

Iiristiina Kankkonen

KANSALAISSOSALLISTUMISEN KEHITTÄMINEN KUNTIEN HIILINEUTRAALISUUSTYÖSSÄ

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2021

TIIVISTELMÄ

Iiristiina Kankkonen: Kansalaisosallistumisen kehittäminen kuntien hiilineutraalisuustyössä
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, kunta- ja aluejohtaminen

Toukokuu 2021

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kansalaisosallistumista ja sen kehittämisen näkymiä osana kuntien hiilineutraalisuustavoitteita. Tutkielman tutkimuskysymys on, millä tavalla kuntaorganisaatiot voivat kehittää niiden hiilineutraalisuustavoitteisiin liittyvää kuntalaisten osallistumista. Alakysymyksinä tutkielmassa kysytään, minkälaisia kannustimia kunnilla on käytössään lisätäkseen asukkaidensa kiinnostusta osallistua sekä millä tavoin kunnat voivat tehdä julkiseen suunnitteluun, päätöksentekoon ja keskusteluun osallistumisesta helpommin lähestyttävää kuntalaisille. Kansalaisosallistumista tarkastellaan tässä ennen kaikkea demokraattisena kysymyksenä.

Tutkimuskohteena tutkimuksessa ovat Suomen kuusi suurinta kuntaa ja niiden hiilineutraalisuustavoitteiden puitteissa tehtävä yhteistyö kuntalaisten kanssa. Tutkimus on toteutettu kvalitatiivisella menetelmällä ja sen aineistona toimivat kymmenen hiilineutraalisuus- ja ilmastoasiantuntijan haastattelut, joiden työnkuvaan kuuluu vuorovaikutus kuntalaisten kanssa. Teemahaastatteluina toteutetut haastattelut on analysoitu teemoittelun avulla.

Analysoinnin tuloksena löydetty keskeiset tutkimustulokset osoittavat, että kunnissa eletään murrosvaihetta, jossa työ kuntalaisosallistumisen parissa kuntien hiilineutraalisuustavoitteiden osalta on vielä melko varhaisessa vaiheessa, mutta suunnitelmat ohjaavat sitä kohti laajempaa ja syvempää kuntalaisosallistumista. Kuntalaisten osallistumisen merkitys nähdään kunnissa ja sen kehittämiseen toivotaan vahvempaa panosta, mutta kuntalaisten aktivoimiseen ja kuntalaisosallistumisen oikeudenmukaiseen kehittämiseen liittyy paljon avoimia, haasteellisia kysymyksiä. Kehitystyö kuitenkin kulminoituu osapuolten tuntemisen ja organisatorisen suunnittelun, inhimillisten toimintojen, menneestä oppimisen sekä kaikkia näitä toimintoja tukevien tekijöiden yhteisvaikutukseen.

Tutkimuksen päätelmät painottavat organisaatorakenteiden avoimuutta ja demokraattisuutta. Konkreettisten motivaattoreiden ohella kuntalaisten aktivoimisessa korostuu osallistumisen kulttuurin luominen ja demokratiataitojen opettaminen kuntalaisille. Yhteiskunnallisen keskustelun osalta konfliktien välttämisen sijaan tärkeää on niiden kohtaaminen ja kaikkien keskustelun osapuolten tuominen yhteisen pöydän ääreen. Tässä ratkaisevaa on luottamus demokratiainnovaatioiden tarjoamaan mahdollisuuteen syventää vuorovaikutusta ja luoda tilaa avoimelle vuorovaikutukselle ja inhimillisille arvoille. Lisäksi on tärkeää, että osallistumistyön taustalla olevat syyt ja motiivit ovat aidosti demokratiaa palvelevia ja nöyrään ohjaukseen perustuvia ja siten osaltaan vahvistavat demokratian aikaansaamia yhteiskunnallisia arvoja.

Kuntaorganisaatioihin keskittyen tutkimus jättää tilaa kansalaisyhteiskunnan osallistumisen käsityksiä, toiveita ja motiiveja koskeville jatkotutkimuksille. Näiden kartoittaminen olisi tärkeää sen selvittämiseksi, millä tasolla kuntien näkemykset ja tavoitteet kohtaavat kuntalaisten vastaavien kanssa, ja siten näiden kahden osapuolen yhteisen tulevaisuuden rakentamiseksi.

Avainsanat: Kansalaisosallistuminen, osallistuva demokratia, kansalaisyhteiskunta, kunnat, hiilineutraalisuus, ilmastotavoitteet.

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

1. Kansalaiset hiilineutraalisuuden mahdollistajina	1
1.1 Kohti hiilineutraaleja kaupunkeja.....	1
1.2 Kansalaiset hiilineutraalisuushankkeiden toimijoina	4
1.2.1 Osallistuminen demokratiakysymyksenä	5
1.2.2 Ympäristö- ja ilmastoteeman erityisyydet	6
1.3 Tutkimustehtävä	7
1.3.1 Tutkimusasetelma.....	8
1.3.2 Tutkimuksen tavoitteet	10
2. Kansalaiset osana suunnittelua ja päätöksentekoa.....	11
2.1 Yhteistyö ja vuoropuhelu ympäristösuunnittelun keskiössä.....	11
2.2 Ympäristökansalaisuus	14
3. Osallistuminen demokratian vahvistajana	17
3.1 Osallistumisen tasojen ja tyyppien tarkastelu.....	18
3.2 Osallistuminen demokraattisten hyötyjen ja riskien tuottajana	21
3.3 Osallistuva demokratia	23
3.4 Demokratiainnovaatioilla kohti toimivampaa kansalaisosallistumista.....	25
3.4.1 Perinteiset osallistumismallit ja niiden ominaisuudet.....	26
3.4.2 Demokratiainnovaatioiden aikaansaamat demokraattiset hyödyt.....	29
3.4.3 Yleisimpien demokratiainnovaatioiden ominaisuudet.....	31
3.4.4 Teknologia luomat mahdollisuudet osallistumiselle	33
3.5 Tavoitteena osallistumisen edistäminen ja ideaaliolosuhteiden luominen	34
4. Tutkimusmenetelmät	36
5. Kuntalaisosallistumisen nykytila ja tulevaisuus kuntien ilmastotyössä	41
5.1 Kuntalaisosallistuminen osana hiilineutraalisuustavoitteita	43
5.1.1 Viestintä vuorovaikutuksen keskiössä.....	46
5.2 Kunnat kuntalaisosallistumisen ja demokratian edistäjinä	48
5.2.1 Organisatoriset toimintatavat ja asenteet kuntalaisosallistumisessa	50
5.2.2 Kuntien kumppanien roolit kuntalaisosallistumisessa.....	53
5.3 Ilmastoteema julkisena keskustelunaiheena	55
5.4 Moninaiset toimijat julkisessa ilmastokeskustelussa.....	58
5.5 Haasteena kuntalaisten alhainen aktiivisuus.....	63
5.6 Kehityksen edellytyksiä ja toiminnan haasteista	70
6. Kohti syvempää ja laadukkaampaa osallistumista	77
7. Lähteet	81

8. Liitteet.....	89
------------------	----

Kuvio- ja taulukkoluetelo

Kuviot

Kuvio 1. Suomen kuntien yhteenlaskettujen kasvihuonekaasupäästöjen jakauma Hinku-laskentasääntöjen mukaisesti vuonna 2017.	2
Kuvio 2. Kansalaisosallistumisen merkityksestä ympäristöpolitiikassa kertovat tekijät Beierlen mukaan.	6
Kuvio 3. Päätöksenteon perusta ja sitä kautta saavutettavat vaikutukset uudenaikaisissa ympäristöpoliittisissa toimintaprosesseissa Bauerin ja Randolphin mukaan.....	12
Kuvio 4. Osallistumisen tasot Arnsteinin tikapuumallin mukaan.	19
Kuvio 5. Osallistumisen luokittelua Fungin demokraattisen kuution mukaisesti.	21
Kuvio 6. Demokratiainnovaatioiden keskeiset demokraattiset arvot Smithin mukaan.	29
Kuvio 7. Kansalaisosallistumisen kehittämiseen vaikuttavia tekijöitä.	35
Kuvio 8. Kansalaisosallistumisen prosessin vaikuttavuuteen ja onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä.	76

