

Ilmastonmuutos ja kansalaisosallistuminen

ILMANKOS-hankkeen tutkimus- ja kehittämisosion loppuraportti

Peltonen Lasse, Roininen Janne, Ahonen Sanna, Nupponen Terttu ja Tuusa Ruusu

31.3.2011

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo	2
Tiivistelmä	3
Summary	6
1. Tutkimuksen kohteena ilmastonmuutos ja kansalaisosallistuminen ..	8
1.1 Tutkimus- ja kehittämishanke	9
1.2 Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia ja Tampereen ILMANKOS- kampanja lyhyesti	10
1.3 Raportin rakenne	11
2. Tutkimuksen tavoitteet	12
3. Tutkimuksen toteutus	13
4. Tutkimuksen viitekehys	16
4.1 Osallistumisprosessit ja -muodot	16
4.1.1 Poliittikkaprosessi	17
4.1.2 Kansalaisosallistumisen muodot.....	19
4.2 Suunnitteluteoriat sekä niiden suhde demokratiakäsityksiin, kuntamalleihin ja ilmastonmuutoksen hillintään	21
4.3 Ympäristökansalaisuuden ja paikallisen ilmastodemokratian käsitteet	23
4.4 Kansainvälinen katsaus ilmastonmuutokseen ja osallistumiseen	24
4.5 Ilmastokysymyksen ja kansalaisosallistumisen historia Tampereella	29
5. ILMANKOS-kampanjan ja seudullisen ilmastostrategian arviointi	34
5.1 Kampanjan ja ilmastostrategian tarkoituksenmukaisuus	34
5.1.1 ILMANKOS-kampanja projektina	34
5.1.2 Tampereen seudun ilmastostrategia ohjelmaperusteisena ohjauksena	36
5.2 Arvioinnin kohteena ILMANKOS-kampanja ja sen suhde ilmastostrategiaan	39
5.2.1 Kampanjan tavoitteiden täyttyminen	39
5.2.2 Toiminnallinen osallistaminen ilmastotalkoisiin	43
5.2.3 Ilmastostrategia ja kansalaisosallistuminen	47
5.3 Arviointitulintoja osallistumisesta	53
5.3.1 ILMANKOS-kampanjan ja ilmastostrategian osallistuminen poliittikkaprosessin käsittein.....	53
5.3.2 Toiminnallinen osallistuminen osana ILMANKOS- kampanjaa	54

6. Kansalaisnäkökulmia ilmastotyöhön	57
6.1 Kansalaisarvioita paikallisesta ja seudullisesta ilmastotyöstä.....	57
6.1.1 Kansalaisarvioinnin vastaajien taustat	58
6.1.2 Taloyhtiöiden ilmastotoimien kansalaisarviot.....	59
6.1.3 Kunnallisten ilmastotoimien kansalaisarviot.....	59
6.1.4 Seudullisten ilmastotoimien kansalaisarviot.....	60
6.1.5 Vastausten yhtymäkohtia Tampereen seudun ilmastostrategian kansalaiskyselyyn	61
6.2 Taloyhtiöt, asukkaat ja kaupungin ilmastotyö	62
6.2.1 Ilmastonmuutos ja asukkaiden arkitodellisuus.....	63
6.2.2 Etäistä taloyhtiöiden elämälle ja hallintarutiineille.....	65
6.2.3 Ilmastoasiat ja organisaatiokulttuuri	67
7. Yhteenveto: Kuntalaisten osallistuminen ilmastopolitiikkaan – mahdollisuudet ja haasteet.....	69
7.1 Kohti paikallista ilmastodemokratiaa	69
7.2 Ilmastopolitiikan prosessien verkottuminen	79
7.3 Suositukset	82
Lähteet	85
LIITE 1 Kansalaislähtöisen arvioinnin menetelmäkonsepti	93
LIITE 2 Arviointikansio	101
LIITE 3 Taloyhtiöiden hallitusten ja asukkaiden haastatteluiden kysymysrungot	114

Tiivistelmä

Tutkimus- ja kehittämishanke *Ilmastonmuutos ja kansalaisosallistuminen* toteutettiin 2008–2010 Aalto-yliopiston Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksessa (YTK) Sitran ja Tampereen kaupungin rahoituksella. Hankkeen tavoite oli lisätä ymmärrystä kansalaisten osallisuudesta ilmastonmuutoksen hillinnässä alue- ja paikallistasolla sekä analysoida ja kehittää ilmasto- ja politiikkaan osallistumisen välineitä kuntien käyttöön.

Hankkeessa 1) seurattiin ja arvioitiin Tampereen seudun ilmastostrategiaprosessia sekä Tampereen ilmastonmuutosaiheista ILMANKOS-kansalaiskampanjaa osallistumisen näkökulmasta; 2) jäsennettiin kansalaisosallistumisen muotoja teoreettisella tasolla; 3) toteutettiin kirjallisuuskatsaus, jossa kartoitettiin miten kansalaisosallistuminen yhdistetään ilmastonmuutokseen kansainvälisissä tieteellisissä artikkeleissa; 4) kehitettiin arviointiosallisuutta omana osallistumisen muotonaan ja toteutettiin Tampereen seudun ilmastotyöhön kohdistunut pieni- muotoinen kansalaislähtöinen arviointi; sekä 5) kartoitettiin haastattelu- tutkimuksella mahdollisuuksia ja haasteita, joita taloyhtiöiden ja arkielämän tasolla kohdataan ilmastonmuutoksen hillintätyössä.

Hankkeen teoreettinen viitekehys (luku 4) sisältää ympäristökansalaisuuden ja ilmastodemokratian käsitteet ja jäsentää ilmastopolitiikkaan osallistumista eri näkökulmista. Paikallisen ilmastodemokratian kehittäminen määritellään toimiksi, jotka lisäävät paikallista vastuunottoa globaalin ilmastonmuutoksen ratkaisemisesta ja parantavat kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua ilmastonmuutoksen hillintään niin osana poliittista päätöksentekoprosessia kuin omassa toiminnassaan. Osallistumista ilmastopolitiikkaan jäsennetään politiikkaprosessin vaiheiden avulla. Prosessin vaiheisiin liittyvät seuraavat osallistumisen tyypit: tieto-, suunnittelu-, päätös-, toimeenpano-, ja arviointiosallisuus. Tätä tyypittelyä käytettiin ilmastostrategian ja ILMANKOS-kampanjan analyysissä.

Kirjallisuuskatsaus analysoi perusteluita osallistumisen kytkemiselle ilmastonmuutoksen vaikutusten arviointiin, päätöksentekoon ja suunnitteluun. Osallistumisen rooli korostuu osallisten erityisen tiedon välittäjänä, luottamuksen ja sitoutumisen – ja edelleen päätösten toimeenpanon – vahvistajana sekä oppimisen mahdollistajana.

Arviointitutkimuksen (luku 5) kohteena YTK:n hankkeessa oli sekä Tampereen seudun ilmastostrategiaprosessi että Tampereen ILMANKOS-kampanja. Seudullisessa ilmastostrategiaprosessissa kansalaisosallistuminen järjestettiin työpajojen sekä kansalaiskyselyn muodossa. Osallistumismahdollisuuksia oli politiikkaprosessin suunnitteluvaiheessa, ja osallistuminen oli lähinnä tieto-osallisuutta. Tieto-osallisuuteen kuuluu tiedon keräämistä kansalaisilta sekä kansalaisille kohdistettuja yleisö- ja kuulemistilaisuuksia.

Ilmastostrategiaprosessi noudatti ohjelmaperusteisen ohjauksen mallia. Siinä kehitys on ylhäältä päin ohjattua ja kansalaisosallistumisen, epämuodollisen ja epäsuoran vuorovaikutuksen huomioiminen on vaikeaa. Tampereen seudulla myös seutuyhteistyön uutuus ja yhdyskuntasuunnittelun monimutkainen hankekokonaisuus vaikuttivat kansalaisosallistumisen järjestämiseen ilmastostrategiassa.

Tampereen ILMANKOS-kampanjassa vuorovaikutteista osallistumista oli enemmän. ILMANKOS-kampanja edisti kuntalaisten osallistumista ilmastonmuutoksen hillintään tukemalla ja aktivoimalla toimintaa sen hyväksi. Tämä toiminta oli luonteeltaan toimintaosallisuutta. Kutsumme tätä myös "ilmastotalkoo-osallisuudeksi". Siinä osallistujat kutsutaan toimimaan valmiiksi määriteltyjen, yhteisten hillintätavoitteiden hyväksi. Toimintaosallisuuden tarjoamisella tähdätään siihen, että kuntalaiset kokevat olevansa osallisia kunnan ilmastonmuutoksen hillintätyössä ja sitoutuvat siihen. ILMANKOS-kampanja onnistui hyvin toiminnallisen osallistumisen kannustamisessa. Erityisen hyviä työskentelymenetelmiä olivat teematyöpajat, ilmastorahasto sekä esimerkki-ilmastoperheet.

Arviointiosallisuutta (luku 6.1) kehitettiin YTK:n hankkeessa omana osallistumisen muotonaan. Tutkijoiden kuntalaisille järjestämät arviointikriteeririihet ja kriteerien pohjalta laadittu arviointikysely tarjosivat arviointiosallisuuden kanavan. Kansalaisarvioinnissa kerättiin tamperelaisten arvioita ilmastopolitiikasta sekä ilmastotyön arvioimisen kriteereitä – vaatimuksia ja näkökohtia, joiden avulla voidaan arvioida paikallista ilmastotyötä. Tämä osio tuotti myös kansalaislähtöisen arvioinnin menetelmäkoneptin, joka on kuvattu raportin liitteessä. Kansalaisarviointi osoittautui tutkimuksessa yhdeksi mahdollisuudeksi lisätä kansalaisten osallistumista päätöksentekoon. Se toteuttaa jatkuvan arvioinnin ideaalia, jossa kansalaiset pääsevät arvioimaan politiikkaprosessia sen jokaisessa vaiheessa, ei ainoastaan sitten kun päätökset on jo tehty.

Taloyhtiöitä (luku 6.2) käsiteltiin hankkeessa ilmastotietoisuuden ja -tekojen sekä osallistumisen konkreettisena ja arkisena kenttänä. Hanke tuotti uutta tietoa taloyhtiöiden roolista ilmastonmuutoksen hillinnässä. Tutkituissa taloyhtiöissä asukkaat kokivat ilmastonmuutoksen melko kaukaiseksi asiaksi omalle asumiselleen. Vaikka taloyhtiöt ovat merkittäviä portinvartijoita asumisen ilmastovaikutusten hillitsemisessä, on ilmastonmuutos hyvin uusi asia taloyhtiöiden hallituksille. Ilmastonmuutosta käsitellään taloyhtiöissä lähinnä energiatehokkuuden kautta. Taloyhtiöissä rutiinit näyttävät muuttuvan lähinnä ulkoa tulevan pakon vaikutuksesta. Tässä lainsäädännöllä ja kunnallisilla normeilla on tärkeä sija. Toisaalta yksittäisten ihmisten aktiivinen toiminta ja asenteet vaikuttavat siihen, miten aktiivisesti taloyhtiö ottaa ilmasto- ja ympäristökysymykset haltuunsa.

Raportin yhteenvedossa (luku 7) korostetaan kansalaisten osallistumisen merkitystä ilmastopolitiikan jalkauttamiselle. Osallistumisen ja ilmastodemokratian kehittäminen edistää ilmastopolitiikan toimeenpanoa tekemällä siitä paremmin ymmärrettävää, hyväksyttävämpää ja avoimempaa. Tampereen seudun ilmastostrategian ja ILMANKOS-kampanjan tarjoamat esimerkit ovat tärkeitä ensimmäisiä askelia paikallisen ilmastodemokratian käytännön kehittämisessä.

Tutkimuksen keskeinen suositus on, että kansalaisten osallistuminen sisällytettäisiin tietoisesti ja järjestelmällisesti kaikkiin paikallisiin ja alueellisiin ilmastostrategiaprosesseihin. Kunta (tai seutukunta) voi edistää ilmastodemokratiaa 1) toimimalla itse hyvänä esimerkkinä ilmastonmuutoksen hillinnässä, 2) tukemalla kuntalaisten tiedollisia valmiuksia ja tiedottamalla ilmastonmuutoksen hillintämahdollisuuksista, 3) mahdollistamalla ja helpottamalla kuntalaisten ilmasto-tekota, sekä 4) tarjoamalla mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa ilmastopoliittisiin politiikkaprosesseihin niiden eri vaiheissa.

Summary

Climate change and citizen participation was a two-year research and development project funded by Sitra and the City of Tampere, and carried out by the Centre for Urban and Regional Studies (YTK) at Aalto University in 2008–2010. The project aimed at gaining knowledge of the involvement of citizens in climate change policy at local and regional level and analysing and developing participation tools for municipalities.

The project 1) documented and evaluated the city-regional climate strategy process and the local ILMANKOS-campaign in Tampere from the perspective of participation; 2) introduced theoretical and conceptual tools for understanding modes of citizen involvement; 3) conducted a literature review on the links between public participation and climate change; 4) developed evaluatory participation as a specific mode of participation, carrying out an experimental citizen-focused evaluation process on local climate policy measures; 5) studied housing corporations as a concrete context for climate policy participation

The conceptual framework (section 4 in the report) introduces the concepts of environmental citizenship and climate democracy, and develops a set of conceptual perspectives on participation in the context of climate change and climate policy. The promotion of local climate democracy is defined as actions which enhance the local sense of responsibility over global climate change and broaden local citizens' possibilities in mitigating climate change in the context of local policy processes as well as everyday actions. A policy process perspective was adopted to evaluate participation in the contexts of knowledge production, agenda setting, policy formulation, decision-making, implementation and evaluation. This framework was used to evaluate real-life policy and participatory processes in the Tampere case.

The *literature review* identified grounds for linking participation with climate change in impact assessment, planning and decision-making processes. The role of participation is seen as a channel for local knowledge, and it contributes to trust, transparency and commitment supporting the implementation of climate-related decisions. Mutual learning is also seen as a key function of participation, supporting climate-friendly behavior change.

As part of the project, an *evaluation study* (section 5) focused on the preparation of a city-regional climate change strategy and the ILMANKOS public involvement campaign in Tampere. The climate strategy process was found to provide two opportunities of public participation: a public workshop and a questionnaire in the Internet. Participation took place in the policy formulation phase and was largely seen as channelling information. The complexity and the time schedule of the strategy process limited effective participation possibilities. The top-led programme based planning approach, together with the technical and organisational complexity (including intersectoral and inter-municipal co-operation) of the strategy process, favoured expert knowledge and allowed little space for participatory modes of interaction.

The ILMANKOS-campaign promoted knowledge participation and participation in the implementation of climate objectives. It encouraged citizens to reduce greenhouse gas emissions and get involved the joint action to reach common

climate policy objectives. By engaging citizens in implementation of strategic goals and attaining common objectives the municipal administration sought to make the citizens feel as part of bigger and shared climate change mitigation effort and to make them commit to the shared climate policy. Participation was seen as policy implementation and the campaign proved successful in developing interactive and enabling modes of participation such as thematic workshops, a small climate fund for local action or “climate families” in local media.

The concept of evaluation participation (section 6.1) was targeted and developed as an independent participation concept. In the small-scale citizen-focused evaluation study YTK collected citizens’ views on climate policy and evaluation criteria that can be used in evaluating local climate mitigation. The criteria were devised in a local workshop, providing the basis of an evaluation questionnaire (see appendix 2). The project also generated a framework for conducting citizen-focused evaluation processes (see appendix 1). Citizen-focused evaluation can be seen as a promising possibility to increase public participation and transparency in decision-making. Citizen-focused evaluation is related to the ideal evaluation continuum in which citizens are allowed to evaluate every phase of the policy process, not only the final phase when decisions are already made.

Housing cooperatives (section 6.2) were studied as an everyday environment and breeding ground of climate awareness and action. The study provided new information about the role of housing cooperatives in climate change mitigation. In Finland, housing cooperatives and their governing boards are significant gatekeepers in reducing greenhouse gas emissions in housing. Nevertheless, the housing cooperatives interviewed regarded climate change rather separate from their functions and responsibilities, as well as residents from their everyday life. Housing cooperatives tend to deal with climate change as a narrow energy efficiency issue, attached to technical and cost efficiency. Housing cooperatives seem to change their behaviour mainly as response to external pressure, e.g. when binding legislation and standards change. On the other hand active individuals and environmental friendly attitudes have an impact on how actively the housing cooperative deals with greenhouse gas reducing pressures and how important part of its organisational culture environment and climate issues are.

The report concludes (section 7) that citizen participation is crucial in implementing climate policy. Developing and promoting public participation and climate democracy makes climate policy more transparent, legitimate and intelligible to lay persons and thus enhances its implementation. The examples from the Tampere case are initial steps in developing local climate democracy in practice.

The key recommendation is that citizen participation should be integrated consciously and systematically in all local and regional climate change strategy initiatives. Municipalities or regions can promote climate democracy e.g. in following ways: 1) municipality shows good example in climate change mitigation; 2) municipality educates citizens and shares information about mitigation opportunities; 3) municipality makes mitigation possible or easier; and; 4) municipality provides citizens with several participation opportunities in all phases of political processes.

1. Tutkimuksen kohteena ilmastonmuutos ja kansalaisosallistuminen

Tämä raportti käsittelee Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen (YTK) hanketta *Ilmastonmuutos ja kansalaisosallistuminen*, joka kesti syksystä 2008 vuoden 2010 loppuun. Hankkeessa ensinnäkin kartoitettiin ilmastonmuutoksen ja kansalaisosallistumisen ulottuvuuksia kunta- ja seututasolla. Toiseksi kehitettiin Tampereen kokemusten ja tutkimustulosten perusteella toimintatapa-suosituksia ilmastostrategiahankkeisiin kunta- ja seututasolla.

Ilmastonmuutos on 2000-luvun aikana ja erityisesti muutaman viime vuonna noussut yleiseen keskusteluun ja Suomi on sitoutunut kansainvälisiin ilmastonmuutoksen hillintätavoitteisiin (tärkeimpinä Kioton pöytäkirja, jonka Suomi ratifioi vuonna 2002 sekä EU:n 20 prosentin päästövähennystavoite vuoteen 2020 mennessä) sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista koskeviin tavoitteisiin. Valtioneuvosto julkaisi vuonna 2008 ensimmäisen kansallisen pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian. Lisäksi valtioneuvosto laati vuonna 2009 ilmasto- ja energiapoliittisen tulevaisuusselonteon.

Valtion lisäksi kunnat ovat valmistelleet tai valmistelevat omia strategisia suunnitelmiaan. Suurin osa lokakuussa 2010 tarkastelluista valmiista kunnallisista suunnitelmista on julkaistu vuosina 2007–2009¹. Tällä hetkellä käynnissä on myös monia strategianvalmisteluprosesseja². Monet kunnat ovat aktivoituneet ilmastopolitiikassa vaikka eivät olisikaan tehneet erityistä ilmastostrategiaa: ilmastonmuutokseen liittyviä kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteita ja energiansäästötavoitteita sisällytetään kunnan toiminnan eri osa-alueisiin.

Kunta- tai seututason ilmastopolitiikkaan liittyvää kansalaisosallistumista ei ole juuri tutkittu Suomessa³. Yksi syy lienee se, että se on itsenäisenä aiheenaan melko uusi valtion ja kuntien toiminnassa ja suunnittelussa. Ilmastostrategioita ei ole tehty ennen 2000-luvun loppua, vaikka ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen liitetyt asiat, kuten liikkumistarpeen vähentäminen ja tiivis kaupunkisuunnittelu tai energiansäästö, eivät ole uutta kunnissa. Valmiista kunnallisista ilmastostrategia-asiakirjoista päätellen kansalaisosallistuminen ei ole ollut keskeisessä asemassa strategioita laadittaessa ja kuntalaiset mainitaan teksteissä lähinnä tiedotuksen ja valistuksen kohteina.

¹ Käyty läpi seuraavien alueiden ilmastostrategiat tai -ohjelmat: Hämeenlinna, Riihimäki, Kuopio, Espoo, Helsinki, Turun seutu, Lahden seutu, Rovaniemen seutu, Oulun seutu, Joensuun seutu, Tampereen seutu, KUUMA-kunnat sekä pääkaupunkiseutu. Seudulliset suunnitelmat kattavat useita kuntia.

² Esimerkiksi Kuntaliiton Suomen kunnille touko-kesäkuussa 2009 teettämässä kyselyssä vastanneista 172 kunnasta 26:lla oli voimassa oleva ilmastostrategia tai -ohjelma joko yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa ja 52 valmisteli ilmastostrategiaa tai -ohjelmaa joko yksin tai muiden kuntien kanssa (Savikko 2009). Joulukuussa 2009 valmiita strategioita ja ohjelmia oli jo 38 kunnassa ja valmisteilla olevia 71 kunnassa. Muutamalla kunnalla oli sekä kuntien yhteinen että oma strategia tai ohjelma. (Savikko 2010.)

³ Kansallisenkaan tason tutkimusta ei ole paljon, yksi esimerkki on ulkoministeriön vuosiksi 2009–2011 rahoittama Suomen YK-liiton hanke Marginaaliset äänet kuuluviin YK:n ilmastoprosessissa, joka tutkii kansalliseen ja kansainväliseen ilmastopolitiikkaan vaikuttamista.

Kansalaisosallistuminen ja -vaikuttaminen kuntatason ilmastomuutosta koskevassa päätöksenteossa ja kuntien ilmastopoliitikassa on tärkeää erityisesti seuraavista syistä:

1. Ilmastomuutos liittyy moneen yhteiskunnan sektorin samoin kuin arkielämän osa-alueeseen. Niitä ovat esimerkiksi asuminen ja rakentaminen, ruoka, liikkuminen, kuluttaminen, energiantuotanto ja energian käyttö. Koska ilmastomuutosta koskevat päätökset vaikuttavat ihmisten elämään monelta eri suunnalta, on tärkeää, että he voivat vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.
2. Yksittäiset kansalaiset valintoineen ovat merkittävässä asemassa kun kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteita yritetään saavuttaa. On hyvä, jos he voivat vaikuttaa myös niiden tavoitteiden sisältöön, joita heidän halutaan toteuttavan.
3. Kunnat panevat käytännössä toimeen kansalliset ja kansainväliset ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumistavoitteet, joten kuntien suunnitelmat konkretisoivat ilmastotavoitteet myös kansalaisten elämässä.
4. Julkisen hallinnon strateginen suunnittelu ja rakenteet voivat olla hyvin kaukana kansalaisen arkielämästä ja suunnitelmat ja rakenteet vaikeasti ymmärrettäviä. Kansalaisosallistumisen voi nähdä yrittävän pienentää niiden välistä eroa ja lisätä hallinnon kansalaislähtöisyyttä ja toisaalta kansalaisten ymmärrystä ja sitoutumista.

1.1 Tutkimus- ja kehittämishanke

Tutkimus- ja kehittämishankkeen päärahoittajana toimi Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra, jonka Energiaohjelmaan hanke liittyi, ja osarahoittajana Tampereen kaupunki. Hankkeen ohjausryhmään kuuluivat Vesa-Matti Lahti ja Johanna Kirkinen (Sitra), Kaisu Anttonen, Antti Leskinen ja Leena Karppi (Tampereen kaupunki) sekä Sanna Ahonen Helsingin yliopistosta. Hän tosin liittyi hankkeen tutkijoihin hankkeen puolivälissä. Tutkimusryhmään kuuluivat tutkijat Lasse Peltonen, Janne Roininen, Terttu Nupponen, Sanna Ahonen sekä tutkimusavustaja Ruusu Tuusa. Lisäksi hankkeessa työskenteli korkeakouluharjoittelija Kati Sointukangas ja kirjallisuuskatsauksessa kirjallisuushausta vastasi informaattikko Maria Söderholm.

Hankkeen idea muodostui samaan aikaan kuin Tampereen seutukunta aloitti seudullisen ilmastostrategian valmistelun sekä Tampereen kaupunki aloitti ilmastomuutosviestintään liittyneen ILMANKOS-kansalaiskampanjan suunnittelun. Tutkimus- ja kehittämishankkeen materiaali kerättiin Tampereelta ja Tampereen seudulta. Näiden hankkeiden ajoittuminen on esitetty kuviossa 1.



Kuvio 1 Tutkimus- ja kehittämishanke ja sen aikana seuratut ilmastopoliittiset hankkeet

1.2 Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia ja Tampereen ILMANKOS-kampanja lyhyesti

Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia tarkastelee sitä, minkälaisia kasvihuonekaasupäästöjä seudulle ennustetaan vuoteen 2030 mennessä ja miten päästömäärät muuttuvat erilaisissa maankäytön, rakentamisen ja asumisen, liikenteen ja elinkeinojen kehitysskenaarioissa sekä toisaalta vuoteen 2005 verrattuna. Strategia on osa Tampereen seudun kahdeksan kunnan yhdyskuntasuunnittelun ja maankäytön suunnittelun yhteistyöhankkeiden kokonaisuutta, joka toteutettiin vuosina 2007–2009. Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia-prosessin aikana laadittiin kaupunkiseudun yhteinen ilmastopolitiikan visio, eri toimialoja koskevat vähennystavoitteet sekä toimenpideohjelma, jolla kunnat yhteistyötahoineen vähentävät kasvihuonekaasupäästöjä. (Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä 2010a–e; Ilmastostrategian ja rakennemallityön valmisteluaineistot.)

Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän seutuhallitus teki päätöksen ilmastostrategian valmistelun aloittamisesta maaliskuussa 2008 ja seutuhallitus hyväksyi valmiin strategian maaliskuussa 2010. Ilmastostrategian tavoite on olla muita yhdyskuntasuunnittelun hankkeita läpileikkaava ja tarkastella kokonaisvaltaisesti seudun kehittämisen ilmastovaikutuksia. Ilmastostrategian lisäksi hankekokonaisuuden tärkeimmät hankkeet ovat kaavoitukseen liittyvä Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2030, seudun liikennejärjestelmästrategia TASE 2025 ja Tampereen kaupunkiseudun asuntopoliittinen ohjelma 2030. (Mt.) Seudun ilmastostrategian tiivis yhteys muihin yhdyskuntasuunnittelun hankkeisiin on melko harvinaista Suomessa.

ILMANKOS-kampanja oli Tampereen kaupungin ja yhteistyökumppaneiden järjestämä ilmastonmuutokskampanja, joka suunnattiin kansalaisille ja yhteisöille. Kampanjan tavoite oli viestiä ilmastonmuutoksesta, erityisesti sen hillinnästä, arkielämän näkökulmasta ja arjen valintojen kannalta relevantilla tavalla kansalaisten sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden lähtökohdista. Kampanjan päärahoittaja oli Sitra. ILMANKOS-kampanja sai kolmivuotisen jatkorahoituksen. Jatkoprojektissa on osin jatkettu kampanjassa kehitettyjä käytäntöjä. Tampereen kaupunki on myös käynnistänyt yhdessä Sitran kanssa uuden, laajan ja pitkäkestoisen ECO2 - Ekotehokas Tampere 2020 -ohjelman, jonka tavoitteena on hiilineutraali kaupunki.

ILMANKOS-kampanja välitti tietoa ja kannusti yksittäisiä ihmisiä ja yhteisöjä käytännön toimintaan muun muassa työpajojen, tapahtumien ja ilmastorahaston avulla. Lisäksi yksi tavoite oli lisätä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja hallinnon toimijoiden välistä vuorovaikutusta ilmastokysymyksissä. Kampanja kesti vajaan vuoden (syyskuu 2008 – kesä 2009), ja sen tapahtumat keskittyivät lähinnä Tampereelle. ILMANKOS-kampanja käynnistettiin ilmastostrategian valmistelun ohien kansalaisyhteiskunnaksi ja nostamaan yleistä ilmastotietoisuutta sekä aktivoimaan myös kansalaisia ilmastonmuutoksen hillitsemisessä. (Tuusa 2009; ILMANKOS-kampanjan valmistelu- ja työmateriaalit; ILMANKOS-kampanjan loppuraportti.) ILMANKOS-kampanjasta ja erityisesti sen teematyöpajoista on tehty opinnäytetyö Tampereen yliopiston Puheopin laitokselle (Perttinen 2010).

1.3 Raportin rakenne

Seuraavaksi luvussa 2 esitellään tarkemmin YTK:n tutkimuksen tavoitteet ja luvussa 3 kuvataan tutkimuksen toteutusta ja käytettyjä aineistoja.

Luvussa 4 jäsenetään kansalaisosallistumisen käsitteitä. Ensin luvussa 4.1 tarkastellaan politiikkaprosessin käsitettä ja osallistumisen muotoja, jotka liittyvät politiikkaprosessin vaiheisiin. Sitten luvussa 4.2 esitellään suunnitteluteorioiden näkökulmia kansalaisosallistumiseen. Luvussa 4.3 kuvataan tässä raportissa käytettyjä ilmastokansalaisen ja paikallisen ilmastodemokratian käsitteitä. Luvussa 4.4 esitetään kansainvälisen tutkimuksen näkökulma siihen, miten ja minkälainen kansalaisosallistuminen sopii ilmastokysymysten käsittelyyn. Lisäksi luvussa 4.5 käsitellään lyhyesti ilmastokysymyksen ja kansalaisosallistumisen historiaa Tampereella.

Luku 5 on arviointiluku, joka pohtii ILMANKOS-kampanjan ja ilmastostrategian osallistumisen muotoja. Luku 5.1 käsittelee ilmastostrategiaa ja ILMANKOS-kampanjaa projektiyhteiskunnan ja ohjelmaperustaisen ohjauksen kautta. Luvussa 5.2 puolestaan arvioidaan ILMANKOS-kampanjan onnistumista sen tavoitteiden kautta ja luvussa 5.3 pohditaan, minkälaisesta osallistumisesta ILMANKOS-kampanjassa ja ilmastostrategiassa oli kyse.

Luku 6 esittelee YTK:n hankkeessa tehdyn kansalaisarvioinnin sekä taloyhtiöitä ja asukkaita koskevan haastattelututkimuksen. Luku 7 on yhteenvetoluku, jossa esitellään myös hankkeen suositukset.

2. Tutkimuksen tavoitteet

YTK:n hankkeen yleinen tavoite oli:

Lisätä ymmärrystä kansalaisten roolista paikallisessa ja alueellisessa ilmastonmuutoksen hillinnässä sekä kehittää hillintätoimia kansalaislähtöiseen ja osallistuvaan suuntaan.

Tähän pyrittiin osatavoitteiden kautta, jotka olivat seuraavat:

1. Seurata ILMANKOS-kampanjan toteutumista ja Tampereen seudun ilmastostrategiaan osallistumista
2. Koota ja analysoida ILMANKOS-kampanjan ja ilmastostrategian osallistumisen opetuksia muita vastaavia varten
3. Tuottaa tietoa paikallisen ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen osallistumisen esteistä ja edellytyksistä
4. Tuottaa arviointitietoa strategiasta ja kampanjasta
5. Kansalaisarvioinnin menetelmien kehittäminen
6. Kartoittaa, minkälaisesta osallistumisesta Tampereen ILMANKOS-kampanjassa ja Tampereen seudun ilmastostrategiaan osallistumisesta on ollut kyse ja pohtia ilmastodemokratian saamia merkityksiä.

Tavoitteet 1–4 toteutettiin kirjoittamalla ILMANKOS-kampanjasta yksityiskohtainen seurantaraportti (Tuusa 2010), kuvaamalla tässä raportissa ilmastostrategia-prosessin kulkua, kokoamalla osallistumisen opetuksia, esteitä ja edellytyksiä sekä arvioimalla ilmastostrategiahanketta ja ILMANKOS-kampanjaa prosesseina. Tavoitteen 3 toteuttamiseksi kartoitettiin myös mahdollisuuksia ja haasteita, joita taloyhtiöiden ja arkielämä tasolla kohdataan ilmastonmuutoksen hillintätyössä (Nupponen 2010). Kansalaisarvioinnin menetelmiä (tavoite 5) kehitettiin järjestämällä pienimuotoinen kansalaisarviointi Tampereella. Tavoite 6 toteutettiin analysoimalla osallistumistapoja ja ilmastodemokratiakäsitettä tässä raportissa. Seuraavassa luvussa kerrotaan tarkemmin tutkimuksen kulusta.

3. Tutkimuksen toteutus

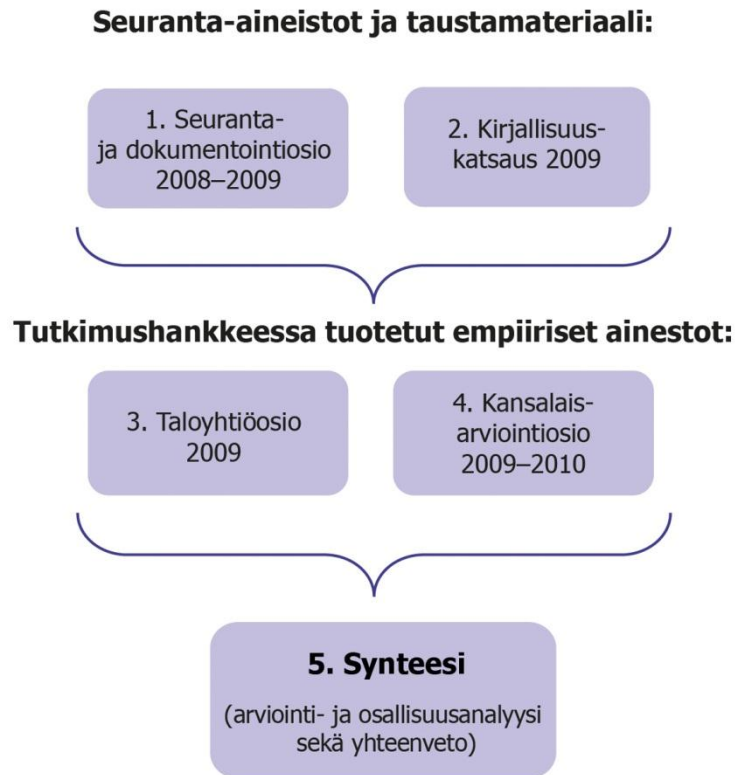
Tutkimus- ja kehittämishankkeessa oli viisi osiota (ks. kuvio 2 ja taulu 1).

Hanke alkoi **seuraamalla** vuoden kestäneen **ILMANKOS-kampanjan toteutumista**. Samalla seurattiin myös **Tampereen seudun ilmastostrategiahankkeen edistymistä**. ILMANKOS-kampanjan seurantaraportti julkaistiin Sitran sivuilla loppuvuodesta 2009 (Tuusa 2009). Seuranta- ja dokumentointiosio tuotti lisäksi materiaalia arviointia ja tutkimuksen synteesiä varten.

Toinen muihin osioihin tausta-aineistoa tuottanut tutkimuksen osio oli **ilmastonmuutosta ja kansalaisosallistumista käsittelevä kirjallisuuskatsaus**. Katsauksessa tutkittiin, miten ilmastonmuutos ja kansalaisosallistuminen yhdistetään 2000-luvun tieteellisissä artikkeleissa, miten osallistumista perustellaan ja miten sitä toteutetaan.

Taustoittavien osioiden lisäksi tutkimus- ja kehittämishankkeessa oli kaksi omaa empiiristä aineistoa tuottanutta osiota: taloyhtiöosio sekä kansalaisarviointiosio.

Taloyhtiöosio alkoi vuoden 2009 alussa. Se oli haastattelututkimus, joka käsitteli ilmastonmuutosta ja ilmastopoliittiseen päätöksentekoon vaikuttamista taloyhtiöiden ja asumisen näkökulmasta. Taloyhtiö- ja asumisnäkökulma valittiin hankkeeseen, koska asumisessa kuluu merkittävästi energiaa: asunto esimerkiksi vastaa vajaasta kolmasosasta yksilön kaikista kasvihuonekaasupäästöistä (Suomen ympäristökeskus 2009, 53). Asuminen on siten merkittävä teema energiansäästön ja ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta. Asumisen ilmasto-vaikutukset olivat myös yksi ILMANKOS-kampanjan teemoista. Taloyhtiöiden hallitusten toimintatilan tutkiminen ilmastonmuutoskysymyksissä on lisäksi uusi tutkimusnäkökulma. Taloyhtiöosio perustuu kahteen aineistoon: taloyhtiöiden hallitusten ja isännöitsijöiden haastatteluista sekä toiseksi asukkaiden haastatteluista, jotka tutkimusharjoittelija teki ja analysoi (ks. taulu 1). Tämä raportti käsittelee lähinnä taloyhtiöiden hallitusten näkökulmaa. Taloyhtiöosan tuloksia käsitellään luvussa 6.2. Taloyhtiöosiosta on julkaistu oma raporttinsa (Nupponen 2010).



Kuvio 2 Hankkeen vaiheet

Toinen hankkeen empiirinen osio oli **kansalaisarviointi**. Kansalaisarviointiosion tarkoitus oli esitellä ja soveltaa kansalaislähtöisen arvioinnin menetelmäkonceptia, jota YTK on kehittänyt aiemmissa hankkeissaan (menetelmästä lisää liitteessä 1) sekä kerätä kansalaisten arviointitietoa Tampereen ilmastopolitiikasta kolmella eri tasolla: taloyhtiötasolla, kuntatasolla ja seututasolla. Arviointiosassa järjestettiin kriteeririihi ja arviointikysely.

Kriteeririihi-tapahtuma järjestettiin Tampereella 27.10.2009. Riihessä osallistujat muodostivat kansalaislähtöisiä ilmastopolitiikan arviointikriteereitä, joita sovellettiin arvioinnin myöhemmässä vaiheessa. Tapahtumaan kutsuttiin tamperelaisten ympäristö- ja kansalaisjärjestöjen edustajia sekä taloyhtiöosassa haastateltuja taloyhtiöiden hallitusten edustajia ja asukkaita. Järjestöt oli valittu pääosin ILMANKOS-kampanjan kohderyhmistä ja ne oli jaettu seudullisiin ja paikallisiin järjestöihin. Vertailuryhmäksi kutsuttiin Tampereen seudun ilmastostrategiaan ja ILMANKOS-kampanjaan liittyviä viranhaltijoita.

Kansalaisarvioinnin toinen vaihe, varsinainen arviointi, jossa sovellettiin aiemmassa vaiheessa muodostettuja arviointikriteereitä, järjestettiin verkkokyselyllä touko-

kuussa 2010. Verkkokyselyssä käytetty kyselylomake, johon on täydennetty verkkokyselyssä esiin tulleita uusia arviointikriteereitä, on liitteessä 2.

Hankkeen **yhteenveto ja analyysi eli synteesisio** alkoi vuoden 2010 kesällä. Osiossa arvioitiin Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategiahanketta ja ILMANKOS-kampanjaa prosesseina. Arvioinnissa keskityttiin prosessiarviointiin. Etenkin ilmastostrategian vaikutusten arvioiminen on mahdollista vasta, kun strategia on pantu toimeen. ILMANKOS-kampanjan vaikutuksia on arvioitu lähinnä haastatteleamalla kampanjan järjestäjiä. Arvioinnissa hyödynnettiin kaikkea hankkeessa kerättyä ja tuotettua aineistoa. Lisäksi haastateltiin Tampereen ILMANKOS-kampanjan työntekijöitä, Tampereen kuntademokratiapäällikköä sekä Tampereen ympäristöpäällikköä, joka oli mukana sekä ILMANKOS-kampanjassa että seudullisessa ilmastostrategiahankkeessa.

Toiseksi synteesisiossa analysoitiin Tampereen esimerkitapauksiin liittyntä kansalaisosallistumista. Lisäksi pohdittiin ilmastokansalaisuuden ja ilmasto-demokratian käsitteitä ja sitä, miten niitä voisi edistää.

Tutkimuksen vaihe	Tutkimusmenetelmät	Aineistot	Vastuuhenkilö(t)
1. Seuranta- ja dokumentointiosio	<ul style="list-style-type: none"> Osallistuva havainnointi, kokouksiin ja tilaisuuksiin osallistuminen (8.2008–7.2009) Tiedonhaku esim. verkosta SWAP kysely kolmessa ILMANKOS-kampanjan työpajassa osallistuneille Vuorovaikutus kampanjan työntekijöiden kanssa 	<ul style="list-style-type: none"> Omat havainnot ja muistiot tilaisuuksista ja kokouksista SWAP-kyselyn tulokset (n=41) Kampanjan ja strategian valmistelu- ja tiedotusmateriaalit, verkkosivut ja muistiot Haastattelut, keskustelut tms. 	Ruusu Tuusa
2. Kirjallisuuskatsaus kansalaisten osallistumisesta paikalliseen/ alueellisen ilmastopolitiikkaan	<ul style="list-style-type: none"> Systemaattinen artikkelihaku tieteellisistä viitetietokannoista (3.2009), aineiston täydentyminen "lumipalloefektillä" (3–11.2009) 	<ul style="list-style-type: none"> 27 2000-luvulla julkaistua tieteellistä artikkelia ja tausta-aineisto 	Ruusu Tuusa, kirjallisuushaku informaatikko Maria Söderholm
3. Taloyhtiöt ilmastotoimijoina - erillistutkimus	<ul style="list-style-type: none"> Ryhmä- ja puhelinhaastattelut (3–4.2009) Asukashaastattelut ovelta ovelle - menetelmällä (kesäkuu 2009) 	<ul style="list-style-type: none"> Kolmen taloyhtiön hallituksen ryhmähaastattelut (n=11), taloyhtiöiden isännöitsijöiden puhelinhaastattelut (n=4) Kolmen taloyhtiön asukkaiden ovelta ovelle -haastattelut (n=15) 	Terttu Nupponen, harjoittelija Kati Sointukangas
4. Kansalaislähtöinen arviointi ja sen menetelmien kehittäminen	<ul style="list-style-type: none"> Arviointikriteeririihi (27.10.2009) ja sitä täydentänyt sähköpostikysely Arviointikysely verkkokyselyinä (5.2010) Vertailu muihin kyselyihin 	<ul style="list-style-type: none"> Kriteeririiheen osallistuneiden (n=7) ja sähköpostilla vastanneiden (n=7) muodostamat ilmastotyön arviointiin kriteerit Verkkokyselyn tulokset (n=21) Vertailuaineistot (kuten Tampereen seudun ilmastostrategian kansalaiskysely 9.2009) 	Janne Roininen
5. Synteesi ja päätelmät	<ul style="list-style-type: none"> Tutkimusosoiden synteesi (syksy 2010) Haastattelut (14.10.2010 ja 22.10.2010) 	<ul style="list-style-type: none"> Kaikki aineisto Täydentävät haastattelut 	Lasse Peltonen ja Sanna Ahonen

Taulu 1 Hankkeen osiot, menetelmät ja aineistot

4. Tutkimuksen viitekehys

4.1 Osallistumisprosessit ja -muodot

Kansalaisten osallistumisen tutkimuskenttä on laaja. Osallistumista voi tutkia niin demokraatioteorioiden näkökulmasta (esimerkiksi Setälä 2003) kuin hallinnon näkökulmastaakin. Viime vuosikymmeninä julkinen hallinto on huolestunut siitä, että kansalaisten kiinnostus edustuksellista demokratiaa kohtaan näyttää vähenneen. Tämän ja hallinnon muutoksen vuoksi on pyritty kehittämään erilaisia suoran osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja. (Ks. mm. valtioneuvoston selonteko 2002 sisäasiainministeriön osallisuushankkeesta sekä Kuntien demokraatiatilinpäätös - hankkeen julkaisu Pikkala 2006.)

Usein kansalaisten suoraa osallistumista kuvataan vaikuttavuuden kautta: miten paljon osallistumismenetelmä tai -kanava antaa osallistujalle vaikutusvaltaa päätöksentekoon? Lisäksi asetelmassa on tyypillisesti kaksi toimijaa: kansalainen (osallistuja) ja hallinto, johon kansalainen pyrkii vaikuttamaan. Sherry Arnsteinin vallan tikapuut on osallistumisen klassikkoteoria. Tikapuissa on kahdeksan askelmaa (1. manipulaatio, 2. terapia, 3. tiedottaminen, 4. konsultointi, 5. yhteissuunnittelu tai neuvojen antaminen, 6. neuvottelukumppanuus, 7. osittain jaettu valta ja 8. valta asukkailla tai kansalaisvalvonta), ja mitä ylempänä tikkaille osallistuja kohoo, sitä enemmän valtaa hänellä on päätöksentekoon. Kahta ensimmäistä askelta Arnstein kutsuu näennäisosallistumiseksi. Osallistumistapa ei käytännössä anna osallistujille valtaa vaikka heidän ehkä annetaan niin ymmärtää tai osallistujille annetaan vaikutusvaltaa asioihin, jotka eivät ole kokonaisuuden kannalta mitenkään merkittäviä. (Arnstein 1969.)

Osallistumisen arviointi vallan kannalta on kuitenkin vain yksi tapa vertailla osallistumisen muotoja keskenään. Lisäksi se välittää sisäänrakennetun olettamuksen siitä, että kansalaiset haluaisivat mahdollisimman paljon valtaa päätöksentekoon, mikä ei aina pidä paikkaansa. Esimerkiksi Ilkka Ruostetsaari on havainnut, että monet suomalaiset kannattavat asiantuntijavaltaa ja -pätöksentekoa energiapolitiikassa (Ruostetsaari 2010).

Tässä raportissa onkin valittu tutkimusnäkökulma, jossa ei sitouduta vain yhteen osallistumisen arvioinnin käsitteeseen vaan **lähestytään osallistumista useiden käsitteiden avulla** tavoitteena ymmärtää, minkälaisesta osallistumisesta Tampereen tapauksessa on ollut kyse ja mitä ilmastodemokratia tarkoittaa.

Seuraavaksi esitellään politiikkaprosessin käsite, jonka avulla osallistumista voi tarkastella sen mukaan, mihin politiikkaprosessin vaiheeseen se kohdistuu. Poliitiikkaprosessi ei kuvaa vain yhtä päätöksentekoprosessia vaan kysymyksen, kuten ilmastokysymyksen, politisoitumisen eri vaiheita. Poliitiikkaprosessia ei myöskään tarkastella lineaarisena prosessina vaan syklinä. Poliitiikkaprosessi voi myös koostua useista päällekkäisistä alaprosesseista, jotka voivat olla käynnissä eri tasoilla (ks. myös luku 7). Luvussa 4.1.2 analysoidaan osallistumisen eri muotoja käyttäen hyväksi muun muassa edustuksellisen ja suoran, omaehtoisen ja institutionaalisen sekä poliittisen ja toiminnallisen osallistumisen käsitteitä. Luvussa oleva jaottelu on syntynyt tutkimus- ja kehittämishankkeen tarpeesta ymmärtää, minkälaisesta osallistumisesta Tampereen ILMANKOS-kampanjassa on ollut kyse.

4.1.1 Politiikkaprosessi

Osallistumisen muotojen jäsentämisessä voidaan hyödyntää politiikan tutkimuksessa käytettyä politiikkaprosessin vaiheistusta. Vaiheistuksen avulla on mahdollista hahmottaa paremmin millaisesta osallistumisesta on kyse, koska osallistuminen saa erilaisen roolin prosessin eri vaiheissa.

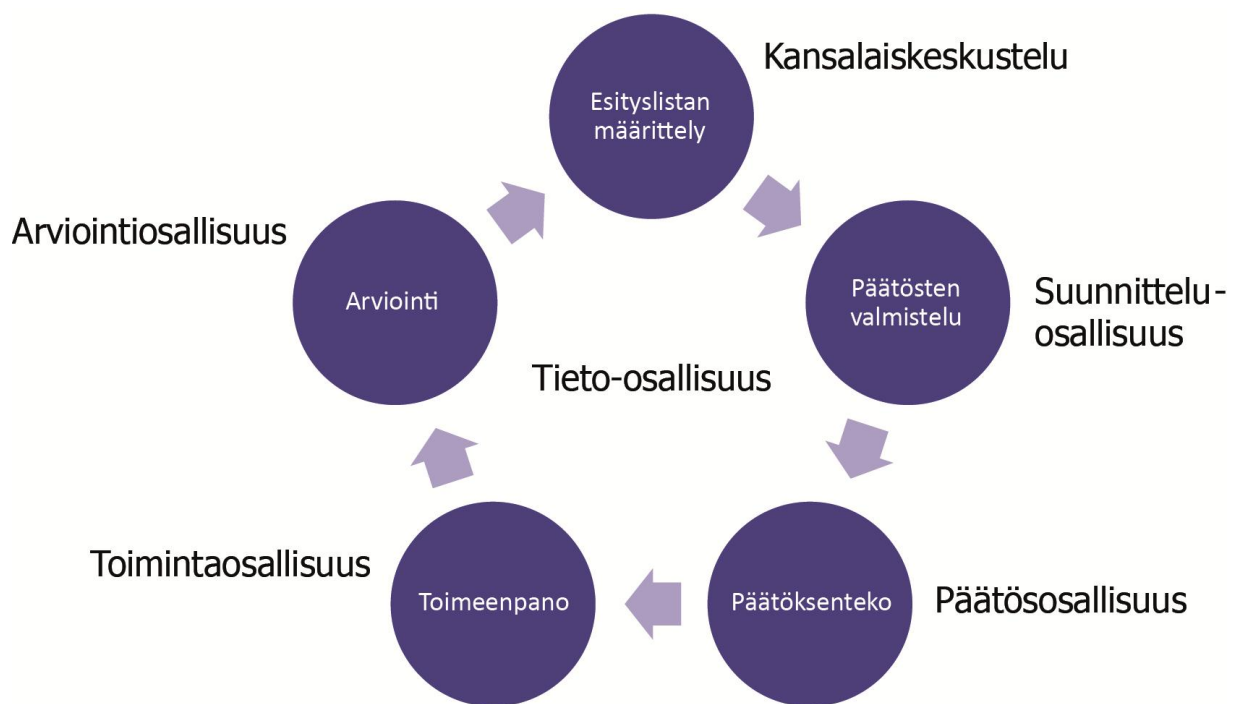
Politiikkaprosessin vaiheistaminen juontaa juurensa Harold Lasswellin 50-luvulla kehittämään yleiseen päätöksenteon seitsenvaiheiseen malliin, jota myöhemmät politiikantutkijat ovat käyttäneet omien vaiheistustensa pohjana (Jann & Wengrich 2007, 43). Politiikkaprosessin vaihemalli ei ole varsinainen politiikan tutkimuksen tai poliittisen osallistumisen teoria, mutta se auttaa jäsentämään poliittisen prosessin vaiheita niin, että poliittiseen päätöksentekoon ja vaikuttamiseen liittyvät näkökulmat voidaan nähdä saman kokonaisuuden osina. (Birkland 2001, 223.)

