympäristöhallinnon nykyrakenne syntyi vuonna 1986, jolloin ympäristöhallinto järjestettiin kolmiportaiseksi. Samalla ympäristönsuojelulautakunnista tuli lakisääteisiä yli 3000 asukkaan kunnissa. Tämän jälkeen on tosin tullut monia muutoksia. Esimerkiksi kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain muuttaminen 1992 vaikutti siten, että erillisiä ympäristönsuojelulautakuntia yhdistettiin toisiin lautakuntiin. Myös ympäristönsuojelun väliportaan hallinnossa on tapahtunut muutoksia. Se oli aiemmin kaksilinjainen, jolloin ministeriön suorassa ohjauksessa vesi- ja ympäristöpiirit sekä toisaalta osana valtion väliportaan yleishallintoa toimivat lääninhallitusten ympäristönsuojelutoimistot (Rouhinen 1991, 226). Tämä kaksilinjaisuus on sittemmin purkautunut; nykyisin ympäristönsuojelutehtävät on keskitetty alueellisiin ympäristökeskuksiin. (Juvonen 1992)

#### **3.2 Ympäristönsuojelun hallintoa kunnissa 80-luvulta lähtien**

Lokakuussa vuonna 1986 astui voimaan laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta. Tuon kahdenkymmenen vuoden aikana ovat ympäristönsuojelu ja sitä koskeva lainsäädäntö kehittyneet voimakkaasti ja tehtävien menestyksestä hoitamisesta on tullut suuri haaste kuntien ympäristönsuojeluhenkilöstölle. Tehtävät ovat aiempaa vaativampia ja ne edellyttävät korkeampaa ammattitaitoa sekä ympäristönsuojelun eri osa-alueisiin liittyvää osaamista. Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta määräsi yli 3 000 asukkaan kuntiin perustettavaksi ympäristönsuojelulautakunnat huolehtimaan ympäristönsuojelutehtävistä. (Välikylä 2006)

Kunnat tekevät ympäristöyhteistyötä sopimusperusteisesti viranhaltijayhteistyönä, perustamalla yhteisiä ympäristönsuojelulautakuntia tai hoitamalla ympäristönsuojelutehtävät kuntayhtymien kautta. Kuntaliiton selvityksen mukaan vuonna 2005 yli kolmannes kunnista (158 kpl) hoiti ympäristönsuojelutehtävät yhteistyönä. Yhteislautakuntia oli 11 alueella käsittäen 42 kuntaa. Sopimusperusteista viranhaltijayhteistyötä tehtiin 25 alueella 64 kunnan kesken. Kuntayhtymiä, joissa hoidettiin ympäristönsuojelutehtävät, on 16 kpl käsittäen 51 kuntaa. Kuntaliiton tekemän selvityksen mukaan yhteistyömuodoista erityisesti yhteislautakuntien määrä on kasvanut vuodesta 1996 lähtien. (Valpasvuo & Hakanen & Mynttinen, 2006.)

Vaikka kunnallinen ympäristöhallinto osaltaan on valtiollisen ympäristöhallinnon toimeenpanija, on sillä myös liikkumavaraa ja vapauksia itsenäisenä toimijana. Valtion voi katsoa asettavan yleisiä raameja ja tavoitteita, ja näin se määrittelee, esimerkiksi lainsäädännöllisesti, kunnille tehtäviä. Toisaalta kunnat itse vaikuttavat suuresti siihen, kuinka ja millaisin organisatorisin ratkaisuihin näihin tavoitteisiin käytännössä pyritään. (Kettunen 1996, 58-59.)

Anttonen (2007, 17) on hyvin kuvannut kuntien ympäristöhallintoa siten, että kunnissa ympäristöhallinnon työ ei ole pelkästään tiukasti eri lakeja soveltavaa viranomaisvalvontaa, kuten ympäristölupien käsittelyä ja valvomista, vaan kyse on monimuotoisesta osallistumisesta ja vaikuttamisesta koko kaupungin hallinnon toimintaan. Ympäristöhallinto tai kaupunki tai ympäristönsuojeluviranomainen ei ole yksittäinen eikä myöskään yksimielinen toimija tai instituutio. Kunnan ympäristöhallinnossa toimii poliittisista päättäjistä koottu lautakunta, joka tekee päätöksiä ja antaa lausuntoja. Ympäristötoimiston työntekijät valmistelevat lautakunnalle päätettäväksi tulevat asiat ja toimivat asiantuntijoina valmisteluvaiheen kokouksissa sekä esittelevät useimmiten asiat lautakunnan päätettäväksi.

Samalla kun kuntien vastuu ympäristönsuojelusta on kasvanut, ovat myös kuntalaisten tietämys ympäristöasioista ja heidän mahdollisuutensa vaikuttaa niihin lisääntyneet. Ympäristöasiat nähdäänkin nykyisin monissa kunnissa strategisesti tärkeinä menestystekijöinä, jotka tulee ottaa huomioon kaikessa kunnan toiminnassa. Oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa siihen kuuluvat perustuslain mukaan kansalaisten perusoikeuksiin. Sekä valtiolla että kunnilla on tämän vuoksi keskeinen rooli ympäristönsuojelun edistämässä ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamisessa. (Välikylä 2006)

Suomalaisten kuntien kirjo on laaja, ajatellaan sitten elinkeinorakennetta, asukasmääriä tai käytettävissä olevia taloudellisia resursseja. Samoin hallintokulttuurit ovat erilaisia eri paikoissa, toiset ovat avoimempia, toiset suljetumpia, jopa hieman elitistisiä. Myös ympäristöhallinnon järjestäminen kunnissa vaihtelee, ja se on myös suhteellisen nuori toiminta-alue. Erityisesti pienemmissä kunnissa ympäristöasioita hoitaa vain yksi virkamies; päätoimisella viranhaltijalla virkanimike voi olla ympäristösihteeri, ympäristönsuojelusihteeri tai –päällikkö. Toisinaan päävirka voi olla jokin toinen, jolloin ympäristönsuojeluasioita hoidetaan vain sivutoimisesti. (Saaristo 2000, 63-66.)

Anttonen (2007, 51) on todennut tutkimuksessaan, että kaikissa hänen tutkimuksensa kohteena olleista kaupungeista, Kajaanissa, Kemissä ja Mikkelissä, ympäristöhallinnon perustaminen kaupungin hallintoon 1980- luvulla sekoitti hallinnon toimintakäytäntöjä ja organisoitumista. Tämä väite on hyvin ymmärrettävää, koska kyse oli uudesta täysin entisestä poikkeavan ajattelutavan ja käytäntöjen sekä ennen kaikkea lainsäädännön tuomisesta kaupunkien ja kuntien hallintoon ja prosessiin.

### **3.3 Ympäristöviranhaltija kunnallishallinnossa**

Monipuolinen tehtäväkenttä aiheuttaa myös sen, että kuntien ympäristöviranhaltijoiden koulutustausta on kirjava. Ympäristövirkamiehet ovat Suomessa pääsääntöisesti saaneet luonnontieteellisen koulutuksen, noin kolmannes teknisen ja vajaa viidennes terveydenalan koulutuksen. Yliopistollisen tutkinnon pääaine on useimmiten luonnontieteellinen, esimerkiksi biologia, ekologia-ympäristöhoito tai kasvitiede. Koulutustausta vaihtelee jos siksi, ettei virkaan ole määrätty mitään tiettyä koulutusta pätevyysvaatimuksena. Lisäksi koulutustaustan epäyhtenäisyyttä selittää sekin, että osa virkamiehistä hoitaa ympäristöasioita vain sivutoimisesti. (Saaristo 1996.)

Tiettyä koulutusalaan tärkeämpää näyttääkin olevan se, millainen henkilö ympäristönsuojeluvirkaa kunnassa hoitaa. Ympäristöviranhaltijan henkilön merkitys vaikuttaa paitsi ympäristönsuojelun asemaan kunnan sisäisessä hierarkiassa, hallinnossa ja lautakunnissa, myös suhteessa kunnan asukkaisiin ja kunnissa toimiviin intressiryhmiin. (Saaristo 1995, 60-61). Kettunen (1998) on esimerkiksi arvioinut, että jos ympäristövirkamies on aktiivinen, se myös parantaa jossain määrin kuntalaisten toimintamahdollisuuksia saada ympäristökysymyksiä kunnissa käsiteltäväksi. Mutta tietyssä mielessä ympäristövirkamiehet ovat joutuneet puun ja kuoren väliin. Valtionhallinto on asettanut kunnille paljon lakiperustaisia tehtäviä, mutta resurssit tehtävien hoitamiseen eivät ole kasvaneet samassa suhteessa. (Saaristo 1996, 106- 107.)

Virkamiehet kokevat hankalaksi myös sen, että heidän tulisi olla lojaaleita työnantajalleen kunnalle, mutta heidän tulisi myös ja ennen muuta edistää ympäristönsuojelullisia tavoitteita. Nämä ympäristönsuojelulliset tavoitteet taas saattavat olla esimerkiksi kunnan talous- ja

työllisyysnäkökulmasta katsottuna joskus ”ei-toivottuja”. Ympäristöviranhaltijan työ on näin ollen moneen suuntaan vievien linjojen risteyksessä. Kuten todettua, hän on myös usein ainoa päätoimisesti ympäristökysymyksiin perehtynyt virkamies kunnissaan. Kunnalliset ympäristövirkamiehet kertovat olevansa varsin usein yhteydessä muihin ympäristöviranomaisiin, kysellen neuvoja, ohjeita tai vain vahvistusta omille käsityksilleen. Luotettavina tietolähteinä pidetään lääninhallituksen ympäristöosastoa (nykyisin ympäristökeskusta), vesi- ja ympäristöpiiriä, yliopiston tutkijoita sekä laboratoriosta. (Saaristo 1996, 68.)

Ympäristövirkamiesten työssä korostuu kokemus asiantuntemuksen lähteenä. Tämä liittyy suoraan koulutukseen. Mikään tietty koulutus ei anna suoraan valmiuksia ympäristökysymyksissä toimimiseen. Sen sijaan virkamiehet poimivat ongelmalähtöisesti kulloiseenkin tilanteeseen tarvittavaa tietoa, ja tällä tavalla kokemuksen kautta samalla kasvattavat tietovarantoaan. (Saaristo 1996, 73.)

Ympäristöviranhaltija kunnallishallinnossa toimii tiettyjen paikallisten kulttuuriin kuuluvien sääntöjen ja hallintakäytänteiden ohjaamana ja velvoittamana. Eri paikkakunnilla on erilaiset tavat tehdä asioita ja kunnat ovat erilaisia. Ympäristövirkamiehen käytännön toiminta on osaltaan kiinni myös siitä, toimiiko hän teollisuusyhdyskunnassa vai maatalousvaltaisessa kunnassa. Se, että ratkaisujen tulee olla lakien ja säädösten mukaan perusteltuja, on ympäristöviranhaltijoiden työtä keskeisemmin ohjaava periaate. (Saaristo 1996, 76- 78.)

### **3.4 Kuntien erilaiset ympäristöön vaikuttavat prosessit**

Ympäristö ja sen suojeleminen määräytyy kunnissa erilaisten prosessien kautta. Ympäristö muuttuu monien suunnittelu- ja rakentamisprosessien myötä. Kaupungin maankäytön suunnittelu etenee maanhankinnasta kaavoitukseen ja usein vasta vuosien kuluttua kaavan hyväksymisestä edelleen rakentamisen suunnitteluun, lupiin ja rakentamiseen. Kaikissa näissä vaiheissa määritellään ympäristön merkitystä. Ympäristöön vaikuttamisen kannalta voidaan tärkeimpinä prosesseina kunnissa pitää kunnan talous- ja strategista suunnitteluprosessia, maankäytön suunnitteluprosessia ja moninaisia lupaprosesseja. Lupaprosesseissa määräytyvät ne ympäristölainsäädäntöön perustuvat ehdot, joilla joku ympäristöä kuormittava toiminto voi

toimia. Maankäytön suunnittelussa puolestaan asema- ja yleiskaavoittamalla sijoitetaan kunnan alueelle eri toimintoja varten aluevarauksia. (Anttonen 2007, 44; Hynynen 2000, 54)

### **3.5 Kuntien ympäristönsuojelu seudullisiin yksiköihin**

Kunnat ovat vuoden 2003 jälkeen pyrkineet kuntien ympäristöpalvelujen yhdistämiseen seudullisiksi yksiköiksi. Seudulliseen yhteistyöhön on kuntia kannustanut mm. Valtioneuvoston periaatepäätös elintarvikevalvonnan kehittämisestä (30.10.2003), jonka mukaan elintarvikevalvonta tulee järjestää paikallistasolla siten, että kuntien ja kuntayhtymien vastuulla olevasta ympäristöterveydenhuollon valvonnasta vastaa seudullinen valvontayksikkö. Seudullinen valvontayksikkö koostuu kuntien ja kuntayhtymien nykyisistä valvontayksiköistä muodostetusta yhdestä organisaatiosta, joka on yhteisen johdon alaisuudessa. Periaatepäätöksen tavoitteiden toteutumista on edistetty mm. ministeriöiden rahoittamalla YTAKE- hankkeilla, joissa on ollut mukana lähes 30 seutua ympäri Suomea. Monilla seuduilla yhteinen hanke on koskenut ympäristöterveydenhuollon lisäksi myös ympäristönsuojelua. (Sahivirta 2006)

Oulun seudun ja Mikkelin seudun kunnat tekivät sopimukset yhteistyön organisoimiseksi keskuskuntamallin mukaisesti vuoden 2005 alusta alkaen. Hämeenlinnan seudun kunnat siirtyivät myös keskuskuntamalliseen organisointimalliin vuoden 2005 aikana. (Laamanen & Aronen 2005; 71)

## 4 KUNNAN YMPÄRISTÖNSUOJELUN TEHTÄVIEN MÄÄRITTELY

### 4.1 Lähtökohta

Kuntien ympäristöviranomaisen tehtävä ovat hyvin laajat ja monipuoliset. Tässä kappaleessa tehdyn jaottelun lähtökohtana on ollut tehtävyyppinen jaottelu ja se perustuu kuntien viranhaltijoiden ja Efekon yhteishankkeen tuloksiin (Hyrkkänen 2006). Hanke toteutettiin keväällä 2006 ja siinä olivat mukana myös Lahden seudun kunnat. Hankkeen aikana jaoteltiin kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät, jotka ovat varsin hajanaisia, ja perustuvat useaan eri lakiin sekä asetukseen. Jaottelun peruseriaatteena on tehtävien jaottelu kahteen pääkohtaan; ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin ja muihin tehtäviin. Ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät ovat lailla suoraan annettu kuntien ympäristönsuojeluviranomaiselle ja muut tehtävät ovat sellaisia tehtäviä, jotka useimmissa kunnassa on johtosäännössä delegoitu ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviksi. Näiden tehtävien kohdalla on hiukan kuntakohtaisia eroja. Taulukossa 4.1 on ryhmitelty lainmukaiset tehtävät, jotka useimmissa kunnissa kuuluvat kunnan ympäristöviranomaiselle

Taulukko 4.1. Kunnan ympäristöviranomaisen tehtävät

<b>YMPÄRISTÖNSUOJELUVIRANOMAISEN TEHTÄVÄT</b>	<b>YMPÄRISTÖNSUOJELUN EDISTÄMINEN JA PILAANTUMISEN ENNALTAEHKÄISY</b>	neuvonta ja tiedottaminen lausunnot ja asiantuntijatehtävät maankäytön suunnittelun asiantuntijatehtävät
	<b>LUVAT, ILMOITUKSET JA PÄÄTÖKSET</b>	ympäristöluvut muut ympäristönsuojelulain ilmoitukset ja päätökset vesilain ja vesihuoltolain päätökset  maastoliikennelain ja vesiliikennelain päätökset
	<b>VALVONTA</b>	valvontasuunnitelmat valitusasiat ja muut vireille tulleet asiat muu valvonta valvontakartoitukset
	<b>YMPÄRISTÖN TILAN SEURANTA</b>	ympäristön tilan seuranta ilmanlaadun tarkkailu raportointi
	<b>MUUT TEHTÄVÄT</b>	<b>MAA-AINESLAIN TEHTÄVÄT</b> <b>ULKOILULAIN TEHTÄVÄT</b> <b>LUONNONSUOJELULAIN TEHTÄVÄT</b> <b>JÄTELAIN TEHTÄVÄT</b> <b>MUUT EDISTÄMISTEHTÄVÄT</b>

Tehtävien ryhmiin jaon perusteena on se, että eri ryhmissä vaikutetaan ympäristöön päätöksenteon eri vaiheissa ja eri keinoin. Tehtäväryhmässä ”Ympäristönsuojelun edistäminen ja pilaantumisen ennaltaehkäisy” asioihin pyritään vaikuttamaan ennakkoon siten, ettei esimerkiksi ympäristöä haittaavaa toimintaa sijoiteta erityisen herkille alueille. Tehtäväryhmään ”Lupa, ilmoitukset ja päätökset” sisältyvät ne tehtävät, joissa asia tulee vireille hakemuksesta tai ilmoituksesta ja ennakkovalvonnan keinoin pyritään estämään haitallisten ympäristövaikutusten aiheutuminen. Tehtäväryhmä ”valvonta” sisältää kaiken sen valvonta, tarkastus ja kartoitustyön, jota kunnassa tehdään valvottaessa olemassa olevaa toimintaa. Valvonta voi olla esimerkiksi valitusten johdosta tehtäviä tarkastuksia, valvontasuunnitelmien mukaisia tarkastuskäyntejä tai lupamääräysten noudattamisen valvomista. Tehtäväryhmässä ”ympäristön tila” on kuvattu ne toimet, joiden avulla pyritään saamaan perustietoa kunnan ympäristön tilasta ja seuraamaan mahdollisia tilan muutoksia. Näitä tietoja tarvitaan kunnassa päätöksenteon pohjaksi.

Samaan tehtäväryhmään kuuluvat tehtävät ovat prosesseiltaan yleensä hyvin samantyyppisiä, vaikkakin saman ryhmän sisällä voidaan eri tapauksissa soveltaa eri lakeja. Tästä esimerkki on valituksen johdosta tehtävä tarkastus: tarkastukseen valmistautuminen, tarkastus ja jälkityöt muistioineen ja tarvittavine kehotuksineen on prosessina samantyyppinen riippumatta siitä, tehdäänkö tarkastus esim. ympäristönsuojelulain vai jätelain noudattamisen valvomiseksi.

Edellä mainittujen neljän tehtäväryhmän välillä tulee pyrkiä tasapainotilaan. Edistämiseen ja pilaantumisen ennaltaehkäisemiseen tulee käyttää riittävästi resursseja, muuten erityisesti valvonnan tehtävät lisääntyvät valitusten ja ympäristön pilaamistapausten johdosta. Toisaalta jos resurssit suunnataan vain lupien ja ilmoitusten käsittelyyn ja päätöksiä ei valvota, johtaa se viranomaisen toiminnan uskottavuuden heikkenemiseen ja saattaa aiheuttaa laiminlyöntejä valvontakohteiden toiminnassa.

## **4.2 Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät**

Ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin (ks. Liite 3) kuuluvat yleis- ja erityislainsäädännössä suoraan kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle säädetyt tehtävät. Kunnan viranomaistehtävillä on käytännössä tarkoitettu laissa suoraan kunnalle tai sen

elimelle annettua tehtävää käyttää julkista valtaa eli toimivaltaa tehdä kuntalaisten, toiminnanharjoittajien, organisaatioiden jne. oikeuksia, etuja tai velvollisuuksia koskevia sitovia päätöksiä. Tyypillisiä tehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, ovat erilaiset lupa-, valvonta- ja tarkastusviranomaisen tehtävät. Viranomaistehtäviin luetaan myös kunnan sisäiseen hallintoon kuuluvat tehtävät.” (Kuntaliitto 2005). Osa kunnan ympäristönsuojelu viranomaistehtävistä on ns. yleisiä viranomaistehtäviä, joissa julkista valtaa ei käytetä. Näitä tehtäviä ovat osa kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa lain 6 §:ssä annetuista tehtävistä.

Ympäristönsuojeluviranomaisen viranomaisen tehtävät voidaan jakaa neljään eri päätehtäväryhmään:

- Ympäristönsuojelun edistäminen ja pilaantumisen ennaltaehkäisy
- Luvat, ilmoitukset ja päätökset
- Valvonta
- Ympäristön tilan seuranta

Kaikki em. ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät muodostavat ns. jakamattoman kokonaisuuden. Tämä tarkoittaa sitä, että ympäristönsuojeluviranomaiselle yleis- ja erityislaeissa säädetyt tehtävät tulee aina antaa samalle viranomaistaholle, kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, jona toimii kunnan määräämä toimielin, yleensä lautakunta. Ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävien jakaminen osittain eri lautakunnille ei näin ollen ole mahdollista. Tämä kuntaliiton tulkinta perustuu mm. ympäristönsuojelun kunnallishallinnon toimikunnan mietintöön (1981/61), hallituksen eduskunnalle antaman esityksen (212/1996) perusteluihin koskien eräiden kuntien ympäristönsuojelun hallintoa koskevien säädösten muuttamista sekä hallituksen eduskunnalle antaman esityksen (84/1999) antaman esityksen perusteluihin koskien ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamista.