Taulukot

Taulukko 1. Aineiston analyysissä syntyneet luokat ja alaluokat.	40
---	----

1. Kansalaiset hiilineutraalisuuden mahdollistajina

1.1 Kohti hiilineutraaleja kaupunkeja

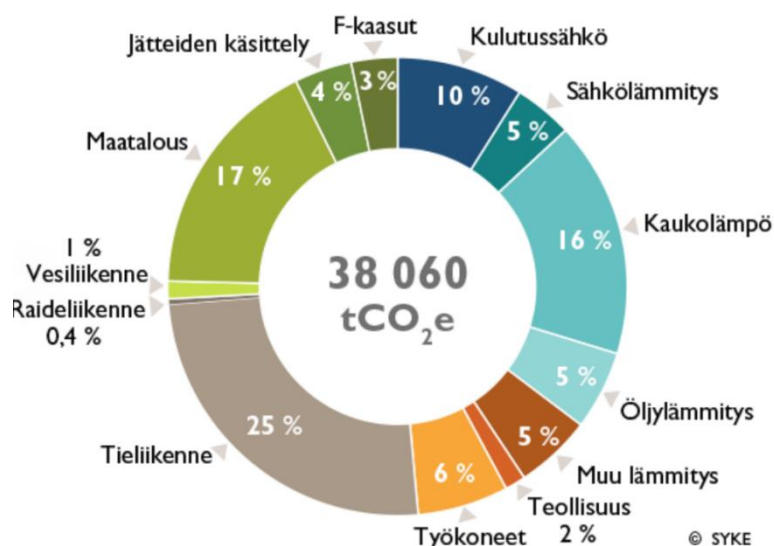
Osana ilmastonmuutoksen vastaista työtä useat kaupungit ympäri maailmaa pyrkivät vähentämään hiilidioksidipäästöjään ja tulemaan hiilineutraaleiksi, jotkut kaupungit tai kaupunkialueet jopa hiili-positiivisiksi tavoitellen hiilinieluna toimimista. Hiilineutraalisuustavoitteet koskettavat kaupunkien asukkaiden elämää ja arkea, sillä heidän toimintansa, erityisesti asuminen, kuluttaminen ja liikkuminen, muodostavat suurimman osan kaupunkien hiilidioksidipäästöistä (esim. Helsingin kaupunki, 2020). Kansalaisia vokaankin kuvata kaupunkien suurimmaksi haasteeksi matkalla kohti hiilineutraaliutta (esim. Valtanen, 2019). Tämän vuoksi kunnat tarvitsevat kansalaisten panostusta ja osallisuutta hiilineutraalisuuden saavuttamisessa. Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena on osana suomalaisten kuntien hiilineutraalisuustavoitteita tapahtuva kansalaisosallistuminen. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, minkälaisia keinoja kunnilla on käytössään edistääkseen hiilineutraalisuushankkeisiin liittyvää yhteistä päätöksentekoa sekä lisätäkseen kansalaisten kiinnostusta osallistua tähän toimintaan.

Hiilineutraalisuuden määritelmän mukaan hiilidioksidipäästöjä ei pääse ilmakehään enempää, kuin mitä niitä voidaan sitoa takaisin maaperään hiilinielujen, kuten maaperän, metsien ja merien avulla (Syke, 2019). Vuonna 2019 koko maailman hiilidioksidipäästöt olivat 38 gigatonnia ja niistä maaperään sitoutui takaisin 9,5–11 gigatonnia, eli koko maailman hiilineutraaliuden saavuttamiseen on vielä paljon matkaa. Keskeinen toimintamalli hiilineutraaliuden tavoittelemisessa kaupungeittain, alueittain ja maittain on päästöjen kompensointi muun muassa uusiutuvien energialähteiden, energiatehokkuuden ja muiden vähäpäästöisten teknologioiden avulla. Ennen kaikkea tärkeää on päästöjen minimointi. (Euroopan parlamentti, 2019.) Julkisuutta hiilineutraalisuustavoitteet saivat erityisesti syksyllä 2018, jolloin ilmastotutkimuksia kokoava IPCC, kansainvälinen hallitusten välinen ilmasto-paneeli, julkaisi välittömiä toimia ja rajuja päästövähennyksiä peräänkuuluttavan raporttinsa ilmaston ja maapallon tulevaisuudesta (IPCC, 2018). Monet ilmastoja koskevat hillintä- ja sopeutumistoimet ovat paikallisesti toteutettavia, ja siksi kaupungit ovat ilmastonmuutoksen vastaisessa taistelussa keskeisellä paikalla (Kuntaliitto, 2020a). Useat suomalaiset kaupungit ovatkin sitoutuneet tavoittelemaan hiilineutraalisuutta sekä omien tavoitteidensa että erilaisten laajempien tavoitteiden kautta. Esimerkiksi syksyllä 2020 useat keskeiset kaupunkiseudut solmivat valtion kanssa kestävään yhdyskuntarakenteeseen ja vähähiiliseen liikkumiseen tähtäävät MAL-sopimukset (Ympäristöministeriö, 2020).

Tässä tutkimuksessa tutkimuskohteeksi on valittu kaupungit, sillä yhä suurempi osa suomalaisista asuu nykyään kaupunkikeskuksissa, jolloin kaupunkien rooli kansalaisten elintapojen muuttamisessa

kohti kestävämpiä ratkaisuja on hyvin keskeinen (Kuntaliitto, 2020b). Kuviosta [1] voidaan nähdä, että moni kansalaisten toiminnasta ja arjesta riippuvainen toiminta, muun muassa liikenne ja asuminen, on keskeinen kuntien päästöjen aiheuttaja. Pohdittaessa keinoja pienentää näitä päästöjä, ovat kaupungit sopivan lähellä ihmisiä, mutta kuitenkin tarpeeksi isoja toimijoita tehdäkseen keskeisiä ratkaisuja ja toteuttaakseen merkityksellisiä toimintastrategioita. Lisäksi tutkimuksessa tarkasteltavat kaupungit on rajattu kuusikkokuntiin eli Suomen kuuteen suurimpaan kuntaan, jotka ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku sekä Oulu, ja jotka kaikki tavoittelevat hiilineutraaliutta seuraavan 15 vuoden sisällä.

Ajatus rajauksesta juuri kuuteen suurimpaan kuntaan tuli alun perin kuusikolta itseltään, mutta on myös sikäli luonnollinen, että kunnat tekevät runsaasti yhteistyötä keskenään eri aihealueilla (ks. Kuusikko-työryhmä, 2021). Hiilineutraalisuustavoitteiden osalta niiden tavoitteet ja toimintatavat ovat tosin itsenäisesti asetettuja, pohjautuen kuitenkin pitkälti samoihin kansainvälisiin ja kotimaisiin ilmastopöytäkirjoihin. Kuutoskuntien hiilineutraalisuustavoitteet kulkevatkin käsi kädessä koko Suomen hiilineutraalisuustavoitteen kanssa, joka on määrä tavoittaa vuonna 2035 (Valtioneuvosto, 2019). Vaikka tämän tutkimuksen rajaus onkin asetettu kuuteen suurimpaan kuntaan, hiilineutraaliutta tavoitellaan myös monessa muussa Suomen kunnassa ja esimerkiksi Suomen kahdeksanneksi suurin kaupunki, Euroopan vihreä pääkaupunki 2021-titteliäkin kantava Lahti on asettanut tavoitteekseen saavuttaa hiilineutraaliuden jo vuonna 2025 (Lahden kaupunki 2019, 5).



KUVIO 1. SYKE (2020). Suomen kuntien yhteenlasketujen kasvihuonekaasupäästöjen jakauma Hinku-las-
kentasääntöjen (hiilineutraalisuomi.fi/hinku) mukaisesti vuonna 2017. Haettu osoitteesta
[https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Uusi_paastolaskentajarjestelma_kaikille_\(54833\)_2.1.2021](https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Uusi_paastolaskentajarjestelma_kaikille_(54833)_2.1.2021).