Nykyisin vakiintuneessa politiikkaprosessin vaiheistuksessa erotellaan yleisesti esityslistan laatiminen (*agenda setting*), toimintapolitiikan muotoilu (*policy formulation*), päätöksenteko (*decision-making*), toimeenpano (*implementation*) sekä arviointi (*evaluation*), joka voi edelleen johtaa prosessin lopetukseen (*termination*). Prosessin alkuun, päätöksenteon esityslistan muotoiluun (*agenda setting*) voidaan lisäksi liittää kansalaiskeskustelu poliittisen osallistumisen muotona. Mallissa on kronologinen, ajassa etenevä logiikka: ensin jokin yhteiskunnallinen ongelma nousee politiikan esityslistalle, minkä jälkeen kehitellään toimintavaihtoehtoja ja tarkastellaan näiden vaikutuksia ja kustannuksia. Vaihtoehtojen välillä tehdään valintoja ja päätöksiä. Edelleen päätökset pannaan toimeen ja niiden vaikutuksia seurataan. Ajatuksena on myös, että politiikkaprosessi muodostaa palautemekanismin, jossa prosessin tuotokset vaikuttavat panoksina myöhempään politiikkaprosesseihin. Tästä syystä malli voidaan kuvata syklinä. (Jann & Wengrich 2007.)

Politiikkaprosessin kuvaus keskittyy kuvaamaan institutionaalista päätöksentekoa, esimerkiksi eduskunnan tai kunnanvaltuuston toimintaa. Politiikkaprosessin vaiheistusta voidaan kuitenkin käyttää jäsentämään erilaisia osallistumisen muotoja. Esimerkiksi kunnallisen päätöksenteon kontekstissa osallisuus voi kiinnittyä päätösten valmisteluun, suunnitteluun, itse päätöksentekoon tai toimeenpanoon. Näitä vaiheita vastaavat osallistumisen muodot voidaan jakaa seuraavasti (jaottelua käytetty esimerkiksi sisäasiainministeriön osallisuus-hankkeessa, Kohonen & Tiala 2002, 6; ks. myös mm. Valtioneuvosto 2002):

- *Tieto-osallisuus*. Kunnan tiedottaminen, kuntalaisten kuuleminen, kyselyihin vastaaminen ja palvelusitoumukset. Tieto-osallisuus edustaa osallisuuden helposti toteutettavia muotoja.
- *Suunnitteluosallisuus* on kuntaorganisaation ja kuntalaisten välistä, valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta, kuten esimerkiksi yhteis-suunnittelut ja kaupunkifoorumit.
- *Päätösosallisuudessa* kuntalaiset voivat osallistua palvelujen tuottamista tai omaa asuinaluettaan koskeviin päätöksiin. Käyttäjädemokratia on päätösosallisuutta silloin, kun palvelujen käyttäjille on delegoitu valtaa.
- *Toimintaosallisuus* on kuntalaisten omaa toimintaa elinympäristössään tai palvelu- ja toimintayksiköissä esimerkiksi talkoovoimin toteutettua ympäristön kunnostusta tai palvelujen tuottamista.

Politiikkaprosessi-kuvauksen pohjalta edelliseen osallistumismuotojen listaan voidaan lisätä *arviointiosallisuus*, joka kytkeytyy perinteisessä politiikkaprosessissa politiikkasyklin loppuun. Kuviossa 3 on yhdistetty politiikkaprosessin vaiheet ja osallistumisen muodot.



Kuvio 3 Politiikkaprosessin vaiheet ja osallistumisen muodot

Tässä raportissa käytetään myös termiä *ilmastotalkoot*. Politiikkaprosessiin kytkeytyvässä osallistumisen jaottelussa ilmastotalkoot vastaa ilmastoasioihin kytkeytyvää toimintaosallisuutta. Talkoiden ominaispiirre on, ettei siellä enää kysellä mitä tavoitellaan, koska tavoitteet on jo asetettu muualla. Ilmastotalkoot antavat kansalaisille roolin aktiivisina toimijoina yhteisten tavoitteiden toteuttamisessa. Tässä mielessä on kyse ennalta annetun agendan toimeenpanosta, toimintaosallisuudesta.

Jatkuvan arviointiosallisuuden ideaali

Arviointi on jonkin asian, ilmiön tai toiminnan arvon, hyödyn tai hyödyttömyyden sekä kehittämistarpeiden määrittämistä. Se on prosessi tai sellaisen prosessin tulos, jossa jollekin asialle, ilmiölle tai toiminnalle määritellään arvo ja edelleen kontekstiinsa sidottu hyöty. Eri toimintojen arvoa ja hyötyä määritellään esimerkiksi toiminnosta saatavan tieteellisen analyysitiedon ja toimijoiden välittämän palautetiedon avulla. Arviointi tapahtuu tieteellisin menetelmin ja eri arvonäkökulmat avoimesti näkyville tuoden (läpinäkyvyys). (Roininen 2010.)

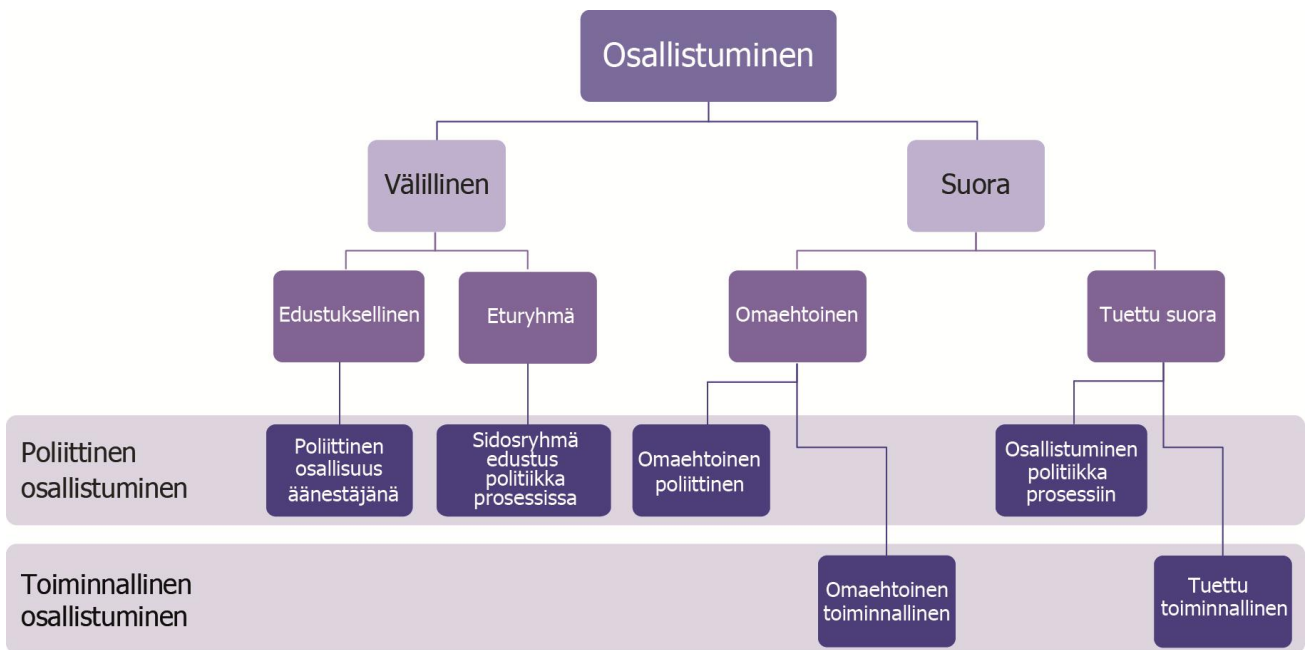
Arviointi voi olla laajuudeltaan esimerkiksi politiikka-arviointia, ohjelma- ja strategia-arviointia tai yksittäisen hankkeen tai projektin arviointia. Arviointi voi kohdistua esimerkiksi toiminnan tavoitteisiin, tuotoksiin, tuloksiin ja vaikutuksiin tai itse toimintaprosessiin. Arvioinnit jaetaan usein tavoite-, tulos-/vaikutus- ja prosessiarviointeihin. Arviointi voidaan ajoittaa toimintaa edeltäväksi (suunnitelmien etukäteisarviointi), toiminnan aikaiseksi (väliarviointi) tai toiminnan jälkeiseksi (loppuarviointi). Viime vuosina arviointitutkimuksen piirissä on kuitenkin päädytty siihen, että ollakseen tehokasta ja kyetäkseen aidosti kehittämään toimintaa on arviointien oltava jatkuvaluonteisia (on-going evaluation) (Roininen 2010). Arvioinnit voidaan jakaa käyttötarkoituksensa mukaan tilivelvollisuusarviointeihin, tiedontuotantoarviointeihin ja kehittämisarviointeihin (Chelmsky & Shadish, 1997, 11–18). Kehittämisarvioinnit edellyttävät sitä, että arviointi käynnistetään jo ohjelman, strategian tai projektin suunnitteluvaiheessa ja että arviointi jatkuu läpi toiminnan.

Koska kansalaisten arviointiosallisuus edellyttää kansalaisten osallistamista arvioimaan ilmastotyön suunnittelua, valmistelua ja niistä tehtäviä päätöksiä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ei edellä kuvattu (kuvio 3) perinteinen palautearviointiosallisuus aina riitä. Kuviossa 3 kansalaisten arviointiosallisuus esitetään jälkeempään tapahtuvaksi palautearviointiosallisuudeksi – jatkuvan arviointiosallisuuden sijasta. Jatkuva arviointiosallisuus tarkoittaa sitä, että kansalaisilla on mahdollisuus arvioida prosessin etenemisen eri vaiheita alusta alkaen (katso liitteen 1 kuvio 2).

Kansalaisilla tulisi olla 1) mahdollisuus arvioida jo suunnittelun ja valmistelun tuottamia asiakirjoja, 2) mahdollisuus antaa palautetta tehdyistä päätöksistä, 3) mahdollisuus osallistua toiminnanaikaiseen prosessin arviointiin eli väliarviointiin, 4) mahdollisuus antaa palaute prosessin päätyttyä eli osallistua loppuarviointiin sekä 5) mahdollisuus osallistua jatkuvasti käynnissä olevaan kansalaiskeskustelun agendasta (liitteen 1 kuvio 2).

4.1.2 Kansalaisosallistumisen muodot

Tässä luvussa tarkastellaan osallistumisen muotoja, jotka on esitelty kuviossa 4. Osallistumisella tarkoitetaan tässä yhteydessä tapoja, joilla kansalaiset voivat olla mukana ilmastonmuutoksen kaltaisen yhteiskunnallisen ongelman ratkaisuyrityksissä. Karkeasti jaotellen nämä tavat voidaan jakaa poliittiseen ja toiminnalliseen osallistumiseen.



Kuvio 4 Osallistumisen muodot

Kansalaisosallistuminen mielletään usein poliittiseksi osallistumiseksi. Tämä tarkoittaa yhteiskunnalliseen elämään tai erityisesti julkiseen päätöksentekoon osallistumista esimerkiksi äänestämällä, kuulumalla puolueeseen tai muuhun eturyhmään. Tällöin varsinainen vaikuttaminen (tai osallistuminen) tapahtuu välillisesti edustuksellisen demokratian kautta tai jonkin ryhmittymän edustaessa osallistujan omia intressejä politiikkaprosessissa. Tällaisia ryhmittymiä ovat esimerkiksi erilaiset sidos- ja eturyhmät, joiden katsotaan ajavan rajatun ryhmän tai toimialan etuja. Sidosryhmäosallistuminen voi olla esimerkiksi suunnittelu- ratkaisujen kommentointia, kuulemistilaisuuksia tai osallistumista valmistelu- komiteoihin ja -työryhmiin.

Poliittinen osallistuminen voi olla myös suoraa osallistumista, jolloin henkilöt itse osallistuvat politiikkaprosessiin joko yksityishenkilöinä tai ryhmän jäseninä. Omaehtoinen osallistuminen puolestaan on riippumatonta julkisen vallan aktivoivista toimista. Tällöin kansalaiset ja ryhmät vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon esimerkiksi nostamalla uusia teemoja julkiseen keskusteluun ja osallistumalla keskusteluun julkisilla foorumeilla kuten lehtien yleisöosastoilla, nettipalstoilla, tempauksissa ja tilaisuuksissa sekä suorilla yhteydenotoilla poliittisiin päättäjiin. Julkinen valta voi tukea ja hallinnoida osallistumista eri tavoin esimerkiksi tarjoamalla jo koulutuksen kautta hyvät kansalaistoiminnan edellytykset ja tukemalla osallistumista tiedottamalla politiikkaprosessien kulusta. Lisäksi on erilaisia kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen tapoja, kuten kuulemiset, keskustelutilaisuudet, kyselyt ja työpajat. Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden omaa toimintaa voidaan edesauttaa myös taloudellinen tuen avulla esimerkiksi jakamalla toiminta-avustuksia organisaation perustoimintaan tai rahoittamalla joitain tiettyjä toimintoja, kuten yksittäisiä hankkeita.

Kuviossa 4 suora osallistuminen on jaettu omaehtoiseen osallistumiseen ja tuettuun suoraan osallistumiseen. Omaehtoista osallistumista luonnehtii

vapaaehtoisuus; se käynnistyy yksilön tai yhteisön sisäisestä tarpeesta toimia ja osallistua (Koskiahho 2002, 37). Kansalaisjärjestöjen perustoiminta nähdään tässä omaehtoisena toimintana vaikka se saisikin taloudellista tukea toiminnalleen. Tuettu suora osallistuminen tarkoittaa tässä institutionaalista suoraan osallistumista, jossa aloitteentekijänä osallistumisprosessissa on julkinen valta (Paldanius 1992). Julkinen valta paitsi tukee ja mahdollisesti organisoii osallistumistapahtuman, myös hallinnoi sitä.

Edellä kuvatut osallistumisen tavat johtavat kaikki poliittiseen osallistumiseen, siis poliittiseen päätöksentekoprosessiin vaikuttavaan toimintaan. Toiminnallinen osallistuminen puolestaan tarkoittaa sitä, että omien henkilökohtaisten elämäntapa- ja käyttäytymisen avulla vaikutetaan tarkastelun kohteena olevaan yhteiskunnalliseen ongelmaan. Tämä henkilökohtainen toiminta voidaan nähdä myös poliittisena toimintana, joka tukee ja vahvistaa tai haastaa ja heikentää vallalla olevia tapoja toimia. Erityisesti tasa-arvon ja ympäristökäyttäytymisen yhteydessä on korostettu sitä, että "henkilökohtainen on poliittista". Tämän raportin jaottelussa "henkilökohtainen" on kuitenkin erotettu toiminnalliseksi osallistumiseksi, joka voi olla suoraa ja omaehtoista kuten ympäristöyönteisten ihmisten kohtuullista ja kestävästä kulutuksesta tavoitteleva elämäntapa. Toisaalta osallistuminen voi olla myös tuettua toiminnallista osallistumista. Se tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kansalaisia rohkaistaan ja ohjataan osallistumaan "ilmasto-talkoisiin" eli tekemään ilmastonmuutosta hillitsemiä elämäntapamuutoksia.

4.2 Suunnitteluteoriat sekä niiden suhde demokratiakäsityksiin, kuntamalleihin ja ilmastonmuutoksen hillintään

Ilmastonmuutosproblematiikkaa, ja kansalaisten osallistumista siitä käytävään keskusteluun voidaan käsitellä suunnitteluteorioiden kautta. Suunnitteluteorioiden keskeiset kehitysvaiheet – komprehensiivis-rationalistinen teoria, inkrementalistinen teoria ja kommunikatiivisen suunnittelun teoria – voidaan suhteuttaa toisiinsa sen perusteella, mitä demokratiakäsitystä ja kuntamallien muotoja ne edustavat (taulu 2).

Suunnitteluteoria	Demokratiakäsitys	Kuntamalli
Komprehensiivis-rationaalinen	Asiantuntijoiden määrittämä yleinen etu	Viranomaiskunta
Inkrementalistinen	Aggregatiivinen	Palvelukunta
Kommunikatiivinen	Deliberatiivinen	Kansalaiskunta

Taulu 2 Suunnitteluteorioiden suhde demokratiakäsityksiin ja kuntamalleihin

Samalla kun suunnitteluteoriat ovat kehittyneet suunnittelututkimuksen vaikutuksesta kohti kommunikatiivista teoriaa, on asiantuntijoiden määrittämään yleiseen etuun perustuvasta demokratiamallista siirrytty aggregatiiviseen ja edelleen deliberatiiviseen. Uudet suunnitteluteoriat eivät ole kuitenkaan täysin korvanneet edeltäjiään, vaan kyse on ollut teorioiden moninaistumisesta.

Komprehensiivis-rationalistinen suunnitteluteoria nojaa asiantuntijuuteen ja teknis-tieteelliseen metodiin sekä näiden kautta määrittyvään **yleiseen etuun** suunnittelun demokraattisuuden mittarina. Ilmastonmuutosproblematiikassa komprehensiivis-rationalistinen teoria on vaikuttanut siten, että ilmastonmuutoksen hillitsemisen yleinen etu on määrittynyt pitkälti hiilidioksiditaseita tieteellisesti laskevien spesialistien määrittämänä.

Inkrementalistinen suunnitteluteoria (Lindblom 1959) kuvaa vahvojen intressiryhmien välistä neuvottelusuunnittelua. Sen demokraattisuus on **aggregatiivista**: oletuksena on, että kaikki ajavat ensi sijassa omaa etuaan. Demokratia on kilpailua ja vallan jakamista. Inkrementalistinen teoria on samalla kritiikkiä komprehensiivis-rationalistisen teorian vaatimukseen täydellisen tiedon tavoittelusta rationaalisen päätöksenteon tukena. Inkrementalismi sen sijaan merkitsee rajoitettua rationaalisuutta: pienin askelin etenevää suunnittelua, joka suurelta osin nojautuu aiempaan kokemustietoon. Se ei ota huomioon, että joskus on otettava suuriakin askeleita. Se on myös realistisempi suhteessa suunnittelijan tiedonkäsittelykapasiteettiin (Mäntysalo ja Roininen 2009, 60). Ilmastonmuutosproblematiikan kannalta inkrementalistista lähestymistapaa voidaan kritisoida varsin hitaaksi tavaksi edetä, samalla kun ilmastonmuutosproblematiikan on todettu vaativan poikkeuksellisen nopeita toimia.

Deliberatiivisen demokratiamallin mukaan demokratiassa ovat oleellisia ne prosessit, joiden kautta erilaisia näkökulmia voidaan tuoda esille ja joiden kautta yhteinen tahto voi syntyä (Setälä 2003; Amin 2006). Lähtökohtana on yhtäältä poliittisten prosessien oikeudenmukaisuus ja toisaalta kommunikaation rationaalisuus, joiden pohjalta konsensusta rakennetaan. Tätä vastaa habermasilainen **kommunikatiivisen suunnittelun teoria**, jossa rationaalisen kommunikaation lähtökohtana on oletus universaalista kommunikaation pätevyyskriteeristöä sekä ajatus ideaalista puhetilanteesta, jossa ei käytetä valtaa. Esimerkiksi Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL:n) tavoitteet suunnittelun vuorovaikutteisuudesta edustavat tällaista habermasilaista konsensusajattelua. (Mäntysalo ja Roininen 2009, 60.)

Ilmastonmuutosta hillitään ja torjutaan pitkälti paikallisesti, ja kunnat ovat tässä merkittäviä toimijoita. Roivainen (2002) on määrittänyt kolme eri kuntien toiminnan mallia, jotka sopivat yhteen edellä kuvattujen suunnitteluteorioiden ja demokratiakäsitysten kanssa. **Viranomaiskunnan** poliittis-hallinnolliset prosessit nojautuvat komprehensiiviseen rationaliteettiin ja yleiseen etuun. Selkänojana ovat hallinnon asiantuntijuus ja normiperustaisuus – faktat ja normit. **Palvelukunta** nojaa New Public Management -ajatteluun ja siitä johdettuihin yhtiöittämisen, tulosjohtamisen, tilaaja-tuottajamallin sekä kumppanuustoiminnan (PPP) konsepteihin – heijastaen inkrementalistista (projektilähtöistä) suunnitteluajattelua ja aggregatiivista demokratiakäsitystä. **Kansalaiskunta** puolestaan edistää kansalaisten osallistuvuutta ja nk. julkisen sfäärin muodostumista suunnittelussa ja päätöksenteossa – kommunikatiivisen suunnittelun ja deliberatiivisen demokratian teorioiden hengessä.

4.3 Ympäristökansalaisuuden ja paikallisen ilmastodemokratian käsitteet

Paikallisen kansalaisosallistumisen ja ilmastonmuutoksen yhteys nostaa esiin laajemman kysymyksen ilmastosta ja ympäristön suhteesta kansalaisuuteen ja demokratiaan. Ilmastodemokratian ja ilmastokansalaisuuden ajatuksia voi lähestyä ympäristökansalaisuuden (environmental citizenship) käsitteen kautta. Ympäristökansalaisuus sisältää ajatuksen siitä, että itsekeskeinen toiminta ei turvaa julkishyödykkeiden, kuten luonnonympäristön tai ilmastosta suojelua tai kestävyttä. Jokaisella yksittäisellä teolla on laajempi, yhteisöllinen ja julkinen ulottuvuutensa. Tämän ulottuvuuden tiedostamisesta seuraa ympäristökansalaisen sitoutuminen yleisen edun – ja tässä tapauksessa yhteisen ilmastosta – vaalimiseen. Ympäristökansalaisuuden määritelmä korostaa yksilön vastuuta ja velvollisuuksia laajempaa yhteisöä kohtaan. Ympäristökansalaisuuden käsite suhtautuu kriittisesti markkina-perustaiseen ohjaukseen, joka ottaa lähtökohdaksi lähinnä omaa taloudellista etua tavoittelevan kuluttajan. Ilmastokansalaisuuden käsite vetoaa ”parempaan puoleemme”, yhteisöllisesti ja laaja-alaisesti ajattelevaan kansalaiseen, joka kokee velvollisuudekseen osallistua yhteisen ilmastosta suojeluun. (Dobson 2003.)

Ympäristökansalaisuutta voidaan pitää kansalaisuuden laajentumana perinteisten poliittisten oikeuksien, kansalaisoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien jälkeen (van Steenberg 1994). Ympäristökansalaisuuden ideaa tukee Suomen perustuslain 20 §, jonka mukaan 1) vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille; ja 2) julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi perustuslaki takaa kansalaisille yleisen oikeuden vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehitykseen (2 §). Mukana ovat siis sekä oikeuksien että vastuun näkökulmat. Yhteisen vastuun periaate korostaa, ettei ympäristöstä huolehtimista voi jättää vapaamatkustajana muiden hoidettavaksi.

Ympäristökansalaisuus ja ilmastodemokratia ulottuvat globaalilta paikalliselle tasolle. Intialainen ympäristö- ja globalisaatioaktivisti Vandana Shiva on käyttänyt maapallon demokratian (earth democracy) käsitettä kuvaamaan maapalloa kaikkien olioiden muodostamana yhteisönä tai ”perheenä”, jota kohtaan ihmisillä on vastuita ja velvollisuuksia. Myös Shivan määritelmässä korostuu ajatus ympäristöstä ja koko planeetasta ”yhteismaana” (commons), sekä tästä seuraava kriittinen suhtautuminen markkinatalouden ja erityisesti suuryritysten valta-asemaan ympäristön ja luonnonvarojen hallinnassa. Maapallon demokratian käsitteeseen kuuluvat vahvasti myös oikeudenmukaisuuden, solidaarisuuden, tasa-arvon sekä resurssien tasapuolisen käytön ideat. (Shiva 2005, ks. myös Ulvila & Pasanen 2010.)

Vaikka globaalin hallinnan instituutiot ja kansainvälinen ilmastopolitiikka ovat keskeisessä asemassa ilmastodemokratian kehittämisessä, voidaan paikallisen osallistumisen tueksi perustellusti esittää, että kansainvälinen ilmastopolitiikka ei voi toteutua ilman kansallisen ja paikallisen tason toimia ja paikallista demokratiaa. Paikallisen ilmastodemokratian rooli korostuu maailmassa, jossa kansallisvaltioihin perustuva demokratiakäsitys uhkaa rapautua muun muassa globalisaatiokehityksen ja rajat ylittävien ympäristöongelmien johdosta. Tästä syystä myös kaupunkien ja paikallishallinnon rooli sekä kansallisessa että kansainvälisessä ilmastopolitiikassa korostuu. (Bulkeley & Betsill 2003.)

Lisäksi kansalaisten osallistumisen ja kaupunkien ympäristöpoliittisten tavoitteiden välillä näyttäisi olevan merkittävä yhteys. Portneyn ja Berryn (2010) tutkimuksessa kunnianhimoisia kestävä kehityksen tavoitteita ajavat amerikkalaiset kaupungit osoittautuivat myös kaupungeiksi, joissa kansalaisten osallistuminen on aktiivisempaa. Erityisesti kaupunkilaisten valmius osallistua vetoomuksiin ja mielenosoituksiin sekä paikallisten järjestöjen ja asukasyhdistysten toimintaan korreloi kaupunkien kestävä kehityksen tavoitteenasettelun kanssa positiivisesti. Johtopäätöksenä Portney ja Berry kiteyttävät, että kestävä kaupungit ovat osallistuvia kaupunkeja.

Paikallisen ilmastodemokratian kehittäminen voidaan määritellä sellaisiksi toimiksi, jotka lisäävät paikallista vastuunottoa globaalin ilmastomuutoksen ratkaisemisesta ja parantavat kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua ilmastomuutoksen hillintään niin osana poliittista päätöksentekoprosessia kuin oman toimintansa kautta. Paikallinen ilmastodemokratia tukee ympäristökansalaisuuden toteutumista ja vahvistaa paikallisen ja globaalin vastuun yhteyttä. Ilmastodemokratian käsite pitää siis sisällään sekä kuntalaisten oikeuksia olla mukana päättämässä tavoista, joilla kunta tekee ilmastotyötä, mutta myös velvollisuuksia kunnioittaa toisten oikeuksia elää yhteiskunnassa ja edelleen laajemmassa globaalissa yhteisössä, joka huolehtii ympäristövastuistaan. Paikallista ilmastodemokratiaa edistää siten yhteinen tahtotila, jossa kunnan päättäjät, viranhaltijat, kansalaiset ja muut sidosryhmät ovat valmiita yhteistoiminnallisesti etsimään ja luomaan tapoja hillitä ilmastomuutosta. Ilmastodemokratian pohjan luo kunnan oma, vastuullinen toiminta ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja ilmastomuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseksi.

4.4 Kansainvälinen katsaus ilmastomuutokseen ja osallistumiseen

Tässä luvussa esitellään kansainvälisen tutkimuksen näkökulmia osallistumiseen ja ilmastomuutokseen. Luku perustuu lähinnä kirjallisuuskatsaukseen, jonka aineisto koottiin kesällä 2009⁴. Katsauksessa tutkittiin, minkä tyyppisiä artikkeleita alue- ja paikallistason kansalaisosallistumisesta ja ilmastomuutoksesta on julkaistu kansainvälisissä tieteellisissä lehdissä (lähinnä) 2000-luvulla⁵. Toiseksi luvussa pohditaan sitä, minkälaista osallistumista tutkituissa artikkeleissa kannatetaan ja

⁴Katsauksen artikkelit on lueteltu lähdeluettelossa kohdassa kirjallisuuskatsaus. Katsauksen aineistoksi valikoitui 27 artikkelia 15 eri tieteellisestä aikakauslehdessä, joista suurimman osan voi katsoa ympäristöalan lehdiksi. Aineisto jaettiin kolmeen pääluokkaan: metodologiaan ja teoriaan painottuvat artikkelit (13 kpl), tutkimushankkeen tai -hankkeiden kuvaamiseen painottuvat artikkelit (10 kpl) sekä review-artikkelit (3 kpl). Haku tehtiin tieteellisten artikkelien viitetietokannoista. Työssä ei määritelty etukäteen sitä, minkälaiseen prosessiin tai esimerkiksi päätöksenteon vaiheeseen osallistuminen tulisi liittyä tai minkälaista osallistumisen tulisi olla luonteeltaan. Artikkelikatsauksessa huomattiin, että useat ilmastomuutosta ja osallistumista alue- tai paikallistasolla käsittelevät artikkelit liittyivät tulevaisuuskuviin luomiseen tai ilmastomuutoksen vaikutusarviointiin tietyllä alueella ja usein jollakin tietyllä yhteiskunnan sektorilla (kuten energia tai maatalous). Artikkeleissa ei useinkaan määritellä, käsittelevätkö ne ilmastomuutoksen hillintää vai sopeutumista.

⁵Kiinnostavaa on se, että vaikka aineistohaku kohdistettiin kansalaisosallistumista käsitteleviin artikkeleihin, harva artikkeli käsiteli ainoastaan kansalaisten osallistumista. Joissain artikkelien kuvaamissa hankkeissa kansalaiset olivat pääosallistujaryhmä, mutta useimmiten vain yksi osallistujaryhmä muiden joukossa. Tärkeimmiksi osallistujaryhmiksi nostetaan tutkijat, päättäjät ja sektorikohtaiset vaikutusvaltaiset sidosryhmät. Artikkeleissa jaettiin osallistujatn yhtäältä asiantuntijoihin eli tutkijoihin ja toisaalta maallikoihin. Maallikoiden ryhmästä erottuvat selvästi päättäjien ryhmä sekä muut, joihin kansalaisetkin kuuluvat. Osallistumisen lisäämisellä tarkoitetaan useimmissa artikkeleissa maallikoiden osallistumisen lisäämistä ja paikallisen maallikkotiedon keräämistä.

mikä merkitys deliberaatiolle annetaan. Lopuksi esitetään kaksi osallistumismenetelmäesimerkkiä.⁶

Miksi osallistujajoukkoa tulisi laajentaa ilmastonmuutoskysymyksissä ja mitä osallistajat tuovat?

Ympäristökysymysten yhteydessä on pitkään pohdittu sitä, pitäisikö kansalaisten osallistua suunnitteluun ja päätöksentekoon ja miten ja missä laajuudessa osallistuminen pitäisi toteuttaa (vertaa luku 4.2 ja suunnittelun teorit; kommunikatiivisen suunnitteluparadigman tulosta Suomeen ks. Puustinen 2006). Osallistuvaa suunnittelua on alettu kehittää 1990-luvun alusta lähtien. Nyt vuorovaikutteisuuden ja osallistumisen vaade on enemmänkin sääntö kuin poikkeus. Ympäristöpolitiikan kehittyminen hallinnon ulkopuolisten ryhmien osallistumista suosivaan suuntaan on osa yhteiskunnan valtasuhteiden muutosta kohti hallintaa: päätöksentekovalta, resurssit ja legitimitetti eivät keskity vain hallinnon sisään. Edellinen kehitys liittyy myös ympäristöongelmien muuttumiseen riskeiksi, joita pitää ennakoida ja joihin liittyy uudenlaisia tasapuolisuus- ja valtakysymyksiä. (Bulkeley & Mol 2003.) Few, Brown ja Tompkins (2007) tunnistavat ympäristöongelmiin liittyvässä päätöksenteossa muutoksen asiantuntijajohtoista, teknis-rationaalista päätöksenteosta laajaan osallistumiseen ja deliberaatioon. Ilmastonmuutos on tyypillinen esimerkki monimutkaisesta ympäristöongelmasta, joka vaatii monitieteistä lähestymistapaa ja johon liittyy erilaisia riskejä ja normatiivisia arvovalintoja. Tällaisia ongelmia koskeva päätöksenteko tarvitsee tieteellisen tiedon lisäksi kokemuksellista tietoa ja maallikotietoa, ja normatiivisten ratkaisujen tekeminen edellyttää eri ryhmien osallistumista ja julkista keskustelua. (Corburn 2009; Stern 2005; van Asselt & Rijkens-Klomp 2002; Kloprogge & van der Sluijs 2006; Kasemir ym. 2000; Tompkins, Few & Brown 2008; Few, Brown & Tompkins 2007; Larsen & Gunnarsson-Östling; Bulkeley & Mol 2003; Berkhout ym. 2002.)

Kun tarkastellaan syitä, joiden ansiosta kansalaisosallistuminen tuo lisäarvoa ilmastonmuutoksen vaikutusten arviointiin, päätöksentekoon ja suunnitteluun, on kesällä 2009 tutkittujen artikkelien näkemyksen mahdollista koota neljään seuraavaan luokkaan:

1. Osallistujilla on sellaista kokemuksellista tietoa tietystä alueesta tai yhteiskunnan sektorista, jota ilmastonmuutosasiantuntijoilla ei välttämättä ole.
2. Mahdollisuus osallistua tiedontuottamiseen ja päätöksentekoon lisää muun muassa luottamusta päätöksentekoon sekä osallistujien sitoutumista päätöksiin ja antaa niille legitimitettä. Tämä helpottaa päätösten toimeenpanoa; samoin osallistuminen varmistaa sen, että lopputulos ottaa huomioon kuntalaisten huolenaiheet.
3. Osallistuminen ongelmanmäärittelyyn ja käsittelyyn edistää demokraattista päätöksentekoa ja siten oikeudenmukaisuutta.

⁶Katsauksen aineistona olevat artikkelit kuvaavat pääosin tutkimushankkeita. Artikkeleista ei siis saa käsitystä siitä, miten kansalaisosallistumista on hyödynnetty ilmastonmuutokseen liittyvien julkisten suunnitelmien ja päätösten teon yhteydessä. Aineiston rajaaminen tieteellisiin artikkeleihin luonnollisesti suuntaavat sitä, minkälaista materiaalia saadaan. Yleensä tutkimushankkeiden tavoite on kuitenkin kehittää osallistumista myös päätöksentekotilanteissa ja monissa osallistumisprojekteissa tuotettu materiaali on sellaista, jota voisi käyttää päätöksenteon valmistelumateriaalina (esimerkiksi kansalaisten luomat tulevaisuusskenaariot). Osallistumishankkeiden tavoite voi olla myös kansalaisten ajattelun laajentaminen, oppiminen tai muu poliittisen toimintakyvyn kasvattaminen.

4. Osallistuminen ongelmien ja toimintavaihtoehtojen määrittelyyn edistää tiedonvälitystä ja molemminpuolista oppimista. Oppiminen saa osallistujat huomaamaan ilmastonmuutoksen ja sen vaikutukset uudella tavalla sekä edistää käyttäytymismuutosta.

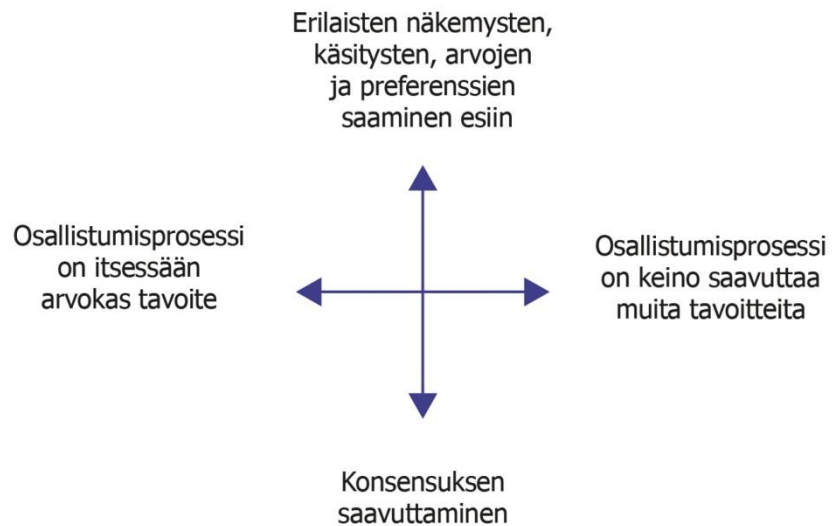
Tutkitut artikkelit korostavat erityisesti kahta ensimmäistä osallistumisen syytä. Demokratia ei ole ensisijainen syy lisätä osallistumista, vaan pikemminkin osallistumisen sivueta. Yksi syy tähän lienee artikkeleissa esiteltyjen osallistumishankkeiden luonne: demokratia korostuu erityisesti, kun kyse on päätöksentekoon vaikuttamisesta. Tutkitut artikkelit eivät kuitenkaan käsittele päätöksentekovaihetta vaan tiedon keräämistä ja analysoimista. Huomattavan suuressa osassa artikkeleita kansalaisten osallistumishanke oli sellainen, jossa kansalaiset tunnustivat ilmastonmuutoksen alueelleen asettamia uhkia ja mahdollisia toimintamalleja, joilla uuhkiin voitaisiin vastata, ja arvottivat niiden tärkeyttä. Hankkeissa luotiin vaihtoehtoisia tulevaisuusskenaarioita, erityisesti niin sanottuja laadullisia eli normatiivisia skenaarioita, joissa esitetään haluttuja ja ei-haluttuja tulevaisuuskuvia (vastakohtana luonnontieteellisille tulevaisuuskuville, joissa keskitytään todennäköisyyksiin).

Edellä kuvatun politiikkasyklin termein voi siis sanoa, että osallistuminen esityslistan määrittelyyn korostuu. Osallisuus on luoteeltaan tieto-osallisuutta, koska tiedon kerääminen osallistujilta on tärkeintä. Toiseksi osallistuminen liittyy toimintapolitiikan muotoiluun, koska osallistumishankkeissa osallistujien pyydettiin valitsemaan eri toimintavaihtoehtojen välillä. Tutkittuja artikkeleita yhdistää se, miten maallikoiden osallistumisen tarvetta perustellaan: ilmastonmuutoksen kaltaiseen monimutkaiseen ongelmaan liittyvät ratkaisut ovat pohjimmiltaan poliittisia eikä yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua ole löydettävissä. Kansalaisten osallistuminen voi tuoda tällaiselle poliittiselle ratkaisulle uskottavuutta ja edesauttaa toimeenpanoa. (Jann & Wengrich 2007; Korhonen & Tiala 2002.)

Deliberatiivinen keskustelu ja vuorovaikutus tärkeinä osallistumisen muotoina

Deliberatiivista demokratiaa voi pitää sellaisena demokrateorian, joka korostaa päätöksentekoprosessin laatua sekä erityisesti sitä, miten menettelytavat saavat osallistujat sitoutumaan tietynlaiseen julkiseen keskusteluun ja harkintaan (Setälä 2003, 14; Meadowcroft 2004, 185). Lisäksi deliberatiiviseen demokratiaan liitetään usein konsensushakuisuus, kuten luvussa 4.2 esitetään. Kuitenkin käsitettä deliberaatio käytetään myös löysemässä merkityksessä. Kuten edellä todetaan, useimmat läpi käytyt artikkelit perustelivat osallistumisen tärkeyttä enimmäkseen sen tuoman sisällöllisen lisäarvon kautta, eivät niinkään siksi että osallistuminen lisää demokraattisuutta eli prosessin demokraattisuuden kautta. Se taas on etusijalla klassisessa deliberatiivisen demokratian teoriassa. Kuviossa 5 on jaettu vuorovaikutteiset osallistumismenetelmät prosessia tai lopputulosta korostaviin sekä toisaalta konsensusta tai eri näkemyksiä kartoittaviin. Tutkittuaan kahdeksaa vuorovaikutteista osallistumismenetelmää van Asselt ja Rijkens-Klomp (2002) totesivat vain yhden niistä korostavan enemmän prosessin arvoa kuin lopputulosta⁷.

⁷Tutkitut menetelmät olivat fokusryhmä, skenaarioanalyysi, tutkija-maallikko -työpaja, politiikkaharjoitus, vuorovaikutteinen mallintaminen, kansalaisjury, konsensuskonferenssi sekä vuorovaikutteinen suunnittelu, joista viimeisin korostaa osallistumisprosessin arvoa enemmän kuin lopputulosta (van Asselt & Rijkens-Klomp 2002).



Kuvio 5 Osallistumisen tavoite ja päämäärä (soveltaen van Asselt Asselt & Rijkens-Klomp 2002, 169)

Myös deliberaation suhteesta konsensukseen ja osallistumisen konsensus-hakuisuudesta yleensä on erilaisia näkemyksiä. Usein konsensushakuisuus liitetään deliberatiiviseen demokratiaan. Esimerkiksi konsensuskonferenssissa, joka on eniten käytettyjen deliberatiivisten menetelmien joukossa, pyritään yhteisymmärrykseen ja yhteisiin politiikkasuosituksiin. Kuitenkin on myös deliberatiivisen demokratian menetelmiä, joissa konsensus ei ole olennaista (Herne & Setälä 2005, 175–188). Bäcklund ja Mäntysalo (2009) pitävät konsensushakuisuutta deliberatiivisen demokratian ongelmana, ja esittävät tilalle *agonistista* demokratiamallia, jossa tavoite on eri näkemysten kartoittaminen mutta ei niiden sulauttaminen yhteen. Toisaalta kahdeksaa vuorovaikutteista osallistumismenetelmää tutkineet van Asselt ja Rijkens-Klomp (2002) nimittävät juuri eri näkemysten kartoittamista deliberaatioksi ja asettavat sen konsensuksen vastakohtaksi (ks. kuvio 5). Käsitteellä deliberaatio ei aina siis kateta välttämättä kaikkia Habermasin klassisen kommunikaatiotilanteen ideaaleja, vaan deliberaatio voi saada useita merkityksiä yhteydestä riippuen.

Termiä deliberaatio käytetään usein kuvaamaan julkista ja tasapuolista vuorovaikutusta, keskustelua ja harkintaa. Lähestymistapa tietoon on konstruktivistinen: tieto ja preferenssit muodostuvat vuorovaikutuksessa. Siksi vuorovaikutus on tärkeää osallistumisessa, jos halutaan että osallistuva päätöstenteko lisää osallistujien keskinäistä ymmärrystä ja tuottaa jotain uutta sen sijaan, että vain kokoaisi eri osapuolten ennalta tiedetyt intressit yhteen, minkä voi Kloprogen ja van der Sluijsn mukaan tehdä ulkopuolelta käsin ilman vuorovaikutustakin. (Kloprogge & van der Sluijs 2006; Setälä 2003; 131; Delli Carpini, Cook & Jacobs 2004; Van de Kerkhof 2006.)

Deliberaatio on mahdollista jakaa eri muotoihin, eivätkä kaikki ne kaikki liity kansalaisosallistumiseen: esimerkiksi Stern (2005) jakaa deliberaation tieteen sisäiseen ja yhteiskunnalliseen, Klinke ja Renn (2002) puolestaan kolmeen erilaiseen deliberaatiotilanteeseen. Diskurssityypit sopivat erilaisten kysymysten ratkaisemiseen ja kysymystyyppistä riippuu, kenen on hyvä osallistua keskusteluun. Laajinta osallistumista (osallistumisdiskurssi) vaativat sellaiset kysymykset, joissa vallitsevin piirre on monitulkintaisuus ja ristiriitaisuus, koska sellaiset kysymykset

edellyttävät arvojen ja preferenssien asettamista tärkeysjärjestykseen. Arvovalinnat ovat yhteiskunnallisia ja poliittisia eivätkä niinkään tieteellisiä kysymyksiä. (Klinke & Renn 2002.)

Lähes kaikki kesällä 2009 tutkittujen artikkelien kuvaamat osallistumismetodit ovat vuorovaikutteisia osallistumisprosesseja, joissa pyritään eri näkemysten kartoittamiseen ja harkintaan eli deliberaatioon. Osallistuminen järjestetään usein ryhmätyöskentelyn muodossa. Yleisin artikkelien kuvaamien hankkeiden osallistumismenetelmä on fokusryhmä. Vuorovaikutteisia tekniikoita on suosittu erityisesti silloin, kun pyritään osallistujien ymmärryksen laajentamiseen ja oppimiseen. Näitä tavoitteita perustellaan juuri päätösten normatiivisella ja poliittisella luonteella, joka johtuu ilmastonmuutoksen epävarmasta luonteesta.

Vaikka osallistumista ja deliberaatiota pidetäänkin kirjallisuudessa pääasiassa positiivisena asiana ja osallistumisen lisäämistä kannatetaan, on osallistumista myös kritisoitu. Olennaista on se, että tunnustetaan, minkälaista osallistumista missäkin tilanteessa halutaan edistää ja miksi. Ryhmämenetelmät ja deliberaation järjestäminen voivat olla työläitä menetelmiä, mutta esimerkiksi kaavoituksen konflikteissa niillä on saatu hyviä tuloksia (ks. Nygren & Littunen 2008).

Muutamia menetelmäesimerkkejä

Ilmastonmuutoksen monimutkaisuus on ongelma, mihin pitäisi kiinnittää erityistä huomiota kun osallistumista suunnitellaan. Seuraavaksi esitellään muutamia osallistumismenetelmiä ja -hankkeita, joissa on kehitetty erityisesti ilmastonmuutokseen liittyvää osallistumista.

IA-fokusryhmä on useissa hankkeissa, erityisesti EU:n komission tukemassa ULYSSES⁸-hankkeessa sekä sveitsiläisessä CLEAR⁹-hankkeessa 90-luvun lopussa kehitetty ryhmämenetelmä. ULYSSES-hankkeen aikana järjestettiin yli 50 työpajaa EU:n eri alueilla, ja menetelmästä on julkaistu paljon artikkeleita ja oppaita (mm. Kasemir ym. 2003). IA on lyhenne sanoista integrated (environmental) assessment eli yhdennetty (ympäristön) arviointi, ja se merkitsee ympäristövaikutusten-arviointimenetelmää, jossa pyritään monitieteiseen vaikutustenarviointiin ja arviointitiedon päätöksentekorelevanttiuteen. IA-fokusryhmämenetelmä muistuttaa tavanomaista fokusryhmään, mutta se on kehitetty erityisesti ilmastonmuutoksen kaltaisten monimutkaisten ongelmien käsittelyä varten. Yhdennetyn arvioinnin fokusryhmätekniikalle on tyypillistä ryhmätyöskentelyn ja laadullisen aineiston tuottaminen ja yhdistäminen tietokonemallinnuksiin. (Mm. van Asselt & Rijkens-Klomp 2002; Toth 2001; Kasemir ym. 2000; Kloprogge & van der Sluijs 2006.) ULYSSES- ja CLEAR -hankkeissa fokusryhmätyöskentely koostui kolmesta vaiheesta:

1. Alustava keskustelu ilmastonmuutoksesta ja sen vaikutuksista sekä päätöksenteosta, jonka aikana osallistujat tekevät kuvakollaaseja, joissa kuvataan minkälaiseksi osallistujat odottavat tulevaisuuden muodostuvan;
2. Toinen vaihe, jossa osallistujat tutustuvat ilmastonmuutokseen ja sen vaikutuksiin liittyvään asiantuntijatietoon tietokonemallien ja simulaatioiden avulla;

⁸ ULYSSES= Urban LifestYles, SuSustainability, and Integrated Environmental Assessment

⁹ CLEAR=Climat and Environment in Alpine Regions

3. Synteesivaihe, jossa osallistujat kokoavat näkemyksensä ja suosituksensa kansalaisraportiksi. (Kasemir ym. 2000; Schlumpf ym. 2001.)

Kasemir ym. (2000) toteavat, että yleensä kansalaisten näkemyksiä kerätään suullisesti tai kirjallisesti, mutta yhdenmisen arvioinnin fokusryhmäteknikassa on päädytty visuaaliseen kuvakollaasiin. Heidän mukaansa kuvakollaasitekniikka voi auttaa ei-asiantuntijoita jäsentämään tietokonemallien tietoa, hahmottamaan skenaarioita ja ilmaisemaan käsityksiään sekä hahmottamaan epävarmuuksia, monitulkintaisuutta ja ristiriitaisuutta.

CO2-työpaja puolestaan on vähemmän tunnettu menetelmä, jossa pyritään kehittämään osallistumista asumiseen ja rakentamiseen liittyvien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä. CO2-työpaja on työkalu, jonka tarkoitus on katalysoida kansalaisten osallistumista rakentamiseen liittyvissä hankkeissa ja valtaistaa heitä, sekä toisaalta tuottaa asuinalueen suunnittelussa käyttökelpoista tietoa. Työpajakeskustelussa tavoite on, että osallistujat ("maallikot") voivat vapaasti ilmaista näkemyksiään ja keskustella ilman, että asiantuntijat dominoivat keskustelua. Työpaja on tarkoituksella suunniteltu vain yksittäiseksi kahden tapaamiskerran tapahtumaksi eikä pitkäjäksoiseksi osallistumisprosessiksi, koska sen tarkoitus on käynnistää keskustelua suunnittelun alkuvaiheessa ja herättää tietoisuutta ilmastonmuutoksesta ja siitä, miten se vaikuttaa rakentamiseen. Työpajan tarkoitus on tuottaa raakainformaatiota suunnittelua varten. Toisaalta sen tarkoitus on myös aktivoida ihmisiä ilmastonmuutoksen hillitsemisessä. Tunnetuista menetelmistä CO2-työpaja muistuttaa konsensuskonferenssia: myös CO2-työpajassa pyritään siihen, että osallistujat löytäisivät yhteisymmärryksen suunnittelun tavoitteista, ja työpajan tulokset kirjataan lopuksi ylös yhteiseksi julistukseksi. (van der Waals & Vermeulen 2002.)

Menetelmä koostuu kahdesta työpajatapaamisesta, joiden välissä asiantuntijat analysoivat työpajoissa kehitettyjä ideoita. Ensimmäisessä tapaamisessa osallistujille jaetaan tietoa ilmastonmuutoksesta ja rakentamisesta ja he pohtivat asumisen ympäristövaikutuksia. Työpajassa kehitetään yhteisiä visioita siitä, mitä suunnitteluhankkeella pitäisi saavuttaa. Toisessa tapaamisessa asiantuntijat antavat palautetta ensimmäisen kerran ideoista ja neuvovat niiden kehittämisessä. He myös esittelevät, mitä epävarmuuksia ja tietopuutoksia ensimmäisessä työpajassa löydettiin. Tämän jälkeen osallistujat hiovat ehdotuksiaan ja pohtivat niiden toteuttamista sekä sitä, kenelle se kuuluisi. Lopuksi järjestetään paneelikeskustelu ja äänestys eri toimenpiteistä ja tavoitteista. Lopuksi työpajojen tulokset kirjoitetaan julkistukseksi, joka toimitettiin päättäjille. Tarkoitus on, että julistusta käytettäisiin suunnittelussa materiaalina. (Mt.)