Kunnan fyysistä ympäristöä koskevat viranomaistehtävät poikkeavat luonteeltaan yhdyskuntateknisestä palvelutuotannosta. Tehtäviä hoitavalla elimellä on viranomaispäätösten osalta itsenäinen asema suhteessa muuhun kunnan hallintoon. Viranomaispäätöksiä tehdään virkavastuulla eikä niitä voida antaa yksityisen hoidettavaksi, hoitaa yhdessä toisen kunnan



kanssa yksityisoikeudellisessa muodossa tai kilpailuttaa. Päätösten valmistelua voidaan hankkia ulkopuolisilta, mutta kunnan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa viranomaisten on käytettävä itse. Hallinnollinen valmistelu, esittely ja päätöksenteko on suoritettava kunnan omassa tai kuntalain mukaisen kuntayhteistyön organisaatiossa (Kuntaliitto 2005). Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena toimii kunnassa yleisimmin ympäristölautakunta, mutta tehtävien hoito voidaan järjestää myös esim. kuntien yhteistoimintana kuntalain 76 tai 78 §:n mukaisesti.

#### 4.2.1 Ympäristönsuojelun edistäminen ja pilaantumisen ennaltaehkäisy

Kunnan viranomaisen tavoitteena on pyrkiä estämään ennalta ympäristön tilan heikkeneminen edistämällä ympäristönsuojelua. Tavoitteena on välittää tietoa ympäristöstä ja suojelun näkökohdista sekä ympäristönsuojelua edistävästä toimintatavasta otettavaksi huomioon kaikessa toiminnassa. Tätä tavoitetta viranomainen voi aktiivisesti edistää lausuntojen, muistutusten, mielipiteiden ja aloitteiden tekemisen sekä neuvottelujen avulla. Tärkeää on vaikuttaa asioihin jo valmisteluvaiheessa. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen pyrkii yhteistyön, vuorovaikutuksen ja keskinäisestä työnjaosta sopimisen edistämiseen neuvotteluin. Yhtenä tärkeimpänä ennaltaehkäisevänä työnä voitaneen pitää maakäytön suunnittelun asiantuntijatehtäviä.

#### 4.2.2 Luvat, ilmoitukset ja päätökset

Ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävänä on pyrkiä ennakkovalvonnan keinoin estämään ympäristön tilan heikkeneminen ja edistämään ympäristönsuojelua ja tuottaa ympäristönsuojeluviranomaiselle eri laeissa edellyttämien lupien ja ilmoitusten käsittely sekä päätösten ratkaiseminen. Tehtäviin sisältyvät mm. ympäristönsuojelulain 23 §:n mukaisten ympäristölupahakemusten valmistelu ja päätöksenteko. Ympäristönlupalaissa ja -asetuksessa on määriteltyjen toimintojen haku ja ilmoitusvelvollisten toimintojen lausunnot ja päätökset kuuluvat kunnan viranomaiselle.

Tehtävä sisältää ympäristönsuojelulain mukaisten ilmoitusten käsittelyn, lausuntojen antamisen muille viranomaisille ja tarvittavien toimenpiteiden sekä päätösten tekemisen. Tällaisia ympäristönsuojelulain mukaiset ilmoitukset koskevat mm. meluilmoituksia,

koeluonteinen toimintaa ja poikkeuksellisia tilanteita (Ymp.suojelulaki 86/2000; 60-62§). Lisäksi kunnat käsittelevät Nitraattiasetuksen (931/2000) mukaisia patterointi-ilmoituksia, jotka ovat erityisesti maaseudulla yleisiä.

Myös vesilaissa (264/1961) ja vesihuoltolaissa (119/2001) ja niiden pohjalta annetuissa asetuksissa sekä määräyksissä on viranomaisen tehtäviksi säädettyjen hakemusten ja ilmoitusten käsittely, ympäristönsuojeluviranomaisen lausuntojen antaminen hakemuksista ja ilmoituksista sekä tarvittaessa päätöksenteko. Vesilaissa kunnan tehtävänä on mm. veden käytön rajoittaminen, ojitusasiat, vesijohdon rakentaminen, jäteveden johtamisasiat sekä ojitusasiat. Vesihuoltolain mukaan käsitellään kiinteistön vesihuoltolaitoksen verkostoon liittämismuutoksista vapauttamista.

Maastoliikennelaissa (1710/1995) ja vesiliikennelaissa (463/1996) ja niiden nojalla annetuissa asetuksissa sekä määräyksissä on tehtäviksi säädettyjen hakemusten ja ilmoitusten käsittely, ympäristönsuojeluviranomaisen lausuntojen antaminen hakemuksista ja ilmoituksista sekä tarvittaessa niiden pohjalta päätöksenteko. Maastoliikennelain mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävänä on moottorikelkkailureitin pitäjän ja reittisuunnitelman hyväksyminen sekä kilpailu- ja harjoitteluluvista päättäminen. Vesiliikennelain mukaan kunnat päättävät kilpailu- ja harjoitteluluvista.

#### 4.2.3 Valvonta

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle on erityislaeissa säädetyt valvontaviranomaisen tehtävät. Valvontatehtäviin kuuluvat lakien ja niiden nojalla annettujen asetusten, määräysten ja päätösten noudattamisen valvontatehtävät, lakien pohjalta annettujen päätösten valvonnan sekä sellaisten valvonnallisten määräysten antamisen ja pakkokeinojen käytön, joissa toimivalta viranomaiselle on annettu asianomaisella säädöksellä.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle on annettu valvontatehtävät ja toimivalta seuraavissa laeissa: Ympäristönsuojelulaki (86/2000), Vesilaki (264/1961), Vesihuoltolaki (119/2001), Jätelaki (1072/1993), Maastoliikennelaki (1710/1995) ja Vesiliikennelaki (463/1996)

Kunnan viranomaisen valvontatehtävä tarkoittaa käytännössä mm. valvontasuunnitelmien tekeminen ja suunnitelmien mukainen valvonta. Suunnitelmallisen valvonnan lisäksi tehtäviin kuuluvat valitusasioiden ja muiden vireille tulevien asioiden käsittely jatkotoimenpiteineen. Valitusasioina käsittelyyn tulee mm. roskaamisvalitukset, ojariita-asiat, yritystoimintaan sekä lupiin ja päätöksiin liittyvät valitukset ja niiden edellyttämät jatkotoimenpiteet mukaan lukien pakkokeinot.

#### 4.2.4 Ympäristön tilan seuranta

Kunnan tehtävänä on myös tuottaa kunnille ympäristönsuojelulain 25 §:n ja Laista kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/ 1986) 6 §:n velvoitteiden mukaisesti tietoa kunnan ympäristön tilasta tietoa päätöksenteon tueksi ja ympäristön tilan ja siinä tapahtuvien muutosten seuraamiseksi. Toiminnan tavoitteena on toteuttaa ympäristön tilan seuranta paikallisten olojen vaatimalla tavalla sekä tehtyjen selvitysten perusteella käsityksen muodostaminen ympäristön tilasta ja tarvittavista lisäselvityksistä. Viranomaisen tehtäviin kuuluu ympäristön tilan seuranta kunnan yleisen seurantavelvoitteen toteuttamiseksi.

Ympäristön tilan seuranta voi olla ympäristön tilaan liittyvä yleinen seuranta ja kartoitukset. Paikallisten olojen edellyttämä seurannan taso ja toteutustapa vaihtelee eri kunnissa painottuen eri aihealueisiin. Suurelta osin seuranta on toteutettu kunnissa ostopalveluna. Pidempiaikaista vesien tilan- ja ilmanlaadun seuranta kunnat voivat tehdä myös yhteistyössä yritysten tai muiden toimijoiden kanssa yhteistarkkailuna. Ympäristön tilan seuranta voidaan jakaa seuraaviin osakokonaisuuksiin; pintavesien-, pohjavesien-, ilmanlaadun seuranta sekä luontoselvitykset ja maaperän tilaa koskevat selvitykset.

Pinta- ja pohjavesien seuranta voidaan tehdä yksittäisinä vesien tilan selvityksinä tai sitten jatkuvana tarkkailuna. Ilmanlaadun tarkkailu toteutetaan paikallisten olojen vaatimalla tavalla; seuranta voidaan toteuttaa yhteistyönä tarkkailuvelvollisten toiminnan harjoittajien kanssa. Käytettyjä ilmanlaadun seurannan menetelmiä ovat mm. jatkuvatoimiset mittaukset, passiiviset mittaukset, laskeumamittaukset, bioindikaattoritutkimukset, leviämismallinnukset. Lisäksi ympäristön tilaa voidaan seurata mm. erilaisten luontoselvitysten ja maaperän tilaa koskevien selvitysten avulla.

Ympäristön tilan seurantaan liittyy läheisesti toinen kunnalle kuuluva tehtävä; kunnan ympäristönsuojelulain 25 §:n mukaisen veloitteen tietojen julkistamisesta ja tiedottamisesta kuntalaisille. Ympäristötilan seurannan tuloksia voidaan käyttää hyödyksi kunnan omassa toiminnassa. Toisaalta laajemmat ympäristön tilaa koskevat julkaisut, raportoinnit, internetsivut sekä mm. ympäristötilinpäätökset toimivat tiedotuskanavana kuntalaisiin päin..

### **4.3 Muut kunnalle kuuluvat tehtävät**

Muut kunnalle kuuluvat tehtävät sisältävät sellaisia viranomais- tai muita kunnalle kuuluvia tehtäviä, joita ei laeissa ole suoraan annettu tietyille viranomaiselle ja jotka on kuntien johtosäännössä yleisesti määrätty ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä hoitavalle toimielimelle. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi maa-aines-, ulkoilu-, kemikaaliviranomaisen ja luonnonsuojelulain mukaiset tehtävät sekä laissa kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta kunnalle kuuluvat tehtävät. Nämä tehtävät ovat yleensä kunnissa delegoitu kuntien ympäristönsuojeluviranomaiselle.

Maa-ainelaki (555/1981) velvoittaa kuntia maa-ainesten ottamisen yleiseen ohjaukseen ja valvontaa sekä toimimaan lupaviranomaisena ja valvontaviranomaisena.

Ulkoilulaki (606/1973) velvoittaa kuntia hoitamaan kunnan leirintäalueviranomaisen tehtävät, leirintäalueilmoitusten käsittely, tarvittavien määräysten antaminen ja toiminnan kieltäminen sekä leirintäalueita koskevien säännösten ja määräysten valvonta. Lisäksi ulkoilulaissa on kunnalle määrätty muita edistämistehtäviä; mm. ulkoilureitin tekeminen ja kunnossapito, ulkoilureittisuunnitelman laatiminen sekä määräysten ja ohjeiden antaminen ulkoilureitin käytöstä

Luonnonsuojelulaki (1096/1996) pitää sisällään määräykset luonnonmuistomerkin rauhoituksesta/lakkautuksesta päättäminen, luonnon- ja maisemansuojelun edistäminen alueellaan, esitykset luonnonsuojelualueiden hankinnasta ja rauhoitushakemusten valmistelu, kunnan omistamien luonnonsuojelualueiden hoidosta ja käytöstä päättäminen sekä luonnonsuojelun seuranta ja tiedonhankinta. Luonnonsuojelulakiin on lisäksi kirjattu kunnalle tiedotus, valistus, koulutus ja neuvonta velvollisuus.

Jätelaki (1072/1993) mukaan kunnan tulee käsitellä jätehuoltomääräyksiin liittyvien ilmoitukset ja tehdä päätökset sekä valmistella kunnan jätehuoltomääräykset.

Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986) velvoittaa kunnat ympäristönsuojelun valvontaan ja edistämiseen sekä kestävän kehityksen ohjelmien laatimiseen.

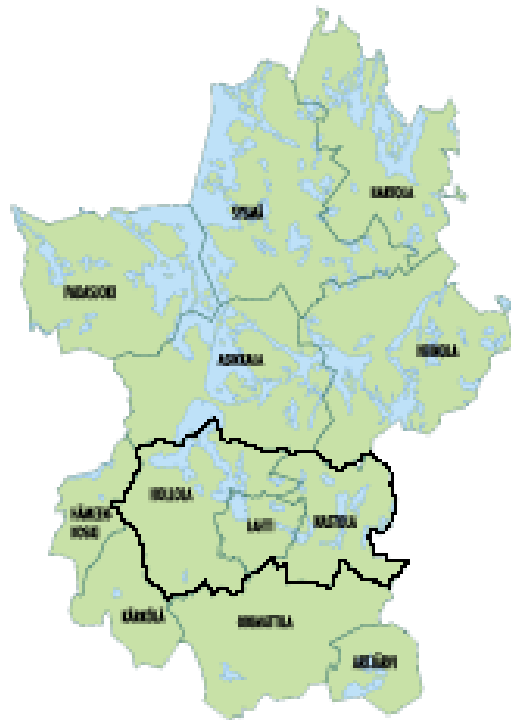
Muihin kunnan kuuluviin tehtäviin edellä esitetyn lisäksi myös muut edistämistehtävät kuten erilaiset ympäristönsuojelua edistävät hankkeet ja projektit, kunnan ympäristöjärjestelmien luominen ja ylläpito, kestävän kehityksen ohjelman vetäminen eli paikallisagenda- prosessi, maankäyttö- ja rakennuslain ympäristönsuojelun asiantuntijana toimiminen kunnassa sekä muut kunnan sisäiset asiantuntijatehtävät, kuten esim. kuntien ympäristönsuojelumääräysten valmistelutehtävät (valmistelua ei ole laissa annettu ympäristönsuojeluviranomaiselle) ja muussa valmistelussa asiantuntijana toimiminen. Hankkeita voivat olla esimerkiksi vesistöjen kunnostushankkeet, ympäristökasvatus, yritysyhteistyö tai muut hankkeet. Näihin projekteihin ja hankkeisiin voivat kunnat osallistua ja hankkeisiin saadaan joskus myös ulkopuolista rahoitusta.

## 5 Lahden seudun ympäristölautakunta ja ympäristöpalvelut yksikkö

### 5.1 Ympäristö Lahden seudulla

Lahden alueella esiintyy suomalaisten vesistötyyppien kirjo pienellä alueella. Lahden, Hollolan ja Asikkalan alueella sijaitsevasta Vesijärvestä alkaa Järvi-Suomi. Vesijärven lisäksi Lahden seudulla on useita pienempiä järviä, joiden merkitys korostuu ennen kaikkea virkistyskäytössä. Vesistöjen kunnostus ja hoito ovat kehittyneet alueella monipuolisiksi. Yksi suurimmista ongelmista on rehevöityminen. Vesienhoidon tavoitteena onkin rehevöitymisestä johtuva levähaittojen torjunta sekä virkistys- ja kalastuskelpoisuuden parantaminen.

Pohjavesien suojeleminen on Hollolassa, Lahdessa ja Nastolassa korostetun tärkeässä asemassa, koska alueen kunnat sijaitsevat Salpausselän ja siihen liittyvien pitkittäisharjumuodostumien, Suomen suurimpiin kuuluvan pohjavesiesiintymän tuntumassa. Kuntien alueista suuri osa kuuluu ympäristöhallinnon luokittelemiin tärkeisiin pohjavesialueisiin ja vesijohtoverkostossa virtaava vesi on hyvästä laadustaan maankuulua pohjavettä. Salpausselän harjumuodostelman ansioita Lahden seudulla ovat yhdet eteläsuomen suurimmat soranottoalueet. (Lahden ympäristöraportti 2006)



Kuva 5.1. Lahden seudun ympäristöpalvelujen toiminta-alue Päijät-Hämeessä

## **5.2 Lahden seudun ympäristöpalvelujen yhteistoimintasopimus**

Lahden kaupunki ja Hollon ja Nastolan kunnat perustivat 1.7.2006 Lahden seudun ympäristölautakunnan ja ympäristöpalvelut yksikön. Yhteistyö perustuu kuntien välillä 20.6.2006 solmittuun yhteistoimintasopimukseen. Sopimuksessa määriteltiin yhteistyön tavoitteet, hallintotapa, tehtävät, henkilöstön asema, kuntien minimiresurssit ja kustannusten jakaminen. Sopimuksen lähtökohdan mukaan kunnat määrittelevät yhteistyön alkamisen jälkeenkin itse ympäristönsuojeluresurssit ja niiden kohdentamisen erikseen tehtävien vuosisopimusten mukaan. Sopimus edellytti Hollolan ja Nastolan kunnan lisäämään resursseja ympäristönsuojelun lähtökohtatilanteeseen verrattuna. Lisäresurssien tarve määriteltiin erilaisten kriteerin perusteella, mm. asukasluvun ja ympäristölupavollisten toimijoiden määrän mukaan.

Kunnat siirsivät sopimuksen mukaisesti yhteiselle toimielimelle kuntien ympäristönsuojeluviranomaiselle määrätyt tehtävät, kuten ympäristölupien käsittelyn ja ympäristöriskejä aiheuttavan toiminnan valvonnan sekä lisäksi muita tehtäviä, kuten luonnonsuojelulain (1096/1996), ulkoilulain (606/1973 ja 1343/1994), maa-aineslain (555/1961) sekä jätelain (1072/1993) mukaiset tehtävät.

Yhteistyön peruslähtökohtana on tehostaa yhteistyökunnissa vaativiksi ja monimutkaisiksi muodostuneita ympäristönsuojelutehtävien hoitoa. Suuremman viranhaltijayksikön erityisosaamista voidaan hyödyntää paremmin kaikkien yhteistyökuntien alueella ja samalla ympäristö- ja valvontakäytännöt voidaan yhdenmukaistaa.

## **5.3 Lahden seudun ympäristölautakunta**

Lahden seudun ympäristölautakunnassa on yhteensä 11 paikkaa, joista Lahden kaupungilla on 6, Hollolan kunnalla 3 ja Nastolan kunnalla 2. Lahden kaupungilla on lautakunnassa puheenjohtajan paikka ja varapuheenjohtajan paikka vaihtuu vuosittain Hollolan ja Nastolan kesken. Hallinnollisesti kuntien yhteinen lautakunta on osa Lahden kaupungin organisaatiota.

Kuntien välillä solmitun yhteistoimintasopimuksen mukaan kuntien oli mahdollista perustaa yhteisen lautakunnan alaisuuteen omia kuntakohtaisia jaostoja. Sopimuksessa määriteltiin ne

tehtävät mitkä oli kuntien niin halutessaan mahdollista siirtää omalle kuntakohtaiselle jaostolle. Lahden kaupunki teki päätöksen olla perustamatta omaa jaostoa ja se siirsi kaikki sopimuksen mukaiset tehtävät suoraan yhteiselle lautakunnalle. Nastolan kunnan päätöksellä jaosto perustettiin päättämään Nastolan kunnan alueella olevista maa-ainesluvista ja niiden valvonnasta. Hollolan kunta puolestaan päätti siirtää seudullisen lautakunnan alaiselle omalle jaostolleen vähän enemmän päätäntävaltaa, tärkeimpinä maa-aineslain mukaiset lupa- ja valvontatehtävät, ympäristölupapäätökset sekä vesilain mukaiset kunnalle määrätyt tehtävät, jotka koskevat mm. ojitusasioita ja talousveden käyttöä.

Ensimmäisen puolen vuoden aikana, eli syksyllä 2006, Lahden seudun ympäristölautakunta kokoontui kuusi kertaa. Kokouksissa oli käsittelyssä ympäristö-, maa-aines- ja vesiliikennelain mukaisia lupa-asioita yhteensä kymmenen kappaletta. Lisäksi lautakunta antoi kuusi lausuntoa. Talousasioita, hallintoa ja ympäristöstrategiaa käsiteltiin 17 kertaa. Muita asioita käsiteltiin kymmenessä eri asiakohdassa.

Hollolan kuntajaosto kokoontui ensimmäisen puolen vuoden aikana kaksi kertaa ja kokouksissa oli käsittelyssä yhteensä 18:sta lausuntoa ja kolme ympäristö- ja maa-aineslupa-asiaa.

Nastolan kuntajaosto kokoontui syksyllä 2006 yhden kerran ja kokouksessa oli käsittelyssä neljä maa-aineslupiin liittyvää asiaa.