Kuten seuraavista kappaleista käy ilmi, keskittyvät kuntien tavoitteet esimerkiksi päästövähennyksiin ja kulutuksen hillitsemiseen, liikenteeseen ja rakentamiseen. Helsingissä, jossa hiilineutraaliutta tavoitellaan vuoteen 2035 mennessä, tavoitteet tiivistyvät liikenteeseen, rakentamiseen, kuluttamiseen ja hankintoihin sekä kiertotalouteen, Smart & Clean -kasvuun, Helen Oy:n kehitysohjelmaan, päästökompensatioihin, viestintään ja osallistumiseen sekä seurantaan ja arviointiin (Helsingin kaupunki, 2018). Helsingissä on luotu ilmastovahti-sivusto, joka kattaa 147 kaupunkiorganisaation, sen liikelaitosten, tytäryhtiöiden ja muiden yhteisöjen toimenpidettä sekä niiden sisällön, vaikuttavuuden ja mittarit. Kaupungin asukkaita kohtaavat stadiluotsit, joiden tavoite on edistää kansalaisten ja kaupungin yhteisöjen toimintaa ja vuoropuhelua, toimivat myös osana hiilineutraalisuustavoitteita (Helsingin ilmastovahti, 2021).

Espoossa, Vantaalla ja Tampereella hiilineutraalisuustavoite on asetettu vuoteen 2030. Vantaalla työtä ohjaa resurssiviisauden tiekartta, joka johdattaa kohti ilmastoystävällisempää energiantuotantoa ja pienempää kulutusta, kestävämpää yhdyskuntarakennetta ja liikennettä, pienempää kulutusta ja ympäristöystävällisempiä materiaalivalintoja sekä kansalaisten vastuullisuutta. Päälinjoja työssä ovat kiertotalous, uusiutuva energia sekä ympäristöystävälliset yritykset ja asukkaat. Toimenpiteiden kautta tavoitellaan myös parempaa aluetaloutta ja työllisyyttä. Asukkaitaan kaupunki pyrkii ohjaamaan kohti osallistumista kehittämällä kohtaamispaikkoja sekä tekemällä yhteistyötä asukkaiden kanssa osana kunnan palveluita, alueellisia kehittämistoimikuntia ja aluefoorumia. (Vantaan kaupunki, 2019.)

Espoossa hiilineutraalisuustavoitteet on liitetty kestävän kehityksen tavoitteiden alle. Tavoitteen toimenpiteet kohdistuvat liikenteeseen, kevyeen liikenteeseen, korjaus-, lisä- ja täydennysrakentamiseen, uusiutuviin energianlähteisiin, maankäytön suunnitteluun sekä kaupungin oman toiminnan ilmastovaikutuksiin. Osana kestävän kehityksen tavoitteita painottuu kansalaiskasvatus ja -opetus kohti ympäristöherkkyyttä ja -vastuullisuutta. (Espoon kaupunki, 2020.) Tampereella hiilineutraalisuushankkeen suunnannäyttäjänä toimii Hiilineutraali Tampere 2030 -tiekartta. Kartta sisältää 236 toimenpidettä, jotka jakautuvat kaupunkisuunnittelun, liikennejärjestelmän rakentamisen, energiankäytön sekä kulutuksen ja kaupunkiluonnon teemoihin. Tampereellakin hiilineutraalisuushanke on tiiviisti osa Kestävä Tampere 2030 -ohjelmaa. Kaupungin asukkaille Tampere tarjoaa ilmastosan-kari.fi -ilmasto-opiaan. (Tampereen kaupunki, 2020; Tampereen kaupunki, 2018.)

Turussa hiilineutraalisuutta tavoitellaan vuoteen 2029 ja Oulussa 2040 mennessä. Turussa tavoitteet liittyvät muun muassa hiilineutraaliin energiajärjestelmään, kestävään liikkumiseen, kestäväan kaupunkirakentamiseen, yritysten ja yhteisöjen ilmastovastuullisuuteen, hiilinielujen vahvistamiseen, kiertotalouteen ja kestäväan luonnonvarojen käyttöön. Kuntalaisiaan Turku aktivoi mahdollisuudella

ehdottaa uutta ilmastotoimenpidettä ja liittyä ilmastojoukkueeseen sekä tarjoamalla ohjeita asukkaille ja yrityksille matkalla kohti ilmastoystävällisyyttä. (Turun kaupunki, 2018.) Oulussa taas hiilineutraalisuus on osa laajempaa ympäristöohjelmaa, joka on laadittu vuoteen 2026 saakka. Ohjelmassa on neljä painopistettä: kestävä kasvu, resurssiviisuus, luonto voimavarana sekä ympäristövastuullisuus. (Oulun kaupunki, 2019.)

Kuntien asukkaita koskevat ilmastotavoitteet kulminoituvat asumiseen ja energiaratkaisuihin, liikkumiseen ja liikenteeseen sekä osin myös kiertotalouteen ja älykaupunkiratkaisuihin. Näiden lisäksi kunnat pyrkivät edistämään kuntalaisten kestäviä valintoja ruoan, kuluttamisen ja vapaa-ajan suhteen, vaikka ne eivät monin paikoin kuulu varsinaisiin päästölaskelmiin. Kuitenkin ilman päästövähennyksiä näillä aihealueilla eivät alueet todellisuudessa olisi kestäviä, joten niiden huomioiminen on osoitus kuntien vastuunkantamisesta ja kokonaisuuden näkemisestä, jota voidaan pitää yhtenä ympäristöpäättöksenteon perusteista (Bauer & Randolph 1999, 169). Erityisen merkittävä haaste kuntalaisia koskevissa päästötavoitteissa ovat liikenteen päästöt, sillä niiden osalta kuntaorganisaatioiden toiminta- ja ohjausmahdollisuudet ovat melko rajalliset ja toisaalta liikkumisen kysymykset ovat hyvin monimutkaisia ja -tasoisia. Kuntien tavoitteena on nykyisten ja tulevien sukupolvien kuntalaisten aidosti hyvä elämä, mutta samalla myös valtavan globaalin ilmastohaasteen ratkaiseminen osana lukuisten toimijoiden verkostoa. Ilmastonmuutoksen vastaisessa työssä globaali ja lokaali kietoutuvatkin tiiviisti yhteen.

1.2 Kansalaiset hiilineutraalisuushankkeiden toimijoina

Koska moni hiilineutraalisuuden saavuttamiseksi vaadittava toimenpide edellyttää kuntalaisten aktiivisuutta, on kaupunkien yksi keskeisistä tavoitteista hiilineutraalisuuden tavoittelussa saada kaupungin asukkaat näkemään omat sekä yhteisön hiilineutraalisuutta edistävät toimet ja valinnat oikeutettuina (Cashmore & Wejs 2014, 2; Beierle 1999, 77-78). Heitä pyritään ohjaamaan tekemään omassa arjessaan ympäristöystävällisiä valintoja eli toteuttamaan ympäristökansalaisuutta sekä osallistumaan ja vaikuttamaan kuntaorganisaatioiden päätöksentekoon ja toimintaan. Tämän tutkimuksen tutkimuskohteeksi on valittu jälkimmäinen, kansalaisten osallistuminen julkisorganisaatioiden toimintaan ja päätöksentekoon, sillä muuttuvassa yhteiskunnassamme kuntalaisosallistuminen on yhä keskeisempi osa kuntien toimintaa ja nousemassa tärkeäksi toimintaperiaatteeksi perinteisten, yksinomaan kuntaorganisaatiojohtoisen hallinnon sijaan. Mitä monimutkaisempien ja voimakkaammin ristiriitoja herättävien teemojen, jollainen ilmasto- ja ympäristöteema epäilemättä nyky-yhteiskunnassa on, parissa kunnat ratkaisuja tekevät, sitä enemmän ne tarvitsevat niin kansalaisten tietämystä kuin tukeakin päätösten taakse (Bauer & Randolph 1999, 169). Vastakkainasetteluja aiheuttavien teemojen äärellä myös osapuolten välinen ajatustenvaihto nousee entistä tärkeämmäksi, ja siksikin kansalaisten

tuominen yhteisen keskustelun ääreen on tavoiteltavaa myös osana hiilineutraalisuushankkeita. Lisäksi on tärkeää nostaa sosiaaliset ja inhimilliset näkökulmat teknistieteellisten näkökulmien rinnalle silloin, kun päätöksenteon kohteena oleviin teemoihin kuuluu ympäristön lisäksi vahvasti kansalaisyhteiskunta eli ihmiset ja heidän elämänsä.