4.5 Ilmastokysymyksen ja kansalaisosallistumisen historia Tampereella

Ilmastonmuutokseen liittyvää paikallista kansalaisosallistumista voidaan tarkastella yhtenä vaiheena pidemmässä kansalaistoiminnan ja -osallistumisen historiassa, jonka vaiheita voi jäsentää edellä kuvatun politiikkaprosessin vaiheiden avulla. Kansalaistoiminnan ja virallisen ympäristöpolitiikan vaiheet vaikuttavat tässä historiassa toisiinsa. Kansalaistoiminnan ja kaupungin päätöksenteon suhde on ollut 1970-luvulta lähtien jännitteinen. Ympäristöliikkeen synnyttämät

vaatimukset ovat edenneet kaupungin hallinnossa vasta kun niiden esiin nostamat kysymykset ovat saaneet yleisempää yhteiskunnallista merkitystä. Näin on ollut myös ilmastonmuutoksen kohdalla: 1990-luvun alun kuntalaisten ilmastoaloite onnistui saamaan kasvihuonekaasujen vähentämisen kunnallisen ympäristö-ohjelman tavoitteeksi 1994, mutta ilmastokysymys ei vielä tuolloin saanut kaupungin hallinnossa vahvaa jalansijaa, koska itse ympäristöohjelma jäi päätöksenteon marginaaliin.

Ympäristöherätys 1970-luvulla

Ennen ympäristökysymyksen vakiintumista kansalaisjärjestöt vaativat ympäristöasioiden parempaa huomioimista paikallisessa politiikassa. 1970-luvulla ympäristöasiat olivat vasta muotoutumassa yhteiskunnallisiksi ongelmiksi. Ympäristökysymyksiin liittyvän kansalaisaktiivisuuden historia Tampereella sopii tutkimustuloksiin, joita suomalaisen ympäristöliikkeen kehityksestä on esitetty. Suomessa ympäristöliikkeen ensimmäinen aalto 1970-luvulla kasasi muutos-paineita, jotka kuitenkin suljettiin poliittisen järjestelmän ulkopuolelle. (esim. Rannikko 1994, Leino-Kaukiainen 1994, Konttinen 1996.)

Politiikkaprosessin kuvauksessa tämä vaihe liittyy politiikan asialistan muotoiluun (agenda setting) edeltävään vaiheeseen, jossa tietty yhteiskunnallinen ongelma nousee ensimmäistä kertaa julkiseen keskusteluun. Tästä vaiheesta on käytetty nimitystä ”ympäristöherätys”. Sillä viitataan 1960–70 -lukujen taitteessa tapahtuneeseen kansainvälisesti tunnistettuun murrokseen, jonka myötä ympäristön pilaantumiseen ja muutoksiin liittyvät ilmiöt nousivat ihmiskunnan tietoisuuteen (ks. esim. Haila 1997). Politiikkaprosessin kuvauksessa tätä vaihetta on nimitetty myös ongelmien esiinnousun (niin kutsuttu issue emergence) vaiheeksi (Birkland 2001).

Esimerkinä 1970-luvun ympäristöprotestin huomioimisesta — ja patoamisesta — Tampereella voidaan pitää paikallisen ympäristönsuojelutoimikunnan historiaa vuosina 1970–1975. Kaupunginjohtaja Paavola perusti toimikunnan Tampereen ympäristönsuojeluyhdistyksen sekä biologian ja maantiedon opettajien aloitteesta, mutta teollisuusjohtaja Sami Suomen rooli toimikunnan puheenjohtajana ei selvästikään tukenut aloitteentekijöiden tavoitteita. Aktiiviset ympäristönsuojelijat kokivat tullessa petetyiksi. Toimikunnasta eronneen biologian opettaja Matti Leinosen sanoin ympäristönsuojelutoimikunnasta oli tullut ympäristönsuojelun ”estämistoimikunta”. (Laine & Peltonen 2003, 397.)

Ympäristökysymyksen vakiintuminen 1980-luvulla

Ympäristökysymyksiin liittyvät muospaineet murtautuivat valtakunnallisesti näkyviin 1970–80 -lukujen taitteessa niin sanotun ympäristökeskustelun toisen aallon yhteydessä. Erityisen tärkeäksi taitekohdaksi muodostui Kojjärven tapaus 1979 ja sitä seurannut paikallisen ympäristöliikkeen aalto 1980-luvun puolella. Vuosikymmenen alkua voi yleisemminkin pitää merkittävänä ympäristökysymysten vakiintumisen kannalta. Elämäntapakysymysten ja pehmeiden arvojen merkitys lisääntyi ja ympäristöliikettä laajeni. (Konttinen 1996.)

Ympäristökysymyksen yhteiskunnallisen statuksen nousu näkyi Tampereen 1980-luvun alun ympäristökiistoissa. Paikalliset kiistat vauhdittivat myös paikallisen vihreän liikkeen syntyä. Vihreiden ensiesiintyminen Tampereella tapahtui kunnallisvaaleissa vuonna 1984 listalla ”Vihreä Vaihtoehtoinen Tampere”. Paikallisten vihreiden järjestäytymiseen vaikutti selvästi paikallinen ympäristöliikettä —

1980-luvun alun kiistat kokosivat paikallisia toimijoita ja kannatusta. Vihreä liike vakiinnutti asemansa Tampereen kunnallispolitiikassa vasta 1990-luvulla, niin sanotun Tampella-kiistan jälkeen, joka koski Tampereen keskustassa sijaitsevan teollisuusalueen uudelleenrakentamiseen liittyneitä maankäyttösuunnitelmia ja tähän kytkeytyneitä korruptioepäilyjä. (Laine & Peltonen 2003, 398–399.)

Ympäristöliikkeen vaatimukset ympäristönsuojelun instituutioiden perustamisesta toteutuivat Suomessa 1980-luvulla: valtakunnallisella tasolla ympäristöministeriön perustamisen myötä vuonna 1983 ja paikallisella tasolla kunnallisten ympäristönsuojelulautakuntien tultua lain nojalla pakollisiksi vuonna 1986. Ympäristökysymys istutettiin näin suomalaisen hyvinvointivaltion poliittis-hallinnolliseen järjestelmään. Tätä lainsäädännön muutosta voidaan valtakunnallisella tasolla pitää politiikka-prosessissa päätöksentekovaiheena (decision-making) ja ympäristöhallinnon perustamista toimeenpanovaiheena (implementation).

Kaiken kaikkiaan paikallisten ympäristökiistojen aalto, Vihreän liikkeen vahvistuminen politiikassa ja kansallisen tason ympäristöpolitiikan institutionalisoituminen merkitsivät ympäristökysymyksen aseman vakiintumista suomalaisessa ja paikallisessa politiikassa. Poliittikkaprosessin eteneminen valtakunnallisella tasolla ei kuitenkaan johtanut suoriin vaikutuksiin paikallis-hallinnossa. Tampereella ympäristönsuojelulautakunta perustettiin viimeisessä mahdollisessa kokouksessa ennen lain salliman määräajan umpeutumista. Ympäristönsuojelupäällikön virka määriteltiin "Aseveliakseli"-koalition toisen valtuutetun, Kokoomuksen mandaattiin, ja viran ensimmäiseksi haltijaksi nimettiin insinööri Harri Kallio. (Laine & Peltonen 2003.)

Tampereen ympäristöohjelmien ja -strategioiden historiallinen kehitys 1980-luvulta nykypäivään kertoo siitä, ettei poliittikkaprosessi ympäristö- tai ilmastokysymyksissä etene suoraviivaisesti, vaan siinä on epäjatkuvuuksia (Anttonen ym. 2008). Onkin selvää, ettei kerran päätöksenteon agendalle nostettu kysymys välttämättä vakiinnuta asemaansa niin, että päätöksenteosta siirryttäisiin järjestelmällisesti toimeenpanoon ja seurantaan. Kaisu Anttonen (2007) mukaan virallisen kunnallisen ympäristöpolitiikan puitteissa, lakisääteistenkin tehtävien toimeenpanossa, käydään määrittelykamppailuja eri näkökulmista ja intresseistä kaupungin hallinnon sisällä. Voidaan ajatella, että ympäristökysymykset jäivät vakiintumisestaan huolimatta paikallisen päätöksenteon "ulkokehälle", eivätkä ne näin ollen ole integroituneet kaupunkistrategioiden ytimeen.

Ilmastonmuutoksen polku kansalaisaloitteesta kunnan ilmastostrategiaan

Paikallinen ilmastopolitiikka otti Tampereella ensimmäiset askeleensa 1990-luvun alussa. Tuolloin ilmastonmuutos nousi paikalliseen keskusteluun paikallisten kansalaisjärjestöjen Tampere 21 -ilmastoaloitteen kautta. Aloitteessa nostettiin esille paikallisen toiminnan ja kunnan toimintojen merkitys kasvihuonekaasujen tuottajina. Aloitteen tekijöiden tavoitteena oli saada ilmastonmuutoksen hillintä ja kasvihuonekaasujen vähentäminen Tampereen kaupungin ympäristöpoliittiseksi tavoitteeksi. (Hakahuhta ym. 1994; Hakahuhta ym. 1995.) Hiilidioksidipäästöjen vähentäminen nousikin yhdeksi kaupungin ympäristöpolitiikan päätavoitteista kaupungin toisessa ympäristöohjelmassa vuonna 1994 (Anttonen ym. 2008, 20).

Edellä esitettyyn poliittikkaprosessin vaihemalliin viitaten 1990-luvun alkua voidaan pitää ajankohtana, jolloin ilmastokysymys nousi ensimmäistä kertaa paikallisen politiikan esityslistalle. Ilmastonmuutos jäi kuitenkin tuolloin selvästi sivuraiteille

kaupungin päätöksenteossa. Vielä 1990-luvulla ilmastonmuutosta ei nähty suurena globaalina haasteena, jollaiseksi se on 2000-luvulla kehittynyt. Ilmastonmuutos lokeroitiin ”ympäristöasiaksi”, ja sellaisena sen rooli paikallisessa politiikassa jäi yhä marginaaliseksi.

Ilmastonmuutoksen politiikkaprosessi ongelman varhaisesta muotoilusta poliittisen päätöksenteon ytimeen on kestänyt noin 15 vuotta. Se sai alkunsa Tampere 21 -kansalaisaloitteesta 1990-luvun alussa, minkä jälkeen ilmastonmuutoksen haltuunotto ja muotoutuminen eteni kaupungin ympäristöohjelmityön ja erilaisten strategiaprosessien kautta omaksi, kaupungin budjetissa vahvistetuksi seudulliseksi strategiakseen vuonna 2007.

Kansalaistoiminnasta asukkaiden osallistamiseen

Ilmastonmuutos oli esillä myös Tampereen paikallisagendatyössä (Local Agenda 21) -prosessissa ”globaali vastuu” -teeman alla. Ilmastoteema ei kuitenkaan noussut erityisen vahvasti esiin paikallisagendaprosessissa. Sen sijaan kansalaisten osallistuminen ja sen kehittäminen kaupungin ympäristöpäätöksenteossa oli vahvasti esillä Tampereella 1990-luvun lopulla. Paikallisagendaprosessi ja tätä edeltänyt Tampere-foorumin työskentely syntyivät tarpeesta jäsentää kansalaisosallistumisen roolia kaupungin ympäristöpäätöksenteossa.

Yleisemmin voidaan todeta, että 1990-luvulta lähtien sidosryhmien osallistamisen merkitys on saanut kasvavan sijan ympäristöpoliittisessa päätöksenteossa – tai oikeammin ilmaistuna: osallistumisesta ja osallistamisesta puhuminen tuli mahdolliseksi vasta 1990-luvulla, kun ympäristöpolitiikka alkoi saada virallisen aseman. Tämä merkitti vähittäistä siirtymää politiikan esityslistojen muotoiluun vaikuttavasta kansalaistoiminnasta hallinnon toimesta tapahtuvaan kansalaisten osallistamiseen. Tämä murros ilmeni Tampereella esimerkiksi keskeisen ympäristöjärjestön, Pirkanmaan luonnonsuojelupiirin roolin muuttumisena 1980-luvulta 1990-luvulle siirryttäessä. Vielä 1980-luvun puolella jokainen luonnonsuojelupiirin aloite syytti virallisia organisaatioita asioiden salailusta ja vaati ympäristöasioiden avoimempaa valmistelua, mutta 90-luvulle tultaessa luonnonsuojelupiiri haluttiin vähitellen mukaan mitä erilaisimpiin (kuntien, tiehallinnon, metsäkeskuksen ym.) työryhmiin, joissa luonto- ja ympäristöasioita käsiteltiin. (Laine & Peltonen 2003, 411.)

1990-luvun jälkipuoliskolla kokoontunut Tampere-foorumi korosti kansalaiskeskustelun ja -osallistumisen merkitystä kaupungin ympäristöpäätöksenteossa. Ajatus osallistumista tukevasta foorumista oli syntynyt kaupungin ympäristövalvontayksikön ja kansalaisryhmien yhteistyössä, ja foorumin ajateltiin tukevan kaupungin strategiaohjelman sekä kaupunginhallituksen 1995 hyväksymän Aalborgin julistuksen tavoitteita. Aalborgin asiakirjan allekirjoittaneet kaupungit sitoutuivat muun muassa laatimaan paikallisen toimintaohjelman, Agenda 21, jota myöhemmin alettiin kutsua paikallisagendaksi. Tampere-foorumin suunnittelu käynnistettiin syksyllä 1996. Foorumi vastasi myös kaupungin tarkastuslautakunnan valtuustolle esittämään velvoitteeseen edistää asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia Tampereella. (Anttonen ym. 2008, 22.)

Tampere-foorumia kehitettiin kanavaksi päätöksentekijöiden ja kaupunkilaisten välille. Erityisesti keskityttiin tavoittamaan muutkin kuin jo valmiiksi aktiiviset ihmiset. Foorumi oli avoin kaikille ryhmille ja yksittäisille kuntalaisille, ja tavoitteena oli luoda pysyvä ”tila” avoimelle keskustelulle edustuksellista demokratiaa

täydentämään. Vuosina 1997 ja 1998 Tampere-foorumissa järjestettiin kaupunki-suunnitteluun liittyviä yleisötilaisuuksia ja toimintaa ohjaavia kokouksia. Mukana oli edustajia asukasyhdistyksistä, liike-elämästä, seurakunnista, kansalaisjärjestöistä, oppilaitoksista, tulevaisuuden tutkimuksen seurasta ja kaupungin eri yksiköistä. Mukana oli myös opiskelijoita sekä yksittäisiä kaupunkilaisia. (Anttonen ym. 2008, 22–23.)

Kaupungin ympäristövalvontayksikön ja kansalaisjärjestöjen yhteistyö tiivistyi Tampere-foorumi -työssä. Molempien tahojen intressissä oli kestävä kehityksen ja osallistumisen edistäminen. Verkostomainen yhteistyö jatkui myös Tampereen paikallisagendatyössä, jossa kansalaisten työryhmissä laadittiin paikallisagendan ideapankki vuonna 1998, ja tämän pohjalta muotoiltiin kaupungin ympäristövalvonta-yksikössä Tampere 21 -ohjelma 1999. Ohjelman vaikuttavuus jäi kuitenkin tavoiteltua pienemmäksi, kun kaupunginvaltuusto ei ottanut ohjelmaa käsittelynsä, vaan se merkittiin tiedoksi. Kaupungin käsitykseksi muodostui, että kyse ei ollut kuntalain mukaisesta suunnitelmasta tai ohjelmasta, joka olisi voitu hyväksyttää luottamushenkilöillä. Tavoitteeksi asetettiin, että paikallisagenda toimisi jatkossa virikkeenä kestävä kehityksen edistämiseen kaupungin normaalissa suunnittelu- ja valmistelujärjestelmässä. (Häikiö 2005, 83–90.)

2000-luvulla sekä kestävä kehityksen että kuntalaisten osallistumisen merkitys on nostettu kaupungin strategiaan. Kestävä kehityksen painoarvo vahvistui joka tapauksessa Tampereen strategiatyössä. Vuonna 1997 kestävä kehitys oli mukana kehittämisperiaatteena kaupungin strategiassa ("Tampereen tulevaisuus on tiedossa"), mutta se nostettiin näkyvästi esille vasta seuraavassa strategiassa vuonna 2001 ("Kaikem pree Tampere"). Kestävä kehityksen koordinaattorin viran perustaminen merkitsi kestävä kehityksen siirtymistä osaksi kaupungin keskus-hallintoa. Myös itse strategiaprosessi oli tällä kertaa laajempi kuin edellinen, ja se tarjosi myös luottamushenkilöille laajemman mahdollisuuden osallistua valmisteluun (Häikiö 2005, 90–94).

Tampereen kaupungin julkilausuttuna tavoitteena on avoin ja demokraattinen toimintatapa ja asukkaiden kuunteleminen. Osallistumisen edistäminen nähdään tärkeäksi osaksi kaupungin uutta toimintamallia. Kaupunki on 1990-luvun lopulta lähtien kehittänyt aktiivisesti myös sähköisen osallistumisen alustoja. Tällaisia ovat olleet muun muassa valmistelufoorumi Valma, alueellisen vaikuttamisen kanava Alvari sekä Mansetorin kaupunginosasivustot. Nykyään näiden ylläpidosta vastaa kaupungin kuntademokratiayksikkö¹⁰.

Tässä kehityksessä ILMANKOS-kansalaiskampanja kertoo kansalaisosallistumisen tunnustamisesta osaksi paikallista ilmastopolitiikkaa. Pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna ILMANKOS-kampanja kertoo kansalaistoiminnan muuttuneesta roolista suhteessa kestävään kehitykseen ja ilmastonmuutokseen. 1990-luvun vaatimukset ilmastonmuutoksen huomioimisesta tulivat selvästi kunnallishallinnon ulkopuolelta ja ne nostivat ilmastonmuutoksen paikalliseen keskusteluun. ILMANKOS-kampanjan keskeiseksi teemaksi on puolestaan noussut kuntalaisten osallisuus yhteisissä "ilmastotalkoissa". Kuntalaisten roolissa onkin 15 vuodessa tapahtunut muutos kansalaistoiminnasta (asukas)osallistumiseen. Muutos on tapahtunut oloissa, joita ovat leimanneet kasvava ympäristötietoisuus ja ilmastonmuutoksen esiinnousu, mutta myös kaupungin hallintajärjestelmien muutos.

¹⁰ Ks. http://www.tampere.fi/material/attachments/k/5hS0Ts1du/Kunde_esite_2009.pdf

5. ILMANKOS-kampanjan ja seudullisen ilmastostrategian arviointi

Tässä luvussa arvioidaan Tampereen ILMANKOS-kampanjaa ja seudullista ilmastostrategiahanketta useista näkökulmista. Ensinnäkin luvussa 5.1 arvioidaan kampanjaa ja strategiaa laajemmin rakenteellisesta näkökulmasta osana 2000-luvun Suomen hallintoa. Tätä taustaa vasten ILMANKOS-kampanjaa tarkastellaan projektina projektiyhteiskunnassa ja toisaalta ilmastostrategiaa ohjelmaperusteisen ohjauksen ja suunnittelun mallin kautta. Luvussa 5.2 arvioidaan ILMANKOS-kampanjaa sen omien tavoitteiden kautta. Siinä tarkastellaan, minkälaisesta osallistumisesta kampanjassa ja ilmastostrategiassa oli kyse sekä myös pohditaan kampanjan ja strategian välistä suhdetta osallistumisen näkökulmasta. Luvussa 5.3 palataan tässä hankkeessa kehitettyyn kuvioon 4 osallistumisen muodoista sekä pohditaan ILMANKOS-kampanjan kehittämisehdotuksia.

5.1 Kampanjan ja ilmastostrategian tarkoituksenmukaisuus

Tässä luvussa pohditaan Tampereen ILMANKOS-kampanjan ja Tampereen seudullisen ilmastostrategian luonnetta projekti- ja ohjelmaohjauksena sekä näiden ohjausmuotojen soveltuvuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävään ilmastotyöhön.

5.1.1 ILMANKOS-kampanja projektina

ILMANKOS-kampanja muodosti perinteisessä mielessä projektin. Lähtötilanteessa sillä ei ollut pysyvämpää statusta, eikä valmiiksi mietittyä jatkoa. Kampanjan projektiluonteisuus juonsi juurensa projektimaisuutta painottavista rahoitusmekanismeista. Kampanjan rahoittajat halusivat ja saivat tärkeälle asialle näkyvyyttä projektoimalla sen. Kampanjan ajateltiin pilottiprojektin tavoin parantavan näkyvyyttä ja juurruttavan uutta ilmastomuutoksen hillintään tähtäävää toimintaa Tampereelle jatkossakin. Näin kävikin Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Pirkanmaan liiton rahoituksen löydyttyä ILMANKOS-jatkoprojektille¹¹. Tässä mielessä projektimainen pilotointi osoittautui toimivaksi.

Projektilla tarkoitetaan jotain tiettyä tarvetta varten käynnistettyä määräaikaista, ainutkertaista ja vain kerran suoritettavaa toimintaa tai toimintojen sarjaa. Projektilla on aina ennalta määrätty alku ja loppu. Projektit voivat myös kytkeytyä toisiinsa, mutta silloin on kyseessä jo projekteista muodostuva ohjelma. Projektimainen toiminta on yksi tapa organisoida toiminnot ja se heijastaa luvussa 4.2 kuvattua inkrementalistista suunnitteluajattelua. Projektoituminen ei koske nykyään vain rajattua tietotyötä. Se on läpäissyt koko yhteiskunnan toiminnot

¹¹ <http://www.ilmankos.fi/ilmankos-projekti>

mukaan lukien julkisen hallinnon ja esimerkiksi siihen kytköksissä olevan ilmastonmuutoksen hillinnän.

Seppänen-Järvelän (2004, 251) mukaan projekti perustetaan tyypillisesti silloin, kun halutaan toteuttaa jokin kehittämistavoite, muutos. Vakionuotoisuus, sektorit, mittakaavaetu, "yhden koon ratkaisut" ja standardit on mielletty kuuluvaksi todellisuuteen, jota kehittämisen keinoin tulisi muuttaa (Arnkil ym. 2000 Seppänen-Järvelän 2004 mukaan).

Seppänen-Järvelän (2004) mukaan "...yhä enemmän projekteja kuitenkin käytetään, ei vain innovaatioiden etsimiseen, vaan myös palvelujen tuottamiseen, sillä rahoitusmekanismit houkuttelevat projektoimaan jatkuvaluonteistakin työtä. Kehittäminen onkin saanut projektin kasvot ja niiden määrän on ennustettu vain kasvavan: lähivuosina työ muuttuu yhä enemmän projektimaisemmaksi" (Virtanen 2003 Seppänen-Järvelän 2004 mukaan). Jo tämän vuoksi on tärkeää tutkia kehittämisen ja projektin suhdetta.

ILMANKOS-kampanjan tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin kannalta on kuitenkin oleellista, olisiko perinteisenä virkatyönä onnistuttu projektimaista kampanjaa paremmin, ja saavuttiko itse ILMANKOS-kampanja lyhyessä projektimaaisessa toiminta-ajassaan omia varsin kunniahimoisia tavoitteitaan (luku 5.2.1). Lisäksi arvioinnin kannalta mielenkiintoinen kysymys on, minkä muodon Tampereen ilmastomuutoksen hillintään tähtäävä toiminta saa jatkossa. Jatkuvat pilotti-projektit eivät ole välttämättä paras ratkaisu niinkin laajaan, monimutkaiseen ja pitkäjänteisyyttä vaativaan ongelmaan kuin ilmastonmuutos on. Uhkana on ilmastotyön pirstaloituminen irrallisiin ja alati toisiaan seuraaviin lyhytjännitteisiin projekteihin, joiden keskeisimmät tulokset liittyvät aina vain projektijatkumoon ja uuden projektin jatkorahoituksen varmistamiseen. Tällaista jatkuvien projektien projektikierrettä voidaan kriittisessä mielessä kutsua (yhteis)kunnallisesti tärkeiden toimintojen läpiprojektoitumiseksi ja projektiyhteiskunnan ilmentymäksi.

Projektiyhteiskunnan käsitteellä (Alasuutari & Lampinen 2006; Roininen 2008) ymmärretään tietoyhteiskuntakehitykseen kuuluvaa yhteiskunnan toimintojen segregaatiota, erikoistumista ja fragmentoitumista (pirstoutumista) erillisiin projekteihin. Toimintoja ei vain erotella toisistaan, vaan myös yksittäiset toiminnot ja työtehtävät pirstotaan sisäisellä projektoimisella. Samalla yhteiskunnalliset prosessit sekä vallan ja vastuun muodot muuttuvat (tai muutetaan) projektimaisiksi.

Projektiyhteiskunta saa ensinnäkin ohjelmaperusteisen suunnittelun ja kehittämisen muodon kunniahimoisina abstrakteina ohjelmavoitteina visioineen. Toisaalta se ilmenee lukuisina toisiaan seuraavina projektirahoitushakemuksina, joiden varassa toiminnan jatkuvuus usein on.

Käsite **läpiprojektoituminen** viittaa kehittämisen hankkeistumisen lisäksi koko yhteiskuntaa tai inhimillistä elämää leimaavaan piirteeseen (Packendorff 2002 Seppänen-Järvelän 2004 mukaan). Esimerkiksi organisaatioiden hakeutuessa joustaviin työsuhtejärjestelyihin projektimaiset työn tekemisen muodot ovat vallanneet alaa perinteisiltä työsuhteilta ja työn organisoimisen muodoilta (Kasvio & Nieminen 1999, 96 Seppänen-Järvelän 2004 mukaan). Erilaisten organisoitumistapojen välillä on havaittavissa tiettyä muodonmuutosta tai evoluutiota: perinteiset, pysyvät organisaatiot näyttävät omaksuvan projektimaisia piirteitä ja projektit puolestaan muuttuvat perinteisten organisaatioiden kaltaisiksi (Anell & Wilson 2002 Seppänen-Järvelän 2004 mukaan).

Sulkunen, Alavaikko, Alasuutari ja Lampinen (2006) taustoittavat Rantalan ja Sulkusen (2006) toimittamassa kirjassa Projektiyhdistyksen kääntöpuolia yhteiskunnan läpiprojektoitumista ja keskitetyn hallinnon loppua. Kirjoittajien mielestä taustalla tuntuvat uuden yhteiskuntasopimuksen muotoutuminen sekä OECD:n kansainvälinen vaikutus. Yhteiskunnan läpiprojektoitumisella kirjoittajat tarkoittavat sitä, että uusiksi valtaimien organisaatiomuodoiksi näyttävät muodostuneet projektit ja niihin liittyvät projektiyhdistyksen elementit. Niitä ovat ohjelmaperusteinen suunnittelu, tulosjohtaminen, byrokraattisia hierarkioita korvaavat verkostot ja yhteiskunnallisten vastuurakenteiden hajaantuminen. Kirjoittajien mielestä muutos keskitetyn vallan ja vastuun normatiivisesta hyvään elämän ja tasa-arvon politiikasta projektiyhdistyksen itsevastuullisuuteen on läpäissyt vaihkaa kaikki yhteiskuntarakenteemme kuin kirjoittamaton uusi yhteiskuntasopimus.

Suunnittelemattomuudella Sulkunen (2006, 17–34) tarkoittaa puolestaan muun muassa sitä, että muutos on tapahtunut ilman tavoitteellista ohjausta, ikään kuin vaihkaa. Vallan ja vastuun uudelleenjaossa ei ole ajateltu resurssointia ja seurauksia. Esimerkiksi Sjöblom (2006, 83–86) nostaa esille suunnittelemattoman projektiyhdistyksen aikaansaaman demokratiavajeen ja Wrede (2006, 87–104) sekä Lähteenmaa (2006, 105–117) kuvaavat niitä ongelmia, joita edellä mainittu suunnittelemattomuus on aikaansaanut paikallistason projektityössä ja niiden projektiarvioinneissa. Paikallistason projektityölle on asetettu uusia tehtäviä ja lisääntyneitä odotuksia, mutta niille ei ole osoitettu suunnitellusti voimavaroja.

Ilmastotyön projektimaisuus johtaa helposti luvussa 4.1 esitetyn kuvion 3 ”Politiikkaprosessin vaiheet ja osallistumisen muodot” valossa kansalaisten osalta yksipuoliseen, lähinnä toiminta- ja kansalaiskeskusteluosallisuuteen. Kansalaisten suunnittelu-, valmistelu- ja päätösosallisuudet jäävät samalla heikoiksi.

Lisäksi kansalaisten jatkuvan arviointiosallisuuden ideaali (luku 4.1) edellyttää kansalaisten osallistamista arvioimaan ilmastoprojektien suunnittelua, valmistelua ja niistä tehtäviä päätöksiä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Muutoin kansalaisten arviointiosallisuus näyttää jälkijättöiseltä palautearviointiosallisuudelta – jatkuvan arviointiosallisuuden sijasta. Jatkuva arviointiosallisuus tarkoittaa sitä, että kansalaisilla on mahdollisuus arvioida prosessin etenemisen eri vaiheita alusta alkaen (ks. liitteen 1 kuva 2).

ILMANKOS-kampanjassa ja erityisesti sen jatkohankkeessa on Tampereen ympäristöpäällikkö Kaisu Anttosen mukaan pyritty välttämään edellä kuvattu projektiyhdistyksen ja läpiprojektoitumisen vahvistuminen Tampereen ilmastotyössä niin sanotun verkostojohtamisen keinoin. Verkostojohtaminen perustuu useiden erillisten projektien samanaikaiseen yhteishallintaan ja -koordinointiin (Sotarauta 1996). Juuri ilmastonmuutos, pitkäjänteistä kehitystyötä vaativana, kaipaava verkostojohtamisen keinojen edelleenkehittämistä projektijohtamisvälineiden rinnalle.

5.1.2 Tampereen seudun ilmastostrategia ohjelmaperusteisena ohjauksena

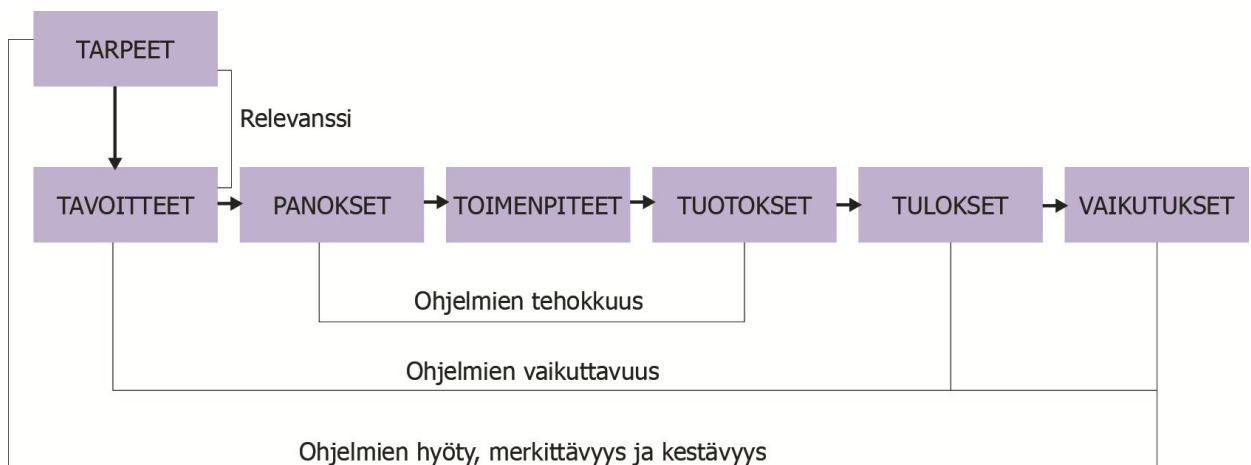
Yleisessä mielessä lähes kaikkien kehittämisstrategioiden laadinnan perusajatus on jo pitkään pohjautunut niin sanottuun ohjelmaperusteiseen ohjausmalliin. Malli on todettu osin puutteelliseksi ja sille on etsitty kuumeisesti vaihtoehtoja, mutta radikaalia ”mallikumousta” ei ole missään vielä löydetty. On tyydytty mallin hienosäätöön – näin Tampereen seudullakin.

Ohjelmaperusteinen ohjaus yleistyi Suomessa maan liittyttyä EU:n jäsenmaaksi vuodesta 1995 alkaen. Malli perustuu kehittämis- ja strategiaohjelmiin ja niiden sisäisiin kehittämisprojekteihin. Malli edustaa inkrementalistista suunnitteluteoriaa, jota kuvataan luvussa 4.2 (taulu 2).

Ohjelmaperusteinen ohjaus perustuu ajatukseen siitä, että kokoavilla tavoite- ja strategiaohjelmilla ja niitä toteuttavilla kehittämisprojekteilla kehitystä voidaan ohjata systemaattisella tavalla haluttuun suuntaan. Ohjelmaperusteinen ohjausmalli on luonteeltaan yksiviivaisen lineaarinen ja mekanistinen, eikä sovellu parhaalla mahdollisella tavalla nykyisen kompleksisen (esimerkiksi ilmastonmuutos) ja verkottuneen kehityksen ohjaamiseen. Arki ja yhdyskunnat ovat muuttuneet malleja monimutkaisemmiksi. Esimerkiksi Valovirran (2006) mukaan lineaariset mallit ovat liian ylhäältäpäin ohjautuvia. Ne eivät huomioi epäsuoraa ja epämuodollista vaikuttamistapaa, eivätkä varsinkaan sosiaalisia verkostoja ja vuorovaikutuksen monisuuntaisuutta.

Ohjelmaperusteinen ohjaus on tyypillisesti kuvion 6 kaltainen tavoitehierarkkinen apparaatti. Se yhdistää toisiinsa toiminnan tarpeet, tavoitteet, panokset, toimenpiteet, tuotokset, tulokset ja vaikutukset – niin myös näiden kytkennöistä syntyvät asiat: ohjelman relevanssin, tehokkuuden, vaikuttavuuden, hyödyn, merkittävyyden ja kestävyys (Roininen 2010 soveltaen lähteestä Harrinvirta ym. 1998, 29).

Ohjelmaperusteisessa ohjauksessa tarve on ymmärrettävissä lähtötilaksi, joka on aikaansaanut sen, että jotain asiaa on lähdetty kehittämään (vrt. ilmastonmuutos). Tavoite nousee pyrkimyksestä vastata havaittuun tarpeeseen (vrt. ilmastonmuutoksen hillintä). Tuotokset ovat käytäntöjä ja menetelmiä, joilla pyritään vastaamaan tunnistettuihin tarpeisiin (vrt. ilmastostrategian tuleva toteutus projekteittain). Toiminnot liittyvät käytäntöjen ja menetelmien soveltamiseen. Tulos ja vaikutus syntyvät, kun käytännöt johtavat (positiivisiin tai negatiivisiin) muutoksiin. Tulokset ovat ajallisesti vaikutuksia välittömämpiä. Vaikuttavuus paljastuu vasta, kun suhteutetaan aikaansaadut tulokset/vaikutukset kehittämisen lähtökohtana olleisiin tarpeisiin. Ilmastostrategian vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi onkin mahdollista vasta myöhemmässä vaiheessa kun strategia muuttuu toiminnaksi.



Kuvio 6 Ohjelmaperusteisen mallin peruselementit (Roininen 2010 soveltaen lähteestä Harrinvirta ym. 1998, 29)

Omilta osiltaan myös Tampereen seudun ilmastostrategian laadinta eteni inkrementalistisen ohjelmaperusteisen mallin kaltaisesti (visioiden työstäminen → tavoitteiden asettaminen → toimenpiteet), vaikka ei sen yllä kuvatussa pelkistetyimmässään muodossa, vaan sen hienosäätönä.

Tampereen ympäristöpäällikkö Kaisu Anttosen mukaan Tampereen seudulla strategian valmisteluun osallistuivat koko kaupunkisuunnittelun ja -rakentamisen toimijat, joten strategian valmisteluun osallistui laaja (virka)toimijajoukko. Sen kytkös kansalaisyhteiskuntaan jäi kuitenkin ohueksi. Kansalaisyhteiskunnalliseen kytkökseen kuuluivat työpaja 4.12.2008 ja kansalaiskysely syksyllä 2009 sekä Tampereen kaupunginosayhdistysten (Alvari) edustajat sidosryhmätyöpajoissa. Kokonaisuudessaan strategian valmistelu perustui monimutkaiseen viranomais-asiantuntijakonsultti -yhteistyöprosessiin, jonka kieli ja muoto ovat vieraita monille kansalaistoimijoille. Jo virka-konsulttiskurssiin ”sisälle pääseminen” edellyttää kansalaistoimijoilta totuttelua. Strategiatyö olisi kaivannut virka-konsulttityön ohkeen oman seudullisen (alueellisesti ILMANKOS-kampanjaa laajemman) kansalaiskampanjansa, joilla strategian laadinnan etenemistä olisi tehty kansantajuisemmaksi ja sen kiinnostusta kasvatettu seudun asukkaiden keskuudessa. Lisäksi ilmastostrategia jäi valmisteluaiakataulujensa venyessä varsin irralliseksi Tampereen ILMANKOS-kampanjasta, vaikka näiden välinen yhteistyö oli molemmissa yhtenä keskeisenä tavoitteena (ks. luku 5.2). Irrallisuudesta oli haittaa erityisesti ilmastostrategialle, sillä sen kansalaisnäkökulman oli suunniteltu kanavoituvan juuri ILMANKOS-kampanjan kautta (ks. Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia 2030, sivun 9 kuva 2 ja sivun 11 kuva 4).

Tampereen seudullisen ilmastostrategian kansalaisosallisuus jäi edellä kuvatun johdosta vähäiseksi. Luvussa 4.1. esitetyn kuvan 3 ”Politiikkaprosessin vaiheet ja osallistumisen muodot” valossa kansalaisten suunnittelu-, valmistelu-, päätös- ja toimintaosallisuudet jäivät heikoiksi. Kansalaisten arviointiosallisuuden mahdollinen laajentaminen jatkossa myös suunnittelu-, valmistelu- ja päätösarviointiosallisuuteen edellyttäisi kansalaisten osallistamista arvioimaan seudullisen ilmastotyön suunnittelua, valmistelua ja niistä tehtäviä päätöksiä (katso liitteen 1 kuva 2).

Markku Sotaraudan jo 1996 luonnostelemasta ”Pehmeästä strategiasta 2000-luvulle” (Sotarauda 1996) voisi löytyä seudullisen kansalaisosallistumisen välineitä, jotka soveltuisivat ilmastostrategioiden laadintaan – myös Tampereen seudun ilmastostrategian jatkotyölle – perinteisen ohjelmaperusteisen mallin välineitä paremmin. Sotarauda on koonnut ”pehmeään” strategiamalliinsa aineksia monitoimijaisesta niin sanotusta governance-ajattelusta, evolutionaarisesta kehitysnäkemyksestä ja kommunikatiivisesta suunnittelusta (vertaa luvun 4.2 taulu 2). Sotaraudan evolutionaarinen lähestymistapa vastaa inkrementalistista lähestymistapaa paremmin nykyiseen kompleksiseen (esimerkiksi ilmastonmuutos) yhteiskunnalliseen kehitykseen ja kommunikatiivinen suunnittelutapa asiantuntijalähtöisesti määriteltyä yleistä etua paremmin verkottuneen kehityksen ohjaamiseen.

Myös arviointitutkimuksen ja arviointiohjauksen tutkijapiirissä on kehitteillä uusia, ohjelmaperusteista mallia paremmin kehityksen kompleksisuuden ja verkostomaiset rakenteet huomioon ottavia sekä paremmin kysymyksiin miten ja miksi vastaavia malleja. Esimerkiksi Chen (2005) on pohtinut erityisesti sitä, miksi ja miten jokin ohjelma tuottaa vaikutuksia. Chenin malli pohjautuu ohjelmateoriaan, jossa niin sanottu toteutusmalli (action model) ja niin sanottu muutosmalli (change model) yhdistyvät.

5.2 Arvioinnin kohteena ILMANKOS-kampanja ja sen suhde ilmastostrategiaan

Tässä luvussa tarkastellaan sitä, miten ILMANKOS-kampanja saavutti tavoitteensa sekä kampanjan suhdetta ilmastostrategiaan. Luku jakautuu niin, että ensin tarkastellaan kampanjan neljää lähiajan tavoitetta kuvaillen toimia, joita kampanjassa tehtiin niiden toteutumiseksi (5.2.1). Tämän jälkeen kampanjan tavoitteita tarkastellaan kahdesta erilaisesta kansalaisosallistumisen näkökulmasta. Ensin kuvaillaan tapoja, joilla kampanja tuki kuntalaisten toiminnallista osallistumista ilmastonmuutoksen hillintään (5.2.2). Tämän jälkeen tarkastellaan kampanjan ja ilmastostrategian suhdetta jäsentäen kansalaisosallistumisen edellytyksiä ja haasteita (5.2.3). Jokaisen alaluvun lopussa esitetään muutama kehitysidea.

Tämän luvun materiaalina on käytetty kampanjan seuranta ja siitä tehtyä raporttia (Tuusa 2009), kampanjan tuottamia dokumentteja sekä kampanjatyöntekijöiden ja sen ohjausryhmän jäsenten haastatteluja.

5.2.1 Kampanjan tavoitteiden täytyminen

ILMANKOS-kampanja oli kunnan ilmastonmuutostyötä kokoava ja kanavoiva hanke. Tässä mielessä se ei ollut selvärajainen hanke vaan kiinteä osa kunnan ympäristöpolitiikkaa. Sillä oli rahoitusmuotonsa ja varsin väljän hankesuunnitelman turvin mahdollisuus kehittää uusia toimintamuotoja kesken kampanjan ja tarttua niihin toimintamuotoihin, jotka näyttivät ”vetävän”. Se sai osakseen paljon julkisuutta ja kehitti yhteistyömuotoja sekä kunnan sisällä että järjestökentällä. Arvioinnin näkökulmasta tämä moninaisuus on haastavaa ja tekee kampanjan toiminnan vaikutuksien arvioinnin vaikeaksi, sillä vaikutuksia on vaikea erottaa kunnan ympäristöpolitiikan kokonaisuudesta.

Kampanjan erilaisten tavoitteiden toteutuminen sekä moninaisten vaikutusten arviointi on vaikeata myös sen vuoksi, että kampanjan toimintamuodoille ei jäsennetty arviointikriteerejä, eikä kampanjan vaikutuksia seurattu systemaattisesti sen aikana. Tavoitteiden toteutumista käsitelläänkin tässä kuvailemalla toimia, joita kampanjassa tehtiin niiden toteutumiseksi.

ILMANKOS-kampanjan tavoitteena oli edistää kuntalaisten ilmastonmuutosta hillitseviä toimia. Kampanjassa painotettiin kuntalaisten oman arjen sekä konkreettisten toimien näkökulmia ja ilmastonmuutoksen hillinnässä keskityttiin paikalliseen ja seudulliseen näkökulmaan. Kampanjassa pyrittiin lisäämään kansalaisjärjestöjen ja hallinnon toimijoiden vuorovaikutusta sekä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia seudun ilmastopolitiikkaan.

Kampanjan konkreettiset tavoitteet määriteltiin hankkeen projektisuunnitelmassa hankekauden alussa 8.9.2008 seuraavasti:

Lähiajan tavoitteet

- Luoda foorumi, jossa asukkaat pääsevät pohtimaan ilmastokysymystä omasta näkökulmastaan. Foorumi sisältää sekä keskustelutilaisuuksia että internetissä tapahtuvaa vuorovaikutusta
- Lisätä asukkaiden ja kaupungin ilmastonmuutoksen hillitsemistä edistävää toimintaa.
- Tarjota tamperelaisille mahdollisuus vaikuttaa kaupungin toimintaan ilmastoasiassa
- Tarjota Tampereen seudun asukkaille mahdollisuus vaikuttaa ilmastostrategian laadintaan.

Pidemmälle ajanjaksolle ulottuvat tavoitteet

- Kehittää asukkaiden ja kaupungin hallinnon/poliittisten päätöksentekijöiden ja yksityisen sektorin välistä vuorovaikutusta ilmastokysymyksessä.
- Saada asukkaat oman toiminnan ja osallistumisen kautta sitoutumaan ilmastonmuutoksen hillintään ja siten vähentää kasvihuonekaasupäästöjen määrää Tampereella ja Tampereen seudulla.
- Toimia esimerkkinä muille kaupungeille ilmastodemokratian kehittämisessä.
- Luoda jatkuvuutta ilmastotoiminnalle edistämällä hyviä käytäntöjä ja kehittämällä sekä tukemalla jatkoprojekteja.

Kampanjan työntekijöiden mukaan kampanjassa ei ole ollut tiukasti rajattua kohderyhmää, mutta siinä pyrittiin tavoittamaan erityisesti seuraavia toimijoita tai toimialoja:

- ympäristöjärjestöt
- asukasyhdistykset ja -yhteisöt
- perhejärjestöt, kasvatustyöhön liittyvät toimijat
- maahanmuuttajat ja maahanmuuttajajärjestöt
- sosiaali- ja terveysalan järjestöt
- ruokaan liittyvät järjestöt ja toimijat
- edellisiin toimialoihin liittyvät kunnan yksiköt
- kuntalaiset yleisesti

Edellä mainittuja lähiajan tavoitteita ja niiden toteutumista tarkastellaan seuraavassa tarkemmin.

Tavoite 1. Luoda foorumi, jossa asukkaat pääsevät pohtimaan ilmasto-kysymystä omasta näkökulmastaan. Foorumi sisältää sekä keskustelutilaisuuksia että internetissä tapahtuvaa vuorovaikutusta

ILMANKOS-kampanjan aikana järjestettiin useita erilaisia tilaisuuksia, joissa ilmastonmuutoksen hillintää pohdittiin ja työstettiin asukkaiden ja yhteisöjen kanssa ja heidän näkökulmastaan. Tässä mielessä kampanjasta muodostui foorumi tai väylä, joka kanavoi ja kehitti Tampereen kaupungin ja seutukunnan "ilmasto-toimintaa" yhteistyössä järjestöjen ja kaupungin muun ympäristötoimen kanssa (toiminnan sisällöstä tarkemmin tavoitteen 2 yhteydessä).

ILMANKOS-kampanjan internetsivut toimivat ilmastonmuutokseen liittyvien tiedotusmateriaalien ja tapahtumien tiedotuskanavana. Sivut toimivat materiaali-pankkina, johon kerättiin työpajojen muistiot ja yleisöluentojen esitykset. Kahdensuuntaista vuorovaikutusta luennoitsijoiden kanssa oli mahdollista jatkaa sivuilla kysymysten ja kommenttien muodossa. Sivuilla tarjottiin myös mahdollisuus tehdä henkilökohtainen ilmastolupaus. Varsinaiseksi keskustelukanavaksi sivuja ei kehitetty, sillä sellaisen luomista ei nähty mielekkäänä määräaikaissa projektissa. Ei myöskään ollut mielekäs kilpaila olemassa olevien osallistumis- ja keskustelukanavien kanssa (esimerkiksi Valma ja Mansetori).

Tavoite 2. Lisätä asukkaiden ja kaupungin ilmastonmuutoksen hillitsemistä edistävää toimintaa.

ILMANKOS-kampanja järjesti asukkaille suunnattuja ilmastonmuutoksen hillitsemistä edistäviä tapahtumia ja tietoiskuja jotka olivat luonteeltaan asukkaiden ja ryhmien omaa toimintaa aktivoivia. Kampanjan keskiössä olivat kuntalaisille ja sidosryhmille tarkoitetut teematyöpajat joissa käsiteltiin muun muassa ruokateemaa, asumista ja varhaiskasvatusta. Tämän lisäksi järjestettiin yleisöluentoja, organisoitiin tapahtumia ja osallistuttiin erilaisiin tapahtumiin. Kampanja järjesti kuntavaalipaneelin, ilmastoperheistä kertovan juttusarjan yhteistyössä Aamulehden kanssa sekä työmatkapyöräilykilpailun. Asukkaiden aktivoinnin lisäksi kampanja tarjosi tukea kuntalaisten paikallisille ilmastomuutosta hillitseville hankkeille ilmastorahaston avulla. Kampanja oli näkyvä ja sitä käsiteltiin useissa paikallisissa joukkoviestimissä ja sekä mainostettiin näkyvästi sekä paikallisissa lehdissä että linja-autoissa. Asukkaiden ilmastonmuutoksen hillitsemistä edistävää toimintaa oli runsaasti ja se oli monipuolista. Kampanjan toimintamuotoja kuvataan yksityiskohtaisemmin siitä tehdyssä seurantaraportissa (Tuusa 2009).

Kaupungin ilmastonmuutoksen hillitsemistä edistävää toimintaa edistettiin edellä mainittujen työpajojen avulla, joihin kutsuttiin osallistujaksi myös kaupungin työntekijöitä kyseisiltä toimialoilta. Lisäksi kampanjatyöntekijät kävivät neuvotteluja kunnan eri organisaatioiden edustajien kanssa kehitellen ideoita siitä, miten eri toimialoilla voitaisiin edistää kuntalaisten mahdollisuuksia toteuttaa arjessaan erilaisia ilmastonmuutoksen hillintää edistäviä toimia.

Tavoite 3. Tarjota tamperelaisille mahdollisuus vaikuttaa kaupungin toimintaan ilmastoasiassa

Kampanja tarjosi tamperelaisille joitain mahdollisuuksia vaikuttaa kaupungin toimintaan ilmastoasioissa organisoimalla aiheeseen liittyvän kuntavaalipaneelin ja vaikuttamalla siihen, että Tampereen valtuuston puheenjohtajan asukasillan

teemana oli ilmastonmuutos. Myös edellä mainituissa työpajoissa kuntalaisten oli mahdollista ideoida kaupungin eri toimialojen (esimerkiksi kasvatustoimi, ympäristötoimi) edustajien kanssa mahdollisuuksia ilmastonmuutoksen hillintään kunkin toimialan puitteissa. Vaikutusmahdollisuus tarjoutui myös ilmastostrategian laadinnan yhteydessä, jota tarkemmin tavoitteen 4 yhteydessä. Strategiaprosessia lukuun ottamatta tämän tavoitteen toteuttaminen ei ollut kampanjan toiminnan keskiössä eikä tässä mainittuja tapahtumia mainostettu nimenomaan väylinä vaikuttaa kaupungin toimintaan ilmastoasioissa.

Tavoite 4. Tarjota Tampereen seudun asukkaille mahdollisuus vaikuttaa ilmastostrategian laadintaan.