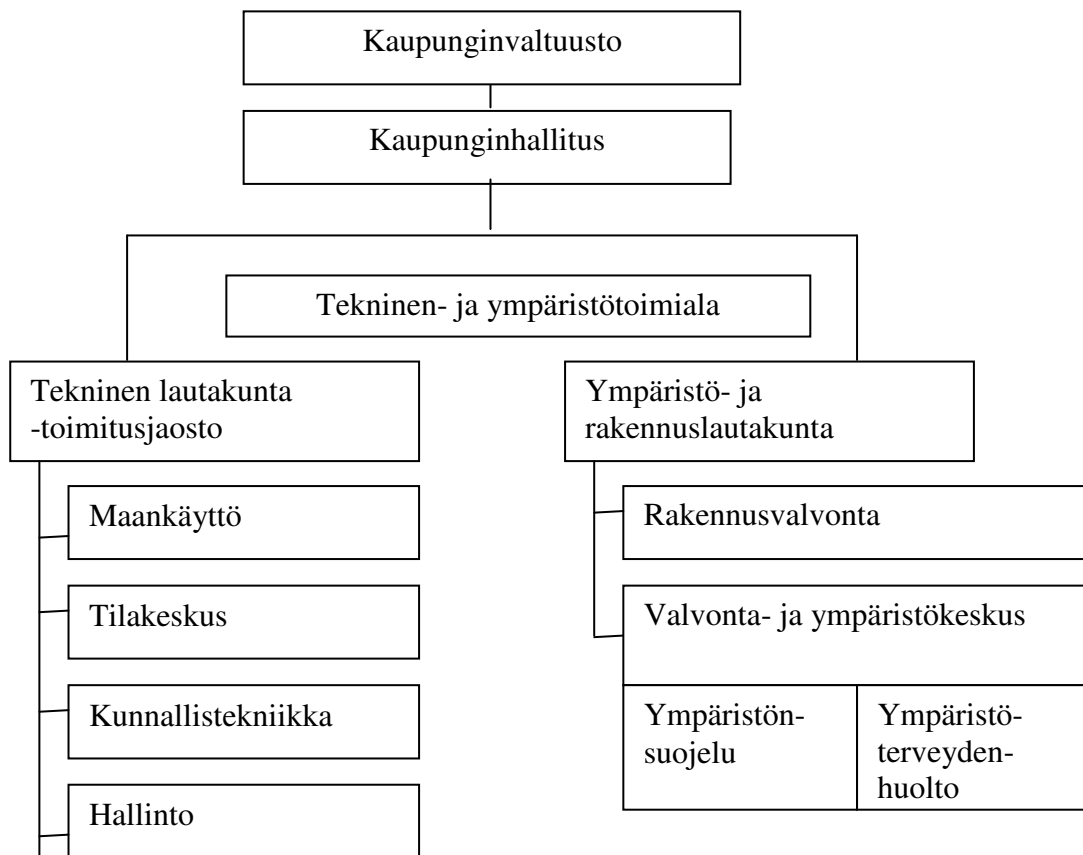
#### **5.4 Lahden seudun ympäristö -palvelut yksikkö**

Lahden seudun ympäristölautakunnan alaisuudessa toimii viranhaltijaorganisaatio, Lahden seudun ympäristöpalvelut yksikkö. Hallinnollisesti kuntien yhteinen yksikkö on Lahden kaupungin teknisen ja ympäristötoimialan alaisuudessa. Yhteisen seudullisen lautakunnan alainen viranhaltijaorganisaatio muodostettiin niin, että Hollolan, Lahden ja Nastolan kuntien ympäristöviranhaltijaorganisaatiot yhdistettiin yhdeksi Lahden seudun ympäristöpalvelut yksiköksi. Yksikössä oli yhdistymisen jälkeen 15 vakinaista työntekijää ja saman verran määräaikaista työntekijöitä.

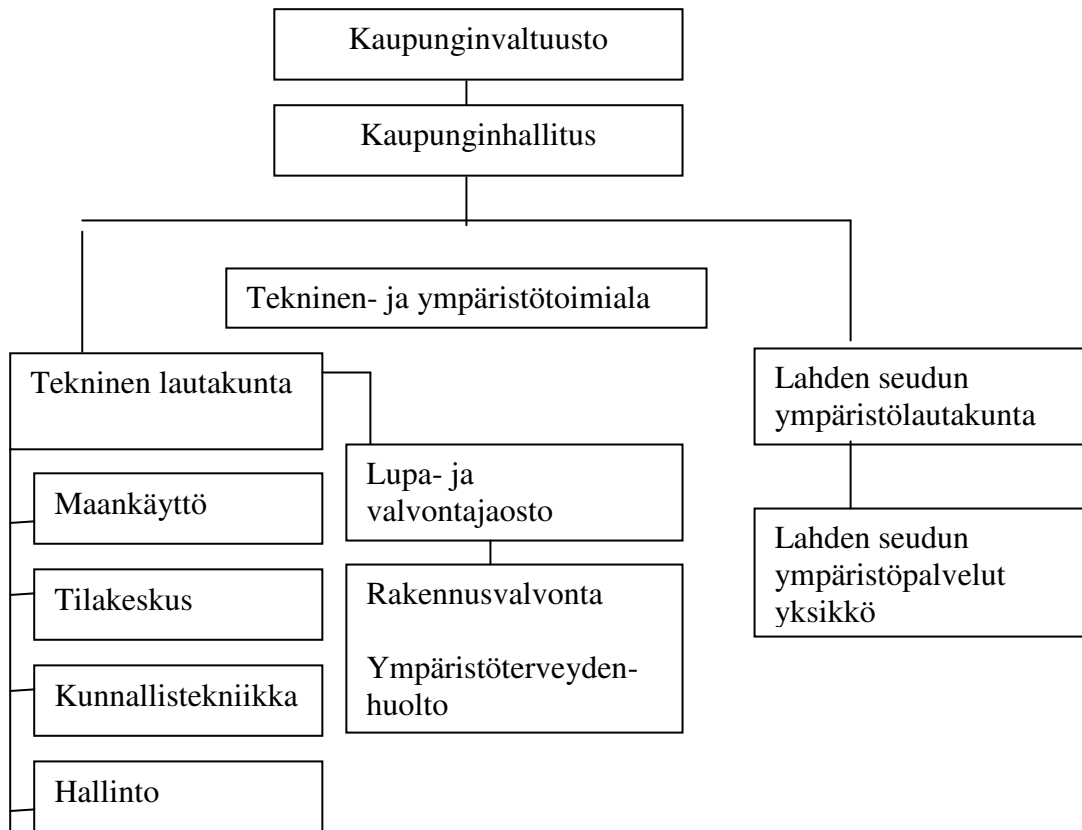


## 5.5 Yhteistyön aiheuttamat muutokset kuntien organisaatioissa

Yhteisen lautakunnan perustaminen aiheutti kunnissa myös muita hallinnollisia muutoksia. Lahden kaupungissa vuodesta 2004 asti toiminut ympäristö- ja rakennusvalvontalautakunta lakkautettiin ja seudullisen ympäristölautakunnan lisäksi perustettiin teknisen lautakunnan alaisuuteen lupa- ja valvontajaosto, jonka alaisuuteen siirrettiin rakennusvalvonta ja ympäristöterveysvalvonta yksiköt. Aiemmin ympäristöterveysvalvontayksikkö muodosti ympäristönsuojelun yksikön kanssa Lahden kaupungin valvonta- ja ympäristökeskuksen, joka siis myös lakkasi olemasta 1.7.2006. Kuvissa 5.2 ja 5.3 on esitetään Lahden kaupungin teknisen- ja ympäristötoimialan organisaatio ennen ja jälkeen seudullisen ympäristölautakunnan perustamisen.

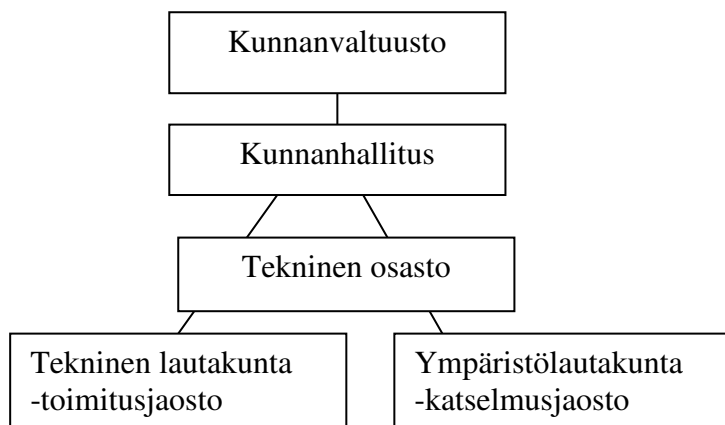


Kuva 5.2 Lahden kaupungin teknisen toimialan hallintorakenne 30.6.2006 saakka

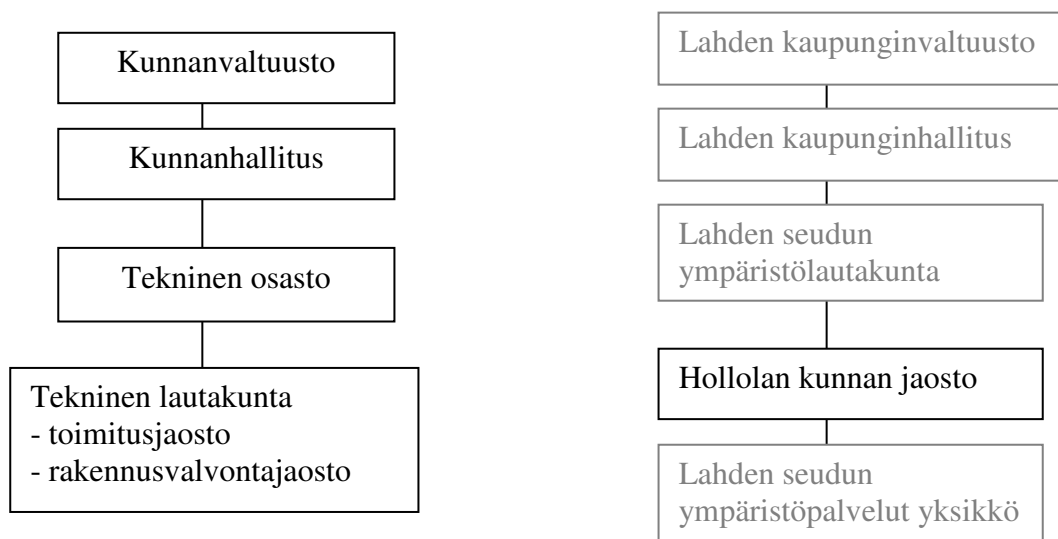


Kuva 5.3 Lahden kaupungin teknisen- ja ympäristötoimialan hallintorakenne 1.7.2006 lähtien

Hollolan kunta lakkautti myös oman ympäristölautakuntansa 30.6.2006 ja sen tehtävät jaettiin Lahden seudun ympäristölautakunnalle, Hollolan kunnan tekniselle lautakunnalle ja 1.7.2006 perustetulle rakennusvalvontajaokselle. Lisäksi Hollolan kunta perusti Lahden seudun ympäristölautakunnan alaisuuteen oman kuntakohtaisen jaoston ja määräsi sille kuuluvat tehtävät. Kuvissa 5.4 ja 5.5. kuvataan Hollolan kunnan tekninen toimi ennen ja jälkeen hallinnon muutoksia.

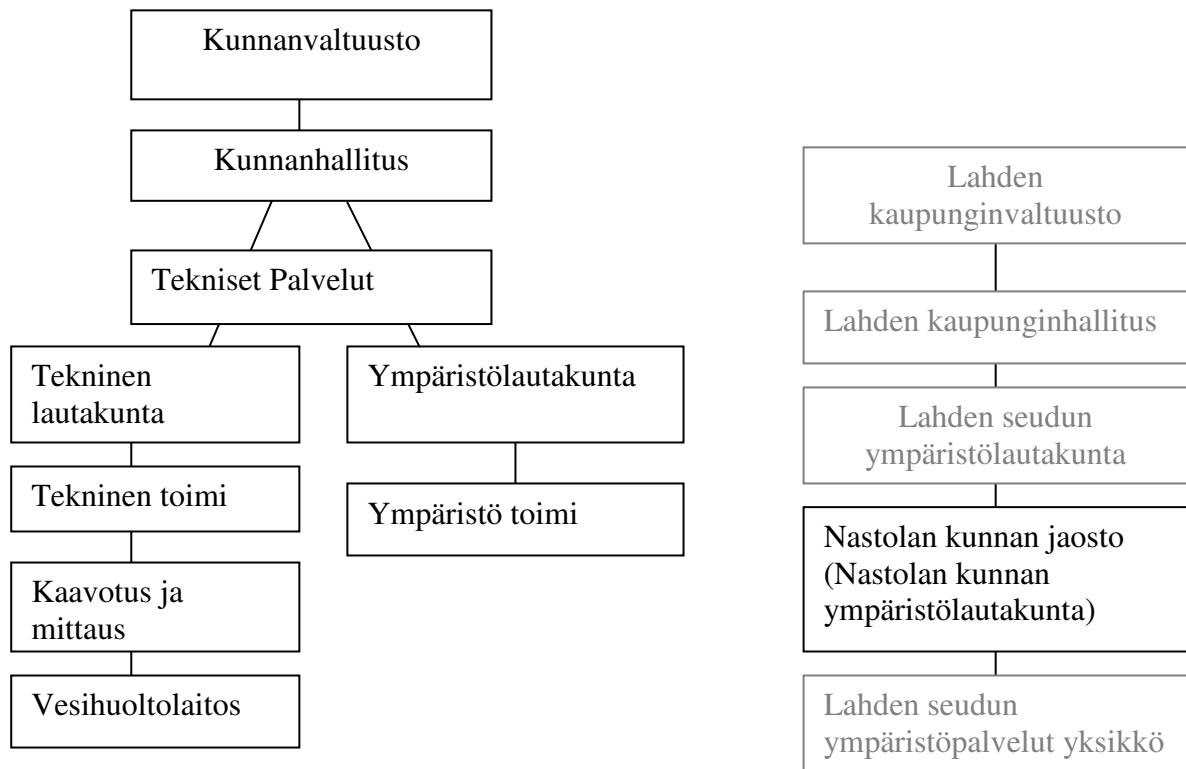


5.4 Hollolan kunnan teknisen toimialan hallintorakenne ennen uudistusta keväällä 2006



5.5 Hollolan kunnan teknisen toimialan hallintorakenne 1.7.2006 lähtien

Nastolan kunta ei lakkauttanut omaa ympäristö- ja rakennuslautakuntaansa, vaan sille jäi edelleen rakennuslupaviranomaisen, asuntoasiat sekä ympäristöterveydenhuollon tehtävät. Ympäristöterveydenhuolto siirrettiin kuitenkin vuoden 2007 alusta perustetulle Päijät- Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymälle. Nastolan kunnan ympäristölautakunta on lisäksi toiminut Lahden seudun ympäristölautakunnan kuntakohtaisena jaoksena. Lautakunta on toiminut myös ympäristöpalvelujen tilaajan roolissa. (ks. kuva 5.6)



Kuva 5.6 Nastolan kunnan teknisen toimialan hallintorakenne 1.7.2006 lähtien

## **6 Lahden seudun ympäristöyhteistyön valmistelu vuosina 2003- 2006**

### **6.1 Taustaa**

Lahden kaupunkiseudun seutuhallintokokeilussa mukana olevilla kunnilla on ollut laajaa hankekohtaista yhteistyötä jo 1980-luvun lopusta lähtien ympäristönsuojelussa sekä myös jossain määrin ympäristöterveydensuojelussa että eläinlääkintähuollossa. Yhteistyön laajentamista ja kehittämistä on käsitelty useamman kerran kaupunkiseudun johtoryhmässä. Kyseisten yhteistyötehtävien hoitamista varten on toiminnassa ollut myös kuntien yhteisiä työryhmiä sekä hankekohtaisia työryhmiä. Kaupunkiseudun laajennettu johtoryhmä teki 1990-luvun puolivälissä päätöksen ympäristönsuojelun yhteistyöryhmän muodostamisesta, jossa ovat jäseninä toimineet kuntien ympäristönsuojelun viranhaltijat sekä edustajat kuntien ympäristölautakunnista. Työryhmä on toiminut aktiivisesti laatien mm. kuntien toiminnallisen yhteistyön mallia. Tämä työ jäädettiin kuitenkin keväällä 2002 odottamaan seutukokeilun edistymistä.

Kaupunkiseudun kuntien 22.11.2003 allekirjoittamassa sopimuksessa Lahden kaupunkiseudun seutuvaltuustolle kunnilta siirrettävistä tehtävistä ja uusien yhteistyökohteiden valmistelussa päätettiin selvittää yhteistyön mahdollisuuksia ja muotoja myös ympäristönsuojelun, ympäristöterveydenhuollon ja eläinlääkintähuollon osalta. Virallisesti seutuhallinto veloitettiin Lahden kaupunkiseudun seutuvaltuuston 3.6.2003 (§ 35) päätöksellä aloittamaan valmistelut seutuhallinnon alaisen yhteisen ympäristölautakunnan muodostamismahdollisuuksia.

Ympäristöyhteistyö käsitti aluksi ympäristönsuojelun, ympäristöterveydenhuollon ja eläinlääkintähuollon. Ympäristöyhteistyön jatkovalmisteluvaiheeseen lähtivät mukaan Asikkala, Hollola, Lahti ja Nastola sekä Tiirismaan kansanterveystyön kuntayhtymän kautta myös Hämeenkoski ja Kärkölä.

Vuosien 2003 ja 2006 aikana ympäristöyhteistyötä on käsitelty kuntien omissa ja yhteisissä poliittisissa päätöksentekokierroissa 75 kertaa. Seutuhallitus käsitteli asiaa kahdeksan kertaa ja seutuvaltuusto yhden kerran. Ympäristöyhteistyöasia on ollut kuntien käsittelyssä Asikkalassa yhteensä 10 kertaa, Hollolassa 15 kertaa, Lahdessa 11 kertaa, Nastolassa 15 kertaa ja

Orimattilassa kolme kertaa. Lisäksi asiaa on käsitelty muiden kuntien ja kuntayhtymien päätöksenteossa yhteensä 12 kertaa.

## **6.2 Ympäristöyhteistyön kaksi eri vaihtoehtoa vuonna 2003**

Yhteistyön eri vaihtoehdot muotoutuivat aluksi kahteen eri vaihtoehtoon, joista toinen (vaihtoehto 1) pohjautui kuntien keskeiseen yhteistoimintasopimukseen ja toinen (vaihtoehto 2) malli tarkoitti sitä, että seutuhallinnon alaisuuteen olisi perustettu yhteinen ympäristölautakunta. Ajatuksena oli että valmistelun olisi pitänyt olla valmis vuoden 2003 loppuun mennessä ja siinä olisivat mukana ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon sekä eläinlääkintähuollon kokonaisuudet. Kun kunnissa käsiteltiin seutuhallituksen esitystä, vaihtoehto 1 sai selvästi varauksettomamman kannatuksen. (Seutuhallitus 7.4.2003; §84)

Vaihtoehtoa 2 pidettiin hiukan ongelmallisena mm. siksi, että tiiviimmän yhteistyömallin etuja ja haittoja ei oltu riittävästi pohdittu. Toisaalta esimerkiksi Hollolan kunnanvaltuusto hyväksyi vaihtoehdon 2 vain sillä edellytyksellä, että valmistelu tapahtuisi avoimesti eri yhteistyöorganisaatioiden kesken ja valmistelussa huomioidaan taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus. Hollolan kunta edellytti lisäksi, että Tiirismaan kansanterveystyön kuntayhtymä tulee mukaan valmisteluun. Vaihtoehdosta 2 todettiin myös, että se voisi olla mahdollinen, mikäli yhteistyöhön ympäristönsuojelun osalta osallistuu suurin osa peruskunnista, ja mikäli kunnat hyötyisivät yhteistyöstä joko kustannusten säästöinä tai resurssien lisäyksenä sekä palvelutason paranemisena. Lisäksi ehtoina mainittiin, että palvelujen saatavuus kaikissa kunnissa tulee turvata. Vaikka kunnat asettivat ehtoja, myös syvempään yhteistyöhön nähtiin olevan selkeää tarvetta. (Asikkalan kunnanhallitus 13.10.2003; §293, Hollola kunnanvaltuusto 29.9.2003; §66, Lahden kaupunginvaltuusto 10.11.2003; §214, Nastolan kunnanhallitus 8.9.2003; §183)

*”Ympäristölautakunta korostaa, että osana meneillään olevaa seutukokeilua Lahden kaupungin näkökulmasta tarkasteltuna on perusteltua tukea seutuvaltuuston 3.6.2003 esitystä vaihtoehto 1:n mukaisen yhteistyön toteuttamiseksi. Seudullista hankekohtaista yhteistyötä niin ympäristönsuojelussa, terveydensuojelussa ja eläinlääkintähuollossa tulee nykyisestään vahvistaa. Ympäristölautakunta tukee samalla aiemmin esillä olleen vaihtoehto 2:n mukaisen ratkaisun edistämistä. Lautakunnan toimialaan kuuluvien tehtäväkokonaisuuksien hoito ei tunne kuntarajoja, vaan lupa- ja valvontatehtävien suorittaminen sekä ympäristön- ja luonnonhoito hoituisivat luontevammin laajempaa aluekokonaisuutena.” /Lahden ympäristölautakunta 6.10.2003 (§ 148)*

Orimattilan kaupunki oli kunnista ainoa, joka tyrmäsi kokonaan vaihtoehdon 2 ja totesi kehittävänsä yhteistyötä ympäristönsuunnittelussa, ympäristöterveydenhuollossa ja eläinlääkintähuollossa Artjärven, Pukkilan ja Myrskylän kuntien sekä Helsingin yliopiston kanssa. (Orimattilan kaupunginvaltuusto 25.8.2003; §57.)