Suomessa kansalaisosallistumisella on vakiintunut jalansija erityisesti maankäytön- ja kaavoituksen prosesseissa, joissa laki velvoittaa kansalaisten kuulemiseen (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, § 62-67). Yleisellä tasolla kuntalaisten oikeudesta osallistua säädetään kuntalain 22 §:ssä (410/2015). Kansalaisten osallisuutta niin paikallisella kuin kansallisella tasolla vahvistetaan jatkuvasti, mutta muilta osin erilaiset osallistumishankkeet ovat monin paikoin vielä kokeiluja tai rajoittuvat usein minimaaliselle tasolle, kuten kansalaisten tiedottamiseen tai yksipuoliseen kuulemiseen. Kuutoskuntien hiilineutraalisuushankkeissa kuntalaisosallistumisen käytännöt ovat alkuvaiheessa, mutta selkeästi niitä pyritään jatkuvasti kehittämään ja parantamaan, mikä tekee aiheesta mielenkiintoisen tutkimuskohteen. Tieteellisellä tutkimuskentällä kansalaisosallistumiseen on paneuduttu melko runsaasti (ks. esim. Frewer ym. 2005, Cook ym. 2004, Faehnle ym. 2017), mutta koskien sen mallien toimivuutta ja niiden tulevaisuuden kehittämisen näkymiä ei kirjallisuutta yhtä paljoa ole. Kysymykset esimerkiksi siitä, miten kansalaiset tavoitetaan yhteisen pöydän ääreen tai miten ihmiset eri kansalaisryhmistä saadaan kiinnostumaan ilmastoteemasta siinä määrin, että he haluavat päätöksentekoon osallistua, ovat kuitenkin pohdinnan alla monessa kunnassa. Yksinkertaisia vastauksia haasteeseen ei ole, mutta tässä pro gradu -tutkimuksessa näille teemoille on tarkoitus hahmotella jonkinlaista näköalaa. Kompleksisissa monialaisissa haasteissa, jollainen myös hiilipäästöjen vähentäminen on, tarvitaan sektoreiden välistä yhteistyötä, ja siinä oma paikkansa on myös kansalaisyhteiskunnalle.

1.2.1 Osallistuminen demokratiakysymyksenä

Kansalaisosallistumista tarkastellaan tutkimuksessa erityisesti demokratiakysymyksenä ja demokratiaa vahvistavana tekijänä. Demokratian näkökulmasta kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon on tietoa tuottavaa ja siten päätöksenteon tehokkuutta vahvistavaa, kunnan legitimizeettiä lisäävää sekä kansalaisten oikeudenmukaisuutta lisäävää (Fung 2006, 70–74). Näistä erityisesti legitimizeetti nousee tärkeäksi, sillä ilman sitä ilmastonmuutoksen paikalliset sopeutumistoimet aiheuttavat herkästi institutionaalisen kontekstin, päätöksenteon ja vallan kyseenalaistamista (Juhola, Klein & Mäntysalo & 2016, 817). Ilmastokysymysten legitimizeetti on tärkeä, jotta ilmastotoimet näyttäytyvät kansalaisten silmissä esimerkiksi taloudellisia tavoitteita tärkeämpinä ja jotta ne toteutuakseen saavat kansalaisten tuen (Cashmore & Wejs 2014, 2). Adgerin, Arnellin ja Tompkinsin (2005, 817) mukaan ilmastonmuutoksen sopeutumistoimien osalta legitimizeetti muodostuu pitkälti tasa-arvon, vaikuttavuuden sekä tehokkuuden yhdistelmästä. Osallistuvan demokratian, joka tässä tutkimuksessa toimii

yhtenä teoreettisena perustana, näkökulmasta näitä arvoja luo ja vahvistaa ennen kaikkea kansalaisten tasa-arvoinen osallistuminen julkiseen puheeseen ja päätöksentekoon (Fung 2006, 70-74). Toimivan ja kehittyvän demokratian edellytys onkin yhä vahvemmin myös muun kuin edustuksellisen demokratian käytäntöjen vahvistaminen.

Kansalaisten osallistumiselle on ympäristöpolitiikassa myös muita puoltavia seikkoja demokratian lisäksi. Beierlen (1999, 77-78) mukaan kansalaisten osallistuminen on tärkeää kolmesta syystä, joissa niissäkin legitimizeetti näyttelee tärkeää roolia. Ensinnäkin kompleksiset ympäristöhaasteet vaativat useiden eri hallinnantasojen, eturyhmien ja suuren yleisön tekoja, tietämystä ja sitoutumista pitkällä aikavälillä. Toiseksi maallikot ja ammattilaiset tuovat keskusteluun omat näkökulmansa ja osaamisensa mahdollisten riskien suhteen. Näiden toimijoiden näkökulmat on tärkeää tuoda näkyville päätöksiä tehtäessä, jotta kaikki osapuolet tulevat huomioiduksi ja jotta voivat näin seistä päätösten takana. Lisäksi kansalaisyhteiskunta on parhaimmillaan hyvinkin tehokas ympäristöhankkeiden toteuttaja, mikäli hankkeilla vain on tarpeeksi vahva legitimizeetti sen silmissä. Lisäksi voidaan mainita tavoitteet koskien kansalaisten informointia ja sivistämistä, päätösten laadun parantamista, luottamuksen kasvattamista osallistavaa organisaatiota kohtaan sekä konfliktien vähentämistä (Beierlen 1999, 81). Beierlen (1999) mainitsevat seikat on koottu seuraavaan kuvioon [2]. Sen sisältöön liittyviin demokraattisiin arvoihin syvennytään tarkemmin myöhemmin tutkimuksen teoreettisessa osassa.



KUVIO 2. Kansalaisosallistumisen merkityksestä ympäristöpolitiikassa kertovat tekijät Beierlen (1999) mukaan.

1.2.2 Ympäristö- ja ilmastoteeman erityisyydet

Ilmastoteema luo omanlaisensa kontekstin kansalaisosallistumiselle, joka tekee siitä toisaalta haastavan, toisaalta mielenkiintoisen tutkimuskohteen. Ympäristökysymykset ovat yhteiskunnallisena keskustelunaiheena ristiriitoja herättäviä. Ylipäänsä ympäristöön liittyviin kysymyksiin liittyy syviä tunteita ja arvoja (Cladwell & Shrader-Frchette 1993). Koska ilmastokysymykset tulevat usein lähelle

ihmisten omaa elämää esimerkiksi kulutustottumuksien tai liikkumismuotojen kautta, suhtautuvat ihmiset aiheeseen toisinaan hyvinkin tunnepitoisesti. Tämä luo haasteensa ennen kaikkea julkisen keskustelun käymiselle; vuoropuhelusta tulisi saada kaikille osapuolille turvallista ja tasapuolista. Toisaalta ilmasto on myös teema, joka on hyvin massiivinen ja muodostuu hitaista, usein tavallisten ihmisten arjessa näkymättömissä olevista globaaleista muutoksista. Ilmastokysymyksissä globaalien ja lokaalien vuoropuhelujen sekä erilaiset aikanäkemykset tulevat erityisen voimakkaasti näkyviin. Ihmisten motiivit osallistumiselle perustuvat usein pitkälti tietoon ilmaston ja ympäristön tilasta sekä velvollisuudentuntoon. Mikäli nämä eivät näyttäytyä kansalaiselle tarpeeksi vahvoina motivaattoreina osallistua, voivat keinot kannustaa ihmisiä osallistumiseen jäädä vähäisiksi. Myös kuntaorganisaatioissa kansalaisten kannustaminen osallistumaan voi näyttäytyä tarpeettomana, sillä osallistumisen positiiviset vaikutukset näkyvät mahdollisesti vasta vuosikymmenien kuluttua, jos koskaan (Irvin & Stansbury 2004, 62–63).