ILMANKOS-kampanja oli mukana ilmastostrategiaprosessissa siten, että se auttoi järjestämään osallistumistapahtuman ilmastostrategian kahdessa vaiheessa. Nämä olivat strategian laadintaprosessin alkuvaiheessa pidetty kansalaistyöpaja sekä prosessin loppuvaiheeseen sijoittuva kansalaiskysely. ILMANKOS-kampanjassa tiedotettiin strategiatyöskentelyn tilasta ja mahdollisuuksista osallistua sen laadintaan. Kampanjan aikana tuotettua materiaalia, kuten esimerkiksi työpajatyöskentelyjen muistiot, toimitettiin strategiatyöryhmälle tiedoksi.

Kaiken kaikkiaan tavoitteet 1 ja 2, jotka liittyivät kuntalaisten ja kansalaisryhmien aktivointiin ja ilmastonmuutoksen hillitsemistä edistävän toiminnan aktivointiin, toteutuivat hyvin. Tavoitteet 3 ja 4, jotka liittyivät tamperelaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa kaupungin ja seutukunnan toimintaan ilmastoasioissa, osoittautuivat haasteellisiksi ja toteutuivat heikommin, joskin myös tätä puolta pystyttiin edistämään. Kaiken kaikkiaan kampanja pystyi luomaan suhteellisen pienillä resursseilla näkyvän kampanjan ja järjestämään monipuolista ja laadukasta toimintaa. Pitkän tähtäimen tavoitteista hyvät onnistumisen edellytykset ovat ilmastokysymyksiin liittyvän vuorovaikutuksen ja asukkaiden ilmastotoiminnan kehittymisellä. Ilmastonmuutostyön jatkuvuutta on turvattu ILMANKOS-jatkohankkeen avulla. Sen sijaan ilmastodemokratian kehittäminen jäi hankkeessa vähällä jopa siinä määrin, ettei käsitettä käytetty tai määritelty tarkemmin hankkeen aikana.

Toteutuneessa ILMANKOS-kampanjassa voidaan nähdä kaksi erilaista, joskin toisiaan tukevaa, osa-aluetta. Kansalaisten ja ryhmien ilmastonmuutosta hillitsevien toimien edistäminen on eräänlaista ympäristövalistustyötä tai toiminnallisen osallistumisen tukemista, kun taas vaikutusmahdollisuuksien tarjoaminen Tampereen kaupungin ja seudun ympäristöpolitiikkaan kansalaisten osallistamista politiikkaprosessiin. Seuraavassa kahdessa luvussa näitä erilaisia osa-alueita, osallistumista ilmastotalkoisiin sekä toisaalta ilmastostrategiaan, kuvataan ja analysoidaan tarkemmin.

Kehittämideoita

Työsuunnitelma:

Hankkeen toimintamuotojen selkeyttämiseksi alustavan hankesuunnitelman lisäksi olisi hyvä tehdä työsuunnitelma, jossa jäsennettäisiin tapoja, joilla erilaisiin tavoitteisiin tullaan pyrkimään. Vaikka osa tavoitteista jäisikin hankkeessa vähäiselle huomiolle, tai joitain toimintamuotoja ei toteutettaisi lainkaan, olisi hankkeen kokonaisuuden kannalta hyvä, että kaikkia tavoitteita olisi prosessin aikana konkretisoitu ja pyritty edistämään. Hankesuunnitelmassa

mainittu ilmastodemokratian kehittäminen on erityisen kiinnostava käsite ja sen avaaminen kampanjan aikana olisi voinut hyödyttää kampanjaa jäsentämällä sen eri toimintamuotoja (ilmastodemokratiakäsitteestä katso luvut 4.3 ja 7.1).

Itsearviointi:

Hankkeen onnistumisen ja sen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi hankkeeseen tulisi sisältyä itsearviointia, ja arviointiprosessi tulisi suunnitella jo hankeprosessin alussa. Luomalla arviointikriteerit sille, milloin hanke on saavuttanut tavoitteensa, on hankkeen tuloksia ja vaikuttavuutta helpompi arvioida ja todentaa jälkikäteen. Itsearviointi myös ohjaa toimintaa sekä terävöittää hankkeen toimintamuotoja, koska arvioinnin suunnittelu konkretisoi tavoitteita. ILMANKOS-kampanjan kaltaisessa suhteellisen lyhytkestoisessa ja pienillä resursseilla toimivassa kampanjassa laajan arviointikriteeristön luominen tai tarkka vaikutusten seuraaminen olisi voinut viedä suhteettoman paljon kampanjan voimavaroja. Itsearviointin laajuus tulee aina mitoittaa hankkeen resursseihin.

5.2.2 Toiminnallinen osallistaminen ilmastotalkoisiin

ILMANKOS-kampanjan tavoitteena oli lisätä ilmastomyönteisyyttä, auttaa kansalaisia ja yhteisöjä tunnistamaan toimintamahdollisuutensa ja saada toimijat muuttamaan käyttäytymistään. Tarkoitus oli siis saada kuntalaisten käyttäytyminen muuttamaan. Siltä osin kampanjan muistutti perinteisiä valistuskampanjoita, joiden toimintamuotona ovat yleisesti olleet tiedon tuottaminen ja asennekasvatus. ILMANKOS-kampanjassa pidettiin lähtökohtana sitä, että yleistä tietoa ilmastonmuutoksesta, sen hillinnästä ja vaikutuksista on riittävästi saatavilla, niin ettei kampanjan ei kannattanut keskittyä kertomaan ilmastonmuutoksesta ilmiönä. Sen sijaan tavoitteena oli, että kansalaiset ja muut toimijat tulisi saada soveltamaan ilmastonmuutostietoa omassa toiminnassaan. Koska ilmastonmuutosta ei useinkaan tarkastella yksilöiden arjen näkökulmasta, kampanjan alussa päädyttiin järjestämään yleisötilaisuuksia tästä aihepiiristä. Tilaisuuksien yleisöpalautteessa kiiteltiin juuri tätä uutta arjen näkökulmaa, joka teki ilmastonmuutosteemasta kuulijoille omakohtaisen.

Yleisöluentojen rinnalle ILMANKOS-kampanjassa haettiin uudenlaisia toimintamuotoja, jotka aktivoisivat osallistujia löytämään ja kehittämään ratkaisuja ongelmiin itse ja yhteistoiminnallisesti osana erilaisia sosiaalisia ryhmittymiä. Näistä keinoista otetaan tässä tarkasteltaviksi yhteistä ideointia tukevat **työpajamenetelmät**, omaehtoista toimintaa tukeva **ilmastorahasto** sekä arkielämän ympäristöhaasteita esiin nostava **ilmastoperhejuttusarja**, joka toteutettiin yhteistyössä Aamulehden kanssa. Näitä osa-alueita tuki kampanjan viestintäosuuden onnistuminen ja sen saavuttama hyvä medianäkyvyys. Tarkempaa tietoa eri toimintamuodoista ja kampanjan onnistuneesta viestinnästä löytyy seurantaraportista (Tuusa 2009).

Työpajatoiminnassa kohtaavat portinvartijat ja kuntalaiset

ILMANKOS-kampanjassa järjestettiin kaikkiaan kuusi työpajaa: asumisen ja rakentamisen työpaja marraskuussa 2008; ilmastostrategiaan liittyvä kansalais-työpaja joulukuussa 2008; ruoka ja ilmasto -teematyöpaja sekä perhejärjestöt ja kasvatustyö -teematyöpaja tammikuussa 2009; englanninkielinen työpaja

helmikuussa 2009 sekä yleinen yhteenvetotyöpaja huhtikuussa 2009. Työpajoilla oli hieman eri tavoitteita, mutta kaikkien niiden taustalla oli ajatus yhteistoiminnallisesta ideoinnista ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Englanninkielisen työpajan suunnittelussa oli ajateltu muun muassa maahanmuuttajien sekä ulkomaalaistaustaisten opiskelijoiden tarpeita. Sen myötä uudistettiin kaupungin englanninkielistä ympäristöaiheista tiedotusmateriaalia. Strategiatyöpajan avulla kerättiin erityisesti kansalaisten näkemyksiä ilmastostrategian osa-alueista. Muihin työpajoihin saatiin mukaan niiden teemasta kiinnostuneiden kuntalaisten lisäksi järjestötyöntekijöitä sekä kuntien työntekijöitä, jotka vastasivat tai työskentelivät teemaan liittyvällä toimialalla. Esimerkiksi ruokatyöpajassa oli mukana Tampereen Aterian henkilökuntaa ja perhejärjestöt ja kasvatustyö -teematyöpajassa taas päivähoidon ja jätehuoltoyhtiön edustajia. Ajatuksena oli, että nämä niin sanotut portinvartijatahot vaikuttavat merkittävästi siihen, millaisia mahdollisuuksia kuntalaisilla on toteuttaa ilmastonmuutosta hillitseviä toimia. Tavoitteena oli aktivoita näitä toimijoita, niin että he innostuvat kehittämään omaa alansa. Jokaiselle toimialalla on omat reunaehdonsa, eikä aloja ole mielekästä kehittää ulkopuolelta tuntematta niiden toimintaa.

Tampereen kuntademokratiayksikkö järjesti ILMANKOS-kampanjan alussa kaupungin yksiköille yleisen koulutuksen ryhmätyömenetelmistä. Siitä oli paljon hyötyä kampanjan teematyöpajoissa. Työpajoissa käytettiin erilaisia ryhmätyömenetelmiä kuten aivoriihtä ja ryhmämessuja, jotka aktivoivat osallistujia ideoimaan ja kehittämään alaan liittyviä ideoita yhdessä. Työpajojen havainnointi osoitti, että keskustelu oli vilkasta ja innostunutta. Keskustelut työpajoissa, joissa paikalla oli sekä "palvelun tarjoajia" (portinvartijat) että "asiakkaita" (kuntalaiset), tuottivat hyviä ideoita siitä, mitä alalla tulisi tehdä, jotta ilmastonmuutosta hillitsevät valinnat olisivat helpompia. Työpajojen tuotokset kerättiin muistioiksi, jotka olivat nähtävillä myös kampanjan internetsivuilla. Näin ne olivat muidenkin kuin osallistujien käytössä. Se miten kukin taho näitä ideoita jalosti ja toimeenpani omassa organisaatiossaan, jäi jokaisen oman aktiivisuuden varaan.

Työpajojen konkreettisia vaikutuksia on vaikea arvioida, sillä työpajan tavoitteena oli kehittää ideoita, ei tehdä varsinaisia toimenpide-ehdotuksia. Toiminnan tueksi työpajoissa esiteltiin ilmastorahasto, josta ryhmien oli mahdollista hakea toiminta-avustusta ilmastonmuutosta hillitsevään toimintaan. Monet hankkeet, joille haettiin tukea rahastosta, olivat syntyneet työpajan tuloksena. Ilmastorahastosta tukea saaneet hankkeet esiteltiin viimeisessä yhteenvetotyöpajassa.

Monet konkreettiset muutokset kunnan toimialoilla ovat seurausta pitkästä prosessista, eikä niitä voi nimetä vain jonkin kampanjan tulokseksi. Voidaan kuitenkin sanoa, että työpajatoiminta myötävaikutti ainakin siihen, että Tampereen Ateriassa päätettiin järjestää säännöllinen kasvisruokapäivä kerran viikossa. Muista työpajoissa syntyneiden ideoiden toteutumisista ei ole tietoa, sillä sitä ei seurattu systemaattisesti esimerkiksi osallistujille osoitetun kyselyn avulla.

Ilmastorahasto kannustaa uusia toimijatahoja

Ilmastorahasto oli ILMANKOS-kampanjan budjetista rahoitettu toimintamuoto, jonka tarkoituksena oli kannustaa yhteisöjä ilmastotyöhön. 10 000 euron rahaston hakuaika oli helmikuussa 2009 ja avustuksensaajista päätettiin maaliskuussa 2009. Rahastosta saattoivat hakea avustusta voittoa tavoittelemattomat yhteisöt Tampereen seudun kunnissa hankkeille, jotka

- konkreettisesti vähentävät kasvihuonekaasupäästöjä ja/tai
- edistävät seudun asukkaiden toimintaa ilmastomuutoksen hillitsemiseksi

(Ilmastorahaston hakuilmoitus 2.2.2009).

Avustushakemuksia tuli 22 kappaletta ja niiden yhteissumma nousi yli 40 000 euroon. Rahastohaussa painotettiin arkeen kiinnittyviä hankkeita ja suosittiin uusia toimijoita. Tukea ei ollut tarkoitettu esimerkiksi ympäristöjärjestöjen perustoiminnan rahoitukseen. Hakemusten ideat sivusivat teemoja, joita ILMANKOS-kampanjan teematyöpajoissa ja yleisöluentosarjassa on käsitelty. Ilmastorahaston avulla rahoitetut hankkeet toimivat myös hyvinä esimerkkeinä paikallisista aloittaista ja niitä hyödynnettiin kampanjatoiminnassa esimerkiksi esittelemällä ne kampanjan sivuilla. Ilmastorahastosta muodostui jokavuotinen kannustin paikallisille ilmastomuutoshankkeille.

Ilmastoperheet ja arkielämän ympäristöhaasteet

Kolmantena hyvänä esimerkkinä toiminnallisen osallistumisen edistämisestä on syytä korostaa ilmastoperhekonseptin merkitystä. ILMANKOS-kampanjan tavoitteena oli tuoda ilmastomuutos lähelle tavallisten ihmisten arkivalintoja. Sitä havainnollistettiin valitsemalla esimerkkiperheitä, joita autettiin tekemään ilmastomuutosta hillitseviä elämäntapamuutoksia. Tätä prosessia oli mahdollista muidenkin kuntalaisten seurata, sillä konsepti toteutettiin yhteistyössä Aamulehden kanssa, joka kirjoitti prosessista säännöllisesti. Ilmastoperhehakemus julkaistiin Aamulehdessä maaliskuussa 2009, ja halukkaita perheitä ilmoittautui yli 30. Perheistä valittiin kolme elämäntilanteeltaan erilaista perhettä. Perheet olivat kolmen alle 10-vuotiaan lapsen lapsiperhe, joka asui kerrostalossa keskustassa, omakotitalossa taajamassa asunut eläkeläispariskunta sekä tuoreet vanhemmat, jotka asuivat taajamassa paritalossa ja omistivat kaksi autoa. Valitsemalla erilaisia perheitä pyrittiin varmistamaan se, että mahdollisimman moni lukija pystyi samaistumaan perheisiin. Ilmastoperheiksi haluttiin juuri Tampereen seudun asukkaita paikallisnäkökulman takia. Seudun laajalevikkisen sanomalehden avulla ilmastoperhe-juttusarja saavutti laajan potentiaalisen lukijakunnan.

Aamulehti julkaisi maaliskokuussa 2009 sunnuntain Asiat-liitteessään juttusarjan, jossa seurattiin kolmen vapaaehtoisen perheen elämää ilmastomuutoksen näkökulmasta. Ensimmäisessä ja viimeisessä jutussa laskettiin perheiden hiilidioksidijalanjälki ja arvioitiin, miten tempauksessa tehdyt elämäntapamuutokset ovat vaikuttaneet jalanjälkeen.

Juttusarjassa luotiin katsaus tietyn tyyppisen asumismuodon ja elintavan ilmasto-vaikutuksiin yleensä sekä keskityttiin niihin perheiden arjen osa-alueisiin, jotka vaikuttavat ilmastomuutokseen eniten tai joista perheet olivat itse eniten kiinnostuneita. Jutuissa käsiteltiin muun muassa autoilua, kestovaippoja, ruokaa, asumismuodon ilmasto-vaikutuksia sekä lämmitys- ja sähköntuotantojärjestelmän vaikutusta hiilijalanjälkeen. Artikkeleissa annettiin esimerkkiperheen arjen

käsittelyn lisäksi ilmastonmuutoksen hillintävinkkejä esimerkiksi ruoanlaitosta ja energiankulutuksesta.

Artikkelit olivat Aamulehden toimittajien kirjoittamia, mutta ILMANKOS-kampanja toimitti artikkelimateriaalin lehdelle. Kampanjan työntekijät myös auttoivat perheitä ilmastonmuutoksen hillintään liittyvissä valinnoissa. Muina asiantuntijoina toimivat esimerkiksi Tampereen Ympäristötietokeskus Moreenian asiantuntijat sekä kasvi-huonekaasupäästölaskennat tehnyt asiantuntija. Ilmastoperheartikkelit julkaistiin painetun lehden lisäksi verkossa, jossa niitä oli mahdollista kommentoida. Kommentteja ja keskustelua syntyi kevään aikana jonkin verran.

Ilmastoperhejuttusarjan innoittajana toimi Ruotsissa toteutetut ilmastoperhe-hankkeet, joissa ilmastonmuutuskysymyksiä lähestyttiin useiden paikallisten esimerkkiperheiden avulla. Näissä hankkeissa perheiden elämäntavan kehittymistä oli mahdollista seurata hankkeiden internetsivuilla ja kuntalaisten oli mahdollista ottaa osaa hankkeiden puitteissa järjestettyihin tapahtumiin. Projekteja on järjestetty useissa eri kaupungeissa ja ne ovat ylittäneet hyvin tuloksiin¹². ILMANKOS-kampanjan työntekijät olivat tyytyväisiä ilmastoperheitä käsittelevään juttusarjaan, joka heidän arvionsa mukaan nosti Tampereen seudulla tietoisuutta arkielämän eri toimintamuotojen ilmastovaikutuksista. Ilmastoperhekonseptia päädyttiin jatkamaan ILMANKOS-jatkohankkeessa ja sitä päätettiin kehittää Ruotsissa toteutettujen hankkeiden kaltaiseksi.

Toimintaa aktivoivat toimintatavat

Kampanjan yhtenä tavoitteena oli löytää uudenlaisia toimintatapoja ilmastotyöhön. Siitä hyvinä osoituksina ovat edellä esitellyt toiminnallista osallistumista edistävät toimintatavat. Perinteisesti kansalaisten valistamiseen ja käyttäytymisen muuttamiseen tähtäävät kampanjat ovat keskittyneet tarjoamaan sekä tietoa aihepiiristä että asennekasvatusta. Taustalla on ollut näkemys siitä, että käyttäytymistä määrittävät ennen kaikkea yksilön tiedoiset valinnat, joita säätelevät pääasiassa yksilölliset motiivit ja asenteet. Samaan aikaan sekä erilaisten valistus-kampanjoiden käytännön kokemukset että käyttäytymisen muuttamista tarkastelevat tutkimukset ovat osoittaneet, ettei käyttäytyminen muutu pelkän tiedon avulla, eivätkä positiiviset ympäristöasenteet johda omalakisesti ympäristön kannalta kestäväan käyttäytymiseen ja kulutukseen. Kulutusikäytymisen tutkimuksessa onkin esitetty uusia jäsenyyksiä siitä, millä tavoin ihmisten käyttäytyminen muuttuu. Käyttäytymistä on alettu tarkastella yhä enemmän **sosiaalisena** toimintana, jota erilaiset kulttuurisesti jaetut käytännöt, tavat ja tottumukset määrittävät. Vaikka ihmiset voivat periaatteessa itse päättää miten käyttäytyvät, kulttuuriset merkitysrakenteet ja yhteiskunnan rakenteet suosivat ja tukevat hienovaraisin keinoin tiettyjä perinteitä ja tapoja. Muuttaakseen käyttäytymistään ihmiset eivät välttämättä tarvitse lisää tietoa vaan hyviä esimerkkejä toimivista käytännöistä joita on helppo omaksua, helppoja ja houkuttelevia mahdollisuuksia suorittaa jokin toiminto uudella tavalla, mahdollisuuksia kehittää uusia toimintamalleja yhdessä muiden kanssa tilanteessa olevien kanssa ja ilmapiiriä, joka kannustaa ja jopa ohjaa hienovaraisesti kokeilemaan uusia toimintamuotoja. Onkin havaittu, että ihmisten käyttäytyminen muuttuu paljolti erilaisten sosiaalisten tekijöiden kuten muiden

¹² Ruotsissa ilmastoperhekonseptia sovellettu Tukholmassa (Konsumera smartare: <http://www.stockholm.se/KlimatMiljo/Klimat/Det-har-kan-du-gora-/Konsumera-smartare/>); Kalmarissa (Klimatpiloterna, www.klimatpiloterna.se); Kristianstadissa (Klimatbantarna, www.kristianstad.se/sv/Kristianstads-kommun/Miljo-klimat/Klimat/Information/Klimatbantarna/) sekä Karlstadissa (Miljövardag, [www.karlstad.se/apps/symfoni/karlstad/karlstad.nsf/\\$al/0F844F45DB884E63C125761F0043E9FC](http://www.karlstad.se/apps/symfoni/karlstad/karlstad.nsf/$al/0F844F45DB884E63C125761F0043E9FC))

esimerkillisen toiminnan, vertaisryhmän tuen ja yhteistoiminnallinen ratkaisukeinojen kehittelyn vaikutuksesta. (Jackson 2005.)

ILMANKOS-kampanjan ympäristövalistukseen liittyvät toimintamuodot oli valittu hyvin. Ne tukivat yhteistoiminnallista ideointia, ote oli ratkaisu- eikä niinkään ongelmakeskeinen ja muutosta rohkaistiin niin esimerkein kuin taloudellisen tuen muodossa. Arjen ilmastotekoja onnistuttiin havainnollistamaan hyvin, ja viihteellinen, jopa humoristinen juttusarja ilmastoperheiden elämäntapamuutoksista todennäköisesti kiinnosti myös niitä, joita aihepiirin tavanomaisempi julkisuus ei puhutellut. Lisäksi kampanjassa edistettiin hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusta tuomalla yhteen saman toiminta-alueen kansalaisjärjestöjen ja kunnan edustajia. Toiminnallinen osallistuminen ilmastotyöhön ei tarjoa suoria vaikutusmahdollisuuksia ilmastopolitiikkaan, mutta onnistuessaan se luo kuntalaisille tunteen siitä, että he ovat osallisia kunnan ilmastotyössä oman toimintansa kautta.

Kehittämisideoita

Työpajatoiminnan tavoitteellisuus:

Kokemusten perusteella työpajakonseptia voisi kehittää tavoitteellisemmaksi, niin ettei keskustelu jäisi vain ideoiden tasolla, vaan työpajan tuloksena tehtäisiin toimenpidesuunnitelmia, joiden toteutumista voitaisiin myöhemmin seurata (ks. esimerkiksi ideamylymenetelmä Peloton-hankkeessa, Ahonen 2009).

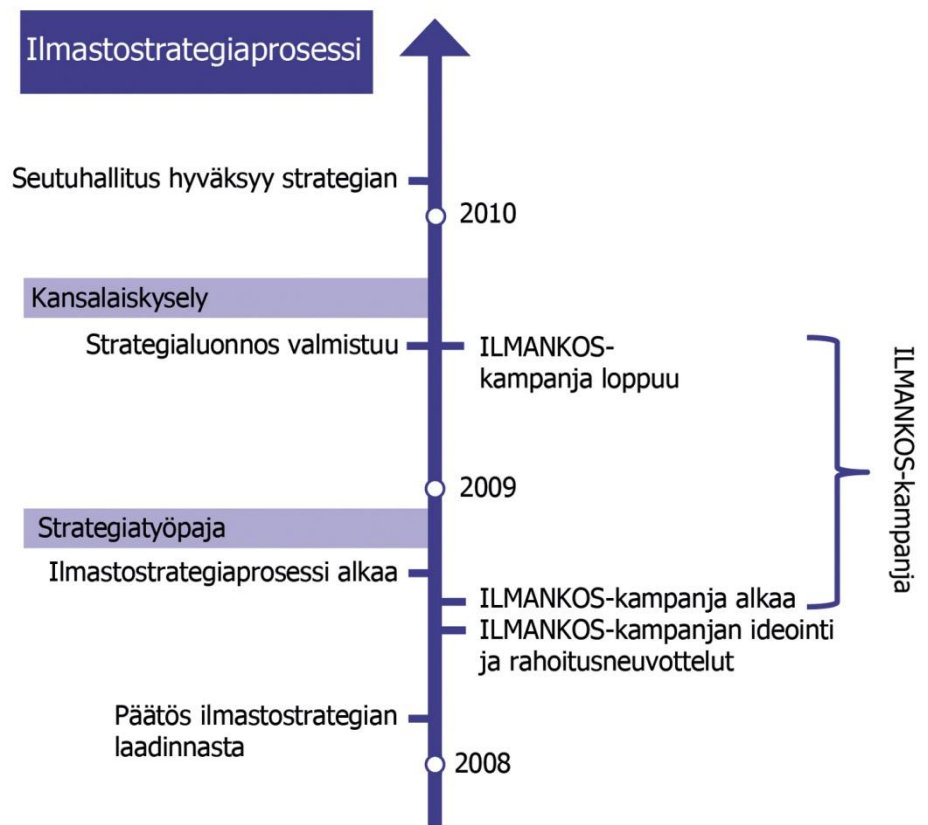
Ideoiden juurtuminen:

Työpajatoiminnan seurauksena syntyneiden toimenpiteiden toteutumista tai ideoiden juurtumista toimialojen käytäntöihin voitaisiin tukea ja tämän onnistumista seurata esimerkiksi osallistujille lähetettävän kyselyn avulla. Näin voitaisiin kartoittaa toimialan kehittymistä ja kampanjan vetäjät pystyisivät muodostamaan käsityksen toimintansa vaikutuksista. Tarvittaessa ideoiden toteutumista voitaisiin myös tukea lisää jos seurannan perusteella tähän olisi tarvetta.

5.2.3 Ilmastostrategia ja kansalaisosallistuminen

Tampereen seudun ilmastostrategia on osa Tampereen seudun yhdyskuntasuunnittelun ja maankäytön suunnittelun yhteistyöhankkeiden kokonaisuutta, joka toteutettiin vuosina 2007–2009. Ilmastostrategian tavoitteena oli tarkastella kokonaisvaltaisesti seudun kehittämisen ilmastovaikutuksia. Ilmastostrategia tarkastelee sitä, minkälaisia kasvihuonekaasupäästöjä seudulle ennustetaan lähivuosisikymmeninä sekä esittelee tavoitteita ja toimenpiteitä päästöjen vähentämiseksi.

Seuraavassa tarkastellaan Tampereen seudun Ilmastostrategian ja ILMANKOS-kampanjan suhdetta kansalaisosallistumisen näkökulmasta. Hankkeiden eteneminen on kuvattu kuviossa 7.



Kuvio 7 Aikajana ilmastostrategian ja ILMANKOS-kampanjan suhteesta

Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä päätti maaliskuussa 2008, että seutukunnalle tullaan laatimaan ilmastostrategia. Tampereen ympäristöviranomaiset kokivat, että ilmastonmuutosta tulisi käsitellä myös kansalaisten näkökulmasta ja alkoivat suunnitella ilmastoteemaan kytkeytyvää kansalaiskampanjaa. Hankkeen rahoituksesta neuvoteltiin Sitran yhdyshenkilön kanssa kesällä 2008, ja erittäin nopean rahoituspäätöksen ansiosta ILMANKOS-kampanja alkoi jo elokuussa. Kampanja haluttiin käynnistää ennen lokakuussa 2008 pidettyjä kuntavaaleja, jotta ilmastonmuutos saataisiin vaaleihin yhdeksi teemaksi. Kampanjan yhdeksi tavoitteeksi kirjattiin ”tarjota Tampereen seudun asukkaille mahdollisuus vaikuttaa ilmastostrategian laadintaan”. Hankesuunnitelma tehtiin aikataulusyistä nopeasti. Tarkempi yhteys ilmastostrategiaan jäi suunnitelmissa vielä auki, sillä ilmastostrategiaprosessin muoto ja aikataulu eivät olleet selvillä.

Ilmastostrategia laadittiin osana laajaa Tampereen kaupunkiseudun yhdyskuntasuunnittelun ohjelmaa. Seutuhallituksen tavoitteena oli saada muun muassa maankäytön ja liikenteen ohjausta sisältänyt rakennesuunnitelma alkuun ennen ilmastostrategian aloittamista, sillä nämä suunnitelmat vaikuttavat merkittävästi myös ilmastostrategiaan. Tämän vuoksi konsulttivetoinen ilmastostrategiaprosessi pystyttiin aloittamaan myöhemmin kuin oli suunniteltu. ILMANKOS-kampanjan

alkaessa ilmastostrategia oli vasta tarjouspyyntövaiheessa ja kilpailun voittanut konsulttiyhtiö Sito pääsi aloittamaan prosessin loppuvuodesta 2008. Vuoden mittaisen kampanjan aikana ensimmäinen mahdollisuus järjestää kansalaisosallistumista ilmastostrategiaprosessin osana tarjoutui joulukuussa 2008, kun kampana oli jo toiminut neljä kuukautta – kolmanneksen koko pituudestaan.

Strategian laadinnasta vastasi konsulttiyritys ja prosessia ohjasivat ohjaus- ja projektiryhmät. Ne kokoontuivat prosessin aikana yhteensä 12 kertaa. ILMANKOS-kampanjan työntekijä osallistui strategiatyöhön ohjaus- ja projektiryhmien jäsenenä tuoden työryhmän tietoon kampanjan tuottamaa materiaalia. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksista keskusteltiin ja sovittiin työryhmän tapaamisissa. Niitä päädyttiin järjestämään kaksi: kansalaistyöpaja prosessin alkuvaiheessa ja kansalaiskysely strategialuonnoksen valmistuttua. ILMANKOS-kampanjan henkilöstön toiveissa oli, että kansalaisille olisi tarjottu enemmän mahdollisuuksia osallistua prosessiin, mutta varsinaisia konkreettisia ehdotuksia muista ajankohdista ja menetelmistä ei esitetty. Konsultin toiveena oli, että kansalaisosallistuminen sijoittuu vaiheeseen, jossa strategiset linjaukset on jo valittu, eli olisi käytännössä luonteeltaan palautearviointia.

Strategian laadintaprosessin alussa järjestettiin neljä työpajaa, joista kolme oli niin sanottuja asiantuntijatyöpajoja. Niissä kuntaorganisaatioiden asiantuntijat sekä sidosryhmien edustajat käsitelivät ilmastomuutoksen hillintää ja sopeutumista. Kahdessa sidosryhmätyöpajassa oli mukana alueellisen vaikuttamisen asukasryhmien (Alvari) edustajia. Neljäs työpaja oli kansalaistyöpaja, ja se järjestettiin Tampereella joulukuussa 2008. Sen tavoitteena oli saada tietoa siitä, millaisia toimia kunnissa tulisi tehdä, jotta asukkaiden olisi helpompaa toimia päästöjen vähentämiseksi. ILMANKOS-kampanjan vastuulla oli tilaisuudesta tiedottaminen. Sitä mainostettiin muun muassa kampanjan internetsivuilla. Yleisötilaisuudessa ilmastostrategiasta vastaavat konsultit esittelivät strategiahanketta sekä rakenne-mallikonaisuutta, johon ilmastostrategia liittyi. Lisäksi esiteltiin, miten ilmasto tutkimusten mukaan luultavasti tulee muuttamaan Tampereen seudulla ja miten muutokseen on varauduttava.

Alustusten jälkeen osallistujat saattoivat tutustua ja vastata ilmastostrategiaa, kaupunkiseudun kehittämistä ja esimerkiksi asumista ja liikkumista koskeviin kysymyksiin. Tilaisuudessa noudatettiin Open Space -menetelmää eli kysymykset oli kirjoitettu fläppitaulupapereille ja sijoitettu ympäri kokoustilaa. Osallistujat saattoivat kiertää kysymyksiä vapaamuotoisesti yksin tai ryhmässä sekä keskustella muiden osallistujien, konsulttien ja seutukunnan edustajien kanssa. Papereille kirjoitetut ajatukset olivat kaikkien vapaasti kommentoitavissa, ja vastauksia kysymyksiin tuli paljon. Kommentteja tai ideoita ei purettu yhdessä tilaisuuden lopuksi, vaan niistä julkaistiin muistio ILMANKOS-kampanjan verkkosivuilla. Konsultit vastasivat illan kulusta ja tulosten viemisestä strategiaan. Muistiota käsiteltiin ilmastostrategiatyöryhmien kokouksessa ja sen sisällön todettiin tukevan strategian alustavaa suunnitelmaa. Osallistumisen yhteydessä ei kuvattu sitä, miten kansalaistyöpajan tuloksia tullaan käsittelemään ja miten ne strategiaprosessissa vaikuttavat. Myöskään valmiissa strategiassa ei kuvattu tarkemmin, miten työpajatuloksia hyödynnettiin strategiaprosessissa.

Strategiaprosessin aikana muodostettiin kolme ilmastopoliittista tulevaisuusskenaariota (perusura, velvoiteura ja edelläkävijäskenaario), joita käytettiin prosessin työvälineenä. Strategiaprosessi keskittyi näiden skenaariovaihtoehtojen luomiseen ja ohjaus- ja työryhmissä käsiteltiin selkeästi konsultin tekemää

pohjatyötä. Strategiaprosessin loppuvaiheessa jäsenettiin tavoitteet ja toimenpide-ehdotukset.

Strategialuonnos oli seudun kuntien ja sidosryhmien kommentoitavana syys-lokakuussa 2009 sekä kuntalaisten kommentoitavana syyskuussa 2009. Alun perin suunnitelmassa oli ollut laittaa skenaariovaiheessa oleva ilmastostrategialuonnos kansalaisten kommentoitavaksi Tampereen kaupungin sähköiseen valmistelufoorumi Valmaan. Valma on Tampereen oma palvelu ja strategia seudullinen hanke, joten palvelun käyttö ei ollutkaan mahdollista.

Varsinainen ILMANKOS-kampanja, jonka toimintaan tämä tutkimus keskittyy, oli jo loppunut kansalaiskyselyn ilmestyessä, mutta työ jatkui samojen työntekijöiden turvin ILMANKOS-jatkohankkeen puitteissa. Ilmastostrategiaprosessista vastannut konsulttiyritys vastasi kansalaiskyselyn sisällöstä ja ILMANKOS-jatkohanke siitä tiedottamisesta sekä vastausten käsittelystä. Kyselyn tavoitteena oli tavoittaa kansalaisia, mutta vastaajien taustaorganisaatiota ei tiedusteltu kyselyssä. Sitä kuitenkin mainostettiin kansalaiskyselynä, joten voidaan olettaa, että vastaajat vastasivat yksityishenkilöinä, eivät esimerkiksi järjestö- tai työorganisaationsa edustajina.

Kysely keskittyi kartoittamaan vastaajien näkemyksiä ilmastotyön erilaisista tavoitteista ja siitä, kuinka tärkeitä nämä tavoitteet olivat. Käytännössä kyselyssä esiteltiin samoja tavoitteita kuin ilmastostrategiassa, joskin eri muodossa. Siinä ei siis pyydetty arviota ilmastostrategialuonnoksesta, vaan ottamaan kantaa yksittäisiin ilmastopoliittisiin väittämiin. Kyselyyn vastasi 202 henkilöä ja vastaukset olivat paljolti yhdenmukaisia strategian tavoitteiden kanssa, sillä enemmistö vastaajista piti ilmastotavoitteita tärkeinä. Vain seudullista yhdyskuntarakenteen eheyttä koskevassa kysymyksessä vastaajien näkemykset hajosivat. Kyselyssä esitettiin strategiassa esitettyjen tavoitteiden kanssa linjassa oleva väite: ”Seudullinen eheys on tärkeä asia. Uutta asutusta ei pitäisi sijoittaa nykyisen rakenteen ulkopuolelle”. Vastaajista 31 % ilmoitti olevansa väitteen kanssa jokseenkin tai täysin eri mieltä.

Kansalaiskyselyn tuloksia tarkasteltiin ohjaus- ja työryhmien viimeisessä kokouksessa todeten tulosten tukevan strategiassa tehtyjä valintoja. Kyselyn vastaukset raportoitiin strategian liitteenä. Se, että valtaosa vastaajista kannatti aktiivista tavoitteellista ilmastopoliittikkaa, raportoitiin lyhyesti itse strategia-raportissa. Kyselyssä tai valmiissa strategiassa ei suoraan kerrottu kyselyn tavoitteista tai tulosten hyödyntämistavasta, mutta ilmeisesti tavoitteena oli selvittää tukevatko kuntalaiset strategian tavoitteita. Kansalaiskyselyn strategiaa tukevat tulokset nostettiin esille siinä yhteydessä, kun koko ilmastostrategia vietiin kuntien päätöksentekoon ja esiteltiin kuntien päättäjille. Tampereen kaupunki-seudun seutuhallitus hyväksyi ilmastostrategian maaliskuussa 2010.

Strategiaosallistumisen haasteet

Tampereen seudun ilmastostrategiaprosessi oli kansalaisosallistumisnäkökulmasta tavanomaisesta poikkeava siten, että kansalaisilla tarjottiin kaksi mahdollisuutta vaikuttaa strategiaan. Muissa Tampereen kaupunkiseudun yhdyskuntasuunnittelun ohjelmakokonaisuuksien hankkeissa tätä mahdollisuutta ei ole ollut eikä kansalaisosallistuminen vaikuta olleen keskeistä myöskään muissa suomalaisten kuntien ja seutujen ilmastostrategioissa, vaan kansalaiset mainitaan lähinnä valistuksen ja tiedotuksen kohteina. Kansalaisosallistuminen jäi kuitenkin vähäisemmäksi kuin

ILMANKOS-kampanjan alkuvaiheessa suunniteltiin ja se oli haasteellisempaa kuin alun perin kuviteltiin. Siihen on useita syitä.

1) Seutuhallinto on nuori ja toimintamuotojaan vielä etsivä hallinnonala. Eri kuntien toimijoiden yhteistyö seututasolla on vaativaa. Strategiaprosessi edellyttää jo ilman kansalaisosallistumistakin erilaisten toimijoiden ja intressien yhteensovittamista. Kansalaisosallistuminen ei ole toimintamuoto, johon seutuhallinnolla olisi perinteitä.

2) Ilmastostrategian aikataulu oli riippuvainen koko yhdyskuntasuunnittelun ohjelmakokonaisuudesta, jonka hidas eteneminen viivästytti ilmastostrategian etenemistä. Määräaikaisen kansalaisosallistumiskampanjan suunnittelu oli aikatauluviivästysten vuoksi vaikeaa. ILMANKOS-kampanja keskittyi toteuttamaan niitä tavoitteita, jotka eivät olleet riippuvaisia strategiaprosesta. Myös kampanjan rahoitusmuoto salli sen, että kampanjaa suunnattiin niihin toimintatapoihin, jotka tuntuivat toimivilta.

3) Strategiaproessin toimintamuodosta ei ollut ennakoon tietoa, ja tämän vuoksi osallistumista ei voitu suunnitella osaksi sitä etukäteen.

4) Kampanjan suhdetta strategiaproessiin ei määritelty tarkasti ja se jäi kampanjan työntekijöiden ja Tampereen ympäristöpäällikön mukaan hieman epäselväksi. Kampanjatyöntekijöiden työnkuvaan ei varsinaisesti kuulunut ilmastostrategiaproessiin osallistuminen, vaikka toinen heistä olikin ohjaus- ja työryhmien jäsen. Oli epäselvää, oliko hän oikeutettu ajamaan omaa kampanjaansa tukevia toimintamuotoja osaksi strategiaproessia, jossa yhdistyivät monen eri toimijatahon intressit ja toimialueet. Myöskään strategiatyössä ei ollut varattu työpanosta yhteistyöhön ILMANKOS-kampanjan kanssa, eikä kansalaisosallistumisen edistämistä ollut kirjattu konsultin toimeksiantoon. ILMANKOS-kampanjan työntekijät päätyivät toimittamaan strategiaryhmän tietoon kampanjassa tuotettua materiaalia ja pitivät kokouksissa esillä ajatusta kansalaisosallistumisen lisäämisestä prosessiin. Toteutuneet kansalaiskuulemiset ideoitin ohjaus- ja työryhmissä yhteistyönä, eikä varsinaisia muita konkreettisia ehdotuksia muista ajankohdista tai menetelmistä tullut esille. Laajempaa kansalaisosallistumista ei siis varsinaisesti torjuttu strategiaproessin aikana. Vuorovaikutus eri tahojen välillä oli toimivaa. Osallistumishankkeiden suunnitteluun liittyvät hankaluudet johtuivat ennen kaikkea siitä, ettei ILMANKOS-kampanjan ja strategiaproessin suhdetta ollut määritelty tarkasti, ja myös ilmastostrategiaproessin luonteesta.

Lisäksi on monia muita syitä, jotka ylipäätään voivat vaikuttaa siihen, ettei osallistuminen julkiseen päätöksentekoon onnistu hyvin. Kansalaisten kommenttien ja toiveiden sisältö ja strategia, jonka laatimiseen osallistutaan, voivat liikkua hyvin eri tasoilla. Kaikkiin arjen ongelmiin ei voida yhdyskuntasuunnittelun avulla puuttua. Suora kansalaisosallistuminen voi olla ristiriidassa edustuksellisen demokratian kanssa, sillä korostettaessa yhteistä etua ja edustuksellisen demokratian mukaista päätöksentekoprosessia voidaan jokainen mielipiteensä esittävä kansalainen nähdä vain oman etunsa ajajana (Leino 2006). Kansalaisosallistuminen voi myös tuoda prosessiin 'rikkovan teeman', joka tekee osan valmistelutyöstä turhaksi ja hidastaa prosessia. Tämä tuo ongelmia prosessin hallintaan. ILMANKOS-kampanjan keskeisten toimijoiden haastattelujen mukaan nämä syyt eivät kuitenkaan vaikuttaneet merkittävästi Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategiaprosesta.

Alkuperäisen suunnitelman mukaisesti ILMANKOS-kampanja työskenteli sen hyväksi, että kuntalaisille tarjoutuu mahdollisuuksia vaikuttaa ilmastostrategia-prosessin sisältöön. Kampanja vaikutti merkittävästi siihen, että strategiaproessin aikana kuntalaiset saivat kaksi mahdollisuutta osallistua strategiaproessiin. Kaksi osallistumismahdollisuutta on sinänsäkin jo paljon erityisesti muihin seututason hankkeisiin verrattuna. Näitä kahta mahdollisuutta käytti yhteensä noin 230 kansalaista (25–30 työpajaosallistujaa ja 202 kyselyn vastaajaa). Osallistumisen ongelmana ei aina olekaan se, miten luoda tarpeeksi osallistumismahdollisuuksia vaan se, miten saada kuntalaiset osallistumaan. Kuten edellä mainittiin, kansalais-osallistuminen ei tuonut prosessiin uusia, suunniteltua jäsenystä rikkovia teemoja, joskaan ei myöskään varsinaisesti mitään uutta teemaa, vaan tuki strategia-prosessissa tehtyjä valintoja.

Kampanjahenkilöstö oli tyytyväinen tapaan, jolla valmiissa strategiassa huomioidaan kuntalaisten arkisten ilmastotekojen edellytykset. Heille ei arjen asiantuntijoina tullut mieleen tavoitteita tai toimenpiteitä, joita strategiassa olisi tullut lisäksi käsitellä. Heidän näkemystensä mukaan ILMANKOS-kampanja näytti täyttävän kuntalaisten osallistumistarpeen. Tästä näkökulmasta osallistumista voidaan pitää onnistuneena.

Kehittämideoita

Strategian ja kampanjan suhde:

Strategiaproessin ja siihen liittyvän erillisen kansalaisosallistumista edistävän kampanjan suhde on hyvä selkeyttää heti suunnittelu-vaiheessa, jotta osallistumisesta, esimerkiksi sen laajuudesta ja vaikuttavuudesta, syntyy yhteneväinen käsitys.

Osallistumismenetelmän valinnat:

Osallistumismenetelmiä valittaessa tulee päättää etukäteen osallistumisen tavoite ja käytettävät menetelmät on valittava tukemaan tätä tavoitetta. Tavoitteena voi olla esimerkiksi tiedon ja ideoiden kerääminen osallistujilta tai palautteen ja arvioin saaminen tehdyistä ratkaisuista. Tieto- ja arviointiosallisuuden lisäksi osallistuminen voi olla myös suunnittelu- tai päätösosallisuutta. On myös tärkeää miettiä jo etukäteen, miten osallistumisen avulla saavutettua materiaalia hyödynnetään prosessin aikana, miten sen sisältö vaikuttaa itse prosessiin sekä miten sitä käsitellään rakentuvassa ilmastostrategia-asiakirjassa. On hyvä tehdä myös tietoinen päätös siitä, mihin prosessin vaiheeseen osallistuminen kannattaa ajoittaa. Osallistumisen tavat tulisi siis suunnitella etukäteen tiedostaen niihin liittyvät erilaiset vaihtoehdot. Osallistumisen vaikuttavuudesta ja tulosten hyödyntämistavasta tulisi myös kertoa osallistujille ja edesauttaa näin sitä, että osallistumiskokemus on hyvä ja motivoi osallistumista.

5.3 Arviointitulintoja osallistumisesta

5.3.1 ILMANKOS-kampanjan ja ilmastostrategian osallistuminen politiikkaprosessin käsittein

Seuraavaksi sovelletaan luvussa 4 esiteltyjä politiikkaprosessin käsitettä sekä osallistumisen lajeja (tieto-osallisuus, suunnitteluosallisuus, päätösosallisuus, toimintaosallisuus ja arviointiosallisuus sekä ilmastotalkoot) ILMANKOS-kampanjaan ja Tampereen seudun ilmastostrategiaan.

Sekä Tampereen seudun ilmastostrategiassa että ILMANKOS-kampanjassa korostui tieto-osallisuus yli muiden osallistumisen lajien. Tieto-osallisuus kattaa tiedon keräämisen kansalaisilta, kuten Tampereen seudun ilmastostrategiaan liittyneen kyselyn, sekä kansalaisille kohdistetut yleisö- ja kuulemistilaisuudet joita ILMANKOS-kampanjassa ja ilmastostrategiahankkeessa oli (Korhonen & Tiala 2002). Ilmastostrategian yleisötilaisuudessa, sidosryhmätyöpajoissa ja kyselyssä tiedotettiin kansalaisille ilmastostrategiahankkeesta ja seudun ilmastopolitiikasta ja kerättiin heidän kannanottojaan. Kannanottojen vaikutusta ilmastostrategiaan on kuitenkin vaikea todentaa, etenkin kun esimerkiksi kansalaiskyselyn tulokset tukivat ilmastostrategiassa jo valittuja linjauksia eikä suuria muutospaineita siis ilmennyt. ILMANKOS-kampanja määritteli itsensä vahvasti tiedotuskampanjaksi, ja ihmisten tiedon lisääminen ja tietoisuuden laajentaminen oli yksi kampanjan päätavoitteista.

Tieto-osallisuuden voi kytkeä kaikkiin politiikkasyklin vaiheisiin, erityisesti kuitenkin valmisteleviin vaiheisiin. Tampereen seudun ilmastostrategiassa tarjotut kansalaisosallistumisen kanavat ajoittuivat politiikkaprosessissa toimintapolitiikan muotoilu- eli suunnitteluvaiheeseen (ks. myös kuvio 9 luvussa 7.1).

ILMANKOS-kampanjan tarjoamien osallistumismuotojen sijoittaminen politiikkaprosessin vaiheisiin on vaikeampaa kuin ilmastostrategian, koska ILMANKOS-kampanja ei ollut poliittinen päätöksentekoprosessi. Lisäksi ILMANKOS-kampanjassa oli hyvin monentyyppistä toimintaa kuntavaalipaneelistä työpajoihin ja ilmastoperhe-juttusarjaan. Kun tarkastellaan ILMANKOS-kampanjan tarjoamia osallistumiskanavia, voidaan todeta, että toteutuneet osallistumiskanavat ja -muodot liittyvät lähinnä "ilmastotalkoisiin" osallistumiseen. Ilmastotalkoilla tarkoitetaan tässä toimintaosallisuutta: osallistumista yhteiseen talkootoimintaan ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Poliittikkasyklin termein tämä tarkoittaa päätöksenteon jälkeisiä toimeenpanon vaiheita ja toimintaosallisuutta, jolloin osallistuminen ja vaikuttaminen eivät kohdistu päätöksentekoa edeltävään valmistelu- tai itse päätöksentekovaiheeseen. Toimintaosallisuus ei anna osallistujalle yleensä yhtä paljon valtaa hallintoon kuin päätöksenteko-osallisuus eikä sitä aina pidetä varsinaisena osallistumismuotona (vertaa Sherry Arnsteinin osallistumisen ja vaikuttamisen tikapuut, Arnstein 1969).

Toisaalta politiikka on luonteeltaan juuri syklistä, jolloin aiemmat toimeenpanovaiheet ovat pohja yleiselle keskustelulle, agendan määrittelylle ja uudelle päätöksentekoprosessille. Pitkällä aikavälillä kansalaisten käyttäytymismuutos ja kasvanut tietoisuus auttavat ilmastostrategian kaltaisten julkisen hallinnon suunnitelmien toimeenpanoa ja tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi ILMANKOS-kampanjan voi päätöksenteon jälkeisen toimeenpanovaiheen ja siihen liittyvän toimintaosallisuuden lisäksi liittää myös aivan politiikkaprosessin alkuun:

kokonaisuutena kampanjan tavoitteena voi pitää yleiseen ilmastopoliittiseen keskusteluun ja sitä kautta agendan määrittelyyn vaikuttamista.

ILMANKOS-kampanja tai Tampereen seudun ilmastostrategiahanke eivät juuri tarjonneet kansalaisille suunnittelu- tai päätösosallisuuden keinoja ilmastopoliittikaan ja ilmastopoliittiseen päätöksentekoon. Asia on sikäli monimutkainen, että ILMANKOS-kampanjassa itsessään osallistujille tarjottiin paljonkin suunnittelu- ja päätösosallisuuden keinoja kampanjan omaan toimintaan, alkaen kampanjan aluksi järjestetystä avoimesta ideointitilaisuudesta (ks. kampanjan toimintamuodoista Tuusa 2009). Kampanjan ohjausryhmässä oli myös kansalaisjärjestön edustaja.

Arviointiosallisuus on nostettu tässä esiin Korhosen ja Tialan (2002) neljän osallistumismuodon rinnalle. Tutkimuksen kansalaisarviointiosuuden kautta kansalaiset ja yhteisöt ovat voineet osallistua ilmastotyön arviointiin, tosin osallistujajoukko oli pieni. Samoin ilmastostrategiahanke omaa kansalaiskyselyä voi pitää arviointiosallisuutena. Arviointiosallisuudella on myös läheinen yhteys poliittiseen keskusteluun ja tieto-osallisuuteen. Toisaalta ILMANKOS-kampanjassa kuten Tampereen seudun ilmastostrategiassakin arviointiosallisuus jäi yksipuoliseksi toiminta-, palaute- ja kansalaiskeskusteluarviointiosallisuudeksi. Näiden arviointiosallisuusmuotojen laajentaminen suunnittelu-, valmistelu- ja päätösarviointiosallisuudella on Tampereella yksi ilmastotyön tulevista haasteista. Toinen haaste on ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävän projektitoiminnan kytkeminen paremmin osaksi kaupungin virkатыötä. Kolmas haaste on selkeyttää seudullisen strategiayön ja paikallisen projektitoiminnan välisiä suhteita ja työnjakoa. Tämän raportin viimeisessä luvussa 7 esitetään seikkoja, joita olisi hyvä huomioida myös muissa hankkeissa, joissa kansalaisten halutaan osallistuvan ilmastopoliittikaan.