### **6.3 Ympäristöyhteistyön esiselvitysvaiheessa neljä eri vaihtoehtoa vuonna 2004**

Tämän vaiheen jälkeen valmistelua jatkettiin ja käynnistettiin Lahden kaupunkiseudun ympäristöyhteistyö –esiselvitys joulukuussa 2003. Selvitys valmistui yhteistyöprosessissa, jossa olivat mukana ohjausryhmä, konsultti sekä kuntien yhdyshenkilöt. Selvityksen tavoitteena oli analysoida Lahden kaupunkiseudun kuntien (Asikkala, Hollola, Lahti ja Nastola) ympäristönsuojelun, ympäristöterveydenhuollon ml.eläinlääkintähuolto nykytilaa sekä selvittää, millä edellytyksillä ja organisatorisilla ratkaisuilla seudulla on mahdollista siirtyä nykyistä tiiviimpään kuntien väliseen yhteistoimintaan ympäristönsuojelussa ja/tai ympäristöterveydenhuollossa. Tavoitteena oli myös analysoida, millaisin edellytyksin laajat ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon lakisäätöiset velvollisuudet kyetään hoitamaan ja turvaamaan kuntalaisille riittävä palvelutaso myös tulevina vuosina. (Kippo-Edlund-Taipale-Valpassuo 2004, 2-4.)

Keväällä 2004 valmistuneen selvityksen mukaan Lahden seudulla ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon resurssit ovat tasavahvat. Vastaavankokoisilla vertailuseuduilla muualla Suomessa ympäristönsuojelun resurssit ovat ympäristöterveydenhuollon resursseja selvästi pienemmät. Vaikka asukaslukuun suhteutettuna yhteenlasketut henkilöstöresurssit olivat siihen aikaan kokonaisuutena kohtuullisella tasolla, todettiin raportissa, ettei Lahden

seudullakaan sillä henkilöstömäärällä kyetä vastaamaan lisääntyneeseen tehtävämäärään. Raportissa todettiin lisäksi, että yhteistoimintaa puoltavia tekijöitä olivat yhdenmukainen palvelujen määrä ja laatu koko alueella sekä niukkojen henkilöstövoimavarojen tehokkaampi käyttö sijais- ja erikoistumisjärjestelyjen avulla. Lisäksi todettiin, että kuntien välillä oli jo aiemmin tehty yhteistyötä ja kokemukset siitä olivat myönteisiä. Myös alueen ainutlaatuinen ympäristö koettiin yhteiseksi koko alueella. (Kippo-Edlund-Taipale-Valpassuo 2004, 15-17.)

Selvitystyössä todettiin, että Lahden seudun kunnat voivat tiivistää yhteistyötä neljällä vaihtoehtoisella tavalla; kuntayhtymämallin, keskuskuntamallin, sopimusperusteisen mallin ja seutumallin mukaan. Jokaisen mallin etuja ja haasteista oli kuvattu selvitystyössä lyhyesti. Selvitystyön lopuksi oli ehdotus siitä, kuinka Lahden seudun ympäristöyhteistyötä ehdotettiin tiivistettäväksi. Ehdotuksen mukaan yhteistoiminta tulee aloittaa vuoden 2006 alusta ja se tulisi tehdä seutumallin mukaisesti niin, että Lahden kaupunkiseudun seutuvaltuuston alaisuuteen perustetaan Asikkalan, Hollolan ja Nastolan kuntien sekä Lahden kaupungin yhteinen ympäristölautakunta, ympäristönsuojelu- ja ympäristöterveydenhuollon tehtäviä varten. Viranhaltijaorganisaatio oli ehdotuksen mukaan osa seutuhallinnon viranhaltijaorganisaatiota, mutta työntekijöiden toimipaikat olisivat osittain kunnissa. Raportissa oli lisäksi yksityiskohtaisia jatkovalmistelua koskevia ehdotuksia sekä toiminnan organisoimisen että aikataulun suhteen. Yhteistyön haasteina nähtiin silloin kustannusten jaosta sopiminen, uuden organisaation sisäänajo sekä luottamuselinpaikkojen väheneminen. Toisaalta yhteistoiminnan järjestäminen esitetyllä tavalla nähtiin myös tarjoavan monia vahvuuksia, kuten asiantuntemuksen vahvistuminen, päätösten laadun paraneminen ja sen neutraliteetti sekä taloudellisten resurssien turvaaminen. (Kippo-Edlund-Taipale-Valpassuo 2004, 19-29.)

Seutuhallitus hyväksyi kokouksessaan 24.5.2004 (§209) Lahden kaupunkiseudun ympäristöyhteistyöselvityksen ja lähetti kunnille esityksen yhteistyömallista hyväksyttäväksi. Lahden kaupunkiseudun ympäristötoimen yhteistyöraportissa esitettyjen periaatteiden mukaan Asikkalan, Hollolan, Lahden ja Nastolan kunnanvaltuustot hyväksyivät pääpiirteissään esityksen. Hollolan kunta esitti, että yhteistyölle tulee asettaa selkeät tavoitteet mittareineen ja että ympäristötoimelle siirretään kokonaisvastuu kaikista ympäristönsuojelun tehtävistä, myös kehittämistehtävistä. Lisäksi Hollolan valtuuston kokouksessa äänestettiin siitä, että maa-aineslupien käsittely haluttiin edelleen säilyttää peruskunnissa. Myös Lahden valtuuston kokouksen kuluessa esitykseen lisättiin kohta, että seudullisen lautakunnan tulee



jatkossa pyytää peruskunnilta lausuntoja erityisesti maa-aineslakia koskevien kysymysten osalta. Asikkalan kunta ilmoitti tekevänsä lopullisen päätöksen vasta kun tarkemmat yksityiskohdat ovat tiedossa. Nastolan kunnanvaltuusto puolestaan ehdotti, että toiminnan ensimmäinen vuosi toteutettaisiin asukaspuhjaaisella kustannusperiaatteella, jonka aikana toiminnot tuoteistetaan ja sen jälkeen siirrytään toiminnalliseen rahoitukseen/ tilaaja-tuottajamalliin. (Seutuhallitus 24.5.2004; §209, Asikkalan kunnanvaltuusto 17.12.2004; §67, Hollolan kunnanvaltuusto 27.9.2004; §52, Lahden kaupunginvaltuusto 20.9.2004 §152, Nastolan kunnanvaltuusto 15.11.2004; §46)

*”Kunnanvaltuusto tulee tekemään asiasta lopullisen päätöksen vasta sitten, kun saadaan yksityiskohtaiset tiedot siitä miten yhteistyö aiotaan käytännössä järjestää ja minkälaiset mahdollisuudet Asikkalan kunnalla on vaikuttaa niihin keskeisiin ympäristönsuojelun ja muun ympäristötoimen kysymyksiin, joita kunta pitää strategisesti tärkeinä.” /Asikkalan kunnanvaltuusto 17.12.2004 §67.*

Seutuhallitus totesi kokouksessaan 20.12.2004 (§275), Asikkalan, Hollolan, Lahden ja Nastolan valtuustojen hyväksyneen seutuhallituksen tekemän esityksen ympäristötoimen yhteistyön organisoimiseksi uudelleen 1.1.2006 alkaen yhteiseksi seudulliseksi ympäristötoimen lautakunnaksi ja yhteiseksi seudulliseksi viranhaltijaorganisaatioksi. Lisäksi seutuhallitus totesi kuntien päättäneen velvoittaa seutuhallinnon yhdessä kaupunkiseudun kuntien kanssa jatkamaan Lahden kaupunkiseudun ympäristötoimen yhteistyön valmistelua seudullisen ympäristötoimen lautakunnan ja viranhaltijaorganisaation perustamisen edellyttämien yksityiskohtaisten toimintaperiaatteiden, säädösten ja sopimusten osalta, jotka tullaan päättämään yhteistyökuntien kunnallisvaltuustoissa niitä koskevien esitysten valmistuttua syksyn 2005 aikana.

Lisäksi seutuhallitus esitti, että Orimattilan kaupunginhallitus sekä Hämeenkosken ja Kärkölan kunnanhallitus päättäisivät mahdollisimman nopealla aikataululla ottaa kantaa seudulliseen ympäristötoimen yhteistyöhön mukaan lähtemistä. Lausunnoissa pyydettiin erityisesti ottamaan kantaa siihen, miten kunnat aikovat järjestää ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon tehtävät valtioneuvoston 30.10.2003 tekemän periaatepäätöksen osalta tulevaisuudessa. Samalla seutuhallitus päättää lähettää asian tiedoksi ja lausunnoille myös muihin Päijät-Hämeen kuntiin.

Tämän jälkeen Tiirismaan kuntayhtymän hallitus päätti, että yhtymä on mukana yhteistyön valmistelussa ja piti tärkeänä sitä, että kuntayhtymän perussopimuksen osana toteutettavan ympäristöterveydenhuollon osalta löydetään sopimuskuntien (Hollola, Kärkölä, Hämeenkoski) yhteisesti hyväksyttävä toimintamalli. Hämeenkosken ja Kärkölän kunnat puolestaan ilmoittivat olevansa mukana selvityksessä ympäristöterveydenhuollon lisäksi myös ympäristönsuojelun osalta. Orimattilan kaupunki ei ollut vielä halukas yhteistyöhön, ainoastaan asiantuntijapalvelujen ostoa kaupunki voisi harkita. Hartolan ja Sysmän kunnat ja Heinolan kaupunki totesivat lausunnoissaan, että ovat sopineet keskinäisen yhteistyösopimuksen terveysolojen ja ympäristönsuojelun järjestämiseksi 1.1.2005-31.12.2006, eikä heitä tässä vaiheessa kiinnosta muu yhteistyö. (Tiirismaan ktkky:n hallitus 1.12.2004; §90, Orimattilan kaupunginhallitus 31.1.2005; §66, Hämeenkosken kunnanhallitus 31.1.2005; §38, Heinolan kaupunginhallitus 17.1.2005 §59, Sysmän kunnanhallitus 24.1.2005; §45)

#### **6.4 Jatkoselvitysvaiheessa ympäristöterveydenhuollon ja ympäristönsuojelun tied eroavat vuonna 2005**

Jatkovalmistelu käynnistyi helmikuussa 2005. Sitä varten perustettiin neljä erillistä teemaryhmää ja näille ohjausryhmä. Ympäristönsuojelun-, terveydensuojelun-, eläinlääkintähuollon ja sekä tukipalvelujen työryhmät tekivät omat ehdotuksensa toiminnan järjestämisestä ja kustannusten jaosta. Näiden pohjalta laadittiin loppuraportti, jonka perusteella seutuhallitus teki 13.6.2005 esityksen kunnille ympäristöterveydenhuollon ja ympäristönsuojelun seudullisen yksikön perustamisesta Lahden seudulle. Loppuraportissa oli esitetty uuden organisaation perustamiseen liittyviä yksityiskohtia, kuten kuntien välisen kustannusten jakaantumista, organisointia ja muita toiminnan yksityiskohtia. (Harle, 2005) Seutuhallitus pyysi kuntien kannanottoa seutuorganisaation perustamisesta lokakuun loppuun 2005 mennessä.

Lausuntopyyntö vedettiin kuitenkin takaisin, koska seutuhallituksen työvaliokunta, eli alueen kunnanjohtajat, päättivät elokuussa 2005, että valmistelua jatketaan vielä seudullisen ympäristötoimijan hallintomallista siten, että aiemmin esitetyn seutumallin lisäksi tarkasteltaisiin vielä keskuskunta/isäntäkunta –malliin liittyvät keskitetyt ja hajautetut organisointivaihtoehdot kustannus- vaikutuksineen.

Kunnanjohtajat näkivät hallintomallin täsmentämisen tarpeelliseksi, koska käynnissä oleva valtakunnallinen kunta- ja palvelurakennemuutoksessa käsiteltiin myös sellaista vaihtoehtoa, että kuntien ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus voitaisiin siirtää kokonaan valtion vastuulle. Toisaalta samaan aikaan myös Päijät-Hämeen terveydenhuolto- ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen käynnistynyt ja ympäristöterveydenhuolto sekä eläinlääkintähuollon ajateltiin voitavan liittää tähän kokonaisuuteen.

Ympäristöterveydenhuollon osalta seutuhallinto lähetti terveystieteiden tutkimuskeskukseen pyynnön ympäristöterveydenhuollon mukaan ottamisesta hankkeen valmisteluun. Asiaa käsiteltiin hankkeen johtoryhmässä ja hankkeen ohjausryhmä lähetti 4.11.2005 asiasta lausuntopyynnön hankkeessa mukana oleville kunnille. Kuntien kannanotot olivat myönteisiä selvityksen tekemiselle myös ympäristöterveydenhuollon osalta. Ympäristöterveydenhuoltoa koskeva selvitystyö aloitettiin terveydenhuolto- ja ympäristöterveydenhuollon puitteissa 13.12.2005, jolloin työn valmistelua varten nimettiin ympäristöterveydenhuollon- ja eläinlääkintähuollon työryhmät.

Ympäristöterveydenhuollon yhteistyön valmisteluvastuun siirryttyä terveydenhuolto- ja ympäristöterveydenhuollon puitteissa, alettiin ympäristönsuojelun sektoria selvittää hoidettavaksi keskuslautamallilla. Tässä vaiheessa Hämeenkoski ja Kärkölä ilmoittivat, etteivät he jatka yhteistyön selvittelyä ympäristönsuojelun tehtävien osalta.

Yhteistyömallia varten laadittiin seutuhallinnon ja kuntien viranhaltijoiden yhteistyöllä Lahden seudun ympäristöpalvelujen yhteistoimintasopimus, johon sisältyi 8 liitettä. Sopimuksen mukaan Asikkalan, Hollolan ja Nastolan kuntien ja Lahden kaupungin ympäristönsuojelutoimet yhdistetään 1.7.2006 alkaen Lahden kaupungin teknisen ja ympäristötoimen alaiseksi Lahden seudun ympäristöpalvelut yksiköksi. Lisäksi sopimuksessa määriteltiin, että ympäristönsuojelun viranomaistehtäviä varten muodostetaan yhteinen 12-jäseninen Lahden seudun ympäristölautakunta, jossa Asikkalalla on yksi, Hollolalla 3, Nastolalla 2 ja Lahdella 6 paikkaa. Lahden kaupunki valitsee puheenjohtajan, muut kunnat varapuheenjohtajan vuorojärjestyksessä.

Sopimuksen mukaan ympäristölautakunnalla on mahdollisuus delegoida päätösvaltaa viranhaltijoille ja kuntakohtaisille jaostoille. Kunnat päättävät osaltaan kuntakohtaisen jaoston asettamisesta ja sen tehtävistä sekä jaoston koosta ja kokoonpanosta. Ympäristöpalvelut -yksikön viranhaltijoiden ja työntekijöiden yhteiseksi toimipaikaksi tulee

Lahti. Muissa kunnissa turvataan asiakaspalvelun ja viranomaisyhteistyön kannalta tarkoituksen mukainen päivystys, joka määritellään tarkemmin vuosisopimuksissa. Sopimusluonnoksen mukaan yhteistyö kattaa erikseen määritellyt viranomaistehtävät, nykytilanteesta poiketen ympäristöviranomaistehtävien lisäksi uudelle seudulliselle toimijalle siirretään kuntien maa-aineslupien valmistelu ja – valvontatehtävät.

Lisäksi sopimus antoi kunnille mahdollisuuden, että ne voivat asettaa yhteisen seudullisen lautakunnan alaisuuteen jaoston ja määrätä sille tehtäviä. Tämän nähtiin neuvotteluvaiheessa olevan ratkaisun siihen, että kuntien oli vaikea hyväksyä joidenkin kunnalle tärkeiden strategisten kysymysten osalta päätösvallan siirtymisen ylikunnalliselle toimielimelle. Yhteistoimintasopimus sisälsi myös henkilöstöjärjestöjen edustajien kanssa neuvotellun henkilöstösopimuksen, jonka mukaan kuntien henkilöstö siirtyy Lahden kaupungin palvelukseen ns. vanhoina työntekijöinä eli heidän palvelusuhteen ehdot säilyisivät ennallaan.

Kustannusten jakaminen määriteltiin sopimuksessa niin, että kunnat tekevät Lahden kaupungin kanssa vuosisopimukset palvelujen ostamisesta. Sopimuksen peruseriaatteena on, että Lahden kaupunki sitoutuu järjestämään yhteistoimintasopimuksessa mainitut tehtävät siten kuin vuosisopimukset edellyttävät ja sopimuskunnat sitoutuvat käyttämään ympäristöpalvelut –yksikön palveluja vuosisopimusten mukaisesti.

Vaikka organisointimalli oli valmistelun edetessä vaihtunut seutuhallinnon alaisesta mallista keskuskunnan alaiseksi seudulliseksi malliksi, oli peruslähtökohta kuitenkin ennallaan eli yhdistämällä viranomaistoiminnat samaan organisaatioon tavoitellaan toiminnallisia ja pitkällä aikavälillä taloudellisia synergiahyötyjä. Tämän mallin hyötyinä oli myös se, että palvelujen tuotteistamisen kautta voivat kunnat edelleenkin määritellä oman palvelutason sekä mitkä ovat kunnan ympäristönsuojelun painopistealueet. Perustamalla yhteinen seudullinen lautakunta on mahdollista kokeilla ylikunnallista yhteistyötä käytännössä ja varautua mahdollisiin tuleviin kunta- ja palvelurakenteen muutoksiin. Mikäli yhteistyö ei käytännössä toimi, on hallinnollisesti helppoa palata entiseen hallintomalliin

Lahden kaupunkiseudun seutuhallitus päätti joulukuussa 2005 hyväksyä ympäristönsuojeluyhteistyön uudelleenorganisointia koskevan ”Lahden seudun ympäristöpalvelujen yhteistoimintasopimuksen” liiteasiakirjoineen lähetettäväksi Asikkalan, Hollolan ja Nastolan kuntien ja Lahden kaupungin käsiteltäväksi. (seutuhallitus 19.12.2005 §114)

## **6.5 Lahden seudun ympäristöpalvelujen yhteistoimintasopimuksen hyväksyminen vuonna 2006**

Lahden kaupunki, Hollolan ja Nastolan kunnat hyväksyivät sopimuksen. Lahden kaupunki totesi, että seudullinen ympäristötoimi tukee Lahden kaupungin strategian tavoitteiden toteutumista ja on alueen ympäristöosaamisen ja ympäristöarvojen säilyttämisen kannalta myönteistä. Lisäksi todettiin, että osaamisen keskittäminen helpottaa erityisosaamisen hyödyntämistä ja lisää tehokkuutta.