Lisäksi ympäristö- ja ilmastohaasteissa esiin nousee, tai ainakin tulisi nousta, tieteellisen ja teknisen tiedon erityisen keskeinen merkitys. Tuo tieto on määrältään valtavaa, alati kasvavaa ja toisaalta jatkuvasti itseään korjaavaa. (Senecah 2004, 15.) Tämä luo toiminnalle vankan pohjan, mutta sen valtava määrä tuo sen käsittelemiselle ja käsittämiselle omat haasteensa. Toisaalta se voi teknisyydessään avautua ainoastaan alan ammattilaisille ja jäädä tavallisen ihmisen käsityskyvyn ulkopuolelle. Seurauksena voi olla jopa koko tieteellisen tiedon olemassaolon ja pätevyyden kyseenalaistaminen. Tieteellä harvoin on tarjota kovin yksinkertaisia ratkaisuja kompleksisiin haasteisiin, jolloin sen kompetenssi ohjata yhteiskunnallista päätöksentekoa saattaa näyttäytyä epävarmana kansalaisen silmin. Kansalaisten osallistuminen ympäristö- ja ilmastokeskusteluun on tämänkin vuoksi keskeistä; keskustelulla pystytään poistamaan vahingollisia ennakkoluuloja ja jakamaan tietoa ja ymmärrystä. Edellä mainittujen piirteiden ohella on hyvä mainita se ilmastokeskustelua värittävä seikka, että siinä osapuolina on toimijoita ja asioita, jotka eivät voi puhua itse itsensä puolesta, kuten luonto, ympäristö ja tulevat sukupolvet, ja jotka tämän vuoksi ovat heikossa asemassa julkisessa vuoropuhelussa ja päätöksenteossa (Dobson 2010, 753–754). Nämä piirteet antavat kansalaisosallistumiselle oman vivahteensa, joka on hyvä toimintaa kehittäessä ja toteutettaessa huomioida.

1.3 Tutkimustehtävä

Tutkimuksen tutkimuskysymys on ”millä tavalla kuntaorganisaatiot voivat kehittää niiden hiilineutraalisuustavoitteisiin liittyvää kansalaisten osallistumista?”. Tarkoitus on kartoittaa keinoja, joilla organisaatiot voivat tavoittaa kaikkien kansalaisryhmien edustajia ja motivoida heitä osallistumaan julkiseen keskusteluun ja päätöksentekoon, luoda osallistumiselle hedelmälliset olosuhteet sekä luoda osallistumistoiminnasta toimivampaa ja vaikuttavampaa. Tämä siis tarkoittaa sekä keinoja

kontaktoida kunnan asukkaita ja motivoida ihmisiä vaikuttamaan että kehittää kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävää yhteistyötä ja sen merkitystä kuntaorganisaatioissa.

Päätutkimuskysymyksen alakysymyksiä ovat ”minkälaisia kannustimia kunnilla on käytössään lisätäkseen kansalaisten kiinnostusta osallistumista kohtaan” sekä ”millä tavoin kunnat voivat tehdä osallistumisesta helpommin lähestyttävää kansalaisille?”. Ensimmäinen alakysymys viittaa haasteeseen tuoda kansalaisten näkyville vaikuttamisen konkreettisia seurauksia. Kysymyksen tarkoitus onkin kartoittaa, millaisia motivaattoreita, kuten taloudellisia kannustimia, kunnilla on käytössään kannustaa kansalaisia osallistumaan. Toinen alakysymys taas viittaa ilmastokysymyksen leimahduserkkään luonteeseen. Tutkimuksessa tarkastellaan, onko olemassa keinoja, joiden avulla ilmasto- ja hiilineutraalisuuskeskustelu näyttäytyisi kansalaisille helpommin lähestyttävänä ja helpompana aiheena käydä vuoropuhelua eri toimijoiden välillä. Tämä tarkoittaa sekä vuoropuhelua kuntaorganisaation kanssa että eri sidosryhmien kesken. Tutkimuksessa saatavat tulokset pätevät hiilineutraalisuustavoitteiden ohella osin laajemminkin kuntien ja muiden julkisorganisaatioiden toimintaan, sillä kansalaisten osallistumisen tulisi olla osa niiden käytäntöjä ja toimintakulttuuria kaikilla niillä osa-alueilla, jotka koskettavat kansalaisia ja heidän elämäänsä.

Tutkielman rakenne etenee kvalitatiivisille, jollainen tämä tutkimus on, tutkielmille tyypillisellä tavalla johdannon (luku 1) kautta teoreettiseen viitekehykseen, joissa kartoitetaan tutkimusaiheen laajempia taustoja (luku 2), aiempia tutkimustuloksia sekä tutkimuksen pohjana toimivia teorioita ja käsitteitä (luku 3). Tämän jälkeen empiirisessä osuudessa avataan aineiston hankinnassa ja analysoinnissa käytettyjä tutkimusmenetelmiä (luku 4). Tosin tutkimuskohdetta on poikkeuksellisesti avattu empiirisen luvun sijaan jo johdantoluvussa. Tutkimuksen pisin luku avaa aineistosta löydettyjä tuloksia (luku 5) ja lopuksi johtopäätösluku (luku 6) summaa aineistosta löydetty tulokset ja vertaa niitä alan aiempiin tutkimuksiin. Lisäksi siinä avataan mahdollisia jatkotutkimusaiheita. Tutkielman lopusta löytyvät tutkimuksessa käytettyjen lähteiden tiedot sekä liitteet.

1.3.1 Tutkimusasetelma

Nykypäivän yhteiskunnallista ja poliittista keskustelua leimaa osin kansalaisten vähäinen kiinnostus sitä ja siihen vaikuttamista kohtaan. Tätä tutkimusta hahmoteltaessa nousikin esiin kysymys massojen liikkeelle saamisesta eli siitä, miten mahdollisimman moni kansalainen saataisiin aktiivisesti ottamaan kantaa ja osallistumaan julkiseen päätöksentekoon hiilineutraalisuushankkeissa. Alan kirjallisuus ja demokratiateoreetikot painottavat kyllä kaikkien kansalaisten tasa-arvoista mahdollisuutta osallistua, mutta eivät kuitenkaan suoranaisesti puhu kaikkien kansalaisten aktivoimisen puolesta. Kuten Fung (2009) tuo esiin, tämä ei välttämättä ole tavoiteltavaa useammasta syystä. Ensinnäkin Fung muistuttaa, että kansalaisosallistuminen on toimintaa, jota tulisi arvioida määrän lisäksi sen

laadun perusteella. Toisaalta kaikkien kansalaisten osallistuminen ei ole yksinkertaisesti realistista; kovin suuret osallistujamäärät ovat helposti hallitsemattomia, eikä julkisen vallan instituutioilla välttämättä ole välineitä käsitellä sitä. Moni taas ei yksinkertaisesti halua osallistua, ja tähän jokaisella on täysi oikeus: osallistuminen on aina vapaaehtoista toimintaa. Käytännön toiminnan kannalta liian suuret osallistujamäärät eivät ole myöskään käytännöllisiä: ongelmanratkaisun ja suunnittelun kannalta pienemmät osallistujaryhmät ovat yleensä toiminnallisesti edullisempia kuin suuremmat ryhmät. Näiden lisäksi keskeinen tekijä on se, että kansalaisosallistuminen on verkostoihin perustuvaa yhteistoimintaa: sen vaikutus ei yletä ainoastaan osallistuviin yksilöihin, vaan myös heidän kanssaan vuorovaikutuksessa oleviin ihmisiin. Alhainen osallistujamäärä ei siis sinänsä ole ongelma, kunhan osallistujat edustavat pääpiirteittäin niitä näkökulmia, joita yhteiskunnasta löytyy, osallistuminen on avointa kaikille ja osallistujat ovat jollain tavalla yhteyksissä niihin, jotka eivät osallistu. (Fung 2009, 105–106.) Siispä tässä tutkimuksessa tutkimusote on muutettu koskemaan laajemmin kansalaisosallistumisen kehittämistä.