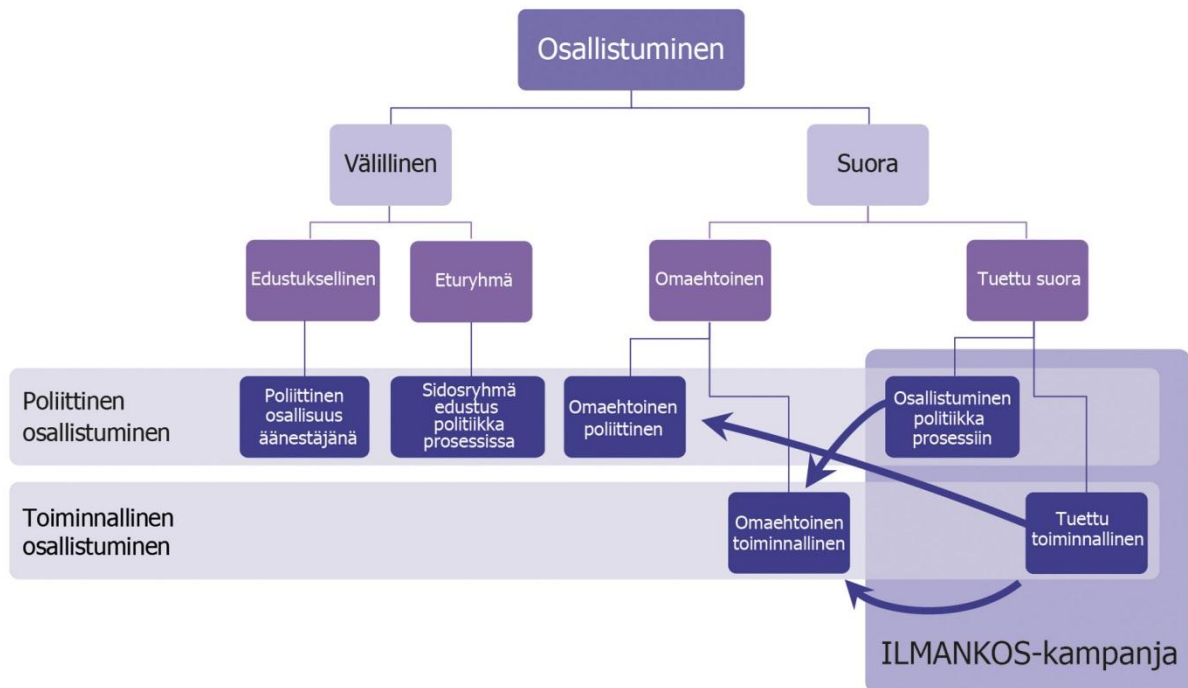
ILMANKOS-kampanjassa ja ilmastostrategiassa tarjotut tieto-osallisuus ja toimintaosallisuus eivät kiipeä kovin korkealle osallistumismuotojen vaikutusvallan tikkaila (vertaa Arnstein 1969). Osallistumiskeinon osallistujalle tarjoamaan vaikutusvaltaa arvioidessa täytyy kuitenkin huomioida se, onko kyseessä yksittäinen päätöksentekotilanne johon osallistutaan vai laaja politiikkaprosessi, jossa osallistumiselle tarjoutuu monia erilaisia tapoja prosessin eri vaiheissa. Tällöin osallistumisen vaikuttavuutta määrittää osallistumistavan lisäksi prosessin vaihe. Tieto-osallisuus prosessin suunnitteluvaiheessa voi synnyttää uusia avauksia ja teemoja, jotka vievät koko politiikkaprosessia uuteen suuntaan. Tällöin tieto-osallisuuden vaikuttavuus voi olla merkittävää ja jopa merkittävämpää kuin päätösosallisuus jossain prosessin suhteellisen merkityksettömässä osapäätöksessä. Arvioitaessa osallistujan vaikutusmahdollisuuksia kuntatason politiikkaprosessiin ei siis voida todeta, että päätösosallisuus olisi yksiselitteisesti laadukkaampaa tai vaikutusvaltaisempaa kuin joku muu osallisuus, sillä tämä riippuu siitä, minkälaisesta osapäätöksestä on kyse.

5.3.2 Toiminnallinen osallistuminen osana ILMANKOS-kampanjaa

Tampereen seudun ilmastostrategia oli päätöksentekoprosessi ja siihen liittyvä osallistuminen on helppo määritellä poliittiseksi osallistumiseksi ja vaikuttamiseksi. Kuten aiemmin todetaan, ILMANKOS-kampanjan kaiken toiminnan määrittely politiikkaprosessin ja osallistumisen tyyppien mukaan on vaativaa. Kampanjan ei ollut kunnallinen päätöksentekoprosessi eikä se suoraa kytkeytynyt seudulliseen ilmastostrategiaan. Kuitenkin kampanja lisäsi kansalaisten osallisuutta ilmasto-

politiikassa. Tämän vuoksi tutkimushankkeessa on koottu useita kansalais-osallistumista määritteleviä teoreettisia käsitteitä yhteen kuvioon, jossa osallistumista tarkastellaan sen mukaan, onko se välillistä vai suoraa, poliittista vai toiminnallista, omaehtoista vai tuettua (ks. kuvio 4, jota esitellään tarkemmin luvussa 4.1.2, sekä kuvio 8 tässä luvussa). Toivomme, että jaottelu auttaa ymmärtämään paremmin ILMANKOS-kampanjan tyyppistä aktivointi- ja viestintätyötä kansalaisosallistumisen muotona ja sen suhdetta poliittiseen osallistumiseen.

Kuviossa 8 ILMANKOS-kampanjan edistämä kansalaisten osallistuminen on määritelty **suoraksi** osallistumiseksi erotuksena **välillisestä** osallistumisesta. Välillinen osallistuminen ja vaikuttaminen tapahtuvat edustuksellisen demokratian keinoin eli äänestämällä vaaleissa ja vaikuttamalla luottamushenkilöiden valintaan. Lisäksi eturyhmien, kuten erilaisten järjestöjen, kautta osallistuminen on välillistä osallistumista. Ilmastostrategiaprosessissa välillinen osallistuminen tapahtui kuntien luottamushenkilöiden ja jossain määrin Alvari-ryhmien edustajien kautta. Tampereen ympäristöpäällikkö Kaisu Anttosen mukaan ILMANKOS-kampanjassa ei haluttu keskittyä eturyhmäosallistumiseen eli siihen, että vain järjestöjen edustajat olisivat osallistujia ja toisivat esiin omien järjestöjensä intressejä. Sen sijaan kampanjassa haluttiin tavoittaa suoraan yksittäisiä kuntalaisia ja ryhmiä, vaikkakin kansalais- ja ympäristöjärjestöt olivat kampanjan tärkeitä sidosryhmiä. Tavoitteena ei siis ollut niinkään saada eri tahojen ääntä kuuluville vaan tavoittaa kansalaisia, jotka jäsentävät ja kehittävät toimintatapoja arkielämän ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja edesauttavat näiden toimintatapojen leviämistä toiminnallaan sekä yksityishenkilöinä että osana erilaisia organisaatioita.



Kuvio 8 Osallistumisen ulottuvuudet ja ILMANKOS-kampanjan osallistumisen määrittely

ILMANKOS-kampanja tuki kahta erityyppistä suoraa osallistumistapaa: **poliittista osallistumista** ilmastostrategiaprosessin osana sekä **toiminnallista osallistumista**. Kampanja edisti pääosin toiminnallista osallistumista, koska siinä kannustettiin ja aktivoitiin kansalaisia edistämään yhteistä ilmastonmuutoksen hillintätavoitetta omassa toiminnassaan, eli osallistumaan ilmastotalkeisiin. Siinä tarjottiin myös joitain poliittisen osallistumisen keinoja (ilmastonmuutosaiheinen kuntavaalipaneeli sekä Tampereen seudun ilmastostrategian yleisötilaisuus tai kansalaistyöpaja ja Tampereen valtuuston puheenjohtajan asukasilta, joiden organisoinnissa kampanja avusti).

Kampanja oli **tuettua** osallistumista siinä mielessä, että siinä pyrittiin aloittamaan tai vahvistamaan kansalaisten hillintätoimintaa kunnan tuella, mutta kampanjan tavoite oli, että hillintä muuttuisi **omaehtoiseksi** ja että yksilöt ja yhteisöt jatkaisivat sitä kampanjan jälkeinkin. Siksi tuetulla toiminnallisella osallistumisella on yhteys omaehtoiseen toiminnalliseen osallistumiseen (ks. kuvio 8). Toiseksi, toiminnallisen ja poliittisen osallistumisen raja ei ole ylittämätön: toiminnallinen osallistuminen voi muuttua poliittiseksi, kun osallistujat pyrkivät vaikuttamaan ilmastopoliittikkaan ja poliittiseen keskusteluun. Myös poliittisen osallistumisen toivottiin aktivoivan yksilöitä ja yhteisöjä omaehtoiseen toiminnalliseen osallistumiseen (ks. kuvio 8, myös kuvio 4 luvussa 4.1.2).

Tuettu toiminnallinen osallistuminen eli ilmastotalkeo-osallistuminen on käsitteenä ja toimintamuotona kiinnostava. Osallistujien vaikutusvallan näkökulmasta se ei ole kovinkaan tavoiteltava osallistumisen muoto, sillä vaikutusvallan sijaan se tarjoaa osallistujalle ennemminkin velvoitteita ja hänen toiminnalleen tavoitteet, jotka on jo asetettu muualla ja joita ei ole tarkoitus talkoiden yhteydessä kyseenalaistaa. Voidaan jopa kysyä onko se kansalaisosallistumista ollenkaan. Ilmastotalkeo-osallisuus näyttyy kovin erilaisena, jos sitä tarkastellaan **osallisuuden** näkökulmasta ja erityisesti käsitteiden **osallistaminen** ja **osallisuus** avulla. Osallistaminen on ylhäältä alaspäin, hallinnosta kuntalaisille päin tapahtuvaa toimintaa, jossa kuntalaisille osoitetaan osallistumismahdollisuuksia, kuten esimerkiksi mahdollisuus lausua mielipiteitään ilmastostrategian tavoitteista (Koskiahho 2002, 37). Osallisuudella tarkoitetaan tässä osallistujan tunnetilaa, sitä että hän kokee kuuluvansa tai olevansa mukana jossain tavoitteellisessa toiminnassa, kuten ilmastonmuutoksen hillintätyössä. Osallisuutta voidaan edistää esimerkiksi tarjoamalla toimintamahdollisuuksia ja edellytyksiä omaehtoiseen ja omaan elämään liittyvään toimintaan, kuten ILMANKOS-kampanjassa tehtiin. Onnistuessaan tällainen osallisuuden tukeminen saa kuntalaiset kokemaan olevansa osallisia ilmastonmuutoksen hillintätyössä ja sitoutumaan siihen. Se voi myös aktivoida ja voimauttaa kuntalaiset etsimään uusia toimintamuotoja joilla ilmastonmuutosta hillitään elämäntavan tasolla sekä erilaisten yhteisöjen kautta esimerkiksi järjestötyössä. Tässä mielessä ilmastotalkeo-osallisuus voi olla hyvinkin tehokas tapa vaikuttaa kuntalaisiin, vaikka se ei tarjoakaan osallistujille vaikutusvaltaa politiikkaprosessiin.

6. Kansalaisnäkökulmia ilmastotyöhön

Tässä luvussa kuvataan kansalaisten ja ilmastotyön välistä suhdetta. Sitä kuvataan ensisijassa kansalaisjärjestöjen ja asukkaiden sekä taloyhtiötoimijoiden näkökulmasta. Kuvaus alkaa kansalaisarviointikyselyn tuloksilla (luku 6.1), joita täydennetään taloyhtiötasolta saaduilla tuloksilla (luku 6.2).

6.1 Kansalaisarvioita paikallisesta ja seudullisesta ilmastotyöstä

Osana tutkimus- ja kehittämishanketta toteutettiin toukokuussa 2010 kansalaisarvioinnin Webropol-verkkokysely. Paikallisen ja seudullisen ilmastotyön kansalaisarviointi ei kohdistunut suoraan ILMANKOS-kampanjan toimintaan tai seudullisen ilmastostrategian valmisteluun, vaan vastaajia pyydettiin arvioimaan paikallisen (oman taloyhtiön ja asuinkunnan) ja seudullisen (Tampereen seutukunta) ilmastonmuutoksen hillinnän onnistumista laajemmasta näkövinkkelistä. Kampanja ja seudullinen ilmastostrategia toimivat arviointikyselyssä viitteellisenä kiinnekohtana vastaajille.

Arvioinnissa käsite arviointikriteeri on tärkeä. Kansalaislähtöiset arviointikriteerit ovat kansalaisarvioinnin perusta. Niillä on kaksoistehtävä. Toisaalta ne kuvaavat ja määrittelevät seurannan kohteen. Toisaalta ne toimivat arviointiperusteina (katso tämän raportin liite 1). Kansalaislähtöisen arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa, arviointikriteeririihessä, osallistujia pyydettiin kertomaan, mitkä ovat heidän mielestään tärkeitä kriteereitä, joilla ilmastotyötä tulisi arvioida. Toisessa arvioinnin vaiheessa tutkimusryhmä koosti arviointikriteerit väittämien muotoon, joiden onnistumista verkkokyselyyn vastanneet arvioivat (kysely liitteessä 2).

Kyselyssä käytetty arviointikriteeristö pohjautui syksyllä 2009 kriteeririihessä koottuihin kansalaisnäkökulmiin hyvästä ja onnistuneesta paikallisesta ja seudullisesta ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävästä toiminnasta. Lisäksi kyselyn kriteeristöä laadittaessa hyödynnettiin Tampereen seudun ilmastostrategian kansalaiskyselyn vastauskoostetta, joka on ilmastostrategian lopussa (Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä 2010c ja sen liite 3).

Paikallisen ilmastotyön (taloyhtiöiden ja kunnan) ja seudullisen ilmastotyön arviointikriteerit jaettiin kukin kolmeen kategoriaan: 1) teknisten toimien, 2) muiden kuin teknisten toimien ja 3) tiedollisten (tiedon jakelu, valistus yms.) toimien onnistuminen. Näihin kuhunkin kategoriaan asetettiin vaihteleva määrä alakriteereitä vastaajien arvioitavaksi asteikolla: erittäin hyvin, hyvin, kohtalaisesti, huonosti, erittäin huonosti, en osaa arvioida. Lisäksi vastaajia pyydettiin lisäämään omia, ennalta annettua alakriteeristöä puuttuvia omia kriteeriehdotuksiaan ja arvioimaan niidenkin onnistumista samalla asteikolla.

6.1.1 Kansalaisarvioinnin vastaajien taustat

Toivottu kohderyhmä

Internetissä toteutettuun kansalaisarviointikyselyyn kertyi yhteensä 20 vastausta. Vastaajat kuuluivat valitun kansalaisarvioinnin näkökulman kannalta toivottuun kohderyhmään, sillä 9 heistä edusti kansalaisjärjestöä tai yhdistystä ja 8 ilmoitti vastanneensa asukkaana tai kansalaisena. Kaksi vastasi taloyhtiönsä hallituksen jäsenenä ja yksi ILMANKOS-kampanjan työntekijänä. Osa yksittäisistä vastauksista oli laajan vastaajaryhmän yhdessä pohtimia, näin eteenkin kansalaisjärjestöjen osalta.

Vastaajat pääosin Tampereelta

18 vastaajaa ilmoitti kotipaikakseen Tampereen. Yksi vastaaja asuu Valkeakoskella ja yksi Nokiolla. Kyselyyn vastasi 13 naista ja 7 miestä. 12 vastaajaa vastasi omalla nimellään ja 10 jätti myös yhteystietonsa. On todennäköistä, että nimettömänä vastanneet edustivat tahoja, jotka laativat vastaukset yhdessä järjestönsä muiden edustajien kanssa, eivätkä näin ollen halunneet sitoa yksin nimeään kantoihin.

Keski-ikäiset passiivisimpia vastaamaan

Vastaajien keski-ikä oli 43 vuotta ja jakautui varsin tasaisesti kahteen ikäluokkaan: 25–35 -vuotiaat ja 50–60 -vuotiaat. Keski-ikäiset, 35–50 -vuotiaat vastasivat varsin laiskasti. Vaikuttaa siltä, että ensisijaisina kohderyhminä olleissa kansalaisjärjestöissä aktiivisia ovat erityisesti nuoret aikuiset sekä keski-ikäiset ylittäneet.

Kampanja ja strategiatyö ennalta tuttuja vastaajille

Kyselyssä kartoitettiin myös sitä, kuinka tuttuja ILMANKOS-kampanja ja seutukunnan ilmastostrategian valmistelu olivat vastaajille. Vastaajien tietoisuus osoittautui vahvaksi. Siitä saattoi päätellä, että tieto kampanjasta ja strategiatyöstä oli levinnyt ainakin kyselyyn vastanneiden kansalaisjärjestöjen ja asukkaiden tietoisuuteen. Vain yksi vastaaja ei ollut kuullut mitään kampanjasta – niin ikään vain yksi ei ollut kuullut strategiasta. Kampanjan tilaisuuksiin oli osallistunut vähintään yhden kerran yli puolet (11) vastanneista. Toiset miltei puolet (8) oli seurannut kampanjaa esimerkiksi lehdistä tai olivat muulla tavoin tietoisia kampanjan olemassaolosta. Neljäsosa vastaajista (5) oli osallistunut suoraan seudullisen ilmastostrategian valmisteluun tai ainakin kommentoinut sitä esimerkiksi netissä. Kolme neljäsosaa (14) vastaajista oli seurannut strategiatyötä esimerkiksi lehdistä tai olivat muulla tavoin tietoisia strategian laadinnasta.

Paikallistason kansalaisarviointi seututasoa luontevampaa

Kansalaisarviointi jaettiin kolmeen osioon: oman taloyhtiön, kunnan ja seutukunnan toimien arviointiin. Kaikkia vastaajia pyydettiin vastaamaan kaikkiin osioihin. Yksittäisiin kysymyksiin kertyi vastauksia varsin vaihteleva määrä. Taloyhtiötä koskeviin kysymyksiin vastattiin astetta ahkerammin kuin seudullisiin kysymyksiin. Kuntataso asetui näiden välille. Myös avovastauksiin kertyi taloyhtiö- ja kuntatasolta enemmän vastaajien perusteluita kuin seututasolta. Samoin kävi kyselyssä pyydettyjen uusien arviointikriteeriehtotusten määrän osalta. Lisäksi eniten ”en osaa arvioida” -vastauksia kertyi eniten seututason kysymyksistä. Näin ollen paikallistason toimien arviointi vaikutti vastaajille seututason vastaavaa luontevammalta.

6.1.2 Taloyhtiöiden ilmastotoimien kansalaisarviot

Vastaajat arvioivat taloyhtiöiden toimia kriittisemmin kuin kunnan ja seutukunnan. Vaikutti siltä, että mitä konkreettisempi ja lähellä oleva arviointikriteeri oli, sitä helpompi vastaajien oli tarttua siihen nimenomaan kriittisessä mielessä (kritiikki edellyttää enemmän tietoa ja kokemusta kuin myötäilevä vastaus).

Taloyhtiöiden vedenkulutuksen hillitsemisessä paljon parannettavaa

Taloyhtiöiden ilmastotoimista heikoimmiksi arvioitiin tekniset toimet. Erityisen huonot arviot saivat vedenkulutuksen hillitsemiseen liittyvät toimet (huoneisto-kohtaisen vedenkulutuksen seurannan ja vettä säästävien suihkujen puute). Myös haja-asutusalueiden kuivavessojen nykyistä suurempi tarve nousi arvioissa esille. Sitä vastoin vettä säästävien WC-pönttöjen osalta tilanne arvioitiin vähän paremmaksi, joskaan ei hyväksi.

Myös asuntojen ilmastoinnissa, lämmönsäätelyssä ja jätteiden käsittelyssä tehostettavaa

Uusia, kyselystä puuttuneita kriteereitä esitettiin runsaahkosti. Ne liittyivät muun muassa asuntojen ilmastointiin ja lämmönsäätelyyn sekä jätteiden käsittelyn tehostamiseen. Vastaajat arvioivat taloyhtiöidensä onnistuneen itse laatimissaan teknisissä kriteereissä pääosin huonosti tai erittäin huonosti.

Taloyhtiökirpputoreja, talkoita ja kaupunkiviljelyä kannatetaan

Muut kuin tekniset toimet arvioitiin teknisiä paremmin hoidetuiksi. Esimerkiksi autopaikkojen irrottamista asunnon hinnoista asuntokauppojen yhteydessä kiiteltiin toimivaksi. Toisaalta asukkaiden kannustamista yhteisautoiluun tai kesto-vaippailuun ei koettu taloyhtiön tehtäväksi tai niiden arvioitiin olevan huonolla tolalla. Vastaajien omat kriteerit liittyivät muun muassa kierrätykseen ja kirpputorimaiseen asukkaiden väliseen tavaravaihtoon, yhteisöllisyyden ja talkoiden lisäämiseen sekä palsta-/kaupunkiviljelyn mahdollisuuksien parantamiseen. Vastaajat arvioivat näiden muiden kuin teknisten kriteeri-ehdotustensa nykytilan astetta paremmaksi kuin edellä kuvattujen teknisten näkökohtien.

Energiansäästövalistus toimii – jätteiden kierrätys ja vedensäästövalistus eivät

Taloyhtiöiden tiedolliset (tiedon jakelu, valistus yms.) toimet liittyivät kyselyssä muun muassa energiansäästölaskelmiin ja -esimerkkeihin asukkaille sekä jätteiden lajitteluun, veden- ja sähkönsäästöön liittyviin ohjeisiin ja valistukseen. Näistä vastaajat katsoivat paremmin hoituneen energiansäästövalistuksen ja huonommin jätteiden lajittelu- ja vedensäästövalistuksen. Omia, aivan uusia kriteereitä vastaajat eivät tältä osin esittäneet.

6.1.3 Kunnallisten ilmastotoimien kansalaisarviot

Kunnat ovat onnistuneet vastaajien mukaan taloyhtiöitä paremmin ilmastonmuutoksen hillinnässä. Seudullisten toimien onnistuminen asettui niiden välille. Kuntatason ilmastotoimet arvioidaan kokonaisuutena keskimäärin kohtalaisiksi tai huonoiksi (taloyhtiöissä kokonaiskeskiarvo painottui huonon ja erittäin huonon välille).

Kuntien suunnitelmallisuutta kehdutaan – liityntäliikenne ja lähipalvelut kaipaavat kunnan toimia

Tekniset ja tiedolliset (tiedon jakelu, valistus yms.) toimet saavat kunnissa astetta heikommät arviot kuin kategoriat muut kuin tekniset toimet. Viimeksi mainituista kiitosta saivat muun muassa konkreettiset päästötavoitteet sekä suunnitelmallisuus ja ilmastotoimien seuraaminen ja niistä raportointi. Erittäin huonoksi vastaajat arvioivat kunnan toiminnan liityntäliikenteen mahdollisuuksien lisäämisessä ja asuinalueiden pienkauppojen ja keskustakauppojen suosimisessa. Vastaajien omat kriteeri-ideat liittyivät tässä kategoriassa muun muassa kunnan tukeen kierrätykselle ja liikkumistarpeen minimoimiseen. Yksi vastaaja ehdotti kannustimeksi bonuksia asioiden hyvästä hoidosta kunnan virkahenkilöille.

Kunnille toivotaan uusia nettipohjaisia koordinoititehtäviä

Kuntien teknisten ilmastotoimien osalta vastaajat kritisoivat erityisesti kimppakyytisysteemin koordinoinnin puutetta ja toivoivat kunnalta kasvis- ja lähiruokaan liittyvien nettisivustojen ylläpitoa. Myönteistä palautetta saivat osakseen edullinen joukkoliikenne ja yleisten jätelajittelualueiden tiheä verkosto. Vastaajien omat kriteeriehtotukset liittyivät valtaosiltaan kevyen- ja joukkoliikenteen erilaisiin tukiratkaisuihin (muun muassa poikittaisliikenne) sekä roskaamisen sanktioihin, joissa vastaajat näkivät vielä paljon parannettavaa.

Kuntien ympäristökasvatus toimii – kunta valistamaan myös taloyhtiöitä

Kuntien tiedollisista (tiedon jakelu, valistus yms.) toimista eniten kiitosta sai kotitalousjätteiden lajitteluun liittyvä valistus sekä koulujen ja päiväkotien ympäristökasvatus materiaaleineen. Astetta tyytymättömämpiä vastaajat olivat kuntien taloyhtiöille tarjoamaan energia- ja ekotehokkuusneuvontaan (konkreettiset laskelmat mahdollisista säästöistä). Vastaajien omia toimintaideoita olivat sanktiot väärästä jätteen käsittelystä ja kansalaisjärjestöjen käyttö kunnan tiedotusapuna.

6.1.4 Seudullisten ilmastotoimien kansalaisarviot

Seudulliset kysymykset osoittautuivat vastaajille taloyhtiö- ja kuntatason kysymyksiä vieraammiksi. En osaa arvioida -vastauksia oli paljon ja omia, uusia kriteeriehtotuksia vähän.

Seudullinen kaavoitus valjastettava paremmin ilmastomuutoksen hillintään

Seututason toimista vastaajat arvioivat teknisten toimien onnistuneen huonommin kuin muiden toimien. Seudullisen kimppakyytijärjestelmän puutteet sekä liikkumistarpeen minimointi ja kulkumuotojakauman monipuolistaminen osana seudullista kaavoitusta saivat eniten kritiikkiä. Seudulliseen joukkoliikenteeseen ja liityntäpysäköinnin käytön helpottamiseen tärkeimpien toimien arvioitiin edenneen jonkin verran paremmin. Uutena seudullisena kriteerinä yksi vastaaja nosti esille kannustamisen uusiutuvan energian käyttöön, jonka hän arvioi edenneen seutukunnassa erittäin huonosti.

Konkreettiset päästövähennystavoitteet ovat toteutuneet seututasolla hyvin – moitteita sille, ettei ympäristöystävällisyyttä noudateta seudullisissa julkisissa hankinnoissa

Muiden kuin teknisten toimien kohdalla vastaajat pitivät onnistuneimpina konkreettisia päästövähennystavoitteita sekä sitä, että seutukunta suosii ja edistää täydennysrakentamista. Varsinkin päästövähennykset liittyvät suoraan seudullisen ilmastostrategian valmisteluun ja ovat näin tulleet tutuiksi ainakin kyselyyn vastanneille kansalaisjärjestöille ja asukkaille. Konkreettisia päästötavoitteita kiiteltiin myös kuntatason vastauksissa. Toisaalta vastaajat kritisoivat sitä, ettei seutukunta käytä ympäristöystävällisyyttä yhtenä kriteerinä julkisissa hankinnoissaan, vaikka hankintalaki mahdollistaisi sen. Heidän mukaansa hinnan halpuus syrjäyttää aina ympäristöystävällisyyden. Uusiksi seutukuntakohtaisiksi kriteereiksi vastaajat ehdottivat aurinko- ja maalämmön suosimista, maakaasu- ja sähkölatausverkostoa, maakylmyyden (kellarit) käytön edistämistä, kuntien välisten pyörätieverkostojen kehittämistä sekä pienenergiatuotannon edistämistä. Näiden nykytilaa he pitivät huonona tai erittäin huonona.

Lisää tiedonjakelua arjen pienten valintojen seudullisista vaikutuksista

Seudullinen tiedonjakelu arjen pienten valintojen isoista seudullisista vaikutuksista ja tiedon jalkauttaminen ymmärrettävässä muodossa asukkaille toimivat vastaajien mukaan kohtalaisen huonosti. Varsinkin ensin mainittua toivotaan tehostettavan.

6.1.5 Vastausten yhtymäkohtia Tampereen seudun ilmastostrategian kansalaiskyselyyn

Kyselyvastauksilla oli runsaasti yhtymäkohtia Tampereen seudun ilmastostrategian kansalaiskyselyssä (Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä 2010c, liite 3) saatuihin tuloksiin. Kaikkia vastaukset eivät olleet vertailukelpoisia, koska niiden kysymyksenasettelut olivat erilaiset. Kuitenkin vastauksissa oli myös yhteisiä teemoja, jotka olivat seuraavanlaisia:

- Yhdyskuntarakenne (kaavoituksen keinojen valjastaminen vahvemmin käyttöön)
- Joukko- ja kevyen liikenteen tukeminen ja suosiminen yksityisautoilun sijasta
- Energiatehokkuuden suosiminen ja edellyttäminen viranomaistoimin
- Viranomaisneuvonnan ja -ohjeistuksen lisääminen taloyhtiöille ja rakentajille
- Kuntien hankinnoissa noudatettava selkeämmin ympäristöystävällisyyttä yhtenä valintakriteerinä

Vertailua vaikeuttaa kuitenkin se, että ilmastostrategian vastaajista ei ole tarkkoja tietoja. Kysely toteutettiin avoimena verkossa keräämättä tietoja vastaajien taustoista – siis toisin kuin kansalaisarviointikyselyssä tehtiin.

6.2 Taloyhtiöt, asukkaat ja kaupungin ilmastotyö

Tämä luku tarkastelee kysymystä, millainen maaperä kaupungin hallinnon ilmasto-hankkeilla on taloyhtiöiden hallinnossa ja asukkaiden parissa ja millaisen tilan ilmastonmuutos ja ympäristöongelmat yleensäkin saavat ja millaisissa yhteyksissä. Millainen oli ilmastokampanjan vastaanotto hallitusten jäsenten ja asukkaiden parissa?

Toiseksi: Millaisia muotoja pyrkimys ilmastonmuutoksen hallintaan on saanut kolmen tamperelaisen asunto-osakeyhtiöiden hallituksissa ja asukkaiden parissa?

Kolmantena aiheena on alaluvussa kysymys asukkaiden ja taloyhtiöiden hallitusten osallisuuden muodosta suhteessa politiikkaprosesseihin Tampereen kaupungin ILMANKOS-kampanjassa ja ilmastostrategiatyössä. Näitä kysymyksiä käsitellään hyvin lyhyesti kiinteässä yhteydessä kahden ensimmäisen aiheen tarkasteluun.

Asunto-osakeyhtiöt ovat mielekkäitä ilmasto- ja ympäristöpoliittisessa tutkimuksen kohteita. Yhtäältä asumisella ja rakentamisella on merkittäviä paikallisia ympäristövaikutuksia. Lisäksi asuinorganisaatioiden toiminnalliset, tekniset sekä päätöksenteon rakenteet säätelevät merkittävällä tavalla ympäristö- ja ilmastonäkökohtien ottamista huomioon arkielämässä – tietoisten ilmastopoliittisten ja ympäristöpoliittisten linjausten toteutumista. Tässä on syytä käsitellä ilmastonmuutoksen hallinnan lisäksi paitsi ympäristökysymyksen asemaa asunto-osakeyhtiöiden hallitusten työssä myös yleisiä organisaatioiden hallintatapoja.

Luku esittelee tutkimus- ja kehittämishankkeen taloyhtiöosassa tehtyjä haastattelututkimuksia (ks. taulu 1 hankkeen osioita, menetelmistä ja aineistoista s. 7). Arkielämän todellisuutta tarkastellaan tässä pohtimalla ensinnäkin ilmasto-huolen asemaa kansalaisten elämässä tutkimusharjoittelija Kati Sointukankaan kesällä 2009 tekemien 15 asukashaastattelun perusteella. Toisena pohdinnan aiheena on ilmasto- ja ympäristökysymysten asema yhtiöiden organisaatio- ja toimintakulttuureissa ja ajankohtaisissa hoidon rutiineissa. Tarkasteltavina ovat siinä tamperelaisten ja muiden suomalaisten asunto-osakeyhtiöiden hallitusten työn painopisteet kolmen taloyhtiön hallituksen ja isännöitsijöiden haastattelujen perusteella (Nupponen 2010). Haastattelut tehtiin vuoden 2009 keväällä. Lisäksi taloyhtiöiden hallitusten roolia tarkastellaan Markku Anttosen organisaatioteoreettiseen tutkimuksen (1997) perusteella.

Tutkimuksen kohteiksi valittiin kolme taloyhtiötä. Ensimmäinen oli yhden asunto-osakeyhtiön talo, joka on entinen ison tehdaskonsernin eläkeyhtiön vanha työsuhtetalo Tampereella keskikaupungin tehdasalueella. Toisella yhtiöllä on Tampereella kolmikerroksinen, moniportainen kerrostalo vanhassa lähiössä. Kolmas on yhteistoiminnallinen asunto-osakeyhtiö, joka valmistui uudelle rivitalo-alueelle Tampereelle 22 vuotta sitten. Yhteiset päätökset ja asiat hoituvat siinä yhtiössä sekä yhtiökokouksen ja hallituksen että osuuskunnan toimin. Yhtiöt valittiin tutkimukseen alun perin sen perusteella, että joitakin niiden asukkaita osallistui ILMANKOS-kampanjan asumista ja rakentamista käsitelleeseen työpajaan loppuvuodesta 2008. Samoissa yhtiöissä haastateltiin sekä hallituksia, isännöitsijää että asukkaita (ovelta ovelle -menetelmällä). (Nupponen 2010, 10; Sointukangas 2009.)

6.2.1 Ilmastonmuutos ja asukkaiden arkitodellisuus

Ilmastonmuutoksella on rajattu merkitys haastateltujen tamperelaisten asukkaiden jokapäiväiselle elämälle ja asunto-osakeyhtiöiden hallitusten työssä. ILMANKOS-kampanja ei ollut kovinkaan tunnettu tutkimus- ja kehityshankkeessa haastateltujen asunto-osakeyhtiöiden hallituksissa eikä haastateltujen asukkaiden parissa. Tutuin se oli yhteistoiminnallisessa yhtiössä. Tämän yhtiön kehittelyyn ja rivitaloasuntojen rakennuttamiseen osallistui yli 20 vuotta sitten ryhmä-rakennuttamisen pohjalta sellaisia tulevia asukkaita, jotka pyrkivät ekologisesti tasapainoiseen elämäntapaan. Se perinne näkyy yhtiön elämäntavassa nykyäänkin. Myöskään ilmastonmuutos sinänsä ei herättänyt vahvaa omakohtaista huolta haastateltujen parissa, ei asukkaiden eikä hallitusten jäsenten keskuudessa, eikä sillä ole ainakaan keskeistä sijaa suomalaisten asunto-osakeyhtiöiden hallitusten tai isännöitsijöiden työssä.

Kuitenkin yksityiset osakkaat ja asukkaat voivat pohtia elämäntapaansa ilmastonmuutoksen uhan ja ympäristöstä tuntemansa huolen valossa. Selvä ilmastonmuutoshuoli näyttää liittyvän kovaan ympäristöhuoleen (Poortinga ym. 2004, Sointukangas 2009). Ehkä niitäkin, jotka eivät tunne ympäristöhuolta, ilmastonmuutos askarruttaa, sillä se voi uhata elintasoja ja ”itsestään selvänä pidettyjä oikeuksia ylelliseen elämäntapaan”. Ilmastonmuutos on kuitenkin melko abstrakti asia ja voi pysyä kaukaisena, ehkä tulevaisuuden uhkana, jonka merkitystä omalle arkielämälle on vaikea ymmärtää. Se ei uhkaa samalla tavalla henkilökohtaisesti kuin esimerkiksi jokin uusi sairaus. (Sointukangas 2009.)

Parhaiten Sointukangas tunnisti mielestään 15 hengen aineistostaan ilmastoasenteitten puolesta egalitaristisesti suuntautuvat haastatellut, muiden kahden tyyppin erottaminen ei ollut yhtä helppoa. Useimmissa haastatteluissa oli kuitenkin merkkejä hierarkkisesta ajattelusta. (Sointukangas 2009.)

Ilmastokysymykset tuntuivat ensi sijassa niiden asukkaiden ja kuntalaisten elämäntavassa, jotka ovat luokiteltavissa kulttuurisen teorian pohjalta egalitaristeiksi, jonkin verran hierarkisteilla ja tuskin lainkaan fatalisteilla. Näistä kaikista kolmesta tyyppistä näkyi merkkejä Sointukankaan haastatteluissa. (Sointukangas 2009.)

Hierarkistien ympäristöhuoli on ”keskitasoa”. He tunnustavat luonnon haavoittuvuuden, mutta luottavat valtion kontrolliin ja säätelyyn sekä -asiantuntijuuden mahdollisuuksiin toisin kuin egalitaristit ja fatalistit.

Teknologia ei tarjoa **egalitaristeille** ratkaisuja ympäristöongelmiin, vaan merkitsee pikemminkin niiden syytä. Heidän mukaansa luonnon kantokyvyllä on rajansa. Sen vuoksi he pyrkivät itse mahdollisimman vähäiseen luonnon kuormittamiseen. Egalitaristit tuntevat kokonaisvaltaista ympäristöhuolta ja pitävät vastuun jakamista tärkeänä ja ilmastonmuutosta vakavana asiana. (Sointukangas 2009.)

Fatalisteilla ei ole käsitystä, millaisia olisivat ympäristöongelmien tärkeysjärjestykset, eivätkä he usko voivansa vaikuttaa ympäristöongelmiin. Elämä on heille yleensäkin arpapeliä. (Sointukangas 2009.)

Ilmastonmuutos ei ollut Sointukankaan tutkimilla asukkailla vielä luonteva osa käyttäytymistä ja arkea. Arkeen sekä asumiseen liittyvistä tavoista hidastaa ilmastonmuutosta ei tiedetty kovin hyvin. (Sointukangas 2009.) Löydettyistä

kolmentyyppisistä asenne- ja suhtautumiserosta riippumatta voi päätellä, että ekologiset näkökulmat koskettavat tavalla tai toisella kansalaisten elämää 2000-luvun toisella kymmenellä. On mahdollista, joskaan ei suinkaan ainoa ja hallitseva kehityksen suunta, että ihmiset alkavat ajan myötä yhä laajemmin liittää huolen maapallon tilasta ja ekologisuuden kunnon kansalaisuuteen kuuluviin asioihin. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010, 44.)

Tutkimuksissa on havaittu, että yhdistetty kulttuuristen ja sosiaalisten tekijöiden analyysimalli ennustaa ihmisten ilmastokäyttäytymistä paremmin kuin pelkkä tiedontasoon tai sosio-demografisiin tekijöihin keskittyvä tarkastelu. (Sointukangas 2009.)

Organisaation pysyvä muutos ympäristötietoiseksi tapahtuu vaiheittain ja vähitellen, ei yhden ratkaisun varassa. Muutos tapahtuu arvojen että toimenpiteiden kautta, ja se vaatii tiedon ja uusien käytäntöjen yhdistymistä. "Tavallisesti toiminta alkaa yksittäisten toimenpiteiden toteuttamisesta ja ympäristöasioiden konkretisoitumisesta omaan toimintaan. Yksittäiset toimenpiteet vahvistavat onnistuessaan käsitystä ympäristöasioiden tärkeydestä ja mahdollistavat laajemmat toimenpiteet." (M. Anttonen 1997, 15–16.) Toinen selvä vaatimus on, että johto sitoutuu ympäristönäkökulmaan ja että organisaation työntekijät saavat siinä selkeät toimialueet hoitaakseen. (M. Anttonen 1997, 84.)

Vaarana on, että johdon mielenkiinto jää julkilausumiksi ja ulkokuoreksi eikä muutoksia tapahdu käytännössä, vaikka juuri johdon suhtautuminen osoittaa, miten legitiimi, hyväksytty, ympäristönäkökulma on organisaatiossa. (M. Anttonen 1997, 18.) Organisaation ympäristötietoisuutta vahvistava muutos etenee hyvin, jos organisaation jäsenet löytävät siitä tukea muuten organisaatiossa menossa olevan muutoksen toteuttamiseen hedelmällisellä tavalla ja jos se ei tuota ihmisille lisää epävarmuutta jo ennestään oudossa tilanteessa. Ympäristöasioiden liittäminen johonkin toiseen toimintaan voi herättää ihmisissä epäluuloa, ettei johdon ajama vihertyminen olekaan vilpittöntä. (Vrt. M. Anttonen 1997, 14–22.)

Ympäristötietoisuutta vahvistavat asiat etenevät usein ulkoisen pakon sysääminä, mutta myös yksittäiset ryhmät ja toimijat ovat välttämättömiä vaikuttajia. Asunto-osakeyhtiöt ovat ympäristöstä huolta tuntevien järjestöjen, sidosryhmien ja yhteiskunnallisten ympäristöliikkeiden vaikutuspiirissä. Tämä yhtiöiden ulkopuolelta tuleva vaikutus vahvistaa ympäristönäkökulman asemaa näiden kaikkien osallisten toiminnassa. (M. Anttonen 1997, 15.)

Ympäristöasioiden liittäminen organisaatioiden toimintaan vaatii eri henkilöstöryhmien sitoutumista, johdon, hallinnon ja henkilöstön sitoutumista - **enemmän tai vähemmän selvää päätösosallisuutta** (M. Anttonen 1997, 23). Asunto-osakeyhtiöissä tämä merkitsee sitä, että johtoelimet, hallituksen jäsenet ja hallitus kokonaisuudessaan organisaationa sekä isännöitsijä ja kiinteistönhuolto-yhtiö ottavat nämä asiat ajaakseen. Merkittävimmät esteet ympäristöasioiden huomioon ottamiselle eivät ole teknisiä kuten lajittelun toteuttaminen, vaan sosiaalisia, kuten ovat "eri henkilöstöryhmien asenteet ja arvot ja niihin liittyvät käytännöt". (M. Anttonen 1997, 18.)

Tutkittujen asukkaiden osallisuus oli paitsi tieto-osallisuutta, ensi sijassa toiminta-osallisuutta, kun sitä tulkitaan tamperelaisen, ilmastopoliittisen toiminnan vakiintumiseen pyrkivän politiikkaprosessin näkökulmasta (vrt. kuvio 3). Sellainen tyypitys on tehtävä lähinnä aineiston egalitaristien vaikutuksesta.

6.2.2 Etäistä taloyhtiöiden elämälle ja hallintarutiineille

ILMANKOS-kampanja oli tutkimuksessa haastatelluille kolmen asunto-osakeyhtiön hallitukselle melko etäinen projekti. Hallitusten jäsenet olivat varmastikin nähneet uutisia kampanjasta tamperelaisista lehdistä – nehan olivat hankkeen tiedotuksessa pääväyliä (Tuusa 2009, 33). Yksi isännöitsijöistä, yhden yhtiön hallituksen jäseniä ja toisen entinen puheenjohtaja osallistuivat kuitenkin myös projektin työpajoihin ja muihin tilaisuuksiin. Yhteistoiminnallinen yhtiö haki ja sai tukea Ilmastorahastolta maakellarin korjaukseen.

Hallitusten osallisuus kampanjassa oli ennen muuta tieto-osallisuutta (ks. kuvio 3). Hallitukset olivat hankkeessa lähinnä tiedotuksen kohteita, jotka saattoivat vahvistaa rutiinityötään hankkeen tarjoamien pienien resurssien avulla. Näin tapahtui yhteisöllisessä rivitaloyhtiössä.

Tieto-osallisuutta tarjoava ilmasto- ja ympäristöpoliittinen, kaupunkilaisiin suuntautuva vaikuttaminen on jo rutiinia Tampereen kaupunkiorganisaatiossa. Sitä paitsi ILMANKOS-kampanja ei ole ainoa ilmastopoliittisen tai ympäristöpoliittisen toiminnan kanava, jonka kautta kaupunki pyrkii vahvistamaan yleistä ympäristötietoisuutta ja vaikuttamaan kaupunkilaisten elämäntapoihin. Tällaisiin toimintamuotoihin kuuluu Kiinteistöklubi, joka on osa ympäristötietokeskus Moreenian Ekokumppanit-toimintaa.¹³ Kiinteistöklubi on osallistunut keskuksen työhön energiatehokkuuden edistämiseksi ja energiaeksperttien kouluttamiseksi. Lisäksi Moreenia järjesti esimerkiksi keväällä 2004 Tampereen kaupungin kanssa kurssit asunto-osakeyhtiöille asuinkerrostalojen energiansäästömahdollisuuksista ja energia-avustuksista.

Asunto-osakeyhtiöillä on asiakohtaisia yhteyksiä kaupungin hallintoon. Lisäksi meillä kuten muissa Euroopan unionin maissa on vaikuttanut yhteiskuntapolitiikassa ja myös ympäristöasioissa jo 1990-luvulta lähtien pyrkimys yksityisen ja julkisen sektorin rajoja ylittävään governance-yhteistyöhön. Asunto-osakeyhtiöt näyttävät kuuluvan juuri sellaisen paikallisen yksityisen talouden piiriin, jonka toimintarakenteet ovat tyypillisimmin etäällä julkisen hallinnon toimintarakenteista ja toimintakulttuurit tuiki erilaisia. Senkään puolesta ei voi odottaa juuri yhtiöiden vastuunkantajilta taikka asukkailta suurta kiinnostusta ILMANKOS-kampanjaa tai muita, myöskään vasta lähinkään liikkeelle lähteviä kaupungin projekteja kohtaan.

Useimmat tutkittujen hallitusten suunnittelemat lähiajan toimenpiteet edistävät ilmeisimmin energiatehokkuutta talossa ja välillisellä tavalla myös ilmastonmuutoksen hallintaa. Joskaan ilmastonmuutoksen hillintä ei ole hallituksille läheinen näkökulma, niin ne ovat omaksuneet energiatehokkuuden ja osin ekotehokkuuden sekä elinkaarinäkökulman periaatteita. Huolten ja parannusideoiden jakaminen taloyhtiöiden asukkaiden kanssa ei myöskään kuulu tapoihin. Asunto-osakeyhtiön ympäristövaikutusten kartoittaminen epävirallisesti vaikuttaa näin ollen harvinaiselta suomalaisissa yhtiöissä, eivätkä asukkaiden osallistumistarpeet saa hallituksia arvioimaan vakiintuneita toimintaperiaatteita uudelleen. Hallitusten jäsenet odottavat osakkaiden vaativan ennen muuta kustannusten hallintaa ja kohtuullisen asumisviihtyvyyden turvaamista. Muuten asukkaiden osallistuminen taloyhtiön hallintoon yhtiökokousten välillä ei kuulu pohdinnan

¹³ "Kiinteistöklubilla tapaavat kiinteistöjen ympäristöasioista kiinnostuneet asukkaat, isännöitsijät ja huoltohenkilöstö. Alaklubi kehittää uusia työkaluja ja toimintamalleja esimerkiksi rakennusten energiansäästöasioihin." (Ekokumppanit... 2009.)

aiheisiin paitsi ehkä mahdollisten yhtiön kotisivujen kehittämissä. Yhteistoiminnallinen rivitaloyhtiö on poikkeus.

Taloyhtiöiden päättäjät ja isännöitsijät kokevat ylipäättäänkin etäisyyttä suhteessa julkisen hallinnon hankkeisiin ja erityistä vierautta ilmastonmuutokseen vaikuttamisessa. Se on asia, jolla ei ole selvää sijaa yritysten käytännön elämässä. Asunto-osakeyhtiöiden hallitusten suhde ilmastonmuutokseen ja kysymykseen omasta toimijuudesta siihen vaikuttamiseksi on täysin uusi asia, josta ei toistaiseksi ole tutkimusta.

Aihepiiri on kuitenkin tärkeä. Voi väittää, että taloyhtiöt, niin asunto-osakeyhtiöt, vuokratyhtiöt kuin asumisoikeustalotkin ovat keskeisiä paikallisia portinvartijoita elämäntapojen ja arjen muovautumisessa. Yleensäkin kansalaisten arjen valinnoilla on merkitystä ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitteiden toteutumisessa. Taloyhtiöt käyttävät asumispalveluja ja vaikuttavat niiden tuotantoon sekä laatuun omilla vaatimuksillaan varsinkin ekotehokkuuteen¹⁴. Sen ottaminen huomioon luontevasti onkin juuri nyt helpompaa kuin ennen, sillä lukuisat 1950–60 -lukujen taloyhtiöt tekevät parhaillaan päätöksiä putkiremonteista ja peruskorjauksista koko Suomessa. Taloyhtiöiden vuosittaisen korjausrakentamisen arvo Suomessa on yli miljardi euroa. Asunto-osakeyhtiöiden hoito ”ei ole mitään nappikauppaa”. (Joensuu & Kulomäki & Rusi 2009, 33.)

Myös hallintorutiinit ovat muuttumassa ja ehkä avaavat mahdollisuuksia uusille näkökulmille asunto-osakeyhtiöissä, kun heinäkuun alussa 2010 tuli voimaan uudistettu asunto-osakeyhtiölaki. Itse asiassa lakiuudistuksen valmistelu oli viime vuodet hallitusten jäsenille ja isännöitsijöille mitä keskeisin muutos peruskorjaustarpeiden arviointitehtävien ja korjausten organisoimisen ja rahoittamisen rinnalla.

Suomalaisten asunto-osakeyhtiöiden toimintatapojen ja kulttuurin mukaan ensisijainen ja melkein ainoa hyväksytty ja virallisesti vaikuttava kanssakäymisen foorumi osakkaitten ja paikka on kerran vuodessa pidettävä yhtiökokous. Osakkaiden toimenpiteet ja korjausrakentaminen asunnoissaan ovat asunto-osakeyhtiölain uudistuksen myötä entistä selvemmin hallituksen ja isännöitsijän harjoittaman kontrollin aiheena. Toisaalta tiedetään, että osakkaita ja asukkaita on vaivaa perinteisesti heikko tiedonsaanti talon hallinnosta.¹⁵

Hankkeen ja taloyhtiöiden elämän etäisyys on aika luonnollinen asia. Se on ilmeisesti tyypillistä myös muille yhtiöille kuin tutkimuksessa käsitellyille ja muille paikkakunnille kuin Tampereelle. Taloyhtiöiden hallituksilla on yhteyksiä kuntien hallintoon lähinnä korjausten rahoittamisessa. Mahdollisuudet saada korjauksiin julkista rahoitusta selvittää yleensä isännöitsijä ellei myös puheenjohtaja. Jokaiselle hallituksen jäsenelle nämä eivät ole jokapäiväisiä asioita. Kuntien

¹⁴ ”Ekotehokkuutta on elinkeinoelämän jo Rion kokouksessa esittelemä lähestymistapa, jossa perussanoma on ’enemmän vähemmästä’. Se tarkoittaa tuotteiden tuottamista kilpailukykyisesti mahdollisimman vähällä ympäristökuormituksella. Ekotehokkuudessa huomio siirtyy tuotantovaiheen päästöistä tuotteen koko elinkaaren aikaisiin haittoihin ja luonnonvarojen käytön tehokkuuteen.” (Kestävän kehityksen ja kulutuksen toimikunta 2005, 54.)