*”Ympäristönsuojelutoiminnan kustannukset ovat hallittavissa, hallintoyksikkö osana Lahden teknistä ja ympäristötoimialaa ja Lahden seudun ympäristölautakunta osana Lahden luottamuselinorganisaatiota. Päätösvalta Lahtea koskevissa asioissa säilyy lahtelaisilla luottamushenkilöillä. Osaamisen keskittäminen yhdelle organisaatiolle vahvistaa yksikön tietotaito-osaamista, helpottaa työntekijöiden erikoisosaamisen hyödyntämistä ja lisää tehokkuutta. Tästä seuraa myös se, että lisääntyvien tehtävien hoito on mahdollista ilman kustannustason nousua. Lahtelaiset käyttävät virkistys- ja ulkoilualueinaan kaupungin rajojen ulkopuolisia, naapurikuntien maa- ja vesialueita. Ylikunnallinen ympäristötoimi kykenee aikaisempaa tehokkaammin varmistamaan näiden alueiden säilyminen vaativaan virkistys- ja ulkoilukäyttöön soveltuvina. Vesien- ja ilmansuojelu on myös tehokkaampaa yli kuntarajojen ulottuvassa yksikössä.”* /Lahden kaupunginvaltuusto 13.2.2006 §36

Nastolan kunta puolestaan totesi päätöksessään, että yhteistyön myötä lisääntyvät resurssit parantavat kunnan ympäristönsuojelullisten asioiden hoitamista. Lisäksi maa-ainesasioiden siirtäminen seudulliselle toimijalle tulee vapauttamaan Nastolan kunnassa rakennusvalvonnan resursseja, koska maa-aines asiat ovat aiemmin olleet rakennusvalvonnan tehtäviä. (Hollolan kunnanvaltuusto 13.2.2006; §5, Lahden kaupunginvaltuusto 13.2.2006; §36, Nastolan kunnanvaltuusto 3.4.2006; 9§)

*”Seudullisen ympäristönsuojelun toteuttaminen ns. keskuskuntamallina ei tarvitse erillisen hallinnon muodostamista, vaan Lahden kaupungin tekninen ja ympäristötoimiala tuottaa tarvittavat yleishallintopalvelut (mm. henkilöstö- ja taloushallinto, atk-tuki ja lakipalvelut). Tilaratkaisut eivät edellytä uusia järjestelyjä koska Lahdessa on tilat valmiina ja kuntien nykyiset tilat toimivat ns.palvelupisteenä. ”/Nastolan kunnanvaltuusto 3.4.2006 §9*

Nastola päätti perustaa Lahden seudun ympäristölautakuntaan oman Nastolan kuntajaoston, jona käytännössä tulee toimimaan Nastolan kunnan ympäristölautakunta. Jaoston tehtäväksi jäi maa-aineslain 14 §:n mukaisena lupa- ja valvontaviranomaisena toimiminen, muiden tehtävien osalta Nastolan kunta siirsi päätösvallan Lahden seudun ympäristölautakunnalle. Hollolan kunta perusti myös yhteislautakunnan alaisuuteen oman jaoston, jolle siirrettiin maa-aineslain mukaiset tehtävät, mutta myös muita tehtäviä.. Hollolan kunnan jaosto perustettiin 30.6.2006 lakkautettavan ympäristölautakunnan viidestä jäsenestä. Lahden kaupunki ei perustanut omaa jaostoa, vaan kaikkia Lahden kaupunkia koskevat päätöksiä tullaan käsittelemään yhteislautakunnassa. (Hollolan kunnanhallitus 29.5.2006, 101§; Lahden kaupunginvaltuusto 19.6.2006 §149; Nastolan kunnanvaltuusto 12.6.2006, §18)

Asikkalan kunta ei hyväksynyt yhteistoimintasopimusta eli näin ollen se ei siirtänyt ympäristönsuojelun tehtäviensä hoitoa Lahden kaupungin seudulliselle toimijalle. Päätöksen perusteluina Asikkalan kunta totesi, että kunta kannattaa periaatteessa yhteistyötä, mutta yhteistyöstä ei ole odotettavissa kustannussäästöjä. Päätöksessä todettiin myös, että kunta- ja palvelurakennemuutos saattaa aiheuttaa Asikkalan kunnassa muutoksia, joten tässä vaiheessa ei ole siten tarkoituksenmukaista tehdä rakennetta muuttavia päätöksiä. Ongelmina nähtiin erityisesti se, että Lahden kaupungilla koettiin olevan yhteislautakunnassa määräävä asema ja myös viranhaltijan siirtyminen Lahden kaupunkiin koettiin uhaksi siitäkkin huolimatta, että sopimuksessa oli määritelty kunnissa säilyvän päivityksen. Asikkalan päätöksen mukaan kunnassa uskottiin viranhaltijan siirtymisen Lahteen heikentävän ympäristönsuojelun yhteyksiä peruskuntaan ja kuntalaisiin kuten myös yhteydenpito mm. kaavoituksen ja teknisen toimen kanssa heikkenisi oleellisesti.

*”Lautakunnan kokoonpano ei noudata ympäristön kuntien osalta tasa-arvoista kohtelua, siltä osin kun yhdellä osapuolella on määräävä asema. Vaikka ympäristönsuojelun tehtävät ovat pääsääntöisesti lakiin sidottuja, voidaan lakia tulkita eri tavoilla. Ongelmia voi aiheuttaa mm. jaoksen päätöksistä tehtävien valitusten käsittelyssä ja erityisesti kaava-asioiden käsittelyssä. Ympäristölautakunnan mielestä seudullisen ympäristölautakunnan mahdollisesti hyväksyttävä paikkajako tulisi olla 11 (Lahti 5, Asikkala 1, Hollola 3, Nastola 2).” /Asikkalan ympäristölautakunta 30.1.2006, §3*

Asikkalan kunnan päätöksessä todettiin myös, että ympäristöyhteistyön kehittäminen ylikuntarajojen voidaan toteuttaa ilman yhteistä organisaatiotakin vahvistamalla viranhaltijoiden yhteistyötä ja pyrkimällä yhdenmukaistamaan mm. kuntien ympäristömääräyksiä kuitenkin huomioiden jokaisen kunnan erityispiirteet.

Kunnanhallituksen kokouksessa esitettiin sopimuksen hyväksymistä niin, että viranhaltijan toimipiste säilyisi Asikkalassa, ympäristölautakunnan kokoonpano olisi tasapuolisempi (joka toinen valtuustokausi puheenjohtaja muista kunnista) ja eivätkä kustannukset tulisi nousemaan. Muutetusta sopimuksesta äänestettiin ja se hävisi äänin 4-3. Myös kunnanvaltuuston kokouksessa äänestettiin sopimuksen hyväksymisestä, mutta valtuutetuista 29 vastustivat sopimuksen hyväksymistä ja vain 6 kannattivat sitä. (Asikkalan kunnanhallitus 21.11.2005, §334; 13.2.2006, §36, Asikkalan kunnanvaltuusto 20.2.2006, §9)

Kuntien päätökset saatuaan seutuhallitus totesi kokouksessaan 11.4.2006 (§31) yhteistyökuntien Asikkalaa lukuun ottamatta hyväksyneen seutuhallituksen tekemän esityksen. Tämän nojalla Lahden seudun ympäristöpalvelut -yksikkö perustetaan 1.7.2006 alkaen Hollolan, Lahden ja Nastolan kesken ja siitä tulee kuntien yhteinen ympäristönsuojelun viranomaistehtäviä hoitava viranhaltijaorganisaatio. Seudullinen 11-jäseninen lautakunta perustetaan Lahden kaupungin alaisuuteen.

## 7 Ympäristöyhteistyön lähtökohdat ja tulevaisuus Lahden seudulla

### 7.1 Ympäristöyhteistyön lähtökohta Lahden seudulla

Edellisessä kappaleessa kuvattiin ympäristöyhteistyöhankkeen aikana tehtyjä kuntien päätöksentekoprosesseja. Tämän kappaleen tarkoituksena on analysoida tutkimusta varten tehtyjä haastatteluja. Haastattelujen avulla olen pyrkinyt saamaan syventäviä vastauksia mm. seuraaviin kysymyksiin, miksi yhteistyöhön lähdettiin mukaan, mitä yhteistyöltä odotettiin ja mitkä seikat hidastivat yhteistyön syntymistä. Erityisesti näihin kahteen jälkimmäiseen kysymykseen ei kuntien virallisista päätöksistä juuri saanut vastauksia. Sen lisäksi haastatteluista nousi esille myös kunnissa toimivien tahojen kannat kunnissa tapahtuvasta ympäristönsuojelutyöstä yleensä, mitkä asiat koetaan tärkeinä ja toisaalta miten kunnissa voidaan ympäristön tilaan vaikuttaa.

Haastateltavilta kysyttiin miten he muistivat ja kokivat ympäristöyhteistyön valmistelun lähtökohtatilanteen ja mitkä silloin olivat syyt siihen, että yhteistyötä alettiin ylipäättään valmistella. Suurin osa haastateltavissa näki yhteistyön valmistelun lähteneen siitä, että viranhaltijoista oli resurssipula ja uskottiin, että yhdistämällä pienet hajallaan olevat yksiköt voitaisiin saada synergiahyötyjä ja kasvattaa asiantuntijuutta. Toisaalta haastatteluissa nousi esiin myös se, että ympäristöasiat eivät ole kuntakohtaisia ja tarvetta ympäristösuojelutehtävien systematisoinnille ja yhteisten käytäntöjen luomiselle olivat olleet alueella suuret.

*”Päällimmäisenä se, että niinku joka paikassa on resurssipula, jokaisessa kunnassa niinku elikkä Lahdessa niinkuin näissä pienemmissäkin kunnissa on tarvetta lisähenkilöstön palkkaamiseen ja kun se ei näytä tässä kuntataloudessa tällähetkellä mahdolliselta niin on ajateltu että jos näitä voimia yhdistää niin olisi jotakin tällaista hyötyä.” /F*

Lahden seudulla alkanut seutukokeilu on ollut alkusykäys monille alueella syntyneille yhteistyömuodoille. Ympäristöyhteistyön valmistelu oli seutukokeilun ensimmäisiä käytännön hankkeita, joten seutukokeiluhanketta voidaan pitää tärkeänä käynnistävänä tekijänä myös tämän hankkeen osalta.



*” Mutta mistä sitten sai alkunsa, niin kyllä se varmaan tämä [seutuyhteistyökokeilu] oli se sykäys, joka vauhditti ylipäätään täällä näitä hankkeita ja sen jälkeen se sitten varmastikin tuli esille ihan luontevasti että ympäristönsuojelun puolellakin vaatimustaso kasvaa henkilöstöriittävyteen siinä oli epäilyksiä, talouden parantamistakin piti saada aikaan ja ylipäätään tuottavuutta ja tehokkuutta lisää. että sieltä varmaan sitten tuli.” / A*

Myös edellytykset nimenomaan ympäristöyhteistyölle alueella koettiin hyväksi, koska jo vuosia oli tehty erilaista hanke- ja viranhaltijayhteistyötä aiemminkin erilaisten ympäristönsuojeluprojektien avulla. Näistä hankkeista oli ollut pääasiassa vain myönteisiä kokemuksia, joten luottamus alueen muihin toimijoihin oli jo olemassa. Haastatteluissa mainittiin myös kuntien ulkoapäin tulleen paineen, kun valtioneuvosto antoi periaatepäätöksen yhteisten yksiköiden muodostamiselle.

*”No, siis meillähän on ollu ympäristönsuojeluyhteistyötä jo 1990 -luvulla. Oli tää kaupunkiseudun kuntien yhteinen ympäristö, vapaaehtoinen ympäristötyöryhmä. Ja se teki niin sanottua hankeyhteistyötä ja sovittiin määrättyistä yhteistoimenpiteistä. Ett se oli se yks lähtökohta. Sitten seuraava lähtökohta oli se, ett Lahden seutu asetti tavoitteekseen määrättyjen yhteisten toimien muodostamisen seutuhallinnon yhteyteen.” / G*

Yhteistyön valmisteluvastuu oli alusta lähtien seutuhallinnolla ja kaikki haastateltavat kokivat sen ainakin Lahden seudulla hyvin toimivaksi malliksi. Yhteisen tahon on helpompi saavuttaa kaikkien neuvottelutahojen luottamus, kuin jos valmistelijat olisivat olleet yhden kunnan virkamiehiä tai toisaalta ulkopuolisia konsultteja. Toisaalta kuntien virkamiesten muutenkin niukat resurssit eivät olisi mahdollistaneetkaan heidän aktiivisempaa osallistumista valmisteluun ilman, että perustehtävät kärsivät liian paljon.

*”Ilman tällaista ikään kuin yhteistä tahoja, jolla on jonkinlainen status arvo, niin suunnattomastihan se helpottaa [valmistelua], elikkä jos ajatellaan vaihtoehtoja että se olisi jonkun kunnan henkilöstöstä se valmistelu, niin asetelmat olisivat ihan toiset. Kyllä mä pidän ehdottoman hyvänä sitä.” / A*

*”Mun mielestä on ollut hyvä että tässä valmistelijana on ollut seutuhallinto koska se on riippumaton ja se on niinku tasavertainen kaikille meille kunnille. Jos se valmistelu olisi tehty esimerkiksi Lahden kaupungin toimesta niin silloin olisi vielä varmasti vaikeampaa saada aikaan ratkaisuja koska*

*olisi enemmän ollut niitä asenteita ja että ku Lahti valmistelee se vetää omaan pussiin. Kyllä mun mielestä seutuhallintohan toimii hirveän hyvin näitten eri yhteistyökuvioiden selvittäjänä ja valmistelijana vaikka niitä ei toteutettakaan sillä tavalla että seutuhallinnon alaisuuteen laitetaan se toteutusorganisaatio. Jatkossakin mun mielestä on hirveän hyvä että seutuhallinto on se toimija joka toimii tässä yhteistyön kehittämässä ja tekee valmistelutyöt ja sitten se toteuttaja voi olla sitten se sopivin organisaatio joka löytyy.” / E*

Haastatteluissa nousi esiin myös se, että peruslähtökohdat pysyivät samana koko valmistelun ajan, yhteistyön hyödyt olivat monen mielestä vain vahvistuneet valmistelun edetessä. Toisaalta hyötyjen osoittaminen ainakaan lukujen valossa on aina hyvin haastavaa kaikissa kehittämistyössä ja uudistushankkeissa. Mutta kuten eräs haastateltava hyvin totesi, tulee aina kehittämistyössä olla mukana visio taustalla johon uskotaan täysin.

*En usko että nää peruslähtökohdat niin olennaisesti ovat tässä valmistelussa muuttuneet, kyllä nää perusasiat ovat varmaan pysyneet siellä ennallaan, minkä takia ja miten, mitä hyötyjä on. Tietenkin olen sitä mieltä että koskaan tällaisessa uudistuksessa ei voida laskelmin eikä selvityksin tehdä riittävästi, aukottomasti, lasken niitä hyötyjä. Siinä täytyy olla visio taustalla, ja uskoa siihen, että sen mukaan ne sitten toteutuu. /A*

## **7.2 Kuntien vaikutusmahdollisuudet ympäristönsä tilaan**

Kaikki haastateltavat kokivat, että kunnalla on mahdollisuuksia vaikuttaa omalla alueellaan ympäristön tilaan. Se miten voidaan vaikuttaa, kuitenkin poikkesi haastateltavien mielestä. Suurin osa haastatelluista oli sitä mieltä, että ympäristöluvut ja luvitusjärjestelmä ylipäätään on hyvä ja tehokas tapa vaikuttaa lähiympäristön tilaan. Toisaalta muutamissa haastatelluissa tuli esiin se, että vaikka yritysten ympäristölupa-asiat ovat kohtuullisen hyvin hoidettu ja lupaehdot on asetettu, niin kuitenkin lupien valvontaan jää aivan liian vähän aikaa. Lupajärjestelmä koettaisiin nykyistä tehokkaammaksi, jos lupaehtojen valvonta olisi myös tehokasta.

*”Onhan sillä. Katos, ympäristömääräysten ja sitten näiden ympäristölupien kautta. Niin kyllähän se vaikutusmahdollisuus on aika suuri, ett jos ei tälläistä ympäristölupajärjestelmää olisi ja asiantuntevaa porukkaa niitä ympäristölupahakemuksia täällä selvittämässä ja niistä neuvottelemassa, niin kyllä tää vois olla aika villiä tää meno....” / D*

Yli puolet haastatelluista oli sitä mieltä, että kunnan ympäristöviranomaisilla on tärkeä rooli kunnan muuhun toimintaan vaikuttamisella. Näitä kuntien muita toimintoja ovat maankäytön suunnittelu, kaavoitus ja rakentaminen. Haastatteluissa nousi esiin se, että näillä sektoreilla erityisesti ennakoiva yhteistyö, eli sillä että ympäristöasiat otetaan huomioon jo hyvin varhaisessa vaiheessa, on tärkeää. Yhtenä kunnan ympäristöasioiden hallinnan kannalta tärkeimpänä suunnittelun välineenä on maankäytön suunnitteluun vaikuttaminen. Sen avulla voidaan jo aikaisessa vaiheessa ennaltaehkäistä monia merkittäviä ympäristövaikutuksia. Esimerkkinä maankäytön suunnittelun pitkän tähtäimen ympäristövaikutuksista voidaan mainita vaikka teollisuus- ja asuinalueiden sijoittelu, tielinjaukset ja yhdyskuntarakenne ylipäätään. Yleensä ratkaisut, hyvät ja huonot, tehdään jo suunnittelun alkuvaiheessa. Monia merkittäviä ympäristövaikutuksia, kuten meluaja päästöjä, voidaan oleellisesti pienentää hyvän suunnittelun avulla.

*”On, sehän lähtee jo periaatteessa maankäytön suunnittelusta. Kyllähän maankäytön suunnittelulla voidaan hyvin paljon vaikuttaa ympäristökysymyksiin, ympäristön tilaan että mihin suunnitellaan teollisuusalueita ja mihin mitäkin alueita ja mihin asuinalueita ja muuta. Kyllä sillähän on iso vaikutus.” / E*

Kunnan ympäristöviranomaisella nähtiin myös ympäristövalistajan ja –kasvattajan rooli. Ympäristötietoisuuden lisääminen sekä kunnan muiden viranomaisten, että kuntalaisten keskuudessa nähtiin tärkeänä ennaltaehkäisevänä työnä. Tietoisuuden lisäämiseen kuuluu myös tiedottajan rooli.

*”No, niitähän on huimasti. Tässä voidaan tietysti ajatella, onko se viranomaistoimintaa, siis tää lakisäätteiset lupa- ja valvontatehtävät, tai sitten onko se ... edistäminen ja kehittämistehtävät, elikkä molempia kautta. Kuntahan pystyy vaikuttamaan tähän ensinnäkin ympäristövalistuksen kautta ... asukkaiden ympäristötietoisuuden kasvattamiseen ja siinähän Lahti on ollut ihan huima, hyvä esimerkki erilaisten hankkeiden kautta, mitä on tehty päiväkotien, koulujen, yritysten, järjestöjen kanssa. Sitä kauttahan kunta merkittävästi vaikuttaa. Ja sitten toinen on tietysti ympäristön tilan seuranta ja sen tiedon kerääminen. Seurannan kautta sitten johtopäätöksen vetäminen, jotta sitten johtopäätöksiä käytetään hyväksi, kun tiedotetaan asiasta, tuodaan ongelmia esille. Ja samalla, kun käsitellään lupia, niin voidaan myös puuttua erityisesti ongelmakohtiin, elikkä taas siihen ympäristön tilaan voidaan vaikuttaa sitä kautta. Kuntahan on ihan avainasemassa suomalaisessa yhteiskunnassa.” / G*

Haastateltavat mainitsivat tärkeinä myös ympäristömääräykset, jotka haastatteluhetkellä oli käytössä vain Lahdessa. Ympäristömääräykset ovat valtuuston hyväksymät ohjeet, joita noudatetaan koko kunnan alueella. Lahdessa määräyksillä rajoitetaan toimintaa mm. pohjavesialueella ja sellaisia toimia, jotka vaikuttavat ilmanlaatuun. Lisäksi oltiin sitä mieltä, että kunnan tehtävänä on olla tietoinen alueensa ympäristön tilasta ja sen vuoksi tulee jatkuvasti seurata ympäristön tilan kehittymistä erilaisten mittausten ja kartoitusten avulla.

Yksi haastateltava mainitsi kunnan ympäristöviranomaisen tehtäväksi lausuntojen antamisen ylempien toimijoiden (ympäristökeskusten ja lupavirastoissa) käsiteltävistä luvista. Haastatteluissa nousi esiin myös sellainen seikka, että kunnan ympäristöväen tulisi valvoa myös kaupunkiympäristön (kuten puistojen ja teidenvarsien) viihtyisyyttä ja siisteyttä.

Yksi haastateltava painotti sitä, että hänen mielestään jokaisella yksilöllä pitää olla vastuu omasta toiminnastaan ja periaatteessa ei hyväksy sitä, että ylhäältä ohjaataan yksittäisen kuntalaisen tai yrityksen toimintaa. Mutta haastateltava piti kuitenkin suuremmissa asioissa hyvänä sitä, että kunnalla on vastuu.

### **7.3 Yhteistyön valmisteluvaiheen hidastavat tekijät**

Haastatelluissa ei ilmennyt mitään selkeää yhtä syytä valmisteluvaiheen pitkittymiseen. Suurimpana syynä koettiin Lahden ja naapurikuntien keskeinen luottamuspuola, joka ilmenee monella eri tavalla eikä kukaan tunnu tietävän mistä se oikein juontaa juurensa. Luottamuspuolan yksi syy on varmasti se, että Lahden kaupunki on naapurikuntiinsa nähden niin paljon isompi. Tämä sama ilmiö on todettu olevan myös muilla vastaavantyyppisillä seuduilla.