Tutkimuksen ulkopuolelle rajautuu syvempi tarkastelu ympäristökansalaisuudesta, sillä se kattaa itse kansalaisosallistumisen lisäksi myös kansalaisten kestävä valinnat ja toiminnan heidän omassa arjessaan. Tämä ei kuitenkaan ole varsinaisesti kansalaisosallistumista, joten ympäristökansalaisuus rajautuu tarkasteltavan aiheen ulkopuolelle, liittyen siihen kuitenkin läheisesti. Myös laajempi yhteistyö kaikkien neljän eri sektorin, julkisen, yksityisen, järjestö- sekä kansalaissektorin välillä rajautuu varsinaisen tutkimuskohteen ulkopuolelle, sillä tutkimuskohteeksi on valittu nimenomaan neljäs sektori, kansalaisyhteiskunta. Tämäkin teema, laajempi yhteistyö kaikkien sektoreiden välillä, liittyy läheisesti tutkimusaiheeseen. Erityisesti yritysyritys yhteistyö on yksi keskeinen osa kuntalaisosallistumisen edistämistä hiilineutraalisuustavoitteissa. Aihetta sivutaan tutkimuksessa, mutta varsinaisena tarkastelukohteena tutkimuksessa on kuntalaisten osallistuminen kuntien toimintaan ja julkiseen keskusteluun.

Tutkimus toteutetaan kvalitatiivisena tutkimuksena ja sen aineistona toimivat teemahaastattelut. Tutkimuksessa voisi myös hyvin, ainakin sen osana, käyttää myös kvantitatiivista eli määrällistä tutkimusotetta. Se voisi antaa tutkimukselle kattavamman näköalan kansalaisosallistumisen tämänhetkisestä tilasta; sen avulla voitaisiin tarkastella aihetta laajemmin erityisesti kansalaisten mielipiteiden, asenteiden ja toiveiden näkökulmasta. Kuitenkin tutkimuksessa on tarkoitus tarkastella aihetta kehittämisenäkökulmasta, jolloin asiantuntijahaastattelut toimivat hyvänä tietolähteenä ja mahdollistavat aiheen tarkastelun pintaa syvemmältä. Kvalitatiivisella tutkimusmenetelmällä saatavilla tutkimustuloksilla tavoitellaan erilaisten juurisyiden ja laajojen ilmiöiden merkitysten näkemistä sekä laajan ymmärryksen luomista aiheesta, joita taas kvantitatiivisilla tutkimusmenetelmillä ei välttämättä

pystytä tarkastelemaan yhtä perusteellisesti. Tutkimuksessa siis tarkastellaan aihetta kokonaisvaltaisesti asiantuntijatiedon pohjalta, sillä tavoitteena on tarkastella kansalaisosallistumista syvällisesti kuvaillen ja tutkimuksen teoreettiseen kehykseen peilaten pelkän mittaamisen sijaan.

1.3.2 Tutkimuksen tavoitteet

Kansalaisosallistumista ja kansalaisyhteiskunnan roolia juuri suomalaisessa hiilineutraalisuuden tavoittelemisen kontekstissa ei ole aiemmin juurikaan käsitelty alan tutkimuksissa, kansainvälisessä kontekstissa jonkin verran (ks. esim. Tozer & Klenk 2018, Van Der Schoor & Scholtens 2015). Tutkimuksen tavoitteena onkin luoda kuvaa kansalaisosallistumisesta osana suomalaisten kuntien hiilineutraalisuushankkeita ja hahmotella sen nykytilan haasteita sekä ongelmia, mutta erityisesti sen mahdollisuuksia ja näkymiä suhteessa tulevaisuuteen. Tavoitteena on sekä tieteellisesti käypä että konkreettiseen käytännöntyöhön näkökulmia luova opinnäytetyö, jonka tutkimustuloksista toivottavasti löytyy kunnille ja muille julkisille tahoille keinoja ja näkökulmia kansalaisten osallistumisen kehittämiseen, niin osana hiilineutraalisuustavoitteita kuin laajempaa julkishallinnon toimintakenttää.

Nämä keinot voivat mahdollisesti olla hyvinkin konkreettisia, operatiivisen tason teknisluonteisia käytännön keinoja ja menettelytapoja, joiden avulla osallistumisen kynnys näyttäytyy kansalaisille matalampana. Tällaisia voivat esimerkiksi olla taloudelliset kannustimet tai e-demokratian hyödyntäminen nuorten löytämisessä. Ne voivat myös olla pitkäjänteisempiä, isomman mittakaavan strategisia tavoitteita, joilla demokratiaa kunnissa muokataan hiljalleen avoimempaan ja keskustelempaan suuntaan, jolloin osallistuminen näyttäytyy kansalaisille miellyttävämpänä ja luonnollisempana osana aktiivista kansalaisuutta. Monin paikoin hallinnon ja yhteiskunnallisen alan kirjallisuudessa ihanneyhteiskunta perustuu yhteishallinnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon. Tämän yhteiskunnan yhtenä tahona toimii kansalaisyhteiskunta, jonka pääsy yhteiskunnallisen keskustelun keskiöön on nykypäivänä vielä monessa kohtaa evätty. Toivottavasti tämä tutkimus on osaltaan rakentamassa avoimuuteen, tasa-arvoiseen mahdollisuuteen osallistua sekä kaikkien kansalaisryhmien tasapuoliseen huomioimiseen perustuvaa julkishallintoa ja sen toimintakulttuuria.

Tämän opinnäytetyön tarkoitus on myös antaa puheenvuoro kansalaisosallistumisen asiantuntijoille tutkimushaastatteluiden kautta. Suomalaisissa kunnissa työskentelevät viranhaltijat ja asiantuntijat ovat ammattilaisia, jotka edustavat sekä alansa teoreettisia periaatteita että ajantasaista tietoa yhteiskunnan tilasta ja toiminnasta. Kunnissa työtä tekevien asiantuntijoiden näkemykset osallistumisen edistämisestä ovat ensisijaisen arvokkaita kuntien ja muiden julkisorganisaatioiden toiminnan kehittämisessä ja ansaitsevat siksi tulla kuulluksi. Sen sijaan kansalaisten näkökulmat jäävät tästä tutkimuksesta pois ainakin niiltä osin kuin ne eivät kulkeudu tutkimusaineistoon asiantuntijoiden haastatteluiden kautta, sillä tutkimuskohteena on kansalaisosallistuminen kuntaorganisaatioiden toiminnan

näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena on siis selvittää, miten kunnat voivat kuntalaisten osallistumista ja aktiivisuutta edistää. Kuitenkin kansalaisyhteiskunnan näkökulmien tarkasteleminen on ensiarvoisen tärkeää, ja siksi tämä olisikin hyvin mielenkiintoinen tutkimusnäkökulma tulevissa tutkimuksissa.