¹⁵ ”Osakkaan kannalta yhtiökokouksessa olisi tärkeää saada tietoa yhtiön hallinnon toimivuudesta ja taloudelliseen tilanteeseen vaikuttavista seikoista. Pelkät tilinpäätöstiedot ja hyvin suppea toimintakertomus ei ole riittävää arvioida yhtiön tilannetta. Miksi Suomen Kiinteistöliitto ei esitä uuden lain sisältämiä muutoksia as oy:n tiedonantovelvollisuuden käsittelyyn tiedotteessaan? Kuinka monessa taloyhtiössä hallitus / isännöitsijä lähettävät vastauksen osakkaalle kokouksen jälkeen silloin kun heillä ei ole ollut riittäviä tietoja saatavilla yhtiökokouksessa? Oma kokemukseni on: ei kertaakaan.” (Ei taida olla ihan... <http://www.taloyhtio.net/26252.aspx> /luettu 23.8.2010.) ”Viime aikoina onkin ollut tapetilla se, että pörssissä noteeratuista yrityksistäkin saa paremmin ja enemmän tietoja, kuin taloyhtiön asioista.” (Uusi asunto-osakeyhtiölaki... <http://keskustelu.suomi24.fi/node/6492581>, 18.11.2008/ luettu 23. 8.2010.)

valvontaviranomaisen yhteydenotot eivät ehkä ole yhtiöissä edes tervetulleita – yleensä ne liittyvät vain ristiriitatilanteisiin esimerkiksi asukkaiden ja hallituksen välillä. Myös yhteistyösuhteet oman alan eli muiden asunto-osakeyhtiöiden kesken näyttävät olevan harvinaisia.

Energiatieteiden tarpeet ovat tulleet kiinteistönhoidon ammattilaisten tietoisuuteen viimeisten kymmenen vuoden kuluessa. Ilmeisesti juuri se on näkökulma, jonka kautta asunto-osakeyhtiöt tekevät ensi sijassa päätelmiä omasta tehtävästään ilmastomuutoskysymyksessä – ja myös toimivat hallinnan hyväksi.

6.2.3 Ilmastoasiat ja organisaatiokulttuuri

Työ ympäristöasioiden hallitsemiseksi tapahtuu suomalaisissa asunto-osakeyhtiöissä tapahtuu osana perustehtäviä, Erityisestä ja vakiintuneesta ympäristöjohtamisesta tai selvistä ilmastostrategioista ei voi puhua. Ympäristöasioita ei tavallisesti nosteta asunto-osakeyhtiöiden hallitusten työssä muiden tavoitteiden rinnalle – ts. kustannustehokkuus näyttää olevan hallitseva pyrkimys. Vakiintuneen ympäristöjohtamisen piirteitä ei Markku Anttonen löytänyt 1990-luvun jälkipuoliskolla myöskään yliopistoista. (M. Anttonen 1997, 8.) Erityisistä ympäristöasioiden hallinnan menetelmistä alkavat kuitenkin saada sijaa nimenomaan elinkaariajattelu ja kestävyysperiaate asunto-osakeyhtiöiden hallinnossa¹⁶. Organisaatiot ryhtyvät ympäristön hallintatoimiin harvoin vain ulkoisesta pakosta, vaan sisäisten toimijoiden vaikutuksesta – yksittäisten, muutosta haluavien ihmisten vaikutuksesta. Toiminta lähtee liikkeelle yksittäisten toimenpiteiden toteuttamisesta ja ympäristöasioiden konkretisoitumisesta omaan toimintaan. (M. Anttonen 1997, 15.) Alan ihmiset, asuinkiinteistöjen kehittäjät esimerkiksi Kiinteistöliitossa, haluavat parantaa asunto-osakeyhtiöiden toimintaa laatujohtamisen¹⁷ hengessä. Se merkitsee kokonaisvaltaisempaa otetta kuin kustannusten hallintapyrkimyksiä. Se terävöittää hallitusten jäsenten ja isännöitsijöiden tietoisuutta asumisen ja rakentamisen ympäristövaikutuksista monipuolisemminkin kuin vain energiatehokkuuden ideaalien mielessä. Kehittämisenäkökulmaan näyttää sisältyvän sellainen sidosryhmäajattelu, joka korostaa asunto-osakeyhtiöitten yhteyksiä ympäröivään yhteiskuntaan, ja sellaisia sidosryhmäsuhteita, jotka edistävät yhtiöiden kustannustehokkuutta ja energiansäästöä. (Vrt. M. Anttonen 1997, 8.)

Asuinkiinteistöjen kehittäjät esimerkiksi Kiinteistöliitossa, alan ihmiset, tavoittelevat laatujohtamisen¹⁸ hengessä sellaista asunto-osakeyhtiöiden toiminnan parantumista. Se merkitsee kokonaisvaltaisempaa otetta kuin kustannusten hallintapyrkimyksiä ja joka terävöittää hallitusten jäsenten ja isännöitsijöiden

¹⁶ "Ympäristöasioiden hallintajärjestelmät ja standardit vaihtelevat jonkin verran, mutta ne kaikki koostuvat periaatteessa seuraavista osista: Ympäristöpolitiikasta, ympäristökatselmuksesta tai tarkastuksesta, sisäisestä ja ulkoisesta raportoinnista, ympäristövastuiden jakamisesta ja kirjaamisesta, henkilökunnan koulutusohjelmasta ja toimenpiteistä joiden avulla pyritään saavuttamaan halutut ympäristöpäämäärät, kuten raaka-aineiden käytön tai päästöjen vähentäminen. Ympäristöjärjestelmän keskeinen osa on seurantajärjestelmä, jonka avulla todennetaan tavoitteiden saavuttaminen ja mahdollinen tarve muuttaa --- . Elinkaariajattelussa ja -analyysissä otetaan huomioon esimerkiksi jonkin tuotteen ympäristövaikutukset alkaen sen valmistuksesta päättyen käytöstä poistamisen aiheuttamiin ympäristövaikutuksiin. --- Organisaatio osoittaa sitoutumisensa ympäristöjohtamiseen ympäristöpolitiikalla." (M. Anttonen 1997, 5–6.)

¹⁷ Laatujohtamisen tavoitteena on organisaation toiminnan jatkuva parantaminen, jotta asiakkaan tarpeisiin ja odotuksiin pystyttäisiin vastaamaan paremmin. Laatu nähdään yrityksen keskeisenä kilpailutekijänä. ---Pelkän tuotteen laadun parantamisen sijasta pyritään koko yrityksen toimintaprosessin parantamiseen." (M. Anttonen 1997, 8–9.)

¹⁸ Laatujohtamisen tavoitteena on organisaation toiminnan jatkuva parantaminen, jotta asiakkaan tarpeisiin ja odotuksiin pystyttäisiin vastaamaan paremmin. Laatu nähdään yrityksen keskeisenä kilpailutekijänä. --- Pelkän tuotteen laadun parantamisen sijasta pyritään koko yrityksen toimintaprosessin parantamiseen." (M. Anttonen 1997, 8–9.)

tietoisuutta asumisen ja rakentamisen ympäristövaikutuksista monipuolisemmin kuin energiatehokkuuden ideaalien mielessä. Kehittämisenäkökulmaan näyttää sisältyvän sidosryhmäajattelu, joka korostaa asunto-osakeyhtiöitten yhteyksiä ympäröivään yhteiskuntaan, ja sellaisten sidosryhmäsuhteita, jotka edistävät yhtiöiden kustannustehokkuutta ja energiansäästöä. (Vrt. M. Anttonen 1997, 8.)

Tutkimuksessa haastateltujen hallitusten suhde ilmastonmuutos- ja ympäristömuutosasioihin oli lähinnä reagoivaa toimintaa, ”hienosäätöä” lainsäädännön myötä ja muiden ulkoisten tekijöiden suhteen. Kuitenkin energiatehokkuuspyrkimys on aika itsenäisesti omaksuttu näkökulma, joka liittyy keskeiseen kustannustehokkuuden arvoon. Ympäristönäkökohtia hallitsevat tekniset näkökohdat. Aktiiviset, omia ekologisia tehtäviään etsivät organisaatiot ovat ainakin Anttosen tutkimuksen valmistumisaikaan 1990-luvulla puolestaan toiminnan ”sopeuttamisvaiheessa” ja pyrkivät vastaamaan aktiivisesti lainsäädännön ja asiakkaiden uusiin vaatimuksiin. (M. Anttonen 1997, 11.) Meidän tutkimus- ja kehityshankkeemme yhtiöt ovat kuitenkin nyt tyypillisessä ja ajankohtaisessa 2000-luvun alkupuolen suomalaisten asunto-osakeyhtiöiden vaiheessa. Yhtiöiden johtamista haastavat toimintaympäristön muutokset. Niissä vahvistuu koko ajan nimenomaan ilmasto- ja ympäristökysymysten merkitys.

Jos suomalaisten asunto-osakeyhtiöiden suhdetta ilmastonmuutokseen kuvataan aktiivisen ja passiivisen ympäristöjohtamisen jatkumona, ILMANKOS – tutkimus- ja kehityshankkeen yhtiöistä kaksi sijoittuu jatkumon puolivälin passiivisemmalle puolelle ja kolmas, yhteistoiminnallinen rivitaloyhtiö, puolestaan puolivälin aktiivisemmalle puolelle. Sitä taloyhtiötä voi pitää innovatiivisenakin sen puolesta, että ympäristöasiat ovat kiinteä osa sen organisaatiokulttuuria. (Vrt. M. Anttonen 1997, 13.)

7. Yhteenveto: Kuntalaisten osallistuminen ilmastopolitiikkaan – mahdollisuudet ja haasteet

Tässä luvussa vedetään yhteen YTK:n tutkimus- ja kehittämishankkeen tuloksia ja havaintoja. Aluksi avataan paikallisen ilmastodemokratian taustoja, merkitystä ja toimenpiteitä. Toiseksi tiivistetään ILMANKOS -hankkeen havaintoja osallistumisen muodoista politiikkaprosessin eri vaiheissa ja käsitellään osallistumisen vaikuttavuutta. Kolmanneksi käsitellään ilmastopolitiikan ja ilmastotyön etenemisen logiikkaa ja lopuksi esitetään suosituksia ILMANKOS-kampanjan tyyppisille hankkeille sekä ilmasto-osallisuuden kehittämiseksi kunnissa.

7.1 Kohti paikallista ilmastodemokratiaa

Kansalaisosallistumisen merkitys paikallisessa ilmastopolitiikassa

Kansalaisosallistuminen ja -vaikuttaminen kuntatason ilmastomuutosta koskevassa päätöksenteossa ja yleisesti kuntien ilmastopolitiikassa on ajankohtaista seuraavista syistä:

1. Ilmastopolitiikan edellyttämät uudistukset ovat laajoja ja kauaskantoisia eikä niitä voida viedä läpi ilman kansalaisten hyväksyntää, myötävaikutusta ja sitoutumista.
2. Kansalaiset kohtaavat ilmastomuutoksen ja ilmastopolitiikan monella arkielämän osa-alueella. Tällaisia ovat muun muassa asuminen ja rakentaminen, ruoka, liikkuminen, kuluttaminen, energiantuotanto ja energian käyttö.
3. Kansalaisilla on perustuslaillinen oikeus osallistua omaa elämäänsä ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ilmastomuutosta koskevat päätökset vaikuttavat ihmisten arkeen ja muuttavat elinympäristöjä.
4. Kunnat panevat toimeen kansainväliset ja kansalliset hillintä- ja sopeutumistavoitteet, joten kuntien suunnitelmat konkretisoivat ilmasto-tavoitteet myös kansalaisten elämässä.
5. Julkisen hallinnon strateginen suunnittelu ja rakenteet voivat olla hyvin kaukana kansalaisen arkielämästä ja suunnitelmat ja rakenteet vaikeasti ymmärrettäviä. Kansalaisosallistumisen voi nähdä yrittävän pienentää niiden välistä eroa ja lisätä hallinnon kansalaislähtöisyyttä ja toisaalta kansalaisten ymmärrystä ja sitoutumista.

Hankkeen kirjallisuuskatsauksessa tunnistettiin neljä tapaa, jolla osallistuminen tuo lisäarvoa ilmastonmuutoksen vaikutusten arviointiin, päätöksentekoon ja suunnitteluun:

1. Osallistujilla on sellaista kokemuksellista tietoa tietystä alueesta tai yhteiskunnan sektorista, jota ilmastonmuutosasiantuntijoilla ei välttämättä ole.
 2. Mahdollisuus osallistua tiedontuottamiseen ja päätöksentekoon lisää muun muassa luottamusta päätöksentekoon sekä osallistujien sitoutumista päätöksiin ja antaa niille legitimitettä. Tämä helpottaa päätösten toimeenpanoa; samoin osallistuminen varmistaa sen, että lopputulos ottaa huomioon kuntalaisten huolenaiheet.
 3. Osallistuminen ongelmanmäärittelyyn ja käsittelyyn edistää demokraattista päätöksentekoa ja siten oikeudenmukaisuutta.
 4. Osallistuminen ongelmien ja toimintavaihtoehtojen määrittelyyn edistää tiedonvälitystä ja molemminpuolista oppimista. Oppiminen saa osallistujat huomaamaan ilmastonmuutoksen ja sen vaikutukset uudella tavalla sekä edistää käyttäytymismuutosta.
- *Osallistumalla kohti reilumpaa, laaja-alaisempaa, hyväksyttävämpää, tehokkaampaa ja läpinäkyvämpää ilmastopolitiikkaa.*

Ilmastodemokratia ja ilmastokansalaisen ideaali

Ilmastokansalaisuuden ajatusta voi lähestyä ympäristökansalaisuuden (environmental citizenship) määrittelyn kautta. Ympäristökansalaisuus sisältää ajatuksen siitä, ettei itsekeskeinen toiminta turvaa julkishyödykkeiden, kuten luonnonympäristön tai ilmaston suojelua tai kestävyyttä. Jokaisella yksittäisellä teolla on laajempi, yhteisöllinen ja luonteeltaan julkinen ulottuvuutensa. Tämän ulottuvuuden tiedostamisesta seuraa ympäristökansalaisen sitoutuminen yleisen edun – ja tässä tapauksessa yhteisen ilmaston – vaalimiseen. Ympäristökansalaisuuden määritelmä korostaa yksilön vastuita ja velvollisuuksia laajempaa yhteisöä kohtaan. (Dobson 2003.)

Ilmastopolitiikan ohjauskeinojen näkökulmasta ilmastokansalaisuuden käsite suhtautuu kriittisesti markkinaperustaiseen ohjaukseen, joka ottaa lähtökohdaksi lähinnä omaa taloudellista etua tavoittelevan kuluttajan. Ilmastokansalaisuuden käsite vetoaa ”parempaan puoleemme”, yhteisöllisesti ja laaja-alaisesti ajattelevaan kansalaiseen, joka kokee velvollisuudekseen osallistua yhteisen ilmastomme suojeluun. Ilmastoa ja yleistä etua vaaliva ympäristökansalainen ja hedonistinen kuluttaja käyvät jatkuvaa kamppailua sielustamme!

Ympäristökansalaisuutta voidaan pitää kansalaisuuden laajentumana perinteisten poliittisten oikeuksien, kansalaisoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien jälkeen (van Steenberg 1994). Tätä ympäristökansalaisuuden ideaa tukee Suomen perustuslain 20 §, jonka mukaan 1) vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille; ja 2) julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi perustuslaki takaa kansalaisille yleisen oikeuden vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehitykseen (2 §). Mukana ovat siis sekä oikeuksien että vastuun näkökulmat. Yhteisen vastuun periaate korostaa sitä, ettei kukaan voi jättää vapaamatkustajana ympäristöstä huolehtimista muiden hoidettavaksi.

Paikallisen osallistumisen tekee todella tärkeäksi paikallisen ilmastodemokratian roolin korostuminen maailmassa. Kansallisvaltioihin perustuva demokratiakäsitys uhkaa rapautua muun muassa globalisaatiokehityksen ja rajat ylittävien ympäristö-ongelmien johdosta. Vastaavasti myös kaupunkien rooli korostuu sekä kansallisessa että kansainvälisessä ilmastopolitiikassa.

Paikallisen ilmastodemokratian kehittäminen voidaan hankkeen kokemusten pohjalta määritellä sellaisiksi toimiksi, jotka lisäävät kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua ilmastomuutoksen hillintään tähtäävään ilmastotyöhön niin osana poliittista päätöksentekoprosessia kuin oman toimintansakin kautta. Ilmastodemokratiaa voidaan edistää neljällä eri tavalla:

1. Kunnan esimerkillinen toiminta: Kunta sitoutuu omassa toiminnassaan vastuulliseen ilmastopolitiikkaan, joka konkretisoituu esimerkillisinä ja näkyvinä ilmastotekoina. Tämä luo uskottavan pohjan kuntalaisten ja muiden sidosryhmien osallistamiselle.
2. Tiedollisten valmiuksien tukeminen: Kuntalaisille tiedotetaan ilmastomuutoksen perusteista, ohjauskeinoista jolla sitä hillitään ja sitoumuksista joita sen hillitsemiseksi on tehty. Näin parannetaan kuntalaisten tiedollisia valmiuksia ottaa kantaa ja osallistua ilmastotyöhön.
3. Oman tekemisen mahdollistaminen: Kunta varmistaa, että kuntalaisilla on mahdollisuus osallistua toiminnalliseen ilmastotyöhön, "ilmastotalkoisiin". Kunta tarjoaa tähän houkuttelevia mahdollisuuksia kaupunkisuunnittelun, palveluinfrastruktuurin, tiedotuksen ja taloudellisen tuen keinoin sekä juurruttaa ilmastomuutosta hillitseviä käytäntöjä kunnan omiin toimintoihin toimimalla näin myös hyvänä esimerkkinä kuntalaisille.
4. Vaikuttamismahdollisuudet: Kunta mahdollistaa sen, että kuntalaiset pääsevät vaikuttamaan politiikkaprosesseihin, joissa määritellään, valmistellaan, tehdään päätöksiä ja toimeenpannaan ilmastomuutoksen hillitsemistoimia, sekä arvioidaan ilmastotyön onnistumista ja painopiste-alueita.

Ilmastodemokratian käsite kattaa siis sekä kuntalaisten oikeuksia olla mukana päättämässä tavoista, joilla kunta tekee ilmastotyötä, mutta myös velvollisuuksia kunnioittaa toisten oikeuksia elää yhteiskunnassa, joka huolehtii ympäristö-vastuistaan. Ilmastodemokratiaa edistää siten yhteinen tahtotila, jossa kunnan päättäjät, viranhaltijat, kansalaiset ja muut sidosryhmät ovat valmiita yhdessä etsimään ja luomaan tapoja hillitä ilmastomuutosta. Ilmastodemokratian pohjan luo kunnan oma, vastuullinen toiminta ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja ilmastomuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseksi.

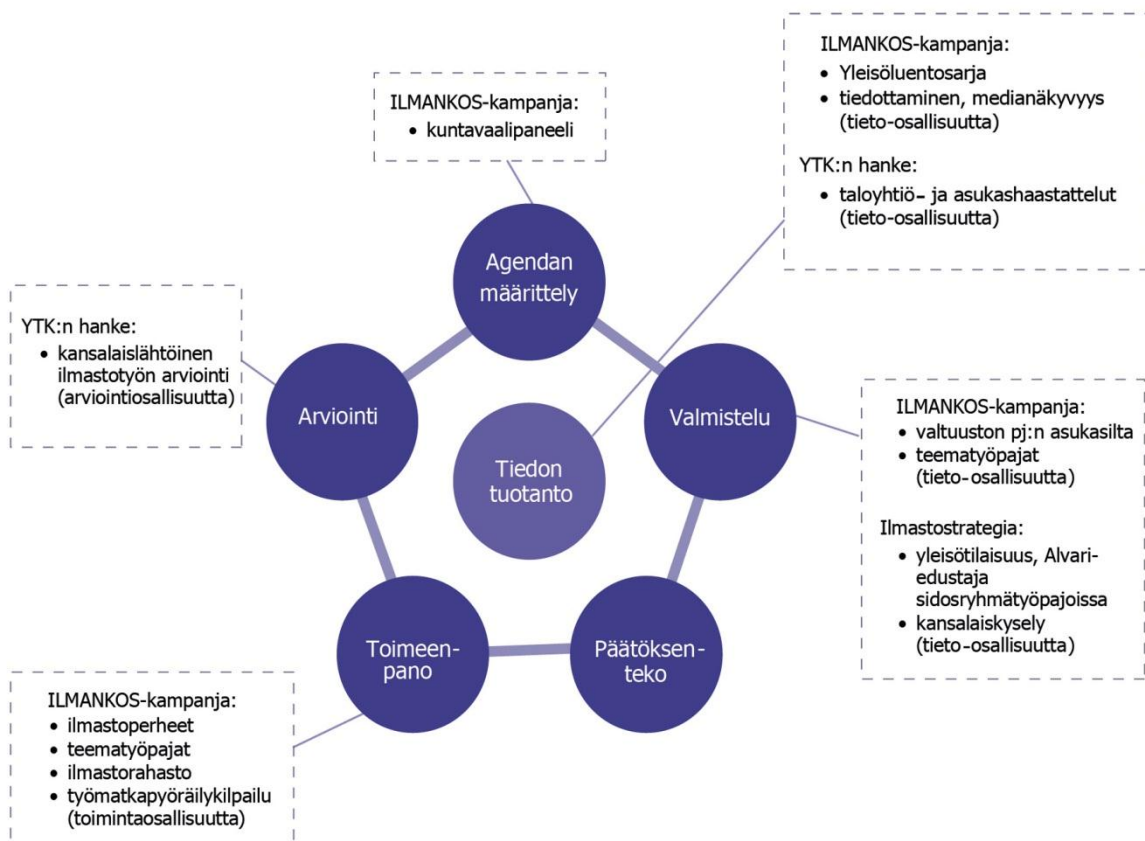
- *Ilmastokansalaisuus tunnustaa kaikkien vastuun yhteisestä ilmastosta.*
- *Ilmastodemokratia ulottuu globaalilta paikalliselle tasolle.*

Osallistuminen politiikkaprosessin eri vaiheissa

Kansalaiset voivat saada erilaisia rooleja suhteessa ilmastopolitiikkaan. Näitä rooleja on jäsennetty politiikkaprosessin vaiheiden mukaan. Hankkeen yhteenvetona olemme sijoittaneet hankkeessa tunnistetut ilmasto-osallisuuden muodot politiikkaprosessi-kuvion vaiheisiin.

ILMANKOS-kampanjan, ilmastostrategian sekä YTK:n hankkeen osallistumiseen liittyneet menetelmät on seuraavassa sijoitettu politiikkaprosessin eri vaiheisiin. Tässä politiikkaprosessiksi käsitetään paikallinen ilmastopolitiikka ja ilmastonmuutoksen hillintätyö kokonaisuutena, eikä mikään tietty päätöksentekoprosessi, esimerkiksi Tampereen seudun ilmastostrategiaprosessi. Tarkoituksena on tiivistää havainnot samaan kuvaan.

➤ *Ilmastotalkoissa tarvitaan useampia osallisuuden muotoja.*



Kuvio 9 Osallistuminen politiikkaprosessin eri vaiheissa

Kansalaiskeskustelu ja agendan määrittely

Historiallisesti ilmasto-osallisuuden ensiaskeleita otettiin Tampereella 1990-luvun alkupuolella, jolloin ympäristö- ja kansalaisjärjestöjen yhteistyössä laadittu Tampere 21 -ilmastoaloite vaati kaupungilta kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä ja ilmastotavoitteiden sisällyttämistä kaupungin ympäristöohjelmaan. Tampereen ympäristöohjelmassa olikin jo vuonna 1994 julkilausuttu tavoite kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä. Tuota vaihetta voi Tampereella pitää paikallisen ilmastopolitiikan alkupisteenä. Kansalaistoiminta merkitsi tuolloin pikemminkin omaehtoista poliittista aktivismia kuin institutionaalista osallistumista.

Ilmastokysymystä käsiteltiin 1990-luvulta 2000-luvulle tultaessa kansallisella tasolla merkittävänä energiakysymyksenä, mutta paikallisella tasolla se rajautui kunnan ydintoimintojen kannalta marginaaliseksi ympäristökysymykseksi (Kerkkänen 2010). Vasta viimeisen 15 vuoden aikana on tapahtunut kaksi siirtymää: yhtäältä ilmastopolitiikka on noussut kansainvälisen, kansallisen ja vähitellen myös paikallisen politiikan keskeiseksi teemaksi. Toiseksi on tapahtunut siirtymä kansalais-toiminnasta tai -aktivismista kohti ohjattuja tai tuettuja osallistumisen muotoja. Kolmanneksi on alettu ymmärtää, että monet kunnan ydintoiminat kuten maankäytön suunnittelu ja palveluinfrastruktuurin kehittäminen vaikuttavat merkittävästi sekä hiilidioksidipäästöihin että kuntalaisten mahdollisuuksiin hillitä omalla toiminnallaan ilmastomuutosta.

Tampereen seudun ilmastostrategia ja ILMANKOS-kampanja heijastavat osaltaan näitä siirtymiä. Tässä mielessä Tampere on edelläkävijä paikallisen ilmastopolitiikan kehittämisessä. Nyt on ylipäänsä mahdollista ajatella vakavasti otettavaan paikalliseen ilmastopolitiikkana kytkeytyvää osallistumista sekä kansalaisyhteiskunnan että kuntapolitiikan näkökulmasta legitiiminä toimintana. Tässä uudessa kontekstissa ilmastoagendan määrittely on tavallaan tehty uudelleen.

Edustuksellisessa päätöksentekojärjestelmässä, jossa kuntapäätäjät vaihtuvat vaaleissa neljän vuoden välein, on nähtävästi tarpeen nostaa ilmastomuutos yhä uudestaan politiikan agendalle. ILMANKOS-kampanjassa toteutettu valtuustopaneeli ennen vuonna 2008 kunnallisvaaleja voidaan nähdä tällaisena agendan määrittelyyn liittyvänä tilaisuutena, jonka tehtävänä oli suunnata poliittisten päätöksentekijöiden huomiota ilmastokysymyksiin.

Myös kysymys siitä, miten ilmastomuutoksen saisi muiden paikallisten toimijoiden agendalle, on kuntien näkökulmasta uudella tavalla ajankohtainen. Tässä mielessä ILMANKOS-kampanjan voisi sijoittaa agendanmäärittelyvaiheeseen sen tähden, että kampanjan tavoitteena oli lisätä ihmisten ilmastomuutostietoisuutta ja tietoutta omista hillintämahdollisuuksistaan sekä konkretisoida ilmastomuutoksen hillinnästä puhumista siirtämällä keskustelua arjen tasolle. Kampanja on siis pyrkinyt vaikuttamaan siihen, mistä ja miten keskustellaan, kun puhutaan ilmastomuutoksesta, ja sitä kautta vaikuttamaan käytäntöihin ja ajatteluun. Painotamme kuitenkin ILMANKOS-kampanjan leimallisempaa merkitystä toimintaosallisuuden edistäjänä (ks. jäljempänä).

Suunnitteluosallisuus

Päätösten valmistelu- ja suunnitteluvaiheeseen (policy formation) on liitetty tässä sellaisia osallistumismenetelmiä, jotka yleisimmin mielletään johonkin tiettyyn päätöksentekoprosessiin osallistumiseksi: yleisötilaisuudet, työpajat ja kyselyt.

Periaatteessa myös moninainen tiedonhankinta – kuten haastattelut – voidaan myös liittää suunnitteluvaiheeseen, jos niitä käytetään päätöksentekoprosessin aineistona. Kuviossa 9 kaikki Tampereen seudun ilmastostrategiahankkeen osallistamismenetelmät on sijoitettu suunnitteluvaiheeseen.

Kaiken kaikkiaan ILMANKOS-kampanjan tavoitteet, jotka liittyivät kuntalaisten ja kansalaisryhmien aktivointiin ja ilmastonmuutoksen hillitsemistä edistävän toiminnan aktivointiin, toteutuivat hyvin. Kaiken kaikkiaan kampanja pystyi luomaan suhteellisen pienillä resursseilla näkyvän kampanjan ja järjestämään monipuolista ja laadukasta toimintaa. Sen sijaan ILMANKOS-kampanjan tavoitteet, jotka liittyivät tamperelaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa kaupungin ja seutukunnan toimintaan ilmastoasioissa, osoittautuivat vaativammiksi ja toteutuivat heikommin kuin konkreettiseen ilmastotyöhön liittyvät tavoitteet. Valmisteluosallisuutta edustivat ILMANKOS-kampanjassa valtuuston puheenjohtajan asukasilta sekä teematyöpajat, joiden anti liittyi sekä osallistujien aktivoimiseen että uusien ilmastoteemojen valmisteluun esimerkiksi osana kaupungin palveluyksiköiden työtä.

Seudun ilmastostrategiassa kansalaisosallistuminen jäi vähäisemmäksi kuin ILMANKOS-kampanjan alkuvaiheessa oli suunniteltu. Ilmastostrategiaan liittynyt kuntalaiskysely toteutettiin strategian laadinnan loppuvaiheessa, mikä kertoo sen tehtävästä lähinnä jo melko pitkälle viedyn strategian testaamisena. Kyse oli siis strategian valmistelusta, mutta tarkoituksena ei ollut strategian avaaminen laajemmalle osallistumiselle. Nähtävästi kyselyn yhtenä funktiona oli myös strategian legitimointi. Kaiken kaikkiaan osallistuminen seudullisen strategian valmisteluun oli myös haasteellisempaa kuin alun perin kuviteltiin. Siihen vaikuttivat seuraavat syyt:

1. Seutuhallinto on nuori ja toimintamuotojaan vielä etsivä hallinnonala. Eri kuntien toimijoiden yhteistyö seututasolla on haastavaa ja strategia-prosessi vaatii jo ilman kansalaisosallistumistakin erilaisten toimijoiden ja intressien yhteensovittamista. Kansalaisosallistuminen ei ole toimintamuoto, johon seutuhallinnolla olisi perinteitä.
2. Ilmastostrategian aikataulu oli riippuvainen koko yhdyskuntasuunnittelun ohjelmakokonaisuudesta. Sen hidas eteneminen viivästytti ilmastostrategian etenemistä. Määräaikaisen kansalaisosallistumiskampanjan suunnittelu oli aikatauluviivästyvän vuoksi vaikeaa. ILMANKOS-kampanja keskittyikin toteuttamaan niitä tavoitteita, jotka eivät olleet riippuvaisia strategiaprosessista.
3. Strategiaprosessin toimintamuodosta ei ollut enakkoon tietoa, ja tämän vuoksi osallistumista ei voitu suunnitella osaksi sitä etukäteen.
4. Kampanjan suhdetta strategiaprosessiin ei määritelty selkeästi. Se jäi kampanjan työntekijöiden ja Tampereen ympäristöpäällikön mukaan hieman epäselväksi.

Lisäksi ilmastostrategian kompleksisuus ja tästä seuraava valmistelun mutkikkuus lienee ollut osasyynä siihen, ettei sen valmistelussa ja päätöksenteossa ollut enempää tilaa kansalaisosallistumiselle. Strategian kompleksisuus ansaitsee tässä yhteydessä oman pohdintansa. Kompleksisuus tarkoittaa yhtäältä sitä, ettei yksikään toimija pysty yksin ratkaisemaan käsillä olevia ongelmia. Tästä näkökulmasta laajan osallistumisen merkitys on ilmeinen; toimijoiden välistä laajaa yhteistyötä tarvitaan, jotta tavoitteisiin päästäisiin.

Oma haasteensa näyttää olevan tiedollinen kompleksisuus: ilmastostrategian laadintaan liittyi muun muassa erilaisten skenaarioiden laatimista ja näihin liittyvää päästölaskentaa. Lisäksi strategia oli seudullinen ja se haluttiin kytkeä maankäytön ja liikenteen keskeisiin strategioihin. Nämä piirteet ovat varmasti lisänneet koordinaation haasteita ja monimutkaisuutta. Toisaalta myös ilmastostrategiaa varten laaditut skenaariot olisivat voineet luoda hyvän pohjan myös laajemmalle kansalaiskeskustelulle ja strategian valmisteluun osallistumiselle.

Kuntalaisille usein etäiseksi jäävää strategiatason osallistumista voi pohtia suhteessa taloyhtiöiden osallistumisjärjestelyihin. On kiinnostavaa huomata, että osallistumisen haasteet ovat läsnä sielläkin. YTK:n hankkeen taloyhtiötä tarkastelleessa osiossa kävi selväksi, että taloyhtiö luo omat kannusteensa tai rajoitteensa ”ympäristökansalaisuuden” toteuttamiselle. Taloyhtiön hallintamalli on kiinnostava osallistumisen näkökulmasta, koska taloyhtiöt tekevät itsehallinnollisesti päätökset omasta toiminnastaan ja taloudestaan, joten osallistuminen päätösten valmisteluun koskee periaatteessa jokaista yhtiön osakasta. Tutkimuksessamme havaittiin taloyhtiöiden toimintakulttuureissa huomattavia päätösten valmistelua, avoimuutta ja osallistumista koskevia eroja. Yhteisöllisissä taloyhtiöissä näyttää olevan enemmän tukea ympäristökansalaisuuden toteuttamiseen tai ylipäänsä yhteisen hyvän (tai yleisen edun) vaalimiseen.

Päätösosallisuus tukeutuu edustukselliseen järjestelmään

Suora osallistuminen kunnan merkittäviin päätöksiin on edustuksellisessa kuntademokratiassa hyvin harvinaista. Tampereen seudun ilmastostrategia ei tee tässä poikkeusta. Päätös seudullisesta ilmastostrategiasta tehtiin Tampereen seudun seutuhallituksessa, joka on edustuksellinen elin. Strategiat nähdään tyypillisesti prosesseina, jotka kuuluvat organisaation – tässä tapauksessa seutukunnan – ylimmälle johdolle. Kuten strategiatyössä yleensä yksittäisten kansalaisten osallistumiseen on kiinnitetty melko vähän huomiota.

Päätösosallisuuden näkökulmasta kaupungin ilmastorahasto osana ILMANKOS-kampanjaa oli mielenkiintoinen: Rahaston ideana oli tukea hakemusten perusteella eri toimijaryhmien omaehtoista ilmastotyötä niiden omista lähtökohdista. Tätä voi pitää tietyssä mitassa päätösvallan delegointina, olkoonkin, että hankkeiden rahoituskriteerit määriteltiin ILMANKOS-kampanjan piirissä. Tässä mielessä ilmastorahasto oli periaatteellisella tasolla – myös osallistumisen kannalta – merkittävämpi innovaatio kuin rahaston ja siitä rahoitettujen hankkeiden koko antaisi ymmärtää.

Toimintaosallisuus – Ilmastotalkoot ILMANKOS-kampanjan painopisteenä

ILMANKOS-kampanjan voi toimintamuotojensa perusteella sijoittaa pääosin ilmastopolitiikan toimeenpanon ja edelleen toimintaosallisuuden piiriin. Kampanjassa painotettiin kansalaisten toimintaosallisuutta ja pyrittiin lisäämään kansalaisten ja yhteisöjen omaa ilmastonmuutoksen hillintätoimintaa. Kaupunkilaisten aktivointiin liittyneet kampanjan tavoitteet saavutettiin hyvin. Kampanja tuotti resursseihinsa nähden paljon näkyvää toimintaa. Teematyöpajat, ilmastoperheet, työmatkapyöräilykilpailu ja ilmastorahasto olivat oivaltavia esimerkkejä siitä miten kuntalaisten ilmastotyötä voidaan tukea ja kannustaa.

Ilmastotalkoot on vahva kansalaisten osallistumista jäsentävä kehys ilmasto-
politiikassa. Poliittikkaprosessiin kytkeytyvässä osallistumisen jaottelussa se
korostaa ilmastoasioihin kytkeytyvää toimintaosallisuutta. Talkoille on tyypillistä se,
ettei siellä enää kysellä mitä tavoitellaan, koska tavoitteet on jo asetettu muualla.
Ilmastotalkoissa kaikkien osallistujien tavoitteena on kasvihuonekaasupäästöjen
vähentäminen – ja talkoissa kukin tekee voitavansa omien voimavarojensa ja
osaamisensa puitteissa. Ilmastotalkoot kehystävät kansalaisten roolin aktiivisina
toimijoina yhteisten tavoitteiden toteuttamisessa. Tässä mielessä on kyse ennalta
annetun agendan toimeenpanosta, toimintaosallisuudesta.

Nämä tavoitteet eivät tule tyhjästä. ILMANKOS-kampanjassa pyrittiin
saavuttamaan yleisiä ilmastopolitiikan hillintätavoitteita, vaikka kampanja ei ole
voinut periaatteessa toimia Tampereen seudun ilmastostrategian tavoitteiden
toimeenpanovälineenä. Strategiahan ei vielä ollut valmis silloin, kun kampanja oli
käynnissä.

- *Ilmastotalkoissa tavoitteet on jo sisäistetty ja tarkoituksena on pistää hihat heilumaan.*
- *Osallistumismahdollisuudet kunnan ilmastopolitiikassa tukevat kuntalaisten omia ilmastotekoja.*

Arviointiosallisuus – kokeilu YTK:n hankkeessa

Arviointiosallisuus oli tietoisesti tuotettu osallistumisen muoto, josta YTK:n
arviointiosio vastasi. Kuten luvussa 4 esitetään, arviointiosallisuutta ei tarvitse
rajata päätösten toimeenpanon jälkeiseen aikaan. Arviot voivat kohdistua yhtä
hyvin myös päätösten valmisteluvaiheeseen, itse päätöksiin tai vaikkapa ilmasto-
politiikan välineisiin toimeenpanovaiheeseen. Kansalaislähtöisen arvioinnin voisi
periaatteessa sijoittaa kaikkiin poliittikkaprosessin vaiheisiin: kaikkia niitä voi
arvioida, ja arvioita hyödyntää yhtä lailla päätöksenteon valmistelussa, sen
toimeenpanossa kuin seurannassakin. YTK:n hankkeessa arviointiosallisuutta
toteutettiin kuntalaisten arviointikriteeririihiin ja kriteerien pohjalta laaditun
arviointikyselyn muodossa. Arviot kohdistuivat taloyhtiöiden, kunnan ja seutu-
kunnan ilmastotyöhön. Kansalaislähtöisen arvioinnin menetelmäkonsepti on
kuvattu raportin liitteessä 1.

YTK:n tutkimus- ja kehittämishankkeessa pienellä osallistujien joukolla kokeiltu
ilmastotoimien arviointi antoi rohkaisevia tuloksia arviointiosallisuuden
kehittämisen näkökulmasta. Hankkeen kokemusten perusteella voidaan todeta,
että kuntalaiset ovat kykeneviä ja kiinnostuneita esittämään omia arvioitaan
paikallisen ilmastopolitiikan tavoitteita ja toimeenpanosta. Toisaalta osallistujien
saaminen mukaan kansalaislähtöiseen arviointityöhön osoittautui haastavaksi ja
arviointin kohde hyvin moniulotteiseksi. Esiin nousi myös tarve kytkeä
asiantuntija- ja kansalaisarvioita paremmin toisiinsa.

Kuntalaisten arkea lähellä olevat ilmiöt – kuten taloyhtiöiden toiminta – keräsivät
kriittisiä huomioita enemmän kuin kunta- ja seututasoisen toimet. Vastaavasti teknis-
toiminnalliset järjestelmät saivat kriittisempiä arvioita kuin ilmastopolitiikan
tavoitteet ja ohjaukset.

Arjen ilmastopolitiikka tuli esiin taloyhtiön tasolla. Taloyhtiöiden toimia ilmaston-
muutoksen hillinnässä pidettiin riittämättöminä. ILMANKOS -tutkimusosion
toteuttamassa kansalaisarvioinnissa vastaajat kiinnittivät huomiota muun muassa

taloyhtiöiden vedenkulutuksen hillitsemiseen sekä asuntojen ilmaston ja lämmönsäätelyn tehostamiseen. Yhteisöllisiä toimintamuotoja, kuten taloyhtiö-kirpputoreja ja -talkoita kannatettiin, samoin kuin kaupunkiviljelyä. Energiansäästöön kannustava valistus tuntuu tuottavan taloyhtiöissä parempia tuloksia kuin kannustaminen kierrätyksen kehittämiseen tai vedensäästöön.

Yleinen havainto oli, että kuntalaiset pitävät kunnan roolia tärkeänä ilmasto- ja energiapolitiikan edistämiseksi – sekä kunnan omassa toiminnassa että muiden toimijoiden kannustamisessa tai ohjaamisessa ilmastotekoihin. Kuntien ajateltiin onnistuneen taloyhtiöitä paremmin ilmastomuutoksen hillinnässä. Seudulliset ilmastomuutoksen hillintätoimet eivät vakuuttaneet vastaajia ja tuntuivat monille melko etäisiltä.

Kunnan tavoitteiden (esimerkiksi päästövähennysten) selkeys ja niiden suunnitelmallinen tavoittelu, seuranta ja raportointi herättivät luottamusta. Toisaalta ilmastopolitiikan konkreettiset, teknis-toiminnalliset toteutuskeinot keräsivät enemmän kritiikkiä. Huomio kiinnittyi liikenteeseen, lähipalveluihin, jätehuoltoon sekä viestintään. Kunnan toimenpiteitä kaivattiin erityisesti liityntäliikenteen ja lähipalveluiden kehittämisessä. Joukkoliikenteen edullisuutta kiiteltiin, mutta bussien ohella kaivattiin kimpakyytijärjestelmien kehittämistä. Jätteiden lajittelumahdollisuuksia ja tähän liittyvää tiedottamista pidettiin Tampereella hyvinä. Myös päiväkotien ympäristökasvatus sai kiitosta. Kunnalta toivottiin enemmän energia- ja ekotehokkuusneuvontaa taloyhtiöiden suuntaan ja uusia avauksia kasvis- ja lähiruoan tueksi.

Seudulliset kysymykset osoittautuivat vastaajille taloyhtiö- ja kuntatason kysymyksiä vieraammiksi. Seudullisen kimpakyytijärjestelmän puutteet sekä liikkumistarpeen minimointi ja kulkumuotojakauman monipuolistaminen osana seudullista kaavoitusta saivat teknis-toiminnallisista järjestelmistä eniten kritiikkiä. Seudulliseen joukkoliikenteeseen ja liityntäpysäköinnin käytön helpottamiseen tärkeimpien toimien arvioitiin edenneen vähän paremmin.

Onnistuneimpana seutukunnan ohjauskeinona vastaajat pitivät yhtäältä päästövähennystavoitteita ja toisaalta sitä, että seutukunta suosii ja edistää täydennysrakentamista. Ympäristöystävällisyyttä kaivattiin selvemmäksi kriteeriksi julkisissa hankinnoissa. Seudullisen ilmastopolitiikan arviointikriteereiksi ehdotettiin uusiutuvan energian ja pienenergiantuotannon suosimista sekä kuntien välisten pyörätieverkoston kehittämistä. Kiinnostavana ilmastoviestintään liittyvänä toiveena nousi kansalaisarvioinnissa esille palautemekanismin tarve, jolla pystyttäisiin havainnollistamaan arjen tekojen laajempia seurauksia esimerkiksi seudullisella tasolla.

Kyselyvastauksilla oli selviä yhtymäkohtia Tampereen seudun ilmastostrategian kansalaiskyselyyn, erityisesti seuraavien teemojen osalta:

- Yhdyskuntarakenne (kaavoituksen keinojen valjastaminen vahvemmin käyttöön)
- Joukko- ja kevyen liikenteen tukeminen ja suosiminen yksityisautoilun sijasta
- Energiatohokkuuden suosiminen ja vaatiminen viranomaistoimin
- Viranomaisneuvonnan ja -ohjeistuksen lisääminen taloyhtiöille ja rakentajille

- Kuntien hankinnoissa noudatettava selkeämmin ympäristöystävällisyyttä yhtenä valintakriteerinä.
- *Kunnat nähdään ilmastotyössä tärkeänä esimerkin näyttäjänä, muiden toimijoiden kannustajana ja jatkuvuuden takaajana.*

Tieto-osallisuus on osallistumisen perusta

ILMANKOS-kampanjan monet toimintamuodot tukeutuivat tieto-osallisuuteen. Kuntalaisille tarjottiin erilaisia kanavia ilmastotiedon lähteille. Tieto-osallisuus toimi myös muiden osallistumisen lajien (valmisteluosallisuus) tärkeänä elementtinä. Kampanjan kuluessa oli havaittu, että tietoa ilmastomuutoksesta tarvitaan jatkuvasti. Onkin oletettavaa, että mikä tahansa ilmastomuutoskampanja tai vastaava ohjelma törmää kysymykseen ilmastomuutoksen ja sen hillinnän perusteista ja perustiedosta. Tieto-osallisuus on osallistumisen perusedellytys. Yksisuuntaista tiedottamista selvästi vaativampaa on toteuttaa vuorovaikutteista tieto-osallisuutta kartoittaen, kooten ja hyödyntäen kansalaisten tuottamaa tietoa.

Hankkeen kirjallisuuskatsauksessa nousi esiin erilaisia tutkimushankkeita, joissa oli käytetty osallistavia tiedonkeruun menetelmiä. Tämä kertoo myös tieteen roolin muutoksesta; tutkimus asettuu nykyään uudella tavalla alttiiksi yhteiskunnan vaatimuksille ja käyttää ”osallistavia menetelmiä” tiedonkeruun osana. Tutkimuksen ja käytännön rajapinta ei ole selvärajainen – ja siitä on itsessään tullut kiinnostava tutkimusongelma. Ilmasto-osallisuuden näkökulmasta osallistavat tutkimusprosessit herättävät kuitenkin myös kysymyksen siitä, onko osallistumisella vaikuttavuutta perinteisemmässä mielessä. Kytkeytyykö osallistavin menetelmin toteutettava tutkimushanke (esimerkiksi skenaariotyöpajat ym.) päätöksentekoon tai sen valmisteluun?

Laajemmassa ja perustavammanlaatuisessa mielessä tieto-osallisuus liittyy ympäristökansalaisuuden määritelmään ympäristökasvatuksen kautta. Sekä tiedollisten että toiminnallisten valmiuksien kehittäminen on osa ympäristökasvatusta. Näin ympäristökasvatuksen tehtävänä ei ole vain ympäristötiedon välittäminen, vaan yhtä lailla myös toimijuuden ja osallistumisen mallien rakentaminen. Kansalaisten koulutustaso ja ympäristötiedon taso on osallistumisen ”infrastruktuuria” -lähtökohta, joka ei välttämättä aina muistu mieleen – mutta näkyy ainakin välillisesti yksittäisissä osallistumisprosesseissa.

- *Ympäristökasvatus rakentaa ilmasto-osallisuuden infrastruktuuria.*

Osallistumisen syvyys ja vaikuttavuus

Raportissa hyödynnetty politiikkaprosessikuvio auttaa hahmottamaan ennen kaikkea sitä, missä vaiheessa osallistuminen tapahtuu ja millaisen roolin osallistajat saavat. Osallistumisen vaihe määrittää osin myös sen vaikuttavuutta. Esimerkiksi osallisuus prosessin suunnitteluvaiheessa voi synnyttää uusia avauksia ja teemoja, jotka vievät koko politiikkaprosessia uuteen suuntaan. Tällöin osallistumisen vaikuttavuus voi olla merkittävää ja jopa merkittävämpää kuin päätösosallisuus jossain prosessin suhteellisen merkityksettömässä osapäätöksessä. Arvioitaessa osallistujan vaikutusmahdollisuuksia kuntatason politiikkaprosessiin ei siis voida ottaa lähtökohdaksi sitä, että esimerkiksi päätösosallisuus olisi yksiselitteisesti tärkeämpää kuin jokin muu osallisuus, sillä tämä riippuu siitä, minkälaisesta osapäätöksestä on kyse. Periaatteessa jokaisessa prosessissa osallistuminen on sitä vaikuttavampaa ja hyödyllisempää mitä aikaisemmassa vaiheessa se tapahtuu.

Jälkikäteen ”päälle liimattu” osallistuminen palvelee lähinnä prosessin legitimointia, mutta turhauttaa osallistujia.

Prosessin vaihe, johon osallistuminen kiinnittyy, ei kuitenkaan ole ainoa osallistumisen vaikuttavuuden osatekijä. Poliittikkaprosessin vaiheistuksen ohella voidaan pohtia osallistumisen syvyyttä ja vaikuttavuutta omana ulottuvuutenaan. Osallistumisen syvyyttä kuvaava Arnsteinin vaikutusvallan ”tikapuomalli” jäsentää vaikutusvallan eri asteita manipulaatiosta kumppanuuteen ja edelleen vallan luovuttamiseen tai delegointiin. Malli tarkastelee vaikutusvaltaa nollasummapelinä, jossa valtaapitävät luovuttavat valtaansa enemmän tai vähemmän osallisille. Näiltä osin huomio kiinnittyy siihen, kuka lopulta saa päättää asiasta ja onko vuorovaikutus luonteeltaan yksisuuntaista vai vuorovaikutteista. Vaikutusvaltaa arvioitaessa täytyy niin ikään huomioida se, kohdistuuko osallistuminen yksittäiseen päätöksentekotilanteeseen vai laajaan politiikka-prosessiin, jossa osallistumiselle tarjoutuu monia erilaisia tapoja prosessin eri vaiheissa. On myös tärkeää muistaa, ettei muodollinen asema osallisena tietyssä prosessissa välttämättä takaa vahvaa vaikutusta. Muodollisesti vaikutusvaltaa antavat osallistumiskanavat ja -keinot voivat olla niin sanottua näennäisvaikuttamista, jossa osallistuminen ei vaikuta päätöksentekoon sisällöllisesti.