*”No, hidastanu tietyst on tää Lahden ja naapurikuntien keskeinen luottamuspuola. Ett sehän ei oo seutuorganisaation eikä meidän vika, vaan se on tämmönen perusasetelma, mikä vaikuttaa ja se on asia, mihin. Eli jos halutaan yhteistyötä täss kaupunkiseudulla, niin silloin tän luottamuspuolan purkamiseks pitäis tosiaan toimia paljo hienovarasemmin monesti. Ja mä en meitä täss kritisoi, vaan kritisoin ihan muita päättäjiä, jotka eri yhteyksissä tuovat asioita esille, joita ei oo riittävän syvästi pohdittu. Eli tavallaan se, ett kenen intresseistä mitäki asioita hoidetaan.”*  
/G

*”No tietysti yksi tausta on se että Lahti on niin iso verrattuna meihin muihin. Se on yksi tekijä. kai siinä on se Lahden asenne yhteistyökuvioihin on myös että Lahti on monessa yhteistyökuviossa niinku liian voimakkaasti määrittelee ne ehdot, että he ovat valmiit näillä ja näillä ehdoilla, tulkaa mukaan. Siinä on sellainen että Lahti ei ole tällainen sitä ei koeta tasavertaiseksi neuvottelukumppaniksi meidän muiden kanssa. Se on varmaan se keskeinen mikä siellä vaikuttaa eniten. Se on se Lahden kulttuuri, tapa toimia, se on toimintatapa ollut sellainen.” /E*

Nähtiin myös että kunnallinen päätöksenteko on helposti hyvin monivaiheista, jossa jämerämpi ohjaaminen olisi monesti tarpeen. Asiaa tukisi myös se, jos hankkeilla olisi selkeämmät tavoitteet, joihin kaikki toimijat voisivat sitoutua heti aluksi. Myös se, että sitouduttiin tässä prosessissa heti aluksi tiettyyn organisointimalliin, oli joidenkin mielestä turhaa aikaa vievää ja muutosprosessia hidastava tekijä. Lisäksi se, että valmisteluvaiheessa olivat aluksi mukana sekä ympäristö että ympäristöterveystoimi nähtiin hiukan haastavaksi. Eri toimijoiden näkemyserot poikkesivat jonkun verran toisistaan.

*”Mä luulen että se sitoutuminen, ja tavallaan tämän perusajatuksen hyväksyminen sehän tökki siinä jossakin vaiheessa elikkä ei ihan aidosti, mä luulen että olisko siinä kuitenkin ollut se että tää informaatio, mikä on välttämätöntä eri sidosryhmille ja tahoille, se ei kuitenkaan toiminut tässä ensimmäisessä valmistelu vaiheessa, että tuli sitten sitä takapakkia että jouduttiin ottamaan aikalisä. Jos se olisi heti tehty tällä myöhemmällä taktiikalla paremmin silloin alusta alkaen niin se olisi voinut mennä jo läpi. Mallien löytymisenkin tietenkin vaatii aikansa.” /A*

*”Veikkaan sitä kunnissa hieromista valtuustoissa ja. No ... siitä, ett lähetäänkö mukaan vai eikö lähetä ja pieniä viilauksia ja taas uudelleen käsittelyyn ja tällästä normaalia kuntabyrokratiaa.”/K*

*”Ehkä siinä olisi työvaliokuntakin [kunnanjohtajatkin]] voinut ottaa jämerämmän otteen, niinku selvästi asettaa selkeämmät tavoitteet, sitä työvaliokunnan ohjausta voisi niinku lisätä. Jos näyttää että alkaa mennä vähän niinku kiville joku homma, niin se työvaliokunta katselisi ja panisi ruotuun taas sitten. kun se on monesti niin että se pitää laittaa ruotuun siellä kunnissa. Ne on siellä ne toimijat jotka ajaa sen millä syyllä kukin ajelee kiville sitä hommaa.” / E*

Vaikka virkamiesten vastustusta ei nähty tämän hankkeen kohdalla oleelliseksi hidastavaksi valmistelun hidasteeksi, oli se ajoittain kuitenkin näkyvissä selvästi. Vastustusta pyrittiin valmisteluvaiheessa vähentämään järjestämällä viranhaltijoille erilaisia tiedotustilaisuuksia ja yhteisiä tapaamisia. Yksi vastustusta vähentävä asia oli tiivis yhteydenpito ja neuvotteluyhteys paikallisiin henkilöstöjärjestöjen edustajiin.

*”Niin se muutosvastarinta ei niin ku täällä virkamiesorgnaisaatiassa oo ollu mitään ihmeellistä. Ett se oli siis yllättävän vähästä. Esimerkiks mulle ei kukaan valittanu missään vaiheess mitään näistä asioista. Siit vois sanoo, että oisko seki onnistuminen täss, että tässä on ollu henkilöstöedustajat mukana aika vahvasti täss prosessissa.” / D*

*”Ainahan näiss on huomannu sen, ett nyt kun me ollaan erilaisia yhteistyömalleja rakennettu ... palo- ja pelastustoimesta, teknisen puolen jutuista ja kaikissa, missä, niin ainahan se näyttää olevan, että henkilöstölle se on kauhee henkinen taistelu tää siirtyä toisen palvelukseen, puhumattakaan, ett pitäis lähtee liikkumaan. Se on niin mukavaa, kun täss omass kotikunnass, sata metrii duuniin ja. Ett kyllähän siin varmasti on aina, aina se ... tekijäkin. ” / J*

Päätösvallan siirtymisen pois oman kunnan päätöksentekijöiltä kokivat muutamat haastelluista haastaviksi. Päätösvallan siirtymisessä nähtiin kaksi haastetta; toisaalta se, että toisen kunnan päätöksentekijät pystyvät päättämään kunnalle strategisesti tärkeistä asioista, kuten maa-ainesten ottamisesta. Toisena haasteena nähtiin se, että päätösvalta aiottiin valmistelun alkuvaiheessa siirtää peruskunnilta seudulliselle toimijalle, seutuvaltuustolle. Ongelmana tässä mallissa olisi ollut joidenkin haastateltavien mielestä demokratian toteutuminen.

*”Kyllähän siinä vaiheessa jo tuli vähän nyt joka suunnalta, vois sanoo, ett eri poliittisilta ryhmiltä ja tais olla Kuntaliitoltakin, mielipidettä siitä, että tälläiset uudet toimijat [seutuvaltuusto], niin näiden sisälle ei pitäis kovin paljoa erilaista hallintoa rakentaa, vaan ne pitäis pyrkiä rakentamaan, ehkä silmällä pitäen tät kunta- ja palvelurakennemuutostakin, niin peruskuntien sisään, jotka sitten käynnistävät keskustelun peruskuntien mahdollisesti yhdistämisestä tai toimintojen yhdistämisestä. Ett ei tehtäis enää tälläisiä epäsuorien demokratioiden tämmösen väliportaan ja hallinnon väliin tämmösiä toimintoja, joissa sittä tulee tätä niin sanottuu demokratiavajetta. Eli kun ei olla suorien vaalien kautta esimerkiks valittu seutuhallitusta tai seutuvaltuustoo, jotka valitaan välillisesti sitten edustuksellisen demokratian kautta kylläki omien kuntien valtuutetuista, mutta valinnan tekee sittä nää luottamushenkilöt eikä sittä kuntien asukkaat.” / B*

#### 7.4 Yhteistyön hyödyt - saavutetaanko ne?

Haastateltavat mainitsivat ympäristöyhteistyön tärkeimmiksi hyödyiksi sen, että kuntien hajanaiset ja pienten viranhaltijayksiköiden osaaminen voidaan keskittää yhteen. Näin myös henkilöstön erikoistuminen ja sijaisuudet sekä tehtävien järkevä jakaminen on mahdollista. Viranhaltijat ovat usein hyvin erilaisen koulutustaustaisia ja heillä on vahva ammattitaito, jolloin heidän osaamistaan voidaan hyödyntää parhaiten isossa organisaatiossa, jossa erilaisen koulutuksen saaneet ihmiset tukevat osaamisellaan toinen toistaan. Myös erilaiset erikoitumisjärjestelyt onnistuvat parhaiten sellaisessa työyhteisössä, jossa on useampia työntekijöitä. Toinen ison organisaation hyöty on se, että sijaisuuksien hoitaminen onnistuu helposti. Käytännön ongelmia se on aiheuttanut Lahdenkin seudulla aikaisemmin erityisesti pienissä kunnissa, jossa sijaisuudet on jouduttu ostamaan naapurikunnalta tai niitä ei ole järjestetty käytännössä ollenkaan.

*”Mulla ainakin henkilökohtaisesti tuli kun mä rupesin ajatteleen näitä niinku isompaa aluetta että se ammattitaito. Mä ainakin koen että sieltä löytyy se osaaminen ja ammattitaito, mitä ei välttämättä pienessä kunnassa kun tällaiset ympäristöasiat ehkä yhdenkin henkilön niinku tavallaan harteilla. Sitä ajatellaan sitten, että se jää niin pieneksi tavallaan sitten se. Että jos tälle henkilölle tapahtuu ja sijaisjärjestelyt ja kaikki tällaiset. Ja pienessä kunnassa saattaa henkilöityä sitten myöskin liikaa tavallaan se, näin mä kokisin, tai koen, että tällaiset asiat on hyvä hoitaa. Koska ne on isoja ja nyt selkeesti se ajatusmalli mikä mulla oli että tää on niinku hyvä niinku yhteistyössä laajemminkin tehdä.” / H*

*”Siis että me, ett tää tämmönen kollegiaalisuus ja se, ett me tehdään, me voidaan hyödyntää sitä yhteistä osaamista” / C*

Yhtä tärkeänä asiana pidettiin sitä, että koko toiminta-alueella olisi ympäristönsuojelullisesti samat lähtökohdat ja kuntalaisia sekä yrityksiä kohdellaan tasapuolisesti. Ennen tätä hanketta oli esimerkiksi yrityksiltä perittävissä ympäristölupamaksuissa yli kymmenenkertaisia eroja. Hankkeen aikana otettiin käyttöön yhteinen taksapolitiikka suurimmassa osassa Päijät-Hämeen kunnista. Taloudellisia hyötyjä ei nähty tärkeimmiksi yhteistyön hyödyiksi, mutta noin puolet haastateltavista uskoi yhteistyön tuovan säästöjä pidemmällä aikavälillä, kun toiminta tehostuu ja muuttuu suunnitelmallisemmaksi.

*”On hyvin vaikea sanoa, että mikä johtuu tästä, mutta tää antaa niin kun varaa sille menojen karsimiselle, koska mun mielestä tää tehostaa nyt toimintaa kuitenkin, ett kun pystytään niin ku isommalla, tosin ei kovin paljon isommalla, mutta muutama henkilö isommalla organisaatiolla kuitenkin näit asioita hoitaan. Se, missä mä uskosin, että nää yhteistyön hyödyt näkyy suurimpana, niin ne on nää pienemmät nää naapurikunnat. Elikkä ne saa huomattavan määrän asiantuntemusta nyt käyttöönsä ihan näin niin ku virallisesti. Saihan ne sitä aikasemminki, kun ne kysy ja soitti, niin kyllähän täältä vastattiin. Mutt nyt se on niin ku virallista se homma. Että niille tässä niin ku syntyy musta iso hyöty. En mä näe niin ku Lahden kannalta sitte, että mitä se hyöty vois olla. Ehkä se hyöty tulee sitä kautta, että nää ympäristömääräykset yhdenmukastuu, taksapolitiikka alkaa olla samanlaista pikku hiljaa.”/ D*

Myös päätöksenteon ja sitä kautta erityisesti yritysten ympäristölupien tasapuolisen kohtelun, uskottiin yhteisellä toiminta-alueella muuttuvan kaiken kaikkiaan yhdenmukaiseksi ja oikeudenmukaisemmaksi.

Keskuskuntamalli organisointimallina oli suurimman osan haastateltavien mielestä tämän toimintasektorin osalta luontevin. Nimenomaan se, että Lahden kaupungissa on tehty vahvaa ympäristönsuojelun työtä jo vuosia, oli syy siihen, miksi pienempien kuntien organisaatiot oli käytännössä helppo sulauttaa siihen. Toisaalta keskuskuntamallisen organisointimuodon nähtiin tehostavan hallinnollista toimintaa kaikkein eniten. Muutama uskoi kuntakohtaisten jaostojen loiventavan kuntien oman päätösvalan kaventumisen kokemusta.

*”Tää on kuitenkin viranomaistoimintaa, hyvin paljon pohjautuu viranhaltijoiden tekemään työhön. Eikä niinku että jossakin toimielimessä päätetään sen alan asioista. Kyllä mä uskon että se toimii. Ja toi on mun mielestä ihan hyvä malli toi keskuskuntamalli tähän järjestelmään. Lahdessa on kuitenkin iso se organisaatio niin kaikkein helpoinhan se on istuttaa sinne.”/E*

*” No, lähetäänpä siitä, että tän hallinnonhan pitäs olla yksinkertasta ja nyt viime vuosina niin tää hallintohan on monimutkastunu vaan. Ennen vanhaan meill oli niin ku kunnallishallinto ja lääninhallinto ja valtiorhallinto. Nyt meill on sitte tässä välissä seutuhallintoa ja maakuntahallintoa ja sitt meill on tälläisiä yhtiöitä, jotka tekee tehtäviä, jotka ennen kuulu tälle hallinto-organisaatiolle. Tää on menny niin ku hirveän monimutkaseks. Ja jos nyt ois lähdetty tekemään tätä kuntayhtymämallin perusteella tai sitte seutuhallintomallin perusteella, niin sehän olis tarkottanu, että ois niin kun tukevoitettu sitä hallinnon monimutkasuutta.” /D*



Haastateltavat kokivat, että yhteistyöstä ajateltavat perushyödyt ovat olleet koko valmisteluvaiheen ajan ennallaan. Kuitenkin monet mainitsivat, että olivat valmistelun edetessä entisestään vakuuttuneet yhteistyön tarpeellisuudesta. Tätä oli edesauttanut erilaisten kuntakohtaisten vertailuiden tekeminen ja ympäristönsuojelun tehtäväkentän kokonaistilanteen hahmottuminen

## 7.5 Yhteistyön haasteet

Haasteena yhteistyölle mainittiin hyvien yhteistyösuhteiden jatkuminen muiden peruskuntien viranhaltijoiden kanssa. Myös hallinnon kasvaminen (lautakunta ja sen jaostot) ainakin yhteistyön alkuvaiheessa nähtiin hankalaksi ja kustannuksia lisääväksi.

Haastateltavilta kysyttiin myös, olisiko heidän mielestään ollut hyvä, jos yhteistyö olisi ollut laajemmalla alueella, eli jos siihen olisi saatu mukaan myös muita kuntia. Vastaukset olivat hiukan ympäröityjä. Toisaalta ajateltiin, että samalla olisi voitu tehdä laajempikin alue, mutta toisaalta vaakakupissa painoivat sellaiset tosiasiat, eli miten päätöksenteko organisaatio olisi saatu rakennettua tasapuoliseksi ja toisaalta miten resurssit olisivat riittäneet. Hollolan, Lahden ja Nastolan kuntien toimintakulttuurit ja ympäristöasiat nähdään hyvin samantyyppisenä ja siten ehkä helpompana hoitaa yhdessä. Myös sen monet mainitsivat, että voi olla järkevämpää toiminnan kannalta aloittaa ensin suppeammalla toiminta-alueella. Myöhemmin sitten toiminta-alueetta on ehkä helpompi laajentaa myös naapurikuntien alueelle

*”Olen sitä mieltä että tätä käynnistämistä helpottaa se että on ikään kuin kulttuuriltaan ja toiminnoiltaan niinku lähempänä toisiaan olevia kuntia. että se on hyvä että se on rajattu näin käynnistysvaiheessa, sitten kun tää toiminto on vakiintunut niin sitten voidaan paremmin tarkastella että se on vielä laaja- alaisempaa ja näin edeten ei ole estettä vaikka myöhemmin sitä aluetta laajennettaisiin, kuntien joukkoa laajennettaisiin. Ehdottomasti Orimattilan olisi ehdottomasti olisi pitänyt olla tässä mukana, ei niinkään Asikkalan.” /A*

*”Mie oikeestaan näen sen silleen, ett jos ajatellaan tällast potentiaalia suurkuntaa, niin semmoset kunnat ois ehkä ollu hyvä olla mukana. Eli sillee, ett pitäs niin ku visioida tulevaisuuteen samalla, että ei tuu sellast hajanaista sitte, että nää kaikki yhteensulaumat nyt mitä tulee, niin ois miun mielestä hyvä, ett ne ois samalla alueella, koska sitte niin ku luontevasti voitais siitä. Jos se on siihen mennäkseen tämä asia, ett yhdistytään enemmänkin, niin /K*

Kuitenkin monet haastateltavat olivat selkeästi pettyneitä siitä, ettei yhteistyöalueesta tullut laajempi. Kahden mielestä mukaan olisi ehdottomasti pitänyt saada mukaan ainakin koko seutukokeilualue eli sekä Asikkala että Orimattila. Yksi piti erityisesti Orimattilan kaupungin poisjääntiä menetyksenä. Yhdessä haastattelussa mainittiin, että toiminnan kannalta hän olisi nähnyt nyt syntyneen alueen lisäksi myös Asikkalan, Orimattilan ja Heinolan seudun kuntien olevan yhteistyössä mukana.

*”Mä oisin toivonu erinomasen paljo, ett Asikkala ois tullu mukaan tähän. Asikkala on joka tapauksessa, se on luontotyyppiltäänkin vähän toisen tyyppinen kun nää kaks, kolme muuta. Hollolaa tietenki on paljon tota meidän Vesijärvee, mutta niin on Asikkalallaki ja ennen kaikkea sitt Päijännettä, Etelä-Päijänteent aluetta. Ja muutenkin, kolme toimijaa on aina vähempi kun neljä ja meidän pitäis pyrkii sellasiin toimintoihin mukaan, että tähän samaan systeemiin olis lähteny myös Orimattila mukaan. Ett nää pitäis olla aina tavoitteina ja tietenki ymmärtää sitte ja hyväksyy se, että kaikki kunnat ei haluu lähtee mukaan syystä tai toisesta. Mutt kyll mä pidän sitä, jos nyt en epäonnistumisena, niin pienenä pettymyksenä ainakin sitä, että tästä jo sovitusta mallista siirryttäessä tähän nykyseen käytäntöön otettavaan, 1.7. otettavaan malliin, niin tästä Asikkala tippu pois. Mä en pidä sitä positiivisena. Mun mielest se on vähintäänkin puoli askelta taakse päin, siihen kokonaiseen harppaukseen, johonka alun perin pyrittiin.” / B*

Toisaalta sekin mainittiin, ettei toimintamallilla sinänsä ole merkitystä, vaan tärkeintä yhteistyön onnistumiselle on se, miten kolmen organisaation yhdistämisessä onnistutaan. Eli miten löydetään yhteinen työtapa ja saadaanko sen myötä tehokkuutta lisää. Toisaalta onnistumisen mahdollisuuksia lisää se, että yhteisen uuden organisaation aloittaessa toimintansa lisättiin henkilöresursseja puolellatoista henkilötyövuodella. Sen uskotaan näkyvän ja olevan sinänsä positiivinen asia viranhaltijoiden kannalta. Toisaalta jonkun haastateltavan mielestä yhteisten toimitapojen hiomisessa menee joka tapauksessa aikaa, jopa useampi vuosi, joten hyötyjen arvioiminen heti on kuitenkin vaikeaa.

Asikkala kunnan jääminen pois ihan valmistelun viime metreillä nähtiin osittain kaatuneen juuri tähän syntyneeseen organisointitapaan. Haastateltavien mielestä olisi ollut todennäköisempää saada malli myös Asikkalassa läpi, jos kyseessä olisi ollut kunnista irrallinen organisaatio, kuten Lahden seudun kuntatekniikka on.

Valmistelun alkuvaiheessa ympäristönsuojelun lisäksi mukana olivat myös kuntien ympäristöterveydenhuolto ja eläinlääkintähuolto. Puolet haastateltavista oli sitä mieltä, että nämä kolme organisaatiota olisi pitänyt olla samassa organisaatiossa synergiahyötyjen vuoksi. Muutamien mielestä synergiahyötyjä välttämättä ole kuitenkaan aiemminkaan saavutettu.