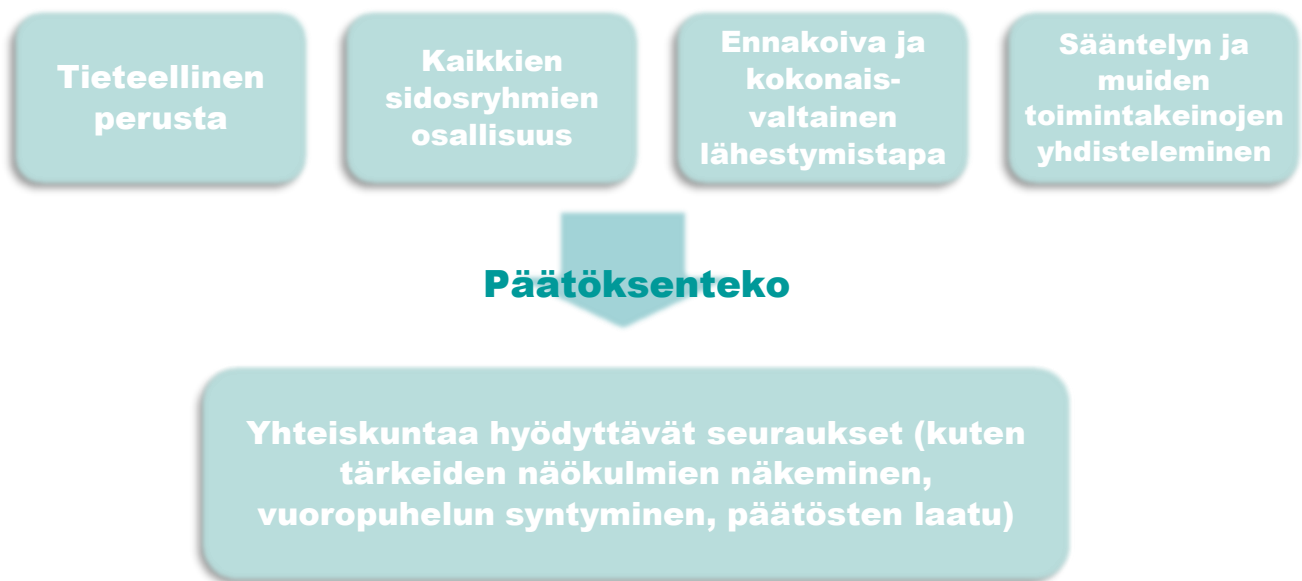
Teoreettiselta anniltaan tutkimuksen tavoitteena on havainnollistaa sekä täydentää aiheen aikaisempaa kirjallisuutta. Vaikka täysin uusien tutkimustuloksien löytämistä ja sitä kautta uuden teorian luomista tämän tutkielman puitteissa ei tapahtuisikaan, on tutkimus sikäli tärkeä ja mielenkiintoinen, että se tarkastelee kansalaisosallistumista ja sen kehittämistä nimenomaan suomalaisessa kuntakontekstissa ja erityisesti hiilineutraalisuushankkeissa, jolloin konteksti rajoittuu edelleen ympäristö- ja ilmastoteemaan. Ympäristö- ja ilmastoteeman ainutlaatuisuutta luonnetta kansalaisosallistumisen ja siihen liittyvään toiminnan ja asenteiden suhteen on avattu jo tämän tutkimuksen johdantoluvussa. Sen lisäksi myös suomalainen julkishallinto voi mahdollisesti tuoda kontekstiin oman sävynsä. Kansalaisosallistuminen on kuitenkin aina vahvasti kontekstisidonnaista, ja jokaisessa maassa hallitsevat lait, institutionaaliset rakenteet ja toimintatavat sekä eri yhteisöissä hallitseva kulttuuri tekevät osallistumisen kontekstista ainutlaatuisen. Tässä mielessä tämän tutkimuksen tavoite tarkastella suomalaista kansalaisosallistumista osana hiilineutraalisuushankkeita on tärkeä ja olennainen niin alan teoreettista viitekehystä kuin kuntien ja muiden julkishallinnon toimijoiden käytännön työtä koskien.

2. Kansalaiset osana suunnittelua ja päätöksentekoa

2.1 Yhteistyö ja vuoropuhelu ympäristösuunnittelun keskiössä

Ympäristö- ja ilmastokeskustelun keskiössä ajatellaan perinteisesti olevan luonto ja luonnontiede, ja päätöksentekoa määrittävät sen myötä pitkälti tieteelliset faktat. On kuitenkin joitakin seikkoja, jotka asettavat edellä mainittujen tekijöiden lisäksi keskustelulle ja päätöksenteolle muitakin vaatimuksia ja aivan omanlaisiaan kerroksia. Poliittisena keskustelunaiheena teemaa leimaa ensinnäkin sille ominainen taipumus herättää herkästi ristiriitoja eri toimijoiden välille. Tämän vuoksi niiden hallintaan ei sovi jäykkä, hyvin keskitetty ja teknokraattinen päätöksentekoprosessi, joka ei ole toimivin hallintatapa ristiriitojen ratkaisemiseksi (Selin & Chavez, 1995 189–195). Sen sijaan, ollakseen kestäviä, herkästi ristiriitoja ja vastustusta herättävät päätökset tarvitsevat tuekseen vahvan legitimitetin, jota on hyvin byrokraattisella menettelytavalla haasteellista saavuttaa. Kuten Selin ja Chavez (1995, 189–195) toteavat, lainsäädäntö ja juridiikka ovat herkästi vieraantuneita ja etäisiä itse ongelmille. Tämän seurauksena hierarkkiset auktoriteetit ovat myös tehottomampia (Booher & Innes 2004, 429). On siis ollut tarpeellista löytää toisenlaisia, verkostoihin perustuvia keinoja ratkaista kompleksisia yhteiskunnallisia ongelmia, jollainen myös ilmastonsuojelu on. Tämän tutkimuksen yhtenä lähtökohtana onkin hiilineutraalisuushankkeiden tarkastelu keskustelevaan ja jaettuun hallintatapaan peilaten.

Bauerin ja Randolphin mukaan ympäristöpoliittisessa päätöksenteossa uudenlaisia toimintatapoja, jotka pyrkivät vastaamaan ympäristöhaasteiden kompleksiseen luonteeseen, yhdistää vahva tieteellinen perusta, kaikkien sidosryhmien osallistuminen, ennakoiva ja kokonaisvaltainen lähestyminen aiheisiin sekä sääntelyyn perustuvien ja muiden toimintakeinojen laaja yhdisteleminen. Tällaisia yhteishallintamuotoja ovat ympäristöpoliittisessa kontekstissa muun muassa kansalaisympäristönsuojelu, integroitu resurssinhallinta tai ekosysteemihallinta. Kuten kuviosta [3] käy ilmi, voidaan näillä yhteistyötä painottavilla päätöksentekomenetelmillä saavuttaa useita positiivisia vaikutuksia, kuten osallistujien tarpeiden ja näkökulmien huomioiminen, vuoropuhelun tuominen osaksi prosessia sekä ympäristölle tarpeellisten päätösten aikaansaaminen. (Bauer & Randolph 1999, 169). Toisin kuin byrokraattiset päätöksentekomenetelmät, nämä menetelmät tulevat lähelle itse ongelmaa ja näkevät sen kokonaisvaltaisesti. Hallinta, joka kattaa kaikkien sidosryhmien osallisuuden, tarkoittaa laajasti toimintaa koskevien julkishallinnon toimijoiden, yritysten, erilaisten kolmannen sektorin järjestöjen, tieteentekijöiden, kansalaisyhteiskunnan sekä muiden osapuolten osallisuutta. Tässä tutkimuksessa tarkastelu rajautuu kansalaisyhteiskunnan osallisuuteen ja osallistumiseen.



KUVIO 3. Päätöksenteon perusta ja sitä kautta saavutettavat vaikutukset uudenlaisissa ympäristöpoliittisissa toimintaprosesseissa Bauerin ja Randolphin (1999) mukaan.

Ympäristöpoliittisten kysymysten ratkominen vaatii siihen liittyvien toimijoiden lisäksi myös lukuisen eri näkökulmien huomioonottamista, sillä kysymykset kätkevät sisäänsä biologisten ja fyysisten kerrosten lisäksi poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia kerroksia (Daniels & Walker 1996). Päätöksiä tehtäessä liian suuren painoarvon näistä saavat usein taloudelliset arvot (Bauer & Randolph 1999,

171). Lisäksi luonnontieteellinen näkökulma, vaikka keskeinen onkin, korostuu liiaksi verrattuna sosiaalitieteellisiin näkökulmiin (Magmill 1991, 16–18). Ympäristöpoliittisiin päätöksiin liittyy aina inhimillisiä ja kulttuurisia yhteyksiä ja siksi niissä esiintyviin kysymyksiin ei voida vastata yksinomaan teknisiin seikkoihin tai tieteelliselle tasolle rajoittuvien vastauksin (Daniels & Walker 1996). Päätöksissä tulee huomioida myös kansalaisten näkökulma ja tämän vuoksi heidän osallistumisensa päätöksentekoon on perusteltua. Monet organisaatiot ovatkin alkaneet toteuttaa päätöksenteossa diskursiivista metodia, jonka perustana toimii dialogi. Sen juuret johtavat yritysten strategiseen suunnitteluun, osallistuvan demokratian teoriaan sekä ympäristöneuvottelun käytäntöihin (Dryzek 1990, Bauer & Randolph 1999, 172).

Kommunikaation ja dialogin voidaan siis ajatella olevan kaikkein keskeisintä toimintaa ympäristöpoliittisessa päätöksenteossa (Depoe, Delicath & Elsenbeer 2004, 1). Näiden aikaansaama keskeinen seuraus on, että keskustelun kautta toiminnan osapuolet näkevät toisensa vastustajien sijaan kumppaneina, jotka jakavat yhteiset tulevaisuuden näkymät luovien ratkaisujen avulla (Selin & Chavez 1995, 189–195, Bauer & Randolph 1999, 174). Kaiken kaikkiaan tavoitteena on saada sidosryhmät osalliseksi suunnitteluun ja päätöksentekoon, ratkaista kiistat ennen kuin ne vakiintuvat osaksi toimintaa ja saada aikaan luovia ratkaisuja (Bauer & Randolph 1999, 188). Näinpä vastavuoroisen ja osapuolia kunnioittavan dialogin tulisi olla myös Suomessa kuntia ohjaavien hiilineutraalisuustavoitteiden toimintamallien kärjessä.