Osallistumisen syvyyttä arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, 1) onko kyseessä yksittäinen tilaisuus vai tilaisuuksien sarja; 2) onko viestintä yksisuuntaista tiedottamista vai vuorovaikutteista ja neuvottelevaa; 3) miten prosessin lopputulokset heijastavat osallistumisen vaikutuksia; 4) miten perusteellisesti ja analyttisesti osallisilta saatua palautetta on käsitelty; 5) millaista palautetta osallistujat ovat saaneet osallistumisestaan.

Tästä näkökulmasta voidaan todeta, että ILMANKOS-kampanja muodosti mielekkään osallistumistilaisuuksien kokonaisuuden. Vaikuttamisen kohteena ajateltiin kuitenkin olevan paljolti myös osallistujien oma toiminta, joten Arnsteinin vallan ”tikapuiden” logiikka ei istu tähän parhaalla mahdollisella tavalla. Ilmastostrategiaan liittyvä osallistuminen ei näyttänyt muodostavan mielekkästä osallistumistilaisuuksien kokonaisuutta.

Osallistumisen vaikuttavuuden arviointi on joka tapauksessa vaikeaa, koska prosessien lopputuloksiin vaikuttavia tekijöitä on paljon, eikä osallistumisen merkitystä ole mahdollista erottaa muista tekijöistä. Lisäksi osallistumisen vaikuttavuuden arvioiminen on mahdollista vasta jälkikäteen, ja vaikutukset voivat näkyä vasta pitkien aikojen kuluttua.

7.2 Ilmastopolitiikan prosessien verkottuminen

Osallistumisen muotojen jäsentämisessä käytetty politiikkaprosessin malli johdattaa helposti ajattelemaan yhtä päätöksentekoprosessia yhden organisaation tai instituution puitteissa. Eri sektoreiden prosessit eivät kuitenkaan etene samanaikaisesti, joten ilmastopolitiikan prosessi hajaana moniksi pieniksi virroiksi. Tutkimus- ja kehittämishankkeen havaintojen perusteella on kuitenkin mahdotonta ajatella, että ilmastopolitiikka etenisi tasaisen varmasti yhtenä prosessina esimerkiksi kansallisen ilmastopolitiikan lähtökohdista ja tavoittaisi kaikki yhteiskunnan toimijat, kunnat ja kansalaiset mukaan lukien. Ilmastopolitiikka on pikemminkin käsitettävä useina samanaikaisina ja päällekkäisinä päätöksenteko- ja

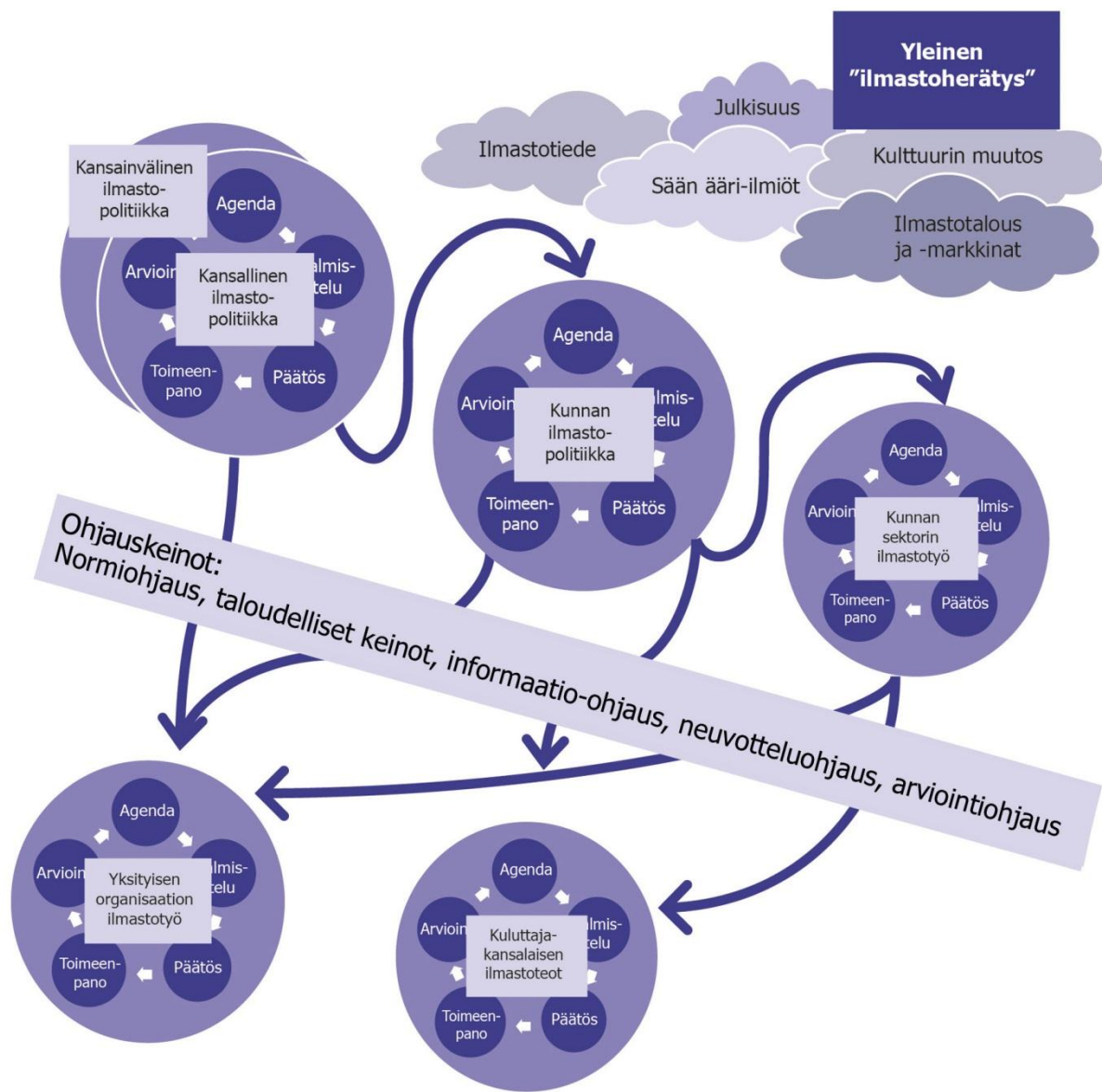
toimintaprosesseina, jotka voivat olla eri vaiheissa. Prosessit eivät välttämättä liity toisiinsa mutta muodostavat ilmastopolitiikan ja ilmastotyön kokonaisuuden, jossa yksi aloite sysää liikkeelle uusia toimia ja toimijoita. Ilmastopolitiikan vaikutukset leviävät näin yhä uusille toimialueille. Vaikutusketjut ulottuvat myös maantieteellisesti laajalle ja ne vaikuttavat monilla tasoilla: kansainvälisen tai kansallisen ilmastopolitiikan tasolla, seudullisella tai kunnallisella tasolla tai taloyhtiö- ja kotitaloustasolla. Näin muodostuu kokonainen verkosto toisiinsa eri tavoin kytkeytyviä politiikkaprosesseja (ks. kuvio 10).

Esimerkiksi kansallisen ilmastopolitiikan toimeenpano voi käynnistää paikallisella tasolla kunnan ilmastostrategian, joka puolestaan haastaa kansalaisjärjestöjä mukaan strategian valmisteluun tai toteutukseen. Uudella tasolla tai uudessa organisaatiossa politiikkaprosessi aloitetaan aina organisaation omista lähtökohdista. Näistä lähtökohdista käsin voidaan tarttua tai olla tarttumatta tiettyyn tarjolla olevaan osallisen rooliin. Vastaavasti ulkoa tuleva ilmastopolitiikan paine voidaan nähdä joko uhkana tai mahdollisuutena. Se voi tukea organisaation olemassa olevia pyrkimyksiä (Tampereen joukkoliikenne, Tampereen Ateria). Kun erilaiset organisaatiot toimivat ja tulkitsevat ympäristöään eri tavoin syntyy ilmastopolitiikan ”jalkauttamisen” eriaikaisuutta ja synkronisaation ongelmia. Tätä politiikkaprosessien verkostoitumista ja politiikkaprosessin kykyä aloittaa uusia prosesseja on kuvattu ohessa kuviossa 10.

Jokainen uusi organisaatio tulkitsee ilmastokysymystä omista lähtökohdistaan. Muutoskitkaa syntyy tutuista rutiineista, saavutetuista eduista ja vakiintuneista identiteeteistä. Avainyksilöiden rooli voi olla tärkeä ilmastotiedon paikallisessa tulkinnassa välittämisessä (”knowledge broker”) sekä muiden innostamisessa (”climate champion”). Tämän ketjun voi ajatella ulottuvan yleisestä ympäristöherätyksestä ja kansainvälisen ilmastopolitiikan kehityksestä kansallisen ja kunnallisen ilmastopolitiikan kautta aina kotitalouden tasolle ja aina yksilötasolle asti. Poliitiikkaprosessi toistuu samantyyppisenä syklinä – vaiheet toiminnan käynnistämisestä ja suunnittelusta toteutukseen ovat tunnistettavissa, samoin kuin rutiinien ja tottumusten kitka.

Jokaisella tasolla uuden organisaation tai toimijan liikkeellelähtöön vaikuttavat myös yleisemmät kulttuuriset ja mediajulkisuuden kautta välittyvät tekijät kuten yleinen mielipide, ilmastotiede, sään ääri-ilmiöt (esimerkiksi tulvat ja myrskyt, jotka ihmiset liittävät ilmastonmuutokseen), arvojen muuttuminen ja niin edelleen.

Tästä näkökulmasta myös niin sanottujen portinvartijoiden (sekä yksilöiden että organisaatioiden) rooli hahmottuu osaksi eri tasoilla ja organisaatioissa etenevää organisaatiokohtaisten politiikkaprosessien ketjua. Esimerkiksi Sitran rahoittamassa Peloton-hankkeessa käytetty portinvartija-käsite korostaa sitä, ettei tämä eteneminen ole suoraviivaista, vaan tempoltaan ja vaikuttavuudeltaan vaihtelevaa; portinvartijoiden kautta saavutetaan kerralla enemmän toimijoita ja laajempaa vaikuttavuutta. Julkisen vallan instituutiot kuten valtio ja kunta voivat vaikuttaa muiden toimijoiden käyttäytymiseen laajasti erilaisilla ohjaukeinoilla.



Kuvio 10 Ilmastopolitiikan politiikkaprosessit eri tasoilla

7.3 Suositukset

Tässä hankkeessa on tutkittu ilmastonmuutokseen liittyvää kansalaisosallistumista. Hankkeen yksi tavoite oli kerätä Tampereen kokemuksia esimerkiksi muita ilmastostrategiahankkeita ja ilmastonmuutoksen kansalaishankkeita varten.

Seuraavassa kehittämisideoita ja hyviä käytäntöjä on koottu suositusten muotoon. Ensimmäiset ovat luonteeltaan yleisiä suosituksia ilmastodemokratian kehittämisestä. Toiset suositukset koskevat ILMANKOS-kampanjan tyyppisiä projekteja¹⁹, niiden organisoimista sekä kampanjassa hyviksi havaittuja toimintamenetelmiä. Kolmas suositusryhmä koskee laajemmin osallistumisen järjestämistä ja suunnittelua sekä osallistumismuotojen valintaa. ILMANKOS-kampanjan tyyppisellä hankkeella tarkoitetaan tässä kestoaltaan rajallista ilmastonmuutoksen hillintään tai sopeutumiseen, erityisesti kunnalliseen hillintään tai sopeutumisen suunnitteluun liittyvää julkista hanketta, jonka tavoitteena on kansalaisten tavoittaminen, kannustaminen ja aktivoiminen ilmastonmuutoksen hillintätoimintaan sekä toisaalta kunnan ilmastotyön näkyväksi tekeminen.

Tampereen kokemusten ja opetusten lisäksi tutkimus- ja kehittämishanke on käynyt läpi muita ilmastonmuutokseen liittyviä osallistumishankkeita sekä osallistumismenetelmiä mm. kirjallisuuskatsauksen aineistosta. Muita esimerkkejä on käytetty Tampereen tapausten analysoinnin sekä suositusten laatimisen apuna.

Yleiset suositukset

1. Kansalaisosallistumisen ja ilmastodemokratian kehittäminen tulee nostaa näkyväksi osaksi suomalaista ilmastopoliittikkaa ja sen toimeenpanoa niin kansallisella kuin alueellisella ja paikallisella tasolla.
2. Kansalaisten osallistuminen tulee sisällyttää järjestelmällisesti kaikkiin paikallisiin ja alueellisiin ilmastostrategiaprosesseihin Suomessa. Paikallista ilmastodemokratiaa on kehitettävä sekä edustuksellisen että suoran osallistumisen näkökulmista.
3. Ilmastodemokratian tietopohjaa on laajennettava. Ilmastodemokratian kehittämisessä tarvitaan asiantuntijoiden ja maallikoiden yhteistyötä. Ilmastonmuutosta, sen vaikutuksia ja ilmastopoliittikka koskeva tieto tulee saada kaikkien kansalaisten ulottuville.
4. Ilmastodemokratian menetelmiä on kehitettävä osallisuuden monet ulottuvuudet huomioiden. Osallisuutta voidaan kehittää tiedon tuotannossa, ilmastonmuutoksen ja -politiikan vaikutusten arvioinnissa, julkisessa keskustelussa, päätösten valmistelussa, itse päätöksenteossa, sen toimeenpanossa ja arvioinnissa. Kansalaisten omaehtoisten ilmastotekojen tukeminen on tärkeä tekijä osallisuuden tukemisessa.

¹⁹ Tässä tarkoitetaan lyhyehköä ilmastonmuutokseen, erityisesti kunnalliseen ilmastonmuutoksen suunnitteluun liittyvää julkista projektia, jonka tavoite on yhtäältä kansalaisten tavoittaminen, kannustaminen ja aktivoiminen ilmastonmuutoksen hillintätoimiin sekä toisaalta kunnan ilmastotyön näkyväksi tekeminen.

ILMANKOS-kampanjan tyyppiset hankkeet

5. Kun kunnalliseen tai seudulliseen ilmastostrategiahankkeeseen suunnitellaan osallistumishanketta, on sen ja strategian suhde ja osallistumishankkeen rooli ilmastostrategiassa hyvä päättää heti alussa.
6. On tärkeää että hankkeen tavoitteet ottavat huomioon resurssit ja ajan. Hankkeella pitää olla näkyviä tuloksia, jotka konkretisoivat kunnan roolia.
7. Hankkeen onnistumisen ja tavoitteiden saavuttamisen itsearviointikriteerit suunnitellaan hankkeen alussa. Arviointikriteerien avulla hankkeen tuloksia ja vaikuttavuutta on helpompi arvioida sekä ylipäänsä dokumentoida hankkeen toimintamuotoja.
8. Jos hankkeeseen sovelletaan kansalaisnäkökulmaa hyödyntävää arviointia, on arvioinnilla oltava selkeä vastuutaho ja "omistaja" sekä mielekäs rajaus. Arvioinnin pohjana voi soveltaa raportin liitteessä 1 kuvattua kansalaislähtöisen arvioinnin menetelmäkonseptia.
9. Hankkeen ideoiden juurruttaminen ja sen suunnittelu on tärkeää, jotta hankkeella olisi pysyvämpiä vaikutuksia.
10. Hanke on tärkeää liittää jo suunnitteluvaiheessa kunnan muuhun ilmasto- poliittiseen työhön samoin kuin on tärkeää tehdä yhteistyötä. Näin vältetään irrallisen projektimaisuuden ongelmilta. Kunnassa on paljon prosesseja, joihin ilmastonäkökulman voi liittää ja jotka ovat tärkeitä ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta, vaikka ne eivät olisi varsinaisia ilmastonmuutoksen hillintähankkeita.
11. Hankkeen eri vaiheiden aikataulujen yhteensovittaminen ja koordinointi suhteessa kunnan, seutukunnan ja muiden toimijoiden ilmastotyön aikatauluihin on tärkeää.
12. Hankkeen tulevien tulosten juurruttamissuunnitelma on syytä laatia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lisäksi voidaan tarvita suunnitelma jatkorahoituksen hakemiseksi hankkeelle (mistä kanavista jne.).
13. Dokumentoinnin systemaattisuus läpi hankkeen (esim. kirjata ylös keitä tilaisuuksiin osallistuu jne.).
14. Ainakin seuraavat toimintatavat ovat käyttökelpoisia:
 - Teematyöpajatyöskentely ja ryhmässä ideointi
 - Kansalaisyhteiskunnan ja kunnan tahojen tuominen yhteen
 - Yhteistyö kunnan eri yksiköiden ja alueellisen median kanssa näkyvyyden lisäämiseksi
 - Ilmastoperhe-konsepti
 - Yleisemmin: ilmastonmuutoksen käsitteleminen arjen kautta

Osallistuminen ja ilmastonmuutos, osallistumismenetelmät

15. Systemaattinen suunnitelma käytettäväksi suunnitelluista osallistamiskeinoista, ja niiden kohdentaminen tarkasti eri hankkeen vaiheisiin ja eri osallistujatahoille. Tässä mallina voisi käyttää esim. kaavoituksessa käytössä olevia alkuvaiheen osallistumis- ja arviointisuunnitelmia (OAS).
16. Kunnan olemassa olevia osallistumisen kanavia (esim. sähköiset kanavat) kannattaa hyödyntää tehokkaasti myös ilmastonmuutoksen teemoissa.
17. Osallistumismenetelmien valinnassa on etukäteen päätettävä, mikä osallistumisen tavoite on ja mitkä osallistumiskeinot vastaavat parhaiten tavoitteita. Pohdittavia asioita menetelmissä ovat esimerkiksi:
 - Vuorovaikutusmenetelmä (kuten työpaja) –yksilömenetelmä (kuten kysely)
 - Yksittäinen osallistumistapahtuma – pitkä osallistumisprosessi
 - Osallisuuden tyyppi (kuten tieto-, suunnittelu-, päätös-, toimeenpano- tai arviointiosallisuus) ja vaikutusvallan aste
 - Osallistujille menetelmässä annettu lupaus
 - Prosessin vaihe, johon osallistuminen kohdistuu
 - Osallistumisen tavoite (kuten kansalaisten vaikutusvallan ja suoran demokratian lisääminen, suunnittelun tietopohjan laajentaminen, päätöksenteon legitimointi jne.)
 - Tavoiteltava kohderyhmä
 - Eri menetelmien sopivuus eri kohderyhmille
 - Eri menetelmien sopivuus eri kysymysten ja teemojen käsittelyyn
 - Eri menetelmien vaatimat resurssit ja työ määrä
18. Kansalaisosallistumisen eri menetelmien lisäksi on etukäteen päätettävä, miten ja mihin tarkoitukseen osallistumista ja sen tuottamaa materiaalia käytetään ja miten tuloksia hyödynnetään eli miten osallistuminen vaikuttaa. Tämä on hyvä kertoa myös osallistujille.
19. Ideointitilaisuuksien ja -prosessien jälkityö on tärkeää, jotta ideat saadaan toteutettua, osallistujat sitoutettua ja lisätään jatkuvuutta. Ideoinnin lisäksi on siis tarpeen laatia suunnitelmia niiden toteuttamiseksi tai käyttäen monivaiheista menetelmää, jossa ideointia seuraa toteuttamisen suunnittelu (esim. Delfoi-menetelmä)
20. Arviointiosallisuuden kytkeminen hankesykliin niin, että kansalaisille luodaan mahdollisuus arvioida hankkeen eri vaiheita alusta asti ja niin, että he saavat myös tietää miten heidän eri vaiheista jättämänsä arviointipalaute on kyetty huomioimaan ja hyödyntämään.

Lähteet

Julkaisut

- Ahonen, S. (2009) Peloton-hankkeen väliarviointi. Sitran selvityksiä 18.
- Amin, A. (2006) The Good City. *Urban Studies* 43 (5/6), 1009–1023.
- Anttonen, K. (2007) Piiloutuva politiikka. Ympäristökysymysten hallintaa kolmessa kaupungissa. Acta Universitatis Tamperensis; 1224. Tampere University Press, Tampere.
- Anttonen, K., Laihosalo, K. & Leino, H. (toim.) (2009) Kaupunki kasvaa, miten käy ympäristön? Ympäristönäkökulmia Tampereen kaupungin toimintaan. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Anttonen, M. (1997) Ympäristöasioiden hallinta yliopistoissa. Miten Tampereen yliopisto kohtasi Ekokampus-hankkeen? Hallintotieteen pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Anell, B. & Wilson, T. (2002) Organizing in two models. On the merging of the temporary and the permanent. Teoksessa: Sahlin-Anderson & Söderholm (eds.) (2002) Beyond project management. New perspectives on the temporary – permanent dilemma. Liber & Copenhagen business school press, Malmö. 170–186.
- Arnkil, T., Eriksson, E. & Arnkil, R. (2000) Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa. Raportteja 253. Stakes, Helsinki.
- Arnstein, S.R. (1969) A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association* 35 (4), 216–224.
- Birkland, T. A. (2001) An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. M.E. Sharpe, Armonk, New York.
- Bulkeley, H. & Betsill, M. (2003) Cities and climate change: urban sustainability and global environmental governance. Routledge, London.
- Bulkeley, H. & Mol, A. P.J. (2003) Participation and environmental governance: Consensus, ambivalence and debate. *Environmental Values* 12 (2), 143–154.
- Bäcklund, P. & Mäntysalo, R. (2009) Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra* 121 (1), 19–31.
- Chelimsky, E. & Shadish, W. (eds.) (1997) Evaluation for the 21st Century. A Handbook. Thousand oaks, London, Sage, New Delhi.
- Chen, H.-T. (2005) Practical Program Evaluation. Assessing and improving planning, implementation and effectiveness. Sage, London.
- Delli Carpini, M., Cook, F. & Jacobs, L. (2004) Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature. *Annual review of political science* 7 (1), 315–344.
- Dobson, A. (2003) Citizenship and the Environment. Oxford University Press, New York.
- Haila, Y. (1997) Onko talous ympäristöongelmien yhteinen nimittäjä? *Liiketaloudellinen aikakauskirja* 2/1997, 117–127.
- Hakahuhta, A., Isomäki, R., Laine, M., Peltonen, L., Reijonen, S. & Ulvila, M. (1995) Myrsky ja mylväys! kuntalaisen opas ilmastonmuutoksen torjuntaan. Suomen Luonnonsuojelun tuki Oy, Forssa.

- Harrinvirta, M., Uusikylä, P. & Virtanen, P. (1998) Arvioinnin tila valtionhallinnossa. Valtiovarainministeriön tutkimuksia ja selvityksiä 7/98. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Herne, K. & Setälä, M. (2005) Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 47 (3), 175–188.
- Häikiö, L. (2005) Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 421. Tampere University Press, Tampere. Myös sähköisenä: <http://acta.uta.fi/pdf/951-44-6256-4.pdf> [Viitattu 3.1.2011.]
- Ilmastonmuutosta koskevan yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirja. Valtiosopimukset 13/2005.
- Ilmatorahaston hakuilmoitus 2.2.2009.
- Jackson, T. (2005) Motivating Sustainable Consumption: a review of the evidence on consumer behaviour and behavioural change. A report to the Sustainable Development Research Network. Policy Studies Institute, London.
- Jann, W. & Wegrich, K. (2007) Theories of the Policy Cycle. Teoksessa Fischer, Frank, Miller, Gerald J., Sidney, Mara S. (eds.) (2007) Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods. CRC Press, Boca Raton. 43–62.
- Joensuu, M. & Markku K. & Rusi, T. (2009) Tehoa hallitustyöhön. Kokouskäytäntö ja viestintä. (Hallinto ja talous.) Kiinteistöalan kustannus Oy, Hakapaino.
- Kasemir, B., Dahinden, U., Swartling, A.G., Schule, R., Tabara, D. & Jaeger, C.C. (2000) Citizens' perspectives on climate change and energy use. *Global Environmental Change - Human and Policy Dimensions* 10 (3), 169–184.
- Kasemir, B., Jäger, J., Jaeger, C.C. & Gardner, M.T. (eds.) (2003) Public participation in sustainability science. A handbook. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kasvio, A. & Nieminen, A. (1999) Kilpailu työstä. Tutkimus globalisaatiosta, maailmanlaajuista työpaikkakilpailusta ja Suomen mahdollisuuksista. Sitra ja Tampere University Press, Tampere.
- Kerckänen, A. (2010) Ilmastonmuutoksen hallinnan politiikka. Kansainvälisen ilmastokysymyksen haltuunotto Suomessa. Acta Universitatis Tamperensis 1549. Tampere University Press, Tampere. Myös sähköisenä: <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-8207-6.pdf> [Viitattu 3.1.2011.]
- Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunta (2005) Vähemmästä enemmän ja paremmin. Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunnan (KULTU) ehdotuskansalliseksi ohjelmaksi.
- Klopprogge, P. & Van Der Sluijs, JP. (2006) The inclusion of stakeholder knowledge and perspectives in integrated assessment of climate change. *Climatic Change* 75 (3), 359–389.
- Konttinen, E. (1996) Ympäristön muodostuminen yhteiskunnalliseksi kysymykseksi 1980-luvun taitteen murroksessa. *Sosiologia* 33 (4), 270–284.
- Korhonen, K. & Tiala, T. (toim.) (2002) Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Sisäasiainministeriö ja Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Koskiaho, B. (2002) Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa: Bäcklund, Häkli & Schulman (toim.) (2002) Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki.

- Laine, M. & Peltonen, L. (2003) Ympäristökysymys ja aseveliakseli. Ympäristön politisoituminen tampereella vuosina 1959–1995. Tampere University Press, Tampere.
- Leino, H. (2006) Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta. Väitöskirja. Acta Universitas Tamperensis 1134. Tampereen Yliopistopaino, Tampere. Myös sähköisenä: <http://acta.uta.fi/pdf/951-44-6566-0.pdf> [Viitattu 3.1.2011.]
- Leino-Kaukiainen, P. (1994) Luonnonsuojelusta ympäristökysymykseen. Teoksessa: I. Kurki-Suonio, & M. Heikkilä (toim.) (1994) Kestävän kehityksen edellytykset suomessa. Imatran voima OY:N 60-vuotisjulkaisu (31–101). Tammi, Helsinki.
- Lindblom, C. (1959) The Science of Muddling through. *Public Administration Review* 19 (2), 74–88.
- Lähteenmaa, J. (2006) 2000-luvun nuorisotyöprojektien kompastuskiviä kentällä. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.) (2006) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus Kirja, Tammer-Paino, Tampere.
- Meadowcroft, J. (2004) Deliberative democracy. Teoksessa: Durant, Robert F., Fiorino, Daniel J. & O'Leary, Rosemary (eds.) (2004) Environmental governance reconsidered. Challenges, choices and opportunities. The MIT Press, Cambridge, London.
- Mäntysalo, R. & Roininen, J. (toim.) (2009) Kuinka alueellista muutosta hallitaan – parhaat keinot ja käytännöt. Esiselvitys Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan Alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit -jaostolle (teema 3). Teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C 71. Espoo. Myös sähköisenä: <http://lib.tkk.fi/Reports/2009/isbn9789512299263.pdf> [Viitattu 5.1.2011.]
- Nupponen, T. (2010) Ilmastonmuutos ja talon elinkaari huolena. Taloyhtiöitä koskeva osio tutkimushankkeesta "Ilmastonmuutos ja kansalaisosallistuminen" (ILMANKOS). Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C 80. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Aalto-yliopiston teknillinen korkeakoulu, Espoo. Myös sähköisenä: <http://lib.tkk.fi/Reports/2010/isbn9789526033228.pdf> [Viitattu 3.1.2011.]
- Nygren, N. & Littunen, K. (2008) Dialogiset työpajat – maankäytön konflikteista suunnitteluvaram avartumiseen. *Oikeus* 37 (4), 478–484.
- Packendorff, J. (2002) The temporary society and its enemies: Project from an individual perspective. Teoksessa: Sahlin-Anderson & Söderholm (eds.) (2002) Beyond project management. New perspectives on the temporary – permanent dilemma. Liber & Copenhagen business school press, Malmö, 39–58.
- Paldanius, J. (1992) Kansalaisten osallistuminen energiapolitiikkaan: institutionaalisen ja omaehtoisen osallistuminen kehittämisenäkökohtia. Kuluttajatutkimuskeskus, Helsinki.
- Perttuli, P. (2010) Deliberaatio ja ideointi Ilmankos-kampanjan ryhmäkeskusteluissa. Puheopin pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopiston humanistisen tiedekunnan puheopin laitos. Myös sähköisenä: <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu04087.pdf> [Viitattu 5.1.2010.]
- Pikkala, S. (2006) Kunta kansalaisosallistumisen edistäjänä. Kuntien demokratiatilinpäätös, Teema III kuntademokratian toimintatavat. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

- Poortinga, W., Steg, L. & Vlek, C. (2004) Values, Environmental Concern and Environmental Behavior, A study into Household Energy Use. *Environment and Behavior* 36 (1), 70–93.
- Portney, K. E. & Berry, J. M. (2010) Participation and the pursuit of sustainability in U.S. cities. *Urban Affairs Review* 46 (1), 119–139.
- Puustinen, S. (2006) Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 34. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Rannikko, P. (1994) Ympäristökamppailujen aallot. Teoksessa: Lehtinen, Ari & Rannikko, Pertti (toim.) (1994) Pasilasta Vuotokselle. Ympäristökamppailujen uusi aalto. Gaudeamus, Helsinki, 11–28.
- Roininen, J. (2008) Projektiyhteiskunnan haaste arvioinnille. *FinSoc* 1/2008. Stakes, Helsinki.
- Roivainen, I. (2002) ”Täällä Kaino, kuuleeko kunta?” Päättäjänä kuntalaisten ja virkamiesten välimaastossa. *Janus* 3/2002.
- Ruostetsaari, I. (2010) Energiavalta. Eliitti ja kansalaiset muuttuvilla energiemarkkinoilla. Tampere university press, Tampere.
- Savikko, R. (2009) Ilmastopolitiikka Suomen kunnissa. Väkiraportti Kuntaliiton kyselystä ilmastonmuutoksen hallinnan politiikasta Suomen kunnissa.
- Savikko, R. (2010) Ilmastopolitiikka Suomen kunnissa. Kuntaliiton kysely ilmastopolitiikasta Suomen kunnissa kesällä ja syksyllä 2009. Loppuraportti 15.12.2009, päivitetty 14.1.2010. Raportti saatavilla Kuntaliiton sivuilta: http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/ty/ilmastonmuutos/Documents/Ilmastopolitiikasta_Suomen_kunnissa_loppuraportti_100114.pdf [Viitattu 10.1.2011.]
- Seppälä, J., Mäenpää, I., Koskela, S., Mattila, T., Nissinen, A., Katajajuuri, J., Härmä, T., Korhonen, M., Saarinen, M. & Virtanen, Y. (2009) Suomen kansantalouden materiaalivirtojen ympäristövaikutusten arviointi ENVIMAT-mallilla. Suomen ympäristö 20/2009. Suomen ympäristökeskus, Helsinki.
- Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2010) Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 288, hallintotiede 17. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Seppänen-Järvelä, R. (2004) Projekti: kehittämisen kehto vai musta aukko? *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (3), 251–259.
- Setälä, M. (2003) Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Gaudeamus, Helsinki.
- Shiva, V. (2005) *Earth Democracy: Justice, Sustainability and Peace*. Zed Books, London.
- Sjöblom, S. (2006) Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.) (2006) Projektiyhteiskunnan käänttöpuolia. Gaudeamus Kirja, Tammer-Paino, Tampere.
- Sotarauta, M. (1996) Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000 –luvun alun suunnittelun lähtökohtana. *Acta Futura Fennica* No 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Gummerus, Jyväskylä.
- Sulkunen, P. (2006) Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.) (2006) Projektiyhteiskunnan käänttöpuolia. Gaudeamus Kirja, Tammer-Paino, Tampere.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

- Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä (2008) Seutuhallituksen pöytäkirja 3/2008.
- Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä (2010a) Seutuhallituksen pöytäkirja 3/2010.
- Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä (2010b) Tampereen kaupunkiseudun asuntopoliittinen ohjelma 2030.
- Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä (2010c) Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategia 2030.
- Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä (2010d) TASE 2025 -kehittämisohjelma.
- Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä (2010e) Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2030.
- Toth, F. (2001) Participatory integrated assessment methods. An assessment of their usefulness to the European Environmental Agency. Technical report 64. European Environmental Agency, Copenhagen.
- Tuusa, R. (2009) Tampereen ILMANKOS-hankkeen seurantaraportti. Sitran ja Tampereen kaupungin rahoittaman Ilmankos -tutkimushankkeen seuranta- ja dokumentointiosion raportti. Sitran selvityksiä 15. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto: Helsinki. Pdf-dokumentti: <http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksi%C3%A4%2015.pdf?download=Lataa+pdf> [Viitattu 10.1.2011.]
- Ulvila, M. & Pasanen, J. (2010) Vihreä uusjako: Fossiilikapitalismista vapauteen. Like, Helsinki.
- Valovirta, V. (2006) Towards systemic evaluation: Evaluation of a regional foresight programme. Paper presented at the EES & UKES Conference, London, 4–6 October 2006.
- Valtioneuvosto (2002) Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä 4.4.2002.
- Valtioneuvosto (2008) Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.11.2008. VNS 6/2008.
- Valtioneuvosto (2009) Valtion tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta: kohti vähäpäästöistä Suomea. VNS 8/2009.
- van Asselt, M. & Rijkens-Klomp, N. (2002) A look in the mirror: reflection on participation in Integrated Assessment from a methodological perspective. *Global Environmental Change - Human and Policy Dimensions* 12 (3), 167–184.
- van de Kerkhof, M. (2006) Making a difference: On the constraints of consensus building and the relevance of deliberation in stakeholder dialogues. *Policy Sciences* 39 (3), 279–299.
- van der Waals, J. F.M. & Vermeulen, W. J.V. (2002) The CO2-reduction workshop: Dutch experiences with a participatory approach. *Journal of Environmental Planning and Management* 45 (4), 549–569.
- van Steenbergen, B. (1994) Towards a global ecological citizen. Teoksessa B. van Steenbergen (ed.) (1994) *The Condition of Citizenship*. London: Sage, s. 141–52.

- Virtanen, P. (2003) Suomalaisen julkishallinnon haasteet ja toimintaympäristön muutoksen hallinta. *Hallinnon tutkimus* 22 (4), 298–309.
- Wrede, G. W. (2006) Kuka omistaa aatteellisen yhdistyksen projektit? Projektiarviointi aatteellisen yhdistyksen näkökulmasta. Teoksessa: Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.) (2006) Projektityhteiskunnan käänköpuolia. Gaudeamus Kirja, Tammer-Paino, Tampere.

Verkkosivut

- Ei taida olla ihan riittävä aika 4 pv. (2008) Verkkosivu:
<http://keskustelu.suomi24.fi/node/6492581> [Luettu 23. 8.2010.]
- Ekokumppanit Klubi ry (2009) Ekokumppanit Klubi ry. Toimintakertomus v. 2009.
<http://www.ekokumppanit.fi/Klubi/toimintakertomus2009.pdf> [Luettu 26.8.2010.]
- Tampereen kaupunki. Ympäristöstrategian tulokortit.
http://www.tampere.fi/tiedostot/59N7owIY1/ystra_tulokortit2004.pdf
[Luettu 26.8.2010.]
- Uusi asunto-osakeyhtiölaki osakkaan kannalta (2010) Muu tiedote, julkaisupäivä 27.4.2010. <http://www.taloyhtio.net/26252.aspx> [Luettu 23.8.2010.]

Julkaisemattomat tekstit ja valmisteluaineistot

- ILMANKOS-kampanjan loppuraportti. Tiivistelmä 26.8.2009.
- ILMANKOS-kampanjan valmistelu- ja työskentelymateriaalit.
- Roininen, J. (2010) Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitunut luonne ja eheyttäminen. Väitöskirjan käsikirjoitus. Helsingin yliopisto, Matemaattis-luonnontieteellinen tiedekunta, Geotieteiden ja maantieteen laitos/Suunnittelumaantiede.
- Sointukangas, K. (2009) "Sehän on ihan tyhmää, jos tekee vähemmän ku mitä voi". Asukkaiden ajatuksia ilmastonmuutoksesta, taloyhtiön roolista ja osallistumisesta. Haastatteluraportti taloyhtiöosion asukashaastatteluista. Työpaperi. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Tampereen kaupunkiseudun ilmastostrategian ja rakennemallityön valmistelu- ja työskentelymateriaalit.
- Tuusa, R. (2009b) Ilmastonmuutos ja kansalaisosallistuminen. Kirjallisuuskatsaus. Työpaperi. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.

Kirjallisuuskatsauksen artikkelit

- Berkhout, F., Hertin, J. & Jordan, A. (2002) Socio-economic futures in climate change impact assessment: Using scenarios as 'learning machines'. *Global Environmental Change - Human and Policy Dimensions* 12 (2): 83–95.
- Bulkeley, H. & Mol, A.P.J. (2003) Participation and environmental governance: Consensus, ambivalence and debate. *Environmental Values* 12 (2), 143–154.
- Cohen, S., Nielsen, D., Smith, S., Neale, T., Taylor, B., Barton, M., Merrit, W., Alila, Y., Shepherd, P., McNeil, R., Tansey, J., Carmichael, J. & Langsdale, S. (2006) Learning with local help: Expanding the dialogue on climate change and water management in the Okanagan region, British Columbia, Canada. *Climatic Change* 75 (3), 331–358.

- Corburn, J. (2009) Cities, climate change and urban heat island mitigation: Localising global environmental science. *Urban Studies* 46 (2), 413–427.
- Few, R., Brown, K. & Tompkins, E. (2007) Public participation and climate change adaptation: Avoiding the illusion of inclusion. *Climate Policy* 7 (1), 46–59.
- Hisschemöller, M., Tol, R.S.J. & Vellinga, P. (2001) The relevance of participatory approaches in integrated environmental assessment. *Integrated Assessment* 2 (2), 57–72.
- Holman, I.P. & Harman, J. (2008) Preliminary evaluation of the benefits of a participatory regional integrated assessment software. *Climatic Change* 90 (1–2), 169–187.
- Holman, I.P., Rounsevell, M.D.A., Cojocar, G., Shackley, S., McLachlan, C., Audsley, E., Berry, P.M., Fontaine, C., Harrison, P.A., Henriques, C., Mokrech, M., Nicholls, R.J., Pearn, K.R. & Richards, J.A. (2008) The concepts and development of a participatory regional integrated assessment tool. *Climatic Change* 90 (1–2), 5–30.
- Kasemir, B., Dahinden, U., Swartling, A.G., Schule, R., Tabara, D. & Jaeger, C.C. (2000) Citizens' perspectives on climate change and energy use. *Global Environmental Change - Human and Policy Dimensions* 10 (3), 169–184.
- Klinke, A. & Renn, O. (2002) A new approach to risk evaluation and management: Risk-based, precaution-based, and discourse-based strategies. *Risk Analysis* 22 (6), 1071–1794.
- Kloprogge, P. & Van Der Sluijs, J.P. (2006) The inclusion of stakeholder knowledge and perspectives in integrated assessment of climate change. *Climatic Change* 75 (3), 359–389.
- Kok, K., Patel, M., Rothman, D.S. & Quaranta, G. (2006) Multi-scale narratives from an IA perspective: Part II. Participatory local scenario development. *Futures* 38 (3), 285–311.
- Larsen, K. & Gunnarsson-Östling, U. (2009) Climate change scenarios and citizen-participation: Mitigation and adaptation perspectives in constructing sustainable futures. *Habitat International* 33 (3), 260–266.
- Mander, S.L., Bows, A., Anderson, K.L., Shackley, S., Agnolucci, P. & Ekins, P. (2008) The Tyndall decarbonisation scenarios-Part I: Development of a backcasting methodology with stakeholder participation. *Energy Policy* 36 (10), 3754–3763.
- O'Connor, R., Anderson, P., Fisher, A. & Bord, R. (2000) Stakeholder involvement in climate assessment: Bridging the gap between scientific research and the public. *Climate Research* 14 (3), 255–260.
- Owens, S. (2000) Commentary. "Engaging the public": Information and deliberation in environmental policy. *Environment and Planning Part A* 32 (7), 1141–1148.
- Owens, S. & Driffill, L. (2008) How to change attitudes and behaviours in the context of energy. *Energy Policy* 36 (12), 4412–4418.
- Schlumpf, C., Pahl-Wostl, C., Schonborn, A., Jaeger, C.C. & Imboden, D. (2001) Impacts - An information tool for citizens to assess impacts of climate change from a regional perspective. *Climatic Change* 51 (2), 199–241.
- Shackley, S. & Deanwood, R. (2003) Constructing social futures for climate-change impacts and response studies: Building qualitative and quantitative scenarios with the participation of stakeholders. *Climate Research* 24 (1), 71–90.

- Stern, P. (2005) Deliberative methods for understanding environmental systems. *BioScience* 55 (11), 976–982.
- Tompkins, EL., Few, R. & Brown, K. (2008) Scenario-based stakeholder engagement: Incorporating stakeholders preferences into coastal planning for climate change. *Journal of Environmental Management* 88 (4), 1580–1592.
- Toth, F. (2001) Participatory integrated assessment methods. An assessment of their usefulness to the European Environmental Agency. Technical report 64. European Environmental Agency: Copenhagen.
- Toth, F.L. & Hizsnyik, E. (2008) Managing the inconceivable: participatory assessments of impacts and responses to extreme climate change. *Climatic Change* 91 (1–2), 81–101.
- Tschakert, P., Huber-Sannwald, E., Ojima, D.S., Raupach, M.R. & Schienke, E. (2008) Holistic, adaptive management of the terrestrial carbon cycle at local and regional scales. *Global Environmental Change - Human and Policy Dimensions* 18 (1), 128–141.
- van Asselt, M. & Rijkens-Klomp, N. (2002) A look in the mirror: reflection on participation in Integrated Assessment from a methodological perspective. *Global Environmental Change - Human and Policy Dimensions* 12 (3), 167–184.
- van de Kerkhof, M. (2006) Making a difference: On the constraints of consensus building and the relevance of deliberation in stakeholder dialogues. *Policy Sciences* 39 (3), 279–299.
- Wolfe, A., Kerchner, N. & Wilbanks, T. (2001) Public involvement on a regional scale. *Environmental Impact Assessment Review* 21 (5), 431–448.

Haastattelut lokakuussa 2010

Tampereen ympäristöpäällikkö Kaisu Anttonen

Tampereen kuntademokratiapäällikkö Antti Leskinen

ILMANKOS-kampanjan projektisuunnittelija Leena Karppi (myöhemmän ILMANKOS-projektin projektipäällikkö)

ILMANKOS-kampanjan projektisihteeri Sanna Ovaska (myöhemmän ILMANKOS-projektin projektipäällikkö)

Tutkimushankkeen ohjausryhmän jäsenten kommentit loppuraporttiin

LIITE 1 Kansalaislähtöisen arvioinnin menetelmäkonsepti

Ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävän paikallisen ja seudullisen ilmastotyön arviointiin

Tässä liitteessä esitellään ILMANKOS – tutkimus- ja kehittämishankkeessa sovellettua kansalaislähtöisen arvioinnin menetelmäkonseptia. Menetelmäkonseptia on kehitelty viime vuosina useissa Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen (YTK) hankkeissa (esimerkiksi Roininen & Wallin 2002; Roininen ym. 2003; 2005; Roininen ym. 2007; Jarenko & Roininen 2008; Jarenko ym. 2008). Konsepti rakentuu uusimman arviointitutkimuksen sekä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun viimeaikaisen kommunikatiivisen käänteen (asukas- ja käyttäjälähtöisyys) perustalle.

Konseptista toivotaan olevan apua niille, jotka suunnittelevat käynnistävänsä ilmastotyön kansalaisarviointia kunnassaan tai seutukunnassaan. Konsepti on kuvattu yleispiirteisesti (ilman Tampereen erityissisältöjä), jotta sitä voitaisiin toistaa samankaltaisena, mutta sisällöllisesti muuttavana, muissakin kunnissa ja seutukunnissa.

Konseptikuvauksen sisältö:

1. Kansalaislähtöisen arvioinnin tarve ja näkökulma
2. Kansalaislähtöisen arvioinnin luonne
3. Kansalaislähtöisen arvioinnin välineet
4. Kansalaislähtöisen arvioinnin prosessi ja eteneminen
5. Kansalaislähtöisen arvioinnin malliportfolio.

1. Kansalaislähtöisen arvioinnin tarve ja näkökulma

Arviointiohjausta on nykyisin ryhdytty pitämään uudenlaisena nykyistä projektoitunutta julkista hallintoa läpäisevänä ohjausideologiana. Sen katsotaan soveltuvan nykyiseen yhteiskuntaan aiempaa keskitetysti toteutettua normiohjausta paremmin. Normiohjaus perustui säädöksiin ja keskitetysti normitetuun resurssien jakoon. Arviointiohjaus perustuu sitä vastoin toiminnan laadun ja tarkoituksenmukaisuuden seurantaan sekä tulosten ja vaikutusten arviointiin. Aiemmin yhteiskuntaa ohjattiin keskitetyllä säädös- ja resurssiohjauksella – nykyisin niiden rinnalla yhä enemmän tulos- ja laatuohjauksella.

Julkisten toimintojen ulkoistamisen kautta myös julkishallinnon toimijoiden määrä on kasvanut. Huomattava osa ulkoistetun toiminnan välillisestä ohjauksesta suoritetaan arvioinnin kautta. Toimijoiden määrä on kasvanut myös siirryttäessä perinteisestä keskitetystä hallinnosta lähemmäs hallinnan (governance) mukaisia muotoja. Niihin kuuluu muun muassa monimuotoinen verkostoituminen ja erimuotoiset julkisen, yksityisen ja niin sanotut kolmannen sektorin väliset kumppanuusrakenteet. Jaettu vastuu ja valta on luonut uusia arviointitarpeita.

Evert Vedungin (2003) mukaan uuden julkisjohtamisen kuluttaja- ja kansalaislähtöisyys perustuu pitkälti keskitetyn julkisen hallinnon ja edustuksellisen demokratian kriisiin. Ajatuksena on, että keskitetyssä julkisessa hallintojärjestelmässä kansalaiset etäännyivät päätöksenteosta vastaavalla tavalla kuin päätösten toimeenpanokin. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet perustuivat keskitetyssä mallissa ensisijaisesti edustukselliseen demokratiaan, minkä ei koeta enää riittävän. Kuluttaja- ja kansalaislähtöisyys ilmenee esimerkiksi erilaisina julkisen sektorin antamina palvelutakuina, lisääntyneinä asukaskyselyinä, paikallistason asukastyöryhminä ja -lautakuntina sekä uuden informaatio- ja teknologian hyödyntämisenä suorassa kansalaisosallistumisessa.

Kansalaisarviointien tarve liittyy vahvasti alue- ja yhdyskuntasuunnittelun viimeaikaiseen kommunikatiiviseen käänteeseen ja Fettermanin ym. (1996) esittämälle voimaannuttavan arvioinnin (empowerment evaluation) ideaan sekä erityisesti Pattonin (1997) havaintoihin arviointien puutteellisesta hyödyntämisestä ja käyttäjälähtöisen arvioinnin tarpeesta.

Arviointien ongelmaksi on muodostunut seuranta- ja arviointitiedon tuotannon liiallinen viranomaiskeskeisyys. Tämä tarkoittaa sitä, että alue- ja yhdyskuntasuunnittelun ohjelmien ja hankkeiden seurantatiedot tuotetaan pääsääntöisesti viranomaislähtöisesti. Hallinto määrittelee seurantakriteerit omalla vastuullaan olevalle toiminnalle ja alue- ja hankekoordinaattorit kokoavat niiden mukaiset seurantatiedot omista hankkeistaan. Näin toimien seurantatietojen objektiivisuus voi vaarantua. Tämä koskee niin ohjelmatasoa kuin hanketasoakin.

Lisäksi viranomaiskeskeinen seuranta- ja arviointimalli on ristiriidassa nykyisen niin sanottuun "avoimeen koodiin" ja kansalaisosallistumiseen perustuvan uuden hallintokäytännön kanssa. Kyse on toki valinnasta: halutaanko seuranta- ja arviointijärjestelmän palvelevan ensisijassa hallinnointia tilivelvollisuusnäkökulmasta vai asetetaanko seurannalle ja arvioinnille myös kohderyhmäperusteisia kehittämistavoitteita.

Käyttäjälähtöisessä seuranta- ja arviointijärjestelmässä alue- ja yhdyskuntasuunnittelun välittömien ja välillisten kohderyhmien tulisi päästä vaikuttamaan paremmin seuranta- ja arviointitiedon tuotantoon. Arviointien kannalta kuluttaja- ja kansalaislähtöisyys on tarkoittanut uusien arviointimenetelmien ja -lähestymistapojen kehittämistä. Arvioijat ovat laajentaneet menetelmiään muun muassa kansalaisia osallistaviin arviointeihin, sidosryhmäarviointeihin ja julkisen hallinnon itsearviointeihin. Arviointimotiivit ovat samalla laajentuneet julkisten interventoiden niin sanottujen insinöörimallien aikaisesta tiedontuotannon arviointimotiiveista kehittämisarviointeihin liittyviin motiiveihin.

2. Kansalaislähtöisen arvioinnin luonne

Perinteisesti arviointien hyödyntämistä tarkastellaan vasta jälkikäteen. Todellisuudessa hyödyntämismahdollisuudet määrittyvät ja määritellään jo ennen arviointiprosessin käynnistymistä. Pattonin (1997, 20–22) mukaan hyödyntämistä ei tule tarkastella vain teknisen tarkastuslistan – käyttöstandardien – avulla, vaan kyse on kokonaisvaltaisemman näkökulman tarpeesta. Siinä tulisi yhdistää arvioinnin filosofia ja arviointikäytännöt toisiinsa. Käyttäjälähtöisen arvioinnin (Utilization Focused Evaluation) perusajatus on, että arviointien arvo määrittyy niiden hyödyntämisen ja aktuaalisen käytön pohjalta. Se ei siis määrity esimerkiksi syvällisen ja taidokkaan metodologisen olemuksensa perusteella. Näin ollen

arvioinnit on suunniteltava alusta loppuun hyödyntämis- ja käyttönäköt mielessä pitäen.