*”Niin ku me olemme todenneet, niin meillä synergiahyödyt Lahden näkökulmasta katsottuna ovat hyvin pienet. Ett mä en sitä täss vaiheessa näe minään ongelmana, koska terveys ... eläinlääkintähuollon ja sitte taas ympäristönsuojelun kesken on aika vähän yhtymäkohtia, jotka voidaan hoitaa niin ku myös eri organisaatioiden kesken. Ett nyt tää jopa helpottaa asiaa must siin mieless, ett me voidaan selkeämmin kohdistaa tää resurssi ja osaaminen tähän ympäristönsuojelutehtävien hoitamiseen ja kehittämiseen, eikä ole eri ammattikuntien välisiä sisäisiä ristiriitoja, mitä täss jatkuvasti on ollu.”/G*

Erityisenä ongelmana monet haastateltavat mainitsivat eläinlääkintähuollon kokonaisuuden. Erityisesti sen järjestäminen uudella tavalla oli aiheuttanut monien mielestä hankaluuksia koko valmistelun ajan. Toisaalta yli puolet kuitenkin pitivät ympäristöterveyden, ml eläinlääkintähuolto organisointia sosiaali- ja terveystieteiden yhteyteen toimivana. Eläinlääkintähuollon ja eläinlääkärien merkityksestä muutamat erikseen korostivat. Syynä tähän oli varmasti se, että haastattelut tehtiin keväällä 2006, jolloin julkisuudessa oli paljon keskusteltu lintuinfluenssasta ja siihen liittyvistä vaaroista ja suojaumisesta. Toisaalta monet myös mainitsivat, etteivät nähneet eläinlääkintähuollon olevan kaupunkimaisissa kunnissa kovin merkittävä toimintasektori.

*”Ei varmaan kumpaakaan. Että loppujen lopuksi kun me yhdistyttiin (90 luvun alussa), niin tota siitä ei niinpaljon hyötyä tullut kun mitä alunperin kuviteltiin, niin ne kunnat joissa nää on ollut aina yhdessä ts ja ys niin niissä on kyllä yleensä aika saumatonta se yhteistyö, mutta tälle kun ne on ollut välillä erikseen ja välillä yhdessä niin siihen ei ole oikein löytynyt järkeviä juttuja tehtäisi yhdessä” /F*

*”Eläinlääkintähuoltohan ei sinänsä suoraan liity millään tavalla ympäristönsuojeluun. Kyllähän tää ympäristöterveydenhuolto on aika paljon naimisissa sitten ympäristönsuojelun kanssa koska siinähan oikeastaan tehdään tiiminä töitä. Erilaisia valvontahommia ja sellaisia. Parempana mä olisin nähnyt sen että se olisi kytkeytynyt tähän samaan organisaatioon tää ympäristöterveydenhuolto mihin ymp.suojelu tuli. Mutta kyllä se varmaan tollakin tavalla toimii, että se menee sinne sosiaali ja terv.piiriin. Kunhan se vaan on hyvä kytkentä tähän ympäristönsuojeluyksikköön. Koska ne tarvii tehdä kuitenkin tiivistä yhteistyötä. Ne ei millään tavalla voi olla ihan erillisiä organisaatioita että ne touhuua tietämättä toisistaan mitään.” /E*

## 7.6 Miten ympäristönsuojelun tason uskotaan paranevan Lahden seudulla yhteistyön myötä?

Kaikkien haastateltavien mielestä ympäristönsuojelun taso tulee vahvistumaan yhteistyön myötä Lahden seudun kunnissa. Resurssien lisääminen oli monien mielestä yksi ratkaiseva asia tämän asian suhteen. Ainakin siihen vahvasti uskottiin, että sen pitää myös näkyä toiminnassa, erityisesti pidemmällä aikavälillä. Myös lupaprosessien muuttuminen yhdenmukaisiksi uskotaan parantavan ympäristönsuojelun tasoa koko alueella.

*”Vaikee sanoa. Oikeestaan, kun se, no, tietysti ne lupa-asiat nyt on sinällään yks juttu. Mut jos aatellaan sitt kaikinensa, ett mitä se ympäristönsuojelu on, kun mennään sen niin kun, ulottuvan kaikkiin kuntalaisiin ja niin ku tosi pitkälle silleen, että eihän se välttämäti yksittäiseen tämmöseen vaikka ympäristönsuojelu jotaki -rikoksia tekevään yksittäiseen ihmiseen, niin ei varmasti vaikuta mitään. Mut se, että on siihen varmaan paremmat kuitenkin resurssit sitte ja ehkä ottaa asioihin kantaaki eri tavalla ja.” /K*

*”Kyllä mä uskon uskon että tuota se paranee juuri tätä kautta että saadaan kuntarajoista riippumatonta lupaprosessia yrittäjien ja asiakkaiden suuntaan. Ja toisaalta varmasti vaikuttaminen sitten ympäristön tilaan muutenkin, jos nää resurssit oikein suunnataan niin, silläkin saralla saadaan varmaan aikaan. Tietenkin pelkoa on siinä vähän että tää linnoittautuu vähän meidän kunnan näkökulmasta tai jonkun muun kuin Lahden näkökulmasta, linnoittautuu omaksi toimijakseen ja silloin tää vuorovaikutus kunnan kanssa voi toisaalta heikentyäkin. Se on näytön paikka. Kyllä täällä täytyy positiivisesti uskoa tähän.” /A*

Yhteistyön myötä töitä voidaan jakaa uudella tavalla, yhden ihmisen ei tarvitse osata kaikkea enää kuten aiemmin pienessä kunnassa. Erityisesti Hollolassa ja Nastolassa olivat resurssit ympäristönsuojelutyöhön ennen yhteistyön syntymistä aika pienet. Yhdessä tekemällä saadaan parempia tuloksia aikaiseksi esimerkiksi kuntien yhteisten veisistöjen hoidon myötä.

*” Kyll se kokonaisuutena ottaen varmaan vaikuttaa, koska se asiantuntemus näissä naapureissa lisääntyy. Sitä kautta se tulee mun mielestä. Ett mä en usko, ett niin ku meillä, Lahden alueella, hirvittäviä muutoksia tapahtuu. Tai eroja on sen suhteen, ett ois me toimittu vanhassa organisaatiossa tai täss uudessa, se ois ollu aika. No, en tiedä sitte. Hollola on kuitenkin Vesijärven rantakunta, että siinä vois kuvitella, että joku tällänen vesistö, vesistöjen hoitoon saatais lisää potkua.” /D*

## 8 Johtopäätökset

Lahden seudun ympäristöpalvelujen syntyminen prosessina kuvaa hyvin kuntien yhteistyön syntymiseen vaativia vaiheita ylipäätään. Se, että tämän hankkeen aikana tehtiin noin 75 poliittista päätöstä kuvastaa hyvin sitä tilannetta, joka syntyy siitä, että kuntien pitää käsitellä päätöksiään eri poliittisissa elimissä. Useissa tapauksissa päätöksiä joudutaan tekemään vielä useissa eri vaiheessa, kuten tämän tutkimuksen esimerkkitapauksessa tehtiin. Kuntien yhteistoimintaa ei voida käytännössäkään synnyttää kovin nopealla aikataululla, koska kuntien päätöksentekoprosessit vievät väkisinikin aikaa.

Toinen kuntien yhteistoimintaa hidastava asia on monissa muissakin vastaavissa kehitysprosesseissa havaitut eturistiriidat. Kunnissa valta ei ole millään yksittäisellä taholla, vaan valtaa käyttävät sekä poliitikot että virkamiehet. Virkamiehillä on vastuu valmisteluvaiheesta ja poliittisilla päätöksentekijöillä lopullinen päätösvalta ratkaista asiat. Tässä hankkeessa ristiriitoja aiheuttivat ehkä eniten eri toimintasektorien väliset jännitteet. Aluksi valmistelussa olivat mukana kolmen eri professoryhmän edustajat, ympäristöterveydenhuollon asiantuntijat ovat saaneet yleensä teknisen puolen koulutuksen, eläinlääkärit lääketieteellisen ja ympäristönsuojelun työntekijät pääsääntöisesti luonnontieteellisen koulutuksen. Tämä näkyy näiden eri ammattikuntien tavassa ajatella ja tehdä työtä.

Ympäristöyhteistyö sitten kuitenkin lopulta saatiin Lahden seudulla aikaiseksi, johtui varmasti siitä, että yhteistoiminnan tarve oli selkeä ja eri osapuolet olivat aika yksimielisiä siitä, että tarvetta yhteistyölle todella on. Suurimpana syynä olivat kuntien resurssipula ja aina kasvavat vaatimukset ympäristönsuojeluasioiden hoitamisessa. Organisointimuoto ja näiden eri toimintasektorien painottuminen olivat niitä asioita, josta eri osapuolten näkemykset poikkesivat toisistaan valmisteluvaiheessa toisistaan.

Se miksi Asikkalan kunta ei yhteistyöhön sitten lopulta lähtenyt mukaan, johtuivat varmasti monista eri tekijöistä. Suurin syy oli ehkä organisointimuodon muuttuminen keskuskuntamalliseksi organisointimalliksi. Kuntien yhteiseen organisaatioon, joka ei ole minkään kunnan organisaation sisällä olisi ollut todennäköisesti Asikkalassakin helpompi hyväksyä. Toisaalta kunnassa oli valmisteluvaiheessa taloudellisia vaikeuksia, joten pieniäkin

kustannusten nousua pelättiin. Joka tapauksessa haastattelut eivät varsinaisesti valottaneet niitä syitä, miksi Asikkalan kunnan poisjäänti aivan valmistelun viime metreillä tapahtui. Eräässä haastattelussa asiaa pohdittiin näin:

*”Olis oikein mielenkiintoista tuntea mitkä esimerkiksi Orimattilan oikeat asiat siellä takana tai miksei Asikkalan mitkä on ne oikeat asiat, että onko siellä mitään muuta kuin viranhaltija asenteet tai asemien puolustaminen tai jotain. Se olisi ihan mielenkiintoista tietää mikä ihan aidosti on, kun ajattelee näitä perushyötyjä tai arvioita tästä toiminnasta mitä tässä on pelissä on vaikea ymmärtää mikä siinä on, muutaku että joku haluaa tehdä sen. .... Asikkalassa ymmärrän pienen kunnan osalta tietenkin sen että kun niillä on hyvin pieni se organisaatio niin jos sieltä lähtee yksi osa pois niin silloin se kokonaisuus saattaa vähän yskähdellä. Mutta nehän aina ovat periaatteessa järjestelykysymyksiä.” /A*

Syntyneen yhteistyömallin edellytykset ovat kohtuullisen hyvät, koska tutkimuksissa on todettu, että hyvin toimiva yhteistyö edellyttää, että sopimuksessa sovitaan tarkkaan osapuolten asemasta ja kustannustenjaosta. Lahden seudun yhteistoimintasopimuksen yhtenä osana oli päätösvaltamatriisi, jossa oli hyvin tarkkaan määritelty eri osapuolten päätösvalta. Tässä tapauksessa eri päätöksenteko tasoja olivat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, seudullinen ympäristölautakunta, kuntien jaostot ja viranhaltijat. Ympäristönsuojelulain mukaan esimerkiksi kunnan ympäristölupamääräykset pitää hyväksyä kunnanvaltuustossa, joten kunnat eivät voi delegoida tehtävää seudulliselle lautakunnalle. Peruseriaate sopimusta tehtäessä oli se, että mahdollisimman paljon päätösvaltaa delegoidaan viranhaltijatasolle, jotta lautakunnan ja jaostojen kokoukset eivät paisu liian suuriksi.

Kustannusten jakamisesta sopimuksessa sovittiin siten, että kunnat voivat itse jatkossakin päättää minkä verran palveluja ostavat seudulliselta toimijalta. Toisaalta kullekin sopijakunnalle oli määritelty minitaso, jonka verran palveluja täytyy vähintään ostaa. Tällä voidaan turvata tietty ympäristönsuojelun taso koko toiminta-alueella ja toisaalta tämä sopimuksen kohta tuki keskuskaupunkia, joka otti muiden kuntien työntekijät palvelukseensa. Henkilöstön asemasta määriteltiin erikseen henkilöstösopimuksessa.

Kustannuksien määrittelyä varten ennen yhteistyön alkamista ympäristönsuojelun palvelut määriteltiin, tuotteistettiin ja selvitettiin niiden todellinen hinta, joka sitten jatkossa tulee helpottamaan palvelujen ostamista ja myymistä Lahden kaupungin ja muiden kuntien välillä.

Kunnat ovat perinteisesti olleet aika huonosti selvillä tuottamiensa palvelujen todellisesta hinnasta. Kuntien kustannuslaskennassa jätetään hyvin usein vyöryttämättä osa menoista. Ainakin epäsuorat menot, kuten vuokrat, tukipalvelut, hallinnon menot, jää helposti huomioimatta. Tässä Lahden seudun prosessissa sovittiin yhteisesti siitä, millä periaatteella kustannukset huomioidaan.

Yksi merkittävä tekijä yhteistyön syntymiselle ja mahdollisesti sen onnistumiselle tulevaisuudessa oli kuntien palvelutasojen yhdenmukaistaminen. Valmisteluvaiheessa Lahden seudun kuntien palvelutasoja mitattiin erilaisilla menetelmillä, joista selkein on asukasluku. Koska Lahden kaupungin palvelutaso oli muita kuntia selvästi parempi, Lahden kannalta nähtiin, että yhteistyön yhtenä edellytyksenä oli saattaa muiden kuntien palvelutason lähelle Lahden kaupungin tasoa. Hollolan kunta päättikin lisätä ympäristönsuojelunsa panostusta sadalla prosentilla ja Nastolan kunta 50 prosentilla. Monet haastateltavat näkivät tämän seikan erittäin ratkaisevana asiana yhteistyön syntymiselle.

Ympäristönsuojelun yhteistyön laajentamista pohdittiin uudelleen talvella 2007, kun Päijät-Hämeeseen perustetussa Kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen yhteydessä pohdittiin kaikkien Päijät-Hämeen kuntien palveluiden nykytilaa ja niiden kehittämismahdollisuuksia. Yhdyskuntasuunnittelun teemaryhmän loppuraportissa todettiin, että mikäli uusia kuntia liitetään Lahden seudun ympäristöpalveluihin, tulee kuntien resursoida palvelutasonsa samalla tasolle nykyisten yhteistyökuntien kanssa. (Palvelurakennemuutosprojektin raportti 2007)

Yhteistyön valmisteluvaiheessa nähtiin tarpeellisenä mahdollistaa sinänsä kankea ja hallintoa lisäävä jaostomenettely, jotta yhteistyön synnyttäminen voisi onnistua helpommin. Monet ympäristöön liittyvien lupien käsittelyt koetaan kunnissa vahvasti sekä elinkeinopoliittisesti että strategisesti tärkeiksi, joihin halutaan voida edelleen poliittisesti vaikuttaa. Lahden seudun prosessissa tuli myös varsin selvästi esille se, ettei päätäntävaltaa haluta menettää näissä tärkeissä asioissa, erityisesti maa-aineslupapäätöksissä, naapurikuntien poliittisille päättäjille. Lahden kaupunki piti puolestaan tärkeänä, että kaupungilla on lautakunnassa enemmistö paikoista. Sen vuoksi jaostojen mahdollisuus oli kompromissi näistä kahdesta. Muiden kun Lahden kunnan kannalta päätöksentekoa asiasta varmaan helpotti se, että kunnille jäi mahdollisuus jättää päätösvalta näissä asioissa edelleen kuntien omalle toimielimelle, jaostoille. Näin Hollolan ja Nastolan kunta tekivätkin. Kuitenkin valmistelun

loppuvaiheessa asia ei enää niin painokkaasti noussut esille, eikä tehdyistä haastatteluaineistoistakaan asia ei mitenkään erityisesti tullut näkyviin.

Vaikka päätösvalta Maa-aines kuten ympäristölupa- asioissa jäi edelleen peruskuntiin, niin kuitenkin asioiden käytännön valmistelu ja valvonta siirtyivät kuntien rakennusvalvonnoilta seudulliselle ympäristöpalvelut yksikön asiantuntijoille.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että Lahden seudun yhteinen ympäristöhallinnon perustaminen on ollut alueella luonnollinen kehitysprosessi jo 1990 luvulla alkaneeseen alueen kuntien ympäristönsuojelun viranhaltijoiden vapaaehtoiseen yhteistyöhön. Lopullisen sykäyksen yhteistyö sai kun Lahden seudun kunnat liittyivät seutukokeilualue hankkeeseen ja alueelle perustettiin seudullinen kehitysorganisaatio, seutuhallinto, joka tehtävänä on ollut rakentaa yhteisiä seudullisia yhteistyömalleja kuntien eri toiminnoille. Alueella onkin aloitettu monia erilaisia yhteistyöhankkeita, mutta yhteinen seudullinen ympäristölautakunta on ollut ensimmäinen Lahden seudulle perustettu kunnille tärkeää strategista viranomaisvaltaa käyttävä yhteinen toimielin. Lähtökohtana yhteistyölle on kuntien tarve tiivistää yhteistyötään entisestään haastavimmiksi muuttuvien ympäristöasioiden hoitamiseksi. Myös monilla muilla seuduilla kunnat ovat päätyneet seudullisiin yksiköihin ympäristöasioiden laadukkaan hoitamisen turvaamiseksi.

Yhteistyön onnistumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää saada aiemmin erillisinä toimineet yksiköt sulautumaan toisiinsa saumattomasti, näin voidaan saavuttaa parhaat mahdolliset synergiahyödyt.

Suomessa on ollut 1990- luvun puolivälistä kolmijakoinen ympäristöhallinto; lupavirastot, ympäristökeskukset ja kuntien ympäristöhallinnot. Kaikki nämä eri tasot antavat ympäristölupia. Kuitenkin käytäntö on aika selvästi osoittanut, että yksittäisen kunnan on aika vaikea selvittää aina vaan monimutkaisemmista ympäristöasioista. Kun näitä seudullisia yksiköitä on syntynyt on mielestäni alueellisten ympäristökeskusten asema hiukan muuttunut. Esimerkiksi Hämeen ympäristökeskuksen alueella on nyt kaksi vahvaa kuntien muodostamaa yksikköä, Hämeenlinnan seudullinen ympäristötoimi ja Lahden seudun ympäristöpalvelut. Toimintansa kehittämiseksi Lahden seudun ympäristöpalvelut ja Hämeen ympäristökeskus perustivat keväällä 2007 yhteisen kumppanuushankkeen, jonka tarkoituksena on kehittää näiden kahden samalla alueella toimivan viranomaisorganisaatiotason toimintaa., jotta



päällekkäisyyksiltä vältetään. Suomen ympäristökeskus on puolestaan syksyllä 2005 käynnistänyt hankeen ”ympäristölupajärjestelmän ja hallinnon tehostaminen sekä lupakäytäntöjen yhdenmukaistaminen” Vaikka hanke keskittyy valtion lupahallintoon, niin tarkastelun kohteena on myös kuntien lupakäytäntöjen tehostaminen. Hanke valmistuu vuonna 2008 ja siihen mahdollisesti liittyvä lainsäädäntö on tarkoitus saattaa voimaan alkuvuonna 2009. (Sahivirta, 2006). Tämä kuvastaa sitä, että Suomen ympäristönsuojelun hallinto on koko ajan muutoksessa, kun uusia tehokkaampia ja järkevämpiä toimintatapoja etsitään.

## 9 Lähdeaineistoa

Airaksinen, J., Nyholm, I. & Haveri, A. (2004). Seutuyhteistyön arki. – Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä. Seutukuntien tuki –hankkeen II väliraportti. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy- Juvenes Print.

Anttiroikko, A-V. & Haveri, A. (2003). Uusi paikallinen hallintatapa. Kirjassa kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Anttiroikko, A-V., Haveri A., Karhu V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tampere University Press. Tampereen yliopistopaino Oy- Juvenes Print.

Anttonen, K. (2007). Piiloutuva politiikka. Ympäristökysymysten hallintaa kolmessa kaupungissa. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy- Juvenes Print.

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi (192/ 1994).

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden kuntien ympäristönsuojelun hallintoa koskevien säännösten muuttamisesta (212/1996).

Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi (84/1999).

Harjula, H. & Prättälä, K. (2001). Kuntalaki- tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.

Harle, K. (2005). Ympäristöterveydenhuollon ja ympäristönsuojelun seudullisen yksikön perustaminen Lahden kaupunkiseudulle. Loppuraportti 8.6.2005. Lahti: Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto.

Haveri, A. (2003). Seutukunta- ja maakuntahallinto, Kirjassa kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Anttiroikko, A-V.,Haveri A., Karhu V., Ryyänen, A. & Siitonen, P (toim.) Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tampere University Press. Tampereen yliopistopaino Oy- Juvenes Print.

Haveri, A. (2000). Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. ACTA-sarja, 124. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Hirsjärvi, S. & Hurme H. (2000). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Helsinki University Press.

Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2001). Tutki ja kirjoita. 6-7. painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Vantaa: Tummavuoren kirjapaino Oy.