Myös Graham on tarkastellut kommunikaatiota osana ympäristökeskustelua. Hän viittaa Yhdysvaltojen maatalousosaston metsäpalveluiden julkaisemaan teokseen, *Public Participation Handbook* (USDA-FS 1992, I-3), jonka mukaan ongelmana kansalaisosallistumisessa usein on kommunikaation jääminen liian heikoksi. Kuitenkin ollakseen rakentavaa, tulisi kansalaisten ja julkisen vallan välisen kommunikoinnin olla jatkuvaa ja vastavuoroista. Se tulisi integroida osaksi jokaista suunnitelmaa, ohjelmaa ja projektia ja tapahtua niiden olemassaolon ajan aina mahdollisimman varhaisesta vaiheesta loppuun saakka. Osallistumisen ei tulisi näyttäytyä muusta julkisorganisaatioiden toiminnasta erillisenä lisänä, vaan osana jokaista julkishallinnollista työtehtävää. Vastavuoroisen kommunikaation tulisikin olla mahdollista aina, kun kansalainen on yhteydessä julkiseen valtaan tavalla tai toisella. Ongelma on kuitenkin usein osallistumiselle varatun panoksen ja resurssien määrä, huolimatta toisinaan hyvinkin lupaavista suunnitelmista ja puheista. (Graham 2004, 37–39.)

Kommunikaation ja vuoropuhelun lisäksi toinen tärkeä arvo kansalaisosallistumisessa on luottamus. Näin toteaa Senecah (2004, 18–21), joka on tarkastellut tehokkuuden määritelmää osallistumisprosesseissa. Se, mitä tehokkuus kansalaisosallistumisen yhteydessä tarkoittaa, vaihtelee toimijan näkökulman mukaan. Tehokkuus voidaan nähdä esimerkiksi päätöksenteon parantumisena eli

tuottavuutena tai yhteisöllisten suhteiden parantumisena eli tarkoituksenmukaisuutena. Tehokkuuden määritelmän takana voi olla lukuisia erilaisia toimia, mutta varsinaisen määritelmän tai mallin luominen siitä on haasteellista. Joka tapauksessa, tarkoittipa tehokkuus milloin mitäkin arvoja ja elementtejä, johtavat Senecahin (2004, 18-21) mukaan kaikki tehokkuuteen liittyvät tavoitteet lopulta luottamuksen kysymyksiin: tehokkuudelle annettavat erilaiset merkitykset tukevat lopulta luottamuksen luomista, parantamista tai ylläpitämistä. Usein epäonnistuneissa yhteishallinnallisissa hankkeissa on haasteeksi raportoitu juuri toimijoiden välisen luottamuksen puute – ja toisaalta onnistuneissa hankkeissa esiin on noussut sen läsnäolo toiminnan keskiössä. Haasteena kuitenkin on, että luottamuksen kaltaista abstraktia tunnetta on hyvin vaikea mallintaa ja siirtää sellaisenaan eri konteksteihin. Erilaisten sidosryhmien osallisuuteen perustuvat hankkeet, projektit ja muu toiminta ovat aina hyvin kontekstisidonnaisia ja riippuvaisia ympäristönsä erityispiirteistä. (Senecah 2004, 18–21.) Vaikka siis yksittäisten mallien siirtäminen kontekstista toiseen onkin hyvin haasteellista, tulisi ympäristöpäätöksenteossa aina, kontekstista riippumatta, huomioida inhimilliset arvot kuten kommunikaatio ja luottamus, joiden merkitystä on tässä luvussa avattu.

2.2 Ympäristökansalaisuus

Kansalaisten osallistuminen yhteiskunnalliseen ja yhteisölliseen keskusteluun, suunnitteluun ja päätöksentekoon osana hiilineutraalisuushankkeita liittyy läheisesti myös ympäristökansalaisuuden käsitteeseen, sillä vahva ympäristökansalaisuus osaltaan kasvattaa kansalaisten kiinnostusta vaikuttaa ympäristöpoliittisiin päätöksiin. Kansalaisten osallistumisella ja yhteisöllisyydellä on toisaalta myös suuri merkitys heidän käyttäytymisnormiensä muokkaamisessa (Jackson 2005, 133). Tunne vaikuttamisen mahdollisuudesta voi siis vastavuoroisesti vahvistaa ympäristökansalaisuuden kokemusta. Lisäksi on tärkeää hahmottaa kansalaisten ympäristöaktiivisuuden ja -toimien kasvaminen kokonaisuutena, johon myös kansalaisosallistuminen kuuluu. Tuossa kokonaisuudessa ympäristökansalaisuuden tukeminen on yksi tärkeimmistä kehityksen luojiista. Koska yksilöiden henkilökohtaiseen elämään monella eri tasolla yltävä ympäristökansalaisuus on kuitenkin laajempi kokonaisuus kuin kansalaisosallistuminen ympäristöpäätöksentekoon ja koska teema on tutkimuksen varsinaisesta tarkastelukohteesta rajattu pois, sivutaan aihetta tässä tutkimuksessa vain lyhyesti tämän alaluvun verran.

Ympäristökansalaisuuden määritelmä vaihtelee alan kirjallisuudessa, mutta esimerkiksi Hawthorne ja Alabaster (1999, 26–29) määrittelevät sen ainesosiksi ympäristötiedon, ympäristötietoisuuden, ympäristöhuolen, henkilökohtaiset muuttajat, sosiodemokratiset muuttajat, ympäristökoulutuksen, ympäristötuntemuksen, ympäristöosaamisen sekä ympäristövastuullisen käytöksen. Heidän tutkimuksensa osoittavat, että ympäristövastuullisuuden syntymisen taustalta löytyy monimutkaisia asenteiden, uskomusten ja sosiodemografisten tekijöiden välisiä suhteita. Kuitenkin tärkeimmät yksittäiset

tekijät sen taustalla ovat laaja-alainen sivistys, koulutus ja kasvatus sekä emotionaalisuus, kuten kiintymys omaan elinympäristöön tai vastuuntuntoisuus ympäristön hyvinvoinnin suhteen (Alabaster & Hawthorne 1999, 40). Muita merkitseviä tekijöitä ovat uskonnollinen vakaumus, perheellisyys, usko omiin kykyihin saada aikaan muutoksia, omien tekojen merkityksellisyyteen uskominen sekä henkilökohtainen vastuuntunto (Alabaster & Hawthorne 1999, 41). Tiivistettynä ympäristökansalaisuuden voidaan siis sanoa tarkoittavan yksilön mielenkiintoa ja vastuuta toimia ympäristöä kunnioittavalla ja sen kannalta kestäväällä tavalla, jotka toimivat motivaattoreina ympäristöystävälliselle arkitoiminnalle ja -valinnoille. Nämä intressit toiminnan taustalla voivat rakentua eri asioista ja syntyä eri syistä.

Oppimisen ja koulutuksen merkitys ympäristökansalaisuuden taustalla nostaa esiin toki koulujen, oppilaitosten ja muiden sivistävien instituutioiden keskeisen roolin, mutta myös kansalaisten osallistumisen julkiseen vuoropuheluun, sillä osallistumisella ympäristö- ja ilmastokeskusteluun on kansalaisten tietoa ja ymmärrystä lisäävä vaikutus. Lisäksi Alabasterin ja Hawthornen (1999, 40) mukaan ne, jotka ottavat osaa ympäristötoimintaan, näkevät toimintansa tulokset konkreettisemmin ja kontrolloivat todennäköisemmin omia ympäristötoimiaan sisäisen motivaation vuoksi. Pitkällä tähtäimellä sisäinen motivaatio on ulkoista motivaatiota kestävämpää. Alabaster ja Hawthorne (1999, 40) nostavatkin ympäristötoimintaan osallistumisen sen kouluttavan ja opettavan luonteen ansiosta jopa