Pattonin mukaan (1997, 41–58) käyttäjälähtöisen arvioinnin fokus rakentuu arviointitulosten oletettujen käyttäjien (intended users) oletetuille käyttötavoille ja tarpeille (intended use). Koska arviointitulosten oletettuja käyttäjiä voi olla lukematon määrä, ei riitä että käyttäjät ja käyttötavat määritellään yleispiirteisellä tasolla. Ne on määriteltävä mahdollisen konkreettisesti alusta alkaen. Lisäksi arvioijien on painotettava enemmän tulosten oletettujen käyttäjätahojen tarpeita kuin arvioinnin abstraktia riippumattomuutta ja arvioijan etäisyyttä tulosten käyttäjiin. Toisin sanoen: koska arviointi ei ole arvovapaata on arvioijien huomioitava tulostensa oletettujen käyttäjätahojen arvot.

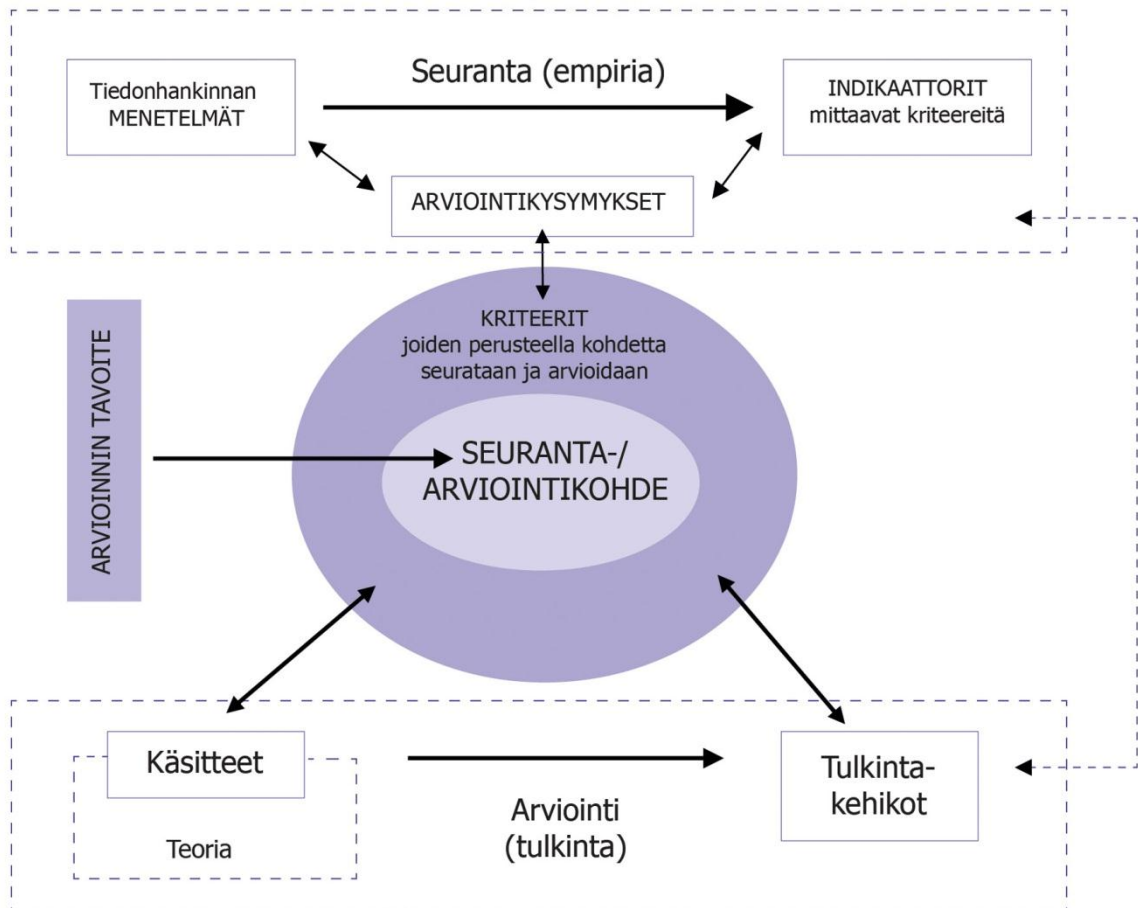
3. Kansalaislähtöisen arvioinnin välineet

Kansalaislähtöisen arvioinnin seuranta- ja arviointikehikko (kuva 1) määrittelee seurannan ja arvioinnin tavoitteen, kohteen ja välineet. Tavoitteet ja kohde määrittyvät kansalaislähtöisessä arvioinnissa kansalaisintressien pohjalta. Kansalaisosallistumisen seuranta ja arviointi tarvitsevat lisäksi kumpikin toimiakseen niihin erikseen kehitetyjä välineitä. Välineitä tarvitaan kuudenlaisia:

1. kriteereitä (seurannan ja arvioinnin välineitä)
2. arviointikysymyksiä (seurannan ja arvioinnin välineitä)
3. indikaattoreita (seurannan välineitä)
4. tiedonkeruun menetelmiä (seurannan välineitä)
5. teoriasta johdettuja käsitteitä (arvioinnin välineitä)
6. käsitteistä johdettuja tulkintakehikoita (arvioinnin välineitä).

Kriteerit ovat seurannan ja arvioinnin perusta. Niillä on kaksoistehtävä. Toisaalta ne kuvaavat ja määrittelevät seurannan kohteen. Toisaalta ne toimivat arviointiperusteina. Indikaattorit puolestaan jalkauttavat kriteerit empiiriseen todellisuuteen ja ne toimivat kriteerien määrällisinä ja laadullisina mittareina. Arviointikysymyksillä jäsennetään kohteesta saatavissa olevaa empiiristä tietoa. Tiedonkeruun menetelmät ovat välineitä, joilla hankitaan määrällisesti ja laadullisesti mitattavaa tietoa.

Teoriasta johdetut käsitteet mahdollistavat seurantatulosten peilaamisen laajempaan kontekstiin. Käsitteistä johdetut tulkintakehikot ovat arvioinnin apuvälineitä, jotka auttavat jäsentämään kertyneen seurantatiedon arvioitavaan (tulkittavaan) muotoon. Kaikki edellä kuvatut ”välineet” on linkitettävä toisiinsa siten, että kullekin kriteerille on osoitettavissa indikaattorit, toimivat tiedonkeruumenetelmät, arvioinnin relevantit käsitteet sekä käsitteiden tulkintakehikot. Kyse on loogisesti etenevästä seuranta- ja arviointiprosessista.



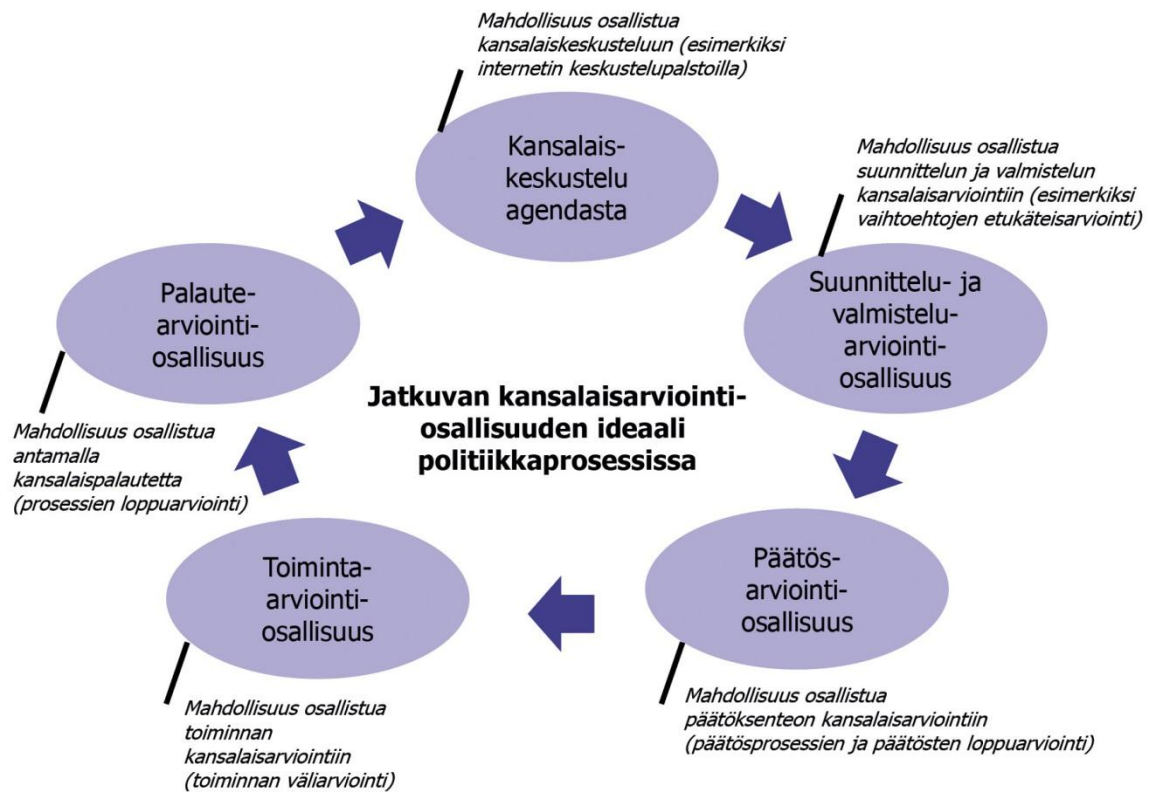
Kuvio 1 Kansalaislähtöisen arvioinnin seuranta- ja arviointikehikko (Roininen ym. 2003)

Kuvion 1 osallistumisen seuranta- ja arviointikehikko kuvaa myös seurannan ja arvioinnin käsitteellisiä eroja. Seurannan ja arvioinnin välinen raja on kuitenkin veteen piirretty viiva. Arviointi perustuu aina jonkun empiirisen aineiston seurantaan. Toisaalta pelkkä empirian seuranta ei välttämättä anna vastauksia osallistumisen ja vuorovaikutuksen kehittymisestä, ilman arvioivan tulkinnan tekemistä. Kuvan 1 oikealla oleva kaksisuuntainen nuoli kuvaa edellä mainittua seurannan ja arvioinnin välistä sidosta.

4. Kansalaislähtöisen arvioinnin prosessi ja eteneminen

Viime vuosina arviointitutkimuksen piirissä on päädytty siihen, että ollakseen tehokasta ja kyetäkseen aidosti kehittämään toimintaa on arviointien oltava jatkuvaluonteisia (on-going-evaluation) (Roininen 2010). Arvioinnit voidaan jakaa käyttötarkoituksensa mukaan tilivelvollisuusarviointeihin, tiedontuotanto-arviointeihin ja kehittämisarviointeihin (Chelimsky & Shadish, 1997, 11–18). Kehittämisarvioinnit edellyttävät sitä, että arviointi käynnistetään jo ohjelman, strategian tai projektin suunnitteluvaiheessa ja sitä, että arviointi jatkuu läpi toiminnan.

Kansalaisten arviointiosallisuus edellyttää kansalaisten osallistamista arvioimaan ilmastotyön suunnittelua, valmistelua ja niistä tehtäviä päätöksiä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Kansalaisilla tulisi olla 1) mahdollisuus arvioida jo suunnittelun ja valmistelun tuottamia asiakirjoja, 2) mahdollisuus antaa palautetta tehdyistä päätöksistä, 3) mahdollisuus osallistua toiminnanaikaiseen prosessin arviointiin eli väliarviointiin, 4) mahdollisuus antaa palautetta prosessin päätyttyä eli osallistua loppuarviointiin sekä 5) mahdollisuus osallistua jatkuvasti käynnissä olevaan kansalaiskeskustelun agendasta (kuvio 2).



Kuvio 2 Jatkuvan kansalaisarviointiosallisuuden muodot politiikkaprosessissa

Kansalaislähtöiseen arviointiprosessiin sisältyy kirjallisen aineiston analysointi, kansalaisarviointi, vertailuryhmien arviointi ja näiden yhteinen monitahotulkinta (kuva 3). Arviointi tuottaa tuloksina sekä kansalaislähtöisesti rakennettua arviointikriteeristöä että varsinaisia arviointituloksia. Kansalaisarviointi alkaa toimijaryhmien kriteeririihillä, joissa muodostetaan toimijaryhmäkohtaiset arviointikriteerit. Kriteeristöt saatetaan arviointiportfolioiden muotoon. Varsinainen arviointi tapahtuu portfolioiden pohjalta. Vertailuryhmien arviointi käynnistyy kriteeristöjen ja portfolioiden muokkaamisella niille soveltuviksi. Portfolioarviointin jälkeen suoritetaan täydentäviä haastatteluja.

Kansalaislähtöisen arvioinnin painopiste on luonnollisesti asukkaiden/käyttäjien arvioissa, mutta vertailuryhmäksi on hyvä koota myös esimerkiksi arviointikohteesta vastuussa oleva viranomaistahojen ryhmä. Tällainen ryhmiin perustuva

arviointi rakentaa kuvaa siitä, miten toiminta (esimerkiksi ilmastotyö) palvelee erilaisista lähtökohdista (arvot ja muut sellaiset erot) ponnistavia toimijoita. Kansalaislähtöisen arvioinnin tuloksena ei saa olla yksiselitteinen hyvä-huono -asetelma, vaan sen on valotettava toiminnan (esimerkiksi ilmastotyön) toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta eri näkökulmista sekä tehtävä eri arvot ja intressit läpinäkyviksi.

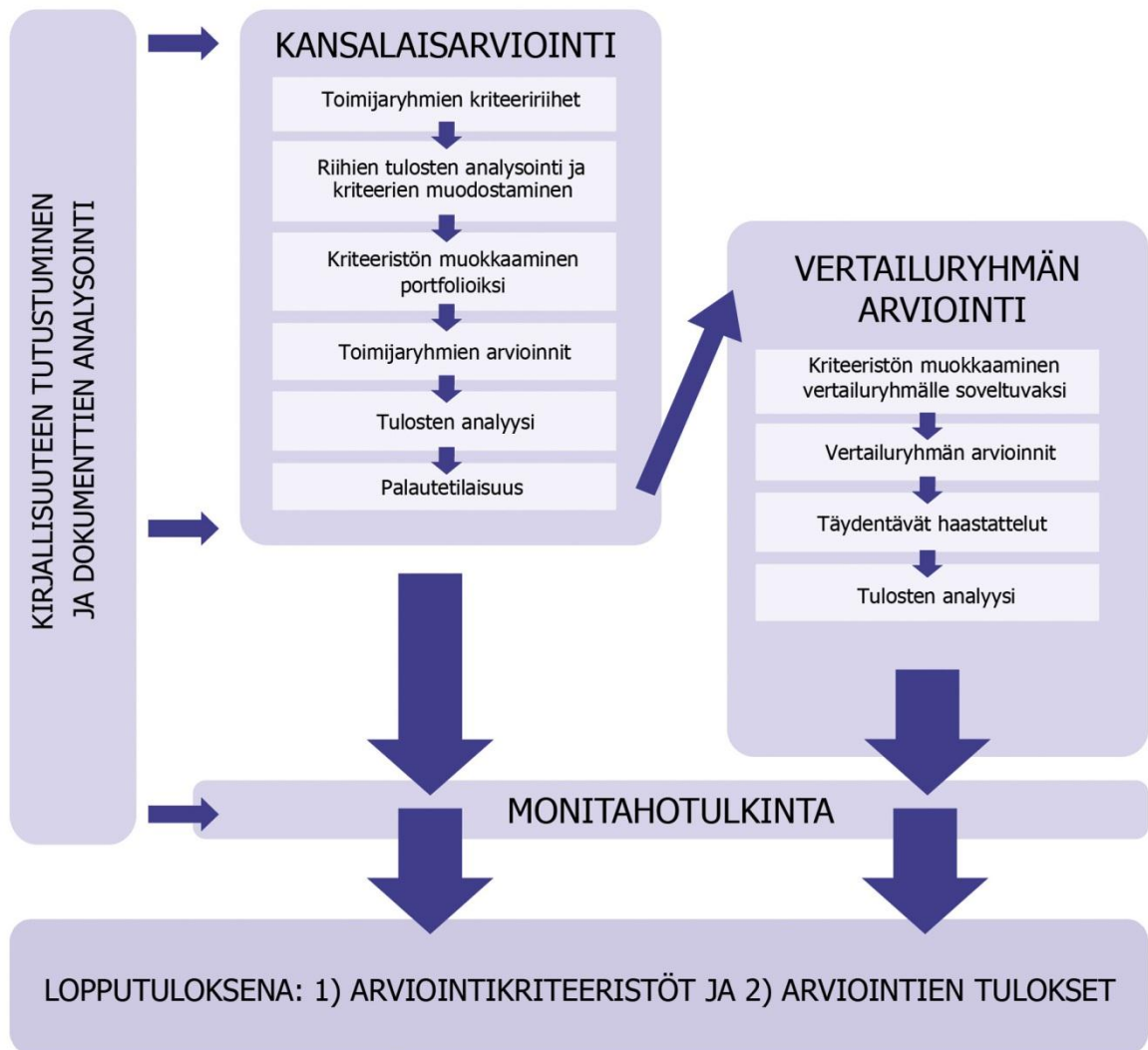
Kansalaisarvioinnin etenemiskehikko (kuva 3) sisältää kansalaisarvioinnissa käytettävät välineet ja menetelmät työvaiheittain jäsenneilyinä. Se sisältää:

1. kansalaisten/asukkaiden yhteiset kriteerit
2. kriteeritien tulosten analysoinnin ja kriteeristön muodostamisen
3. kriteeristön muokkaamisen arviointiporfolioiksi
4. porfolioihin kertyneiden arviointitulosten analysoinnin ja jäsentelyn
5. palautetilaisuuden arviointituloksista.

Lisäksi kansalaisarvioinnin mahdollisen vertailuryhmän arviointi edellyttää:

6. kriteeristön muokkaamista vertailuryhmäarviointiin soveltuvaksi
7. vertailuryhmäkyselyä
8. vertailuryhmähaastatteluita
9. vertailuryhmäarvioinnin tulosten analysointia ja jäsenneilyä.

Lisäksi kansalais- ja vertailuryhmäarvioinnin tuloksia oli tulkittava yhtenä kokonaisuutena.



Kuvio 3 Kansalaisarvioinnin eteneminen (soveltaen lähteestä Roininen ym. 2007)

Lähteet:

Chelmsky, E. & Shadish, W. (eds.) (1997) Evaluation for the 21st Century. A Handbook. Thousand oaks, London, New Delhi: Sage.

Fetterman, D., Kaftarian, S. & Wandersman, A. (eds.) (1996) Empowerment Evaluation. Knowledge and Tools for Self Assessment and Accountability. Thousand Oaks: Sage.

Jarenko, K. & Roininen, J. (2008) Työelämän kehittämisarviointi yliopistosektorilla: Kohti henkilöstölähtöisempiä arviointi- ja palautejärjestelmiä. *Hallinnon tutkimus* 27 (4), 95–103.

- Jarenko, K., Roininen, J., Ahonen, H., Keskinarkaus, P., Poikela, M., Syrjäkari, M., Urponen, H., Koskinen, L. & Turpeinen, M. (2008) Palautteen voima: opiskelijoita ja henkilökuntaa osallistavan palautejärjestelmän kehittäminen benchmarking-menetelmää käyttäen. Sarjajulkaisussa: Benchmarking korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien kehittämisessä. Laadunvarmistusjärjestelmien benchmarking-hankkeen loppuraportti. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 5:2008. Myös sähköisenä: http://www.kka.fi/index.phtml?C=105&product_id=95&s=57 [Viitattu 3.1.2011.]
- Patton, M. Q. (1997) Utilization Focused Evaluation. The new Century Text. 3.edition. Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage.
- Roininen, J. (2010) Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun arvioinnin fragmentoitunut luonne ja eheyttäminen. Väitöskirjan käsikirjoitus. Helsingin yliopisto, Matemaattis-luonnontieteellinen tiedekunta, Geotieteiden ja maantieteen laitos/Suunnittelumaantiede.
- Roininen, J., Jarenko, K., Hirvonen, J., Schmidt-Thomé, K., Kairamo, A., Hiltunen, C., Sinko, M., Suominen, R. & Nuoreva, A. (2007) Vaikuttavaa? YTK:n ja TKK Dipolin ”kolmannen tehtävän arviointi” 2005–2007. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C 64. Espoo 2007. Myös sähköisenä: <http://lib.tkk.fi/Reports/2007/isbn9789512288878.pdf> [Viitattu 3.1.2011.]
- Roininen, J., Horelli, L. ja Wallin, S. (2003) Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa. Seurannan ja arvioinnin viitekehys ja menetelmät. Suomen ympäristö 664. 84 s. Ympäristöministeriö, Alueiden käytön osasto, Helsinki.
- Roininen, J. & Wallin, S. (2002) Kokemuksia osallistumisesta kaavoitukseen. Osallistumisen seuranta- ja arviointihankkeen (OSSE -hankkeen) väliraportti. Ympäristöministeriön moniste 92. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Vedung, E. (2003) Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat. STAKES, FinSoc työpapereita 2/2003, Helsinki.

LIITE 2 Arviointikansio

Arviointikansiossa olevat ilmastotyön arviointikriteerit on muodostettu Tampereella 27.12.2009 järjesteyn arviointikriteeririihen vastausten pohjalta. *Kursiivilla* kirjoitetut täydentävät kriteerit on muodostettu toukokuun 2010 verkkokyselyn perusteella. Tämä arviointikansio on esimerkki siitä, minkälaisiin asioihin kansalaiset toivovat että ilmastotyössä kiinnistettäisiin huomiota.



ILMASTONMUUTOKSEN PAIKALLISEN JA SEUDULLISEN HILLINNÄN ARVIOINTIKANSIO

ILMANKOS – tutkimus- ja kehittämishanke

*Aalto-yliopiston teknillinen korkeakoulu/ Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja
koulutuskeskus (YTK)*

Hyvä Tampereen seudun asukas!

Tämä kysely on osa Yhdyskuntasuunnittelu tutkimus- ja koulutuskeskuksen (Aalto-yliopiston teknillinen korkeakoulu) tutkimushanketta Ilmastonmuutos ja kansalaisosallistuminen. Hanke on kaksivuotinen (2009–2010) ja sen aikana on muun muassa seurattu Tampereen ILMANKOS-kansalaiskampanjaa sekä Tampereen seudun ilmastostrategiahanketta. Arviointituloksia käytetään Suomen itsenäisyyden juhlarahaston (Sitra) ja Tampereen kaupungin rahoittamassa ILMANKOS - tutkimus- ja kehittämishankkeessa Tampereen ja Tampereen seutukunnan ilmastotyön onnistumisen arviointiin sekä ilmastonmuutoksen paikallisen ja seudullisen hillinnän arviointikonseptin kehittämiseen (<http://www.sitra.fi/fi/Ohjelmat/energia/hankkeet/ilmankos/ilmankos.html>).

Vastaamalla voit kertoa, mikä on mielestäsi tärkeää seudun, Tampereen ja talosi ilmastopolitiikassa ja olla mukana kehittämässä kansalaisarviointia sovellettavaksi muillakin seuduilla. Annamme sinulle tilaisuuden lisätä valmiiden väittämien jatkoksi omia tärkeinä pitämiäsi asioita, joten sana on vapaa!

VASTAUSOHJEITA:

Kysely on jaettu kolmeen osaan: A) taloyhtiöiden B) kunnan ja C) seudun ilmastotyötä arvioivaan osioon. Ilmastotyöllä tarkoitetaan tässä laajasti kaikkia taloyhtiön, kunnan ja seutukunnan toimia ilmastomuutoksen hillitsemiseksi.

Seudulla tarkoitetaan Tampereen seutukuntaa ja siihen kuuluvia kuntia (Tampere, Nokia, Ylöjärvi, Kangasala, Lempäälä, Orivesi, Pirkkala ja Vesilahti) ja kuntien välistä yhteistyötä. Vaikka sinusta tuntuisi ettet juuri tiedä kunnan tai seutukunnan toiminnasta, pyydämme sinua ajattelemaan ilmastomuutoksen hillintää ja niitä asioita, joita voidaan tai pitäisi tehdä yhden kunnan tasolla ja toisaalta niitä asioita, joita voidaan tai pitäisi tehdä seudun eli monen kunnan tasolla.

Kysely koostuu valmiista ilmastomuutoksen hillintää koskevista väittämistä, joiden toteutusta ja onnistumista pyydämme sinua arvioimaan viisiportaisella asteikolla (asia on hoidettu erittäin hyvin – asia on hoidettu erittäin huonosti). Vastaa esitettäviin väittämiin tietojesi tai sinulle syntyneiden mielikuvien perusteella. Sen jälkeen lisää tarvittaessa sinulle tärkeitä kriteereitä, jotka mielestäsi puuttuvat listasta, ja arvio nekin. Kansioon jo valmiiksi laitettut ”hyvän ja onnistuneen ilmastomuutoksen hillinnän” kriteerit koottiin syksyllä 2009 asukkailta, taloyhtiön edustajilta, kansalaisjärjestöiltä ja viranomaisilta kriteeririihessä Tampereella ja sitä täydentävällä sähköpostikyselyllä.

Perustele lisäksi varsinkin ääripään arvioitasi. Perusteluille on varattu omat tekstikentät. Esitä perustelukentässä myös näkemyksesi kolmesta tärkeimmästä kriteeristä tärkeysjärjestyksessään.

Aloita täyttämällä taustatietosi. Kansion täyttämiseen menee aikaa puolesta tunnista tuntiin, riippuen perusteluiden tarkkuudesta. Kaikki vastaukset käsitellään luottamuksellisesti. Tulosten raportoinnissa yhdistetään kaikkien vastaajien arviot kokonaisuuksiksi, joista ei poimita esille vain yhden vastaajan esittämiä arvioita.

TAUSTA TIEDOT:

- 1) **Ikä:** _____ 2) **Sukupuoli** (ympyröi): **M** **N**
- 3) **Asuinkunta:** _____
- 4) **Nimi ja yhteystiedot** (vapaaehtoinen)
- _____
- _____
- 5) **Vastaan kysymyksiin ensisijassa** (valitse tilannettasi parhaiten kuvaava vaihtoehto):
- a) Asukkaana
 - b) Taloyhtiön hallituksen jäsenenä
 - c) Kansalaisjärjestön tai yhdistyksen edustajana
 - d) Kunnan virkahenkilönä
 - e) Seutukunnan virkahenkilönä
 - f) Muuna toimijana, minä: _____
- 6) **Vuonna 2009 päättyneen ILMANKOS-kampanjan tuttuus** (valitse tilannettasi parhaiten kuvaava vaihtoehto):
- a) Osallistuin useisiin sen tilaisuuksiin
 - b) Osallistuin kerran sen tilaisuuteen
 - c) Seurasin kampanjaa esim. lehdistä
 - d) Olen tietoinen, että kampanja järjestettiin
 - e) En ole kuullut asiasta mitään
- 7) **Tampereen seutukunnan ilmastostrategian tuttuus** (valitse tilannettasi parhaiten kuvaava vaihtoehto):
- a) Olen osallistunut strategian valmisteluun
 - b) Olen kommentoinut strategiaa esim. netissä
 - c) Olen seurannut strategian valmistelu esim. lehdistä
 - d) Olen kuullut, että strategiaa ollaan laatimassa
 - e) En ole kuullut asiasta mitään

A) TALOYHTIÖIDEN ILMASTOTYÖ

Seuraavat kysymykset koskevat taloyhtiöiden omaa ilmastotyötä ja asioita, joihin taloyhtiötasolla voidaan vaikuttaa. Ilmastotyöllä tarkoitetaan tässä laajasti kaikkia taloyhtiöiden toimia ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Jos asut vuokralla, arvioi tilanne vuokralatosi tai vuokrataloyhtiösi kohdalla.

Tässä taloyhtiöosiossa on 3 kohtaa. Ensimmäiseksi kysytään mielipiteitäsi taloyhtiösi teknisten ilmastotoimien tilanteesta. Toiseksi sinua pyydestään arvioimaan taloyhtiösi muita kuin teknisiä ilmastotoimia, ja kolmanneksi tiedonvälitystä ja -välittymistä taloyhtiössäsi.

1. TALOYHTIÖIDEN TEKNISET ILMASTOTOIMET

Seuraavat kysymykset liittyvät taloyhtiösi teknisiin ratkaisuihin, joilla voidaan hillitä ilmastomuutosta. Arvioi viisiportaisella asteikolla (erittäin hyvin – hyvin – kohtalaisesti – huonosti – erittäin huonosti), kuinka toimivina ja onnistuneina pidät kysymyksessä 8 lueteltuja asioita. Jatka kysymyksessä 9 listaa tärkeinä kokemillasi teknisillä ratkaisuilla ja arvioi niidenkin kohdalla tämänhetkinen tilanne taloyhtiössäsi.

8) Seuraavat toimet on arvioni mukaan hoidettu taloyhtiössäni:

	Erittäin hyvin	Hyvin	Kohtalaisesti	Huonosti	Erittäin huonosti	En osaa arvioida
a) Poistoilman talteenotto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Huoneistokohtainen						
b) vedenkulutuksen seuranta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) Vettä säästävät suihkut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) Vettä säästävät wc:t	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) Kuivavessat (haja-asutusalueet)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f) Saunojen hukkalämmön talteenotto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9) Toimet, jotka mielestäni puuttuvat yllä olevasta listasta sekä arvioni siitä, miten ne on tällä hetkellä hoidettu taloyhtiössäni:

	Erittäin hyvin	Hyvin	Kohtalaisesti	Huonosti	Erittäin huonosti	En osaa arvioida
g) <u>Asuntojen ilmastointi</u>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h) <u>Asuntojen lämmönsäätely</u>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i) <u>Jätteiden käsittelyn tehostaminen</u>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
j) _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
k) _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10) Perustele muutamalla lauseella varsinkin ääripään arvioitasi ja kerro, mitkä yllä olevista toimista ovat mielestäsi kolme tärkeintä:

2. TALOYHTIÖIDEN MUUT (KUIN TEKNISET) ILMASTOTOIMET

Seuraavat kysymykset liittyvät taloyhtiösi muihin kuin teknisiin ratkaisuihin, joilla voidaan hillitä ilmastonmuutosta. Arvioi viisiportaisella asteikolla (erittäin hyvin – hyvin – kohtalaisesti – huonosti – erittäin huonosti), kuinka toimivina ja onnistuneina pidät kysymyksessä 11 lueteltuja asioita. Jatka kysymyksessä 12 listaa tärkeinä kokemillasi teknisillä ratkaisuilla ja arvioi niidenkin kohdalla tämänhetkinen tilanne taloyhtiössäsi.

11) Seuraavat toimet on arvioni mukaan hoidettu taloyhtiössäni:

	Erittäin hyvin	Hyvin	Kohtalaisesti	Huonosti	Erittäin huonosti	En osaa arvioida
a) Yhteisautoilun järjestelyt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) "Kestovaippailuun" kannustaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Autopaikkojen irrottaminen asunnon						
c) hinnasta asuntokauppojen yhteydessä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12) Toimet, jotka mielestäni puuttuvat yllä olevasta listasta sekä arvioni siitä, miten ne on tällä hetkellä hoidettu taloyhtiössäni:

	Erittäin hyvin	Hyvin	Kohtalaisesti	Huonosti	Erittäin huonosti	En osaa arvioida
d) <i>Asukkaiden yhteinen kierrätys- ja kirpputoritoiminta</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) <i>Talkoiden ja asukkaiden yhteistilaisuuksien järjestäminen</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f) <i>Palsta-/kaupunkiviljelyn mahdollisuuksien parantaminen</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13) Perustele muutamalla lauseella varsinkin ääripään arvioitasi ja kerro, mitkä yllä olevista toimista ovat mielestäsi kolme tärkeintä:

3 TALOYHTIÖIDEN TIETOOON LIITTYVÄT ILMASTOTOIMET

Seuraavat kysymykset liittyvät taloyhtiösi tiedonvälittämiseen ja -välittymiseen liittyviin toimiin, jotka voivat vaikuttaa ilmastonmuutoksen hillitsemiseen. Arvioi viisiportaisella asteikolla (erittäin hyvin – hyvin – kohtalaisesti – huonosti – erittäin huonosti), kuinka toimivina ja onnistuneina pidät kysymyksessä 14 lueteltuja asioita. Jatka kysymyksessä 15 listaa tärkeinä kokemillasi teknisillä ratkaisuilla ja arvioi niidenkin kohdalla tämänhetkinen tilanne taloyhtiössäsi.

14) Seuraavat toimet on arvioni mukaan hoidettu taloyhtiössäni:

	Erittäin hyvin	Hyvin	Kohtalaisesti	Huonosti	Erittäin huonosti	En osaa arvioida
a) Konkreettiset laskelmat energiansäästöistä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kustannusesimerkit asukkaille						
b) huolellisesti tehdyn jätteenlajittelun eduista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) Valistusta ja ohjeita kotitalousjätteen lajitteluun	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) Valistusta ja ohjeita vedensäästöön	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) Valistusta ja ohjeita sähkösäästöön	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15) Toimet, jotka mielestäni puuttuvat yllä olevasta listasta sekä arvioni siitä, miten ne on tällä hetkellä hoidettu taloyhtiössäni:

	Erittäin hyvin	Hyvin	Kohtalaisesti	Huonosti	Erittäin huonosti	En osaa arvioida
f) _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g) _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h) _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i) _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
j) _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16) Perustele muutamalla lauseella varsinkin ääripään arvioitasi ja kerro, mitkä yllä olevista toimista ovat mielestäsi kolme tärkeintä:

B) KUNNAN ILMASTOTYÖ

Seuraavat kysymykset koskevat kunnan ilmastotyötä ja asioita, joihin kuntatasolla voidaan vaikuttaa. Ilmastotyöllä tarkoitetaan tässä laajasti kaikkia kunnan toimia ilmastomuutoksen hillitsemiseksi.

Tässä kuntaosiossa on 3 kohtaa. Ensimmäiseksi kysytään mielipiteitäsi kuntasi teknisten ilmastotoimien tilanteesta. Toiseksi sinua pyydetään arvioimaan kuntasi muita kuin teknisiä ilmastotoimia. Kolmanneksi kartoitetaan arvioitasi kuntasi tiedonvälittämiseen ja -välittämiseen liittyvistä toimista.

1. KUNNAN TEKNISET ILMASTOTOIMET

Seuraavat kysymykset liittyvät kuntasi teknisiin ratkaisuihin, joilla voidaan hillitä ilmastomuutosta. Arvioi viisiportaisella asteikolla (erittäin hyvin – hyvin – kohtalaisesti – huonosti – erittäin huonosti), kuinka toimivina ja onnistuneina pidät kysymyksessä 17 lueteltuja asioita. Jatka kysymyksessä 18 listaa tärkeinä kokemillasi teknisillä ratkaisuilla ja arvioi niidenkin kohdalla tämänhetkinen tilanne kunnassasi.

17) Seuraavat toimet on arvioni mukaan hoidettu kunnassani:

	Erittäin hyvin	Hyvin	Kohta- laisesti	Huo- nosti	Erittäin huo- nosti	En osaa arvioida
a) Edullinen joukkoliikenne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) Kimppakyytisysteemin ylläpitäminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) Kunnan autoissa biopolttoaineet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) Jätteenpolttolaitokset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) Lämmönlasku julkisissa tiloissa ja firmoissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f) Yhteiskäyttöisten/yleisten jätelajittelupisteiden tiheä verkosto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g) Koneiden ja laitteiden korjauspajat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h) Kunta tilaa vihreää sähköä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i) Kunta tekee/teettää omissa tiloissaan energiaremontteja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
j) Toimiva joukkoliikenne ja liityntäpysäköinti*	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
k) Työsuhdematkaliput kunnan henkilöstöllä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
l) Kasvisruoan ja lähiruoan käytön lisääminen kunnan laitoksissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
m) Kasvis- ja lähiruokaan liittyvät kunnan kurssit/nettisivut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
n) Kaupungin koordinoima ilmastotieto- ja asiantuntijapankki netissä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
o) Kunnassa järjestettävien tapahtumien jätteiden keräämisen valvonta ja ohjeistus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
p) Kunta tarjoaa porkkanaa jätteiden lajitteluun	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

*Liityntäpysäköinti=kunta järjestää hyvien joukkoliikennedyhteyksien risteyspaikkaan pysäköintialueen, johon voi jättää autonsa tai muun kulkuvälineen kuten polkupyörän ja jatkaa julkisilla kulkuvälineillä työpaikalle tai muille asioille

18) Toimet, jotka mielestäni puuttuvat yllä olevasta listasta sekä arvioni siitä, miten ne on tällä hetkellä hoidettu kunnassani:

	Erittäin hyvin	Hyvin	Kohtalaisesti	Huonosti	Erittäin huonosti	En osaa arvioida
q) <u>Kunnan tuki kierrätykselle</u>	0	0	0	0	0	0
r) <u>Kunnan tuki liikkumistarpeen minimoimiseen</u>	0	0	0	0	0	0
s) <u>Bonuksia ilmastoasioita hyvin hoitaneille virkamiehille</u>	0	0	0	0	0	0
t) _____	0	0	0	0	0	0
u) _____	0	0	0	0	0	0

19) Perustele muutamalla lauseella varsinkin ääripään arvioitasi ja kerro, mitkä yllä olevista toimista ovat mielestäsi kolme tärkeintä:

2. KUNNAN (MUUT KUIN) TEKNISET ILMASTOTOIMET

Seuraavat kysymykset liittyvät kuntasi muihin kuin teknisiin ratkaisuihin, joilla voidaan hillitä ilmastonmuutosta. Arvioi viisiportaisella asteikolla (erittäin hyvin – hyvin – kohtalaisesti – huonosti – erittäin huonosti), kuinka toimivina ja onnistuneina pidät kysymyksessä 20 lueteltuja asioita. Jatka kysymyksessä 21 listaa tärkeinä kokemillasi teknisillä ratkaisuilla ja arvioi niidenkin kohdalla tämänhetkinen tilanne kunnassasi.

20) Seuraavat toimet on arvioni mukaan hoidettu kunnassani:

	Erittäin hyvin	Hyvin	Kohtalaisesti	Huonosti	Erittäin huonosti	En osaa arvioida
a) Konkreettiset päästövähennystavoitteet	0	0	0	0	0	0
b) Suunnitelmallisuus ja ilmastotoimien seuraaminen ja niistä raportointi (toimenpideohjelmat)	0	0	0	0	0	0
c) Hiilidioksidipäästöt huomioitu kunnan budjetissa	0	0	0	0	0	0
d) Omakotitonttien jaon priorisointi matalaenergisisille taloille	0	0	0	0	0	0
e) Taloyhtiöiltä edellytetään tiettyä energiatehokkuutta	0	0	0	0	0	0
f) Kaupunki käyttää tietyn osan katujen kunnostukseen käytettävästä rahasta pyöräteiden rakentamiseen	0	0	0	0	0	0

g) Kunta tukee paikallista uusiutuvan energian tuotantoa	0	0	0	0	0	0
Liikkumistarpeen minimointi** ja						
h) kulkumuotojakauman monipuolistaminen*** kaavoituksella	0	0	0	0	0	0
i) Liityntäliikenteen* mahdollisuuksien parantaminen	0	0	0	0	0	0
j) Kävelykeskustojen ja pyöräilyn edistäminen	0	0	0	0	0	0
Kunta käyttää lunastusta raakamaan						
k) hankinnassa, millä pidetään yhdyskuntarakenne hallinnassa	0	0	0	0	0	0
Kunta käyttää						
l) ympäristöystävällisyyttä yhtenä kriteerinä julkisissa hankinnoissaan	0	0	0	0	0	0
Asuinalueiden pienkauppojen ja						
m) keskustakauppojen suosiminen kunnan toimin	0	0	0	0	0	0
n) Kunta suosii ja edistää täydennysrakentamista	0	0	0	0	0	0

**liikkumistarpeen minimointi=kodin, työpaikan tai esimerkiksi koulun sekä jokapäiväisten asiointipaikkojen ja peruspalveluiden sijoittaminen lähelle toisiaan ja sujuvien kulkuyhteyksien päähän toisistaan, jolloin esimerkiksi monta asiaa voi hoitaa samalla matkalla

***kulkumuotojakauman monipuolistaminen=lisätään kevyen ja joukkoliikenteen määrää ja käyttömahdollisuuksia suhteessa yksityisautoiluun

21) Toimet, jotka mielestäni puuttuvat yllä olevasta listasta sekä arvioni siitä, miten ne on tällä hetkellä hoidettu kunnassani:

	Erittäin hyvin	Hyvin	Kohtalaisesti	Huonosti	Erittäin huonosti	En osaa arvioida
o) <u>Kevyen liikenteen ja joukkoliikenteen tukeminen</u>	0	0	0	0	0	0
p) <u>Poikittaisliikenteen tukeminen</u>	0	0	0	0	0	0
q) <u>Roskaamisesta sanktioita</u>	0	0	0	0	0	0
r) _____	0	0	0	0	0	0
s) _____	0	0	0	0	0	0

22) Perustele muutamalla lauseella varsinkin ääripään arvoitasi ja kerro, mitkä yllä olevista toimista ovat mielestäsi kolme tärkeintä:

3. KUNNAN TIETOOON LIITTYVÄT ILMASTOTOIMET

Seuraavat kysymykset liittyvät kuntasi tiedonvälittämiseen ja -välittymiseen liittyviin toimiin, jotka voivat vaikuttaa ilmastonmuutoksen hillitsemiseen. Arvioi viisiportaisella asteikolla (erittäin hyvin – hyvin – kohtalaisesti – huonosti – erittäin huonosti), kuinka toimivina ja onnistuneina pidät kysymyksessä 23 lueteltuja asioita. Jatka kysymyksessä 24 listaa tärkeinä kokemillasi teknisillä ratkaisuilla ja arvioi niidenkin kohdalla tämänhetkinen tilanne kunnassasi.

23) Seuraavat toimet on arvioni mukaan hoidettu kunnassani:

	Erittäin hyvin	Hyvin	Kohtalaisesti	Huonosti	Erittäin huonosti	En osaa arvioida
a) Valistusta kotitalousjätteen lajitteluun	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) Konkreettisia laskelmia säästöistä taloyhtiöille	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) Kunta tarjoaa kädestä pitäen - neuvontaa energia-asioissa kouluissa ja päiväkodeissa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) Ympäristökasvatusta ja sen materiaaleja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) Tiedonjakelua arjen valintojen isoista kunnallisista vaikutuksista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

24) Toimet, jotka mielestäni puuttuvat yllä olevasta listasta sekä arvioni siitä, miten ne on tällä hetkellä hoidettu kunnassani:

	Erittäin hyvin	Hyvin	Kohtalaisesti	Huonosti	Erittäin huonosti	En osaa arvioida
<i>Tietoa väärin</i>						
f) <i>jätteidenkäsittelytavan vaikutuksista (ja sanktioista)</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g) <i>Kansalaisjärjestöjen käyttäminen kunnan tiedotusapuna</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h) _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i) _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
j) _____	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

25) Perustele muutamalla lauseella varsinkin ääripään arvioitasi ja kerro, mitkä yllä olevista toimista ovat mielestäsi kolme tärkeintä:

i) <u>Maakylmyyden (ja -kellarien) käytön edistäminen</u>	0	0	0	0	0	0
j) <u>Kuntien välisten pyörätieverkostojen kehittäminen</u>	0	0	0	0	0	0
k) <u>Pienenergiatuotannon edistäminen</u>	0	0	0	0	0	0

31) Perustele muutamalla lauseella varsinkin ääripään arvioitasi ja kerro, mitkä yllä olevista toimista ovat mielestäsi kolme tärkeintä:

3. SEUTUKUNNAN JA SEUDUN TIEToon LIITTYVÄT ILMASTOTOIMET

Seuraavat kysymykset liittyvät seutukuntasi tiedonvälittämiseen ja -välittymiseen liittyviin toimiin, joilla voidaan vaikuttaa ilmastonmuutoksen hillintään. Arvioi viisiportaisella asteikolla (erittäin hyvin – hyvin – kohtalaisesti – huonosti – erittäin huonosti), kuinka toimivina ja onnistuneina pidät kysymyksessä 32 lueteltuja asioita. Jatka kysymyksessä 33 listaa tärkeinä kokemillasi teknisillä ratkaisulla ja arvioi niidenkin kohdalla tämänhetkinen tilanne seudullasi.

32) Seuraavat toimet on arvioni mukaan hoidettu seudullani:

	Erittäin hyvin	Hyvin	Kohtalaisesti	Huonosti	Erittäin huonosti	En osaa arvioida
a) Tiedonjakelua arjen valintojen isoista seudullisista vaikutuksista	0	0	0	0	0	0
b) Tiedon jalkauttaminen (jakaminen ymmärrettävässä muodossa asukkaalle)	0	0	0	0	0	0

33) Toimet, jotka mielestäni puuttuvat yllä olevasta listasta sekä arvioni siitä, miten ne on tällä hetkellä hoidettu seudullani:

	Erittäin hyvin	Hyvin	Kohtalaisesti	Huonosti	Erittäin huonosti	En osaa arvioida
c) _____	0	0	0	0	0	0
d) _____	0	0	0	0	0	0
e) _____	0	0	0	0	0	0
f) _____	0	0	0	0	0	0
g) _____	0	0	0	0	0	0

34) Perustele muutamalla lauseella varsinkin ääripään arvioitasi ja kerro, mitkä yllä olevista toimista ovat mielestäsi kolme tärkeintä:

LIITE 3 Taloyhtiöiden hallitusten ja asukkaiden haastatteluiden kysymysrungot

Taloyhtiöiden hallitusten haastattelut

Ryhmähaastatteluissa oli seitsemän teema-aluetta:

1. Mistä hallitus saa ja hankkii tietoa hallitukselle ilmastonmuutos- ja energia-asioista?
2. Mikä on taloyhtiön tehtävä ilmastonmuutos- ja energia-asioissa?
3. Mihin asioihin taloyhtiön hallitus pystyy vaikuttamaan?
4. Millaisia esteitä ja mahdollisuuksia on taloyhtiöllä vaikuttaa ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja energiankulutuksen vähentämiseksi?
5. Mitä hallitus aikoo tehdä lähitulevaisuudessa näissä asioissa? Millaisia päätöksiä on jo tehnyt?
6. Mitä hallitus on jo tehnyt näissä asioissa? Millaisia toimenpiteitä?
7. Mitä hallitus odottaa ILMANKOSkampanjalta?

Asukashaastattelut

Arki ja ilmastonmuutos

- Kuinka arvioisit tietojasi ilmastonmuutoksesta? (esimerkiksi sen syistä, vaikutuksista, tai miten siihen voi vaikuttaa) Mistä olet saanut tietoa?
- Onko ilmastonmuutos vaikuttanut arjen käytäntöihisi? (Muuttuneet tavat, tietoisuus)
- Miten otat/ otatko ilmastonmuutoksen huomioon arkikäytännöissäsi? (esimerkiksi liikkuminen, kulutusvalinnat, energia, sähkö, vesi, lajittelu, kierrätys)
- Kuinka merkityksellisiksi koet omat tekosi suhteessa tähän maailmanlaajuiseen ympäristöongelmaan? Koetko yleisesti, että ihmiset voivat arkipäivän valinnoillaan hidastaa ilmastonmuutosta?
- Minkä tason toimijoilla on mielestäsi suurin vastuu ilmastoteoista? (Paikallinen, alueellinen, kansallinen, kansainvälinen? esimerkkejä eri tasojen ilmastotoimista: seudullinen yhteistyö, kansallinen strategia, EU-lainsäädäntö, kansainväliset sopimukset kuten Kioton protokolla)
- Kenellä on mielestäsi paikallistasolla suurin vastuu ilmastoteoista? (esimerkiksi yksilö, taloyhtiö, kaupunki, kansalaisjärjestöt?)

Taloyhtiöt

- Onko taloyhtiössäsi puhuttu ilmastonmuutoksesta? (Asukkaiden kesken, asukasyhdistyksessä, taloyhtiön kokouksissa?)
- Miten taloyhtiössäsi on hoidettu esimerkiksi seuraavat ilmastokäyttäytymiseen vaikuttavat seikat?
- Hyötyjätteen lajittelumahdollisuudet ja informaatio niistä?
- Valinnanmahdollisuudet – esimerkiksi lämmönsäätely, sähkösopimus?
- Autopaikat - pyörien säilytys?
- Energiansäästönäkölma remonttien/ kunnostustöiden yhteydessä?
- Asukkaiden yhteistyön edesauttaminen – yhteisöllisyyden tukeminen?
- Onko taloyhtiössäsi puhuttu ilmastonmuutokseen sopeutumisesta? (esimerkiksi muuttuvat sääolosuhteet – pihanhoito tai rakennusten kosteus- ja homeongelmat?)
- Helpottaako taloyhtiösi sinun valintojasi ilmastoystävällisempään suuntaan? /Entä asettaako se mielestäsi esteitä?
- Koetko voivasi vaikuttaa asumistasi koskevissa päätöksissä? /Taloyhtiön päätöksenteossa?
- Entä kuinka suuri rooli on muilla asumiseen liittyvillä toimijoilla? (Asukasyhdistys, isännöitsijä, kiinteistöhuolto-yhtiö?)
- Mitä toivoisit taloyhtiöltäsi ilmastotoimijana? Entä onko jotain, mitä mielestäsi sen kuuluisi tehdä?

Tampereen kaupunki

- Oletko kuullut ILMANKOS- kampanjasta? (Mistä, milloin?)
- Oletko kuullut seudullisen ilmastostrategian valmistelusta? (Jos ei, selitän lyhyesti) Mitä mieltä olet tämänkaltaisesta yhteistyöstä ilmaston hyväksi? Pitäisikö mielestäsi kansalaisten voida vaikuttaa strategian muotoutumiseen?
- Entä miten näet kaupungin roolin vaikutusmahdollisuuksien tarjoajana?
- Osallistuminen? (keskustelutilaisuudet, työpajat, kuulemiset, osallistuminen netissä esimerkiksi Valman kautta, kaavoitusasiat etc.)
- Konkreettisten ilmastotekojen helpottaminen/ rohkaiseminen? (joukkoliikenne, jäteratkaisut, palvelut, virkistys, kasvimaat etc.)
- Oletko osallistunut ILMANKOS - kampanjan tilaisuuksiin tai muuten käyttänyt hyväksesi kaupungin tarjoamia osallistumismahdollisuuksia?
- Miten arvioisit kaupunkia ilmastotoimijana?/ Mitä toivoisit kaupungilta ilmastotoimijana? (minkälaista neuvontaa, tukea, apua kansalaisille tai konkreettisia toimia)
- Mitä kaupungin tulisi mielestäsi tehdä, jotta ilmastoystävällinen elämä olisi vaivattomampaa?