- Hyrkkänen, S. (2006). Ympäristönsuojelun, ympäristöterveyden ja eläinlääkintähuollon tehtävät, tuotteet ja kustannukset TUKU -hankkeen loppuraportti. Helsinki: Efeko.
- Hynynen, A. (2000). Yhdyskuntasuunnittelun paikallinen potentiaali. Tampereen teknillisen korkeakoulun julkaisuja 289. Tampere.
- Juvonen, L. (1992). ”Ympäristönsuojelun hallintajärjestelyt”. Ympäristö ja terveys lehdessä 10/1992, 668-676.
- Jätelaki (1072/1993).
- Kippo-Edlund, P. Taipale, P. & Valpassuo, V. (2004). Lahden kaupunkiseudun ympäristöyhteistyö-selvitys. Helsinki: Efektia.
- Kettunen, A. (1996). Kuntien ympäristöhallinnon asema ja tila. Fakta ja käsityksiä. Suomen ympäristö 59. Helsinki: ympäristöministeriö.
- Kettunen, A. (1998). Kunnat ja ympäristökonfliktit. ACTA 96/1998. Helsinki: Åbo Akademi/ Suomen kuntaliitto.
- Komiteamietintö (1981:61). Ympäristönsuojelun kunnallishallinnon toimikunnan mietintö.
- Kuntalaki (365/1995).
- Kuntaliiton muistio 29.9.2005.
- Kyngäs, H. & Vanhanen, L., (1999). Sisällön analyysi, Hoitotiede-lehti, Vol.11, no 1/99. s.3-12.
- Laamanen, E. (2005). toim. Seutuyhteistyön käsikirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Laamanen, E. & Aronen, K. (2005). Seutuyhteistyö etenee ympäristöterveydenhuollossa. Ympäristöterveydenhuollon alueellisen yhteistoimintakokeilun (YTAKE) I vaiheen arviointi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lahden ympäristöraportti. (2006). Lahden kaupungin valvonta- ja ympäristökeskuksen julkaisuja sarja 3/2006. Lahti: Markprint Oy.
- Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/ 1986).
- Laki seutuyhteistyökokeilusta (560/ 2002).
- Luonnonsuojelulaki (1096/1996).
- Maa-aineslaki (555/1961).

Maastoliikennelaki (1710/1995).

Mäkinen, E. (2003). Kuntien julkis- ja yksityisoikeudellinen yhteistyö. Kirjassa kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Anttiroikko, A-V., Haveri A., Karhu V., Ryyänen, A. & Siitonen, P (toim.) Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere.: Tampere University Press. Tampereen yliopistopaino Oy- Juvenes Print.

Nitraattiasetus (931/2000).

Palvelurakenneuudistusprojektin raportti (2007). Yhdyskuntasuunnittelun teemaryhmä. Saatavilla www-muodossa > URL:[http://www.paijathame.fi/tehtavat/Kunta\\_ja\\_palvelurakenneuudistus/palvelurakenneuudistusprojekti.htm](http://www.paijathame.fi/tehtavat/Kunta_ja_palvelurakenneuudistus/palvelurakenneuudistusprojekti.htm)>2.11.2007.

Rouhinen, S. (1991). ”Ympäristöpolitiikka suomessa”. Teoksessa Ilmo Massa & Rauno Saarinen (toim.), ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle, s. 219-247. Helsinki. Gaudeamus.

Ryyänen, A. (2003). Alueellistumis- ja seutuistumiskehitys- uhka kunnalliselle itsehallinnolle?. Kirjassa Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Anttiroikko, A-V., Arto Haveri A., Veli Karhu V., Ryyänen, A. & Siitonen, P (toim.) Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tampere University Press. Tampereen yliopistopaino Oy- Juvenes Print.

Saaristo, K. (2000). Avoin asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen ekspertiisi. Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66. Jyväskylän yliopisto. Saarijärvi: Gummerus kirjapaino Oy

Saaristo, K. (1996). ”Ympäristösihteeri: ”räksyttävä koira” vai ”vakiokalustoa”? ” Teoksessa Esa Konttinen & Tapio Liimatainen (toim.) Ekokuntia ja ökykuntia. Tutkimuksia ympäristöhallinnan paikallisesta erilaisuudesta. Jyväskylä: SoPhi.

Saaristo, K. (1995). ”Ympäristökysymys ja kunnan intressiryhmät. Keski-suomalaisten ympäristösihteerin suhde kunnallisiin toimijoihin” kunnallistieteellinen aikakauskirja 22:1.

Sahivirta, E. (2006). Kuntien ympäristönsuojelu ja seudullinen yhteistyö. Ympäristö ja terveystieteet. 1/2006.

Sallinen, S. (2003). Kunnan tehtävät. Kirjassa Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Anttiroikko, A-V., Arto Haveri A., Veli Karhu V., Ryyänen, A. & Siitonen, P (toim.) Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos.. Tampere: Tampere University Press. Tampereen yliopistopaino Oy- Juvenes Print.

Ulkoilulaki (606/1973 ja 1343/1994).

Valpasvuo, V., Hakanen, M. & Mynttinen, M. (2006). Kuntien ympäristön-  
suojelun hallinto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Varto, J. (1992). Laadullisen tutkimuksen metodologia. Helsinki: Kirjayhtymä.

Vesihuoltolaki (119/2001).

Vesilaki (264/1961).

Vesiliikennelaki (463/1996).

Välikylä, T. (2006). Ympäristö- ja terveystieteiden lehti 6/2006. Kuntien ympäristön-  
suojelun hallinto 20 vuotta. s.82-83.

Ympäristönsuojeluasetus (169/2000).

Ympäristönsuojelulaki (86/2000).

## Liite 1. Luettelo kunnissa tehdyistä päätöksistä ympäristöyhteistyön valmistelun aikana vuosina 2003-2006

Kunta	Toimielin	Pykälä	Päivämäärä	Otsikko
Asikkala	kunnanhallitus	293	13.10.2003	KaupSeudun YS ja YTH:n seudullinen/alueellisen yhteistyön kehittäminen
Asikkala	yhteistyötoimikunta	52	13.9.2004	Lahden kaupunkiseudun ymp.yhteistyö- hanke
Asikkala	ympäristölautakunta	127	10.11.2004	Lahden kaupunkiseudun ymp.yhteistyö- hanke
Asikkala	kunnanhallitus	268	29.11.2004	Lahden kaupunkiseudun ymp.yhteistyö- hanke
Asikkala	valtuusto	67	14.12.2004	Lahden kaupunkiseudun ymp.yhteistyö- hanke
Asikkala	ympäristölautakunta	118	15.11.2005	Ympäristönsuojelun seudullistaminen
Asikkala	kunnanhallitus	334	21.11.2005	Ympäristönsuojelun seudullistaminen
Asikkala	ympäristölautakunta	3	31.1.2006	Ympäristönsuojelun seudullistaminen
Asikkala	kunnanhallitus	36	13.2.2006	Ympäristönsuojelun seudullistaminen
Asikkala	kunnanvaltuusto	9	20.2.2006	Ympäristönsuojelun seudullistaminen
Heinola	kaupunginhallitus	59	17.1.2005	Vuonna 2005 toimintansa aloittavien Lahden kaupunkiseudun ymp.lautakuntien toimik. pituus
Heinola	kaupunginhallitus	4	8.8.2005	Seudullinen yhteistyö ymp.asioissa: vertailu nykyinen tilanne/ yhteistyö Lahden kaupunkiseudun kanssa
Hollola	kunnanhallitus	143	1.9.2003	Ys ja YTH:n seudullinen yhteistyö ja toimenpiteet jatkon osalta
Hollola	valtuusto	66	29.9.2003	Ys ja YTH:n seudullinen yhteistyö ja toimenpiteet jatkon osalta
Hollola	ympäristölautakunta	30	18.5.2004	Lahden kaupunkiseudun ymp.yhteistyö
Hollola	ympäristölautakunta	30	16.8.2004	Lahden kaupunkiseudun ymp.yhteistyö
Hollola	kunnanhallitus	154	23.8.2004	Lahden kaupunkiseudun ymp.yhteistyö
Hollola	valtuusto	52	27.9.2004	Lahden kaupunkiseudun ymp.yhteistyö
Hollola	tekninen lautakunta	8	17.1.2006	Lahden seudun ympärisönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
Hollola	ympäristölautakunta	2	24.1.2006	Lahden seudun ympärisönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
Hollola	kunnanhallitus	12	30.1.2006	Lahden seudun ympärisönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
Hollola	kunnanvaltuusto	5	13.2.2006	Lahden seudun ympärisönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
Hollola	kunnanhallitus	16	13.3.2006	Teknisen toimialan hallintorakenteen muuttaminen ja muutokset hallintosääntöön
Hollola	kunnanhallitus	101	8.5.2006	Tarkistetun Lahden seudun ympäristöpalvelujen yhteteistoimintasopimuksen hyväksyminen
Hollola	kunnanhallitus	101	29.5.2006	Tarkistetun Lahden seudun ympäristöpalvelujen yhteteistoimintasopimuksen hyväksyminen
Hollola	kunnanhallitus	102	29.5.2006	Lahden seudun ympäristölautakunnan jäsenien ja Hollolan kuntakohtaisen jaoston vaali
Hollola	kunnanvaltuusto	30	12.6.2006	Lahden seudun ympäristölautakunnan jäsenien ja Hollolan kuntakohtaisen jaoston vaali

Kunta	Toimielin	Pykälä	Päivämäärä	Otsikko
Hämeenkoski	kunnanhallitus	38	31.1.2005	Mukaan valmisteluun YTH:ssa ja YS:ssa
Kärkölä	kunnanjohtaja	-	21.1.2005	Päätös mukaan valmisteluun YTH:ssa ja YS:ssa
Lahti	ympäristölautakunta	148	6.10.2003	YS ja YTH:n seudullinen/alueellisen yhteistyön jatkotoimenpiteiden hyväksyminen
Lahti	kaupunginhallitus	835	3.11.2003	YS ja YTH:n seudullinen/alueellisen yhteistyön jatkotoimenpiteiden hyväksyminen
Lahti	kaupunginvaltuusto	214	10.11.2003	YS ja YTH:n seudullinen/alueellisen yhteistyön jatkotoimenpiteiden hyväksyminen
Lahti	ympäristölautakunta	104	3.8.2004	Lahden kaupunkiseudun ymp.yhteistyön hyväksyminen
Lahti	kaupunginhallitus	584	6.9.2004	Lahden kaupunkiseudun ymp.yhteistyön hyväksyminen
Lahti	kaupunginvaltuusto	152	20.9.2004	Lahden kaupunkiseudun ymp.yhteistyön hyväksyminen
Lahti	ymp. ja rak.lautakunta	4	24.1.2006	Lahden seudun ympäristönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
Lahti	kaupunginhallitus	117	6.2.2006	Lahden seudun ympäristönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
Lahti	kaupunginvaltuusto	36	13.2.2006	Lahden seudun ympäristönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
Lahti	kaupunginhallitus	487	12.6.2006	Ympäristölautakunta ja sen nimeäminen
Lahti	kaupunginvaltuusto	149	19.6.2006	Ympäristölautakunta ja sen nimeäminen
Nastola	ympäristölautakunta	89	19.8.2003	Ys ja YTH:n seudullinen yhteistyö ja toimenpiteet jatkon osalta
Nastola	kunnanhallitus	183	8.9.2003	Ys ja YTH:n seudullinen yhteistyö ja toimenpiteet jatkon osalta
Nastola	yhteistyöryhmä	-	19.10.2004	ympäristötoimeen uusi työntekijä, valmityötä jatketaan 2007.
Nastola	ympäristölautakunta	116	19.10.2004	Lahden kaupunkiseudun ymp.yhteistyö
Nastola	kunnanhallitus	208	1.11.2004	Lahden kaupunkiseudun ymp.yhteistyö
Nastola	valtuusto	46	15.11.2004	Lahden kaupunkiseudun ymp.yhteistyö
Nastola	ympäristölautakunta	11	14.2.2006	Lahden seudun ympäristönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
Nastola	kunnanhallitus	30	20.2.2006	Lahden seudun ympäristönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
Nastola	kunnanhallitus	56	27.3.2006	Lahden seudun ympäristönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
Nastola	kunnanvaltuusto	9	3.4.2006	Lahden seudun ympäristönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
Nastola	ympäristölautakunta	38	18.4.2006	Lahden seudun ympäristönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
Nastola	ympäristölautakunta	53	16.5.2006	Teknisten palvelujen johtosääntömuutos
Nastola	kunnanhallitus	93	29.5.2006	Lahden seudun ympäristönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
Nastola	kunnanhallitus	94	29.5.2006	Teknisten palvelujen johtosääntömuutos
Nastola	kunnanvaltuusto	18	12.6.2006	Lahden seudun ympäristönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen

Kunta	Toimielin	Pykälä	Päivämäärä	Otsikko
Orimattila	kaupunginhallitus	251	11.8.2003	Ys ja YTH:n seudullinen yhteistyö ja toimenpiteet jatkon osalta
Orimattila	kaupunginvaltuusto	57	25.8.2003	Ys ja YTH:n seudullinen yhteistyö ja toimenpiteet jatkon osalta
Orimattila	kaupunginhallitus	66	31.1.2005	Ys ja YTH:n seudullinen yhteistyö ja toimenpiteet jatkon osalta
Padasjoki	kunnanhallitus	24	7.3.2005	Ympäristöyhteistyö Lahden seudulla
seutuhallinto	työvaliokunta		12.2.2003	Ymp.suojelun ja terveydensuojelun seudullinen/alueellinen yhteistyö ja toimenpiteet jatkon osalta
seutuhallinto	seutuhallitus	84	7.4.2003	Ymp.suojelun ja terveydensuojelun seudullinen/alueellinen yhteistyö ja toimenpiteet jatkon osalta
seutuhallinto	työvaliokunta		5.5.2004	Vaihtoehto 2 :yhteinen lautakunta ja hallinto-organisation yhdistäminen
seutuhallinto	seutuvaltuusto	35	3.6.2003	Ymp.suojelun ja terveydensuojelun seudullinen/alueellinen yhteistyö ja toimenpiteet jatkon osalta
seutuhallinto	seutuhallitus	160	8.12.2003	Lahden kaupunkiseudun ympäristöyhteistyötä koskevan selvitystyön aloittaminen
seutuhallinto	seutuhallitus	198	22.3.2004	Ymp.terveydenhuollon alueellisen yhteistoiminnan kehittämiskokeilun avustus v.2004
seutuhallinto	seutuhallitus	209	24.5.2004	Lahden kaupunkiseudun ympäristöyhteistyö -loppuraportti
seutuhallinto	seutuhallitus	275	20.12.2004	Lahden kaupunkiseudun yhteistyö
seutuhallinto	työvaliokunta		23.8.2005	Lahden seudun ympäristöyhteistyö
seutuhallinto	työvaliokunta		15.11.2005	Lahden seudun ympäristönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
seutuhallinto	työvaliokunta		14.12.2005	Lahden seudun ympäristönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
seutuhallinto	seutuhallitus	44	13.6.2005	Lahden kaupunkiseudun ympäristöyhteistyön uudelleenorganisointi
seutuhallinto	seutuhallitus	114	19.12.2005	Lahden seudun ympäristönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
seutuhallinto	seutuhallitus	31	11.4.2006	Lahden seudun ympäristönsuojelun organisointi 1.7.2006 alkaen
Sysmä	kunnanhallitus	45	24.1.2005	Lahden kaupunkiseudun ympäristöyhteistyö
Tiirismaan ktkky	hallitus	90	1.12.2004	Lahden kaupunkiseudun ympäristöyhteistyö



## **Liite 2. Tutkimusta varten haastatellut henkilöt:**

1. ympäristölupapäällikkö Tarja Laitinen, Lahden kaupunki/ 25.4.2006
2. tekninen johtaja Frans Mustalampi, Hollolan kunta/ 27.4.2006
3. ympäristöjohtaja Kari Porra, Lahden kaupunki/ 12.5.2006
4. kaupunginvaltuuston I varapuheenjohtaja/ seutuhallituksen puheenjohtaja Mika Kari, Lahden kaupunki/ 17.5.2006
5. kunnanhallituksen II varapuheenjohtaja Eija Bouras, Asikkalan kunta/ 17.5.2006
6. ympäristönsuojelusihteeri Tiina Karu-Hanski, Nastolan kunta/ 18.5.2006
7. valtuuston varapuheenjohtaja MarjaleenaTuliainen, Hollolan kunta/ 13.6.2006
8. teknisen ja ympäristötoimialan toimialajohtaja Timo Ahonen, Lahden kaupunki/ 14.6.2006
9. kunnanvaltuuston puheenjohtaja Kaarina Jokinen, Asikkalan kunta/ 19.6.2006
10. Kunnanjohtaja Pauli Syyrakki, Nastolan kunta/ 29.6.2006
11. ympäristölautakunnan jäsen Hanna Tommola, Nastolan kunta/ 5.7.2006

### **Liite 3. Kunnan ympäristöviranomaisen tehtävät**

**Ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin** kuuluvat mm. seuraavien säädösten mukaiset tehtävät:

#### **Laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986) 6 §:**

- yleinen ympäristönsuojelun valvonta ja edistäminen
- huolehtia sen hoidettavaksi laissa tai sen nojalla sen nojalla säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä
- huolehtia omalta osaltaan ympäristönsuojelun suunnittelusta ja kehittämisestä
- huolehtia ympäristön tilan seurannasta sekä siihen liittyvistä selvityksistä ja tutkimuksista
- osallistua kunnassa tarvittavan ympäristönsuojelun koskevan ohjauksen ja neuvonnan järjestämiseen
- antaa lausuntoja sekä tehdä esityksiä ja aloitteita ympäristönsuojeluun liittyvistä asioita muille viranomaiselle
- huolehtia omalta osaltaan ympäristönsuojelua koskevasta tiedottamisesta, valistuksesta ja koulutuksesta kunnassa
- edistää kunnan yhteistyötä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa ympäristönsuojeluasiassa
- suorittaa muut sille johtosäännöllä määrätyt tehtävät

#### **Ympäristönsuojelulaki (86/2000)**

- lupa- ja valvontaviranomaistehtävät (21 §)
- ympäristönsuojelun yleisen edun puhevallan käyttö (21 §)
- valvontaviranomainen (22 §)
- ympäristölupaviranomainen (23 §)
- poikkeuksen myöntäminen ympäristönsuojelumääräyksistä (19 §)
- ympäristönsuojeluviranomaisen lausunnot ympäristölupa-asioissa (36 §)
- ympäristönsuojeluviranomaisen valitusoikeus (97 §)

Lisäksi ympäristönsuojelulain nojalla annetut asetukset sekä aiemmat ilmansuojelu-, melutorjunta- ja vesilain nojalla annetut asetukset sekä valtioneuvoston ja ympäristöministeriön päätökset.

#### **Vesilaki (264/1961)**

- viranomaistehtävät (20 luku) ja valvontaviranomainen (21:1 §)
- puheoikeus (16:28 §)
- veden käytön rajoittaminen (1:16 §)
- tutkimusluvan myöntäminen (1:31 §)
- uittosäännön vahvistamista, muuttamista tai kumoamista koskeva hakemus (5:9§)
- ojitusasiat (6:7-8 §, 6:12 §)
- vesijohdon rakentaminen toisen maalle (9:18 §)
- jäteveden johtaminen toisen ojaan (10:6 §)
- viemäriin rakentaminen toisen maan kautta (10:7 §) tai yksityisen tien alitse (10:8 §)
- viemäriin kunnossapidosta määrääminen (10:9 §)
- jäteveden johtaminen toisen viemäriin, korvauksista päättäminen (10:10 §)
- viemäriin siirrosta päättäminen (10:11 §)
- korvauksista päättäminen (11:8 §)

Lisäksi vesilain nojalla annetut asetukset sekä valtioneuvoston ja ympäristöministeriön päätökset.

#### **Vesihuoltolaki (119/2001)**

- valvontaviranomainen (4 §)
- kiinteistön vesihuoltolaitoksen verkostoon liittämismääräyksen liittämisvelvollisuudesta vapauttamispäätös (11 §)
- hallintopakon käyttöoikeus (29-30 §) ja valitusoikeus (33 §)

#### **Jätelaki (1072/1993)**

- valvontaviranomaistehtävät (38 §)
- roskaantuneen alueen puhdistamismääräys ja pakkokeinot (21 §)

Lisäksi jätelain nojalla annetut asetukset sekä valtion ja ympäristöministeriön päätökset.

#### **Maastoliikennelaki (1710/1995)**

- moottorikelkkailureitin pitäjän ja reittisuunnitelman sekä reitin pitäjän vaihtamisen hyväksyminen (14 ja 15 §:t)
- luvan myöntäminen moottorikelkkareitin tilapäiseen siirtämiseen (22 §)
- moottorikelkkailureitin lakkauttamisesta päättäminen (23 §)
- kilpailu- ja harjoitteluluvista päättäminen (30 §)
- lain säännösten ja määräysten yleinen valvonta (32 §) (ei koske moottoriajoneuvojen maastokäytön valvontaa)

#### **Vesiliikennelaki (463/1996)**

- kilpailu- ja harjoitteluluvista päättäminen (21 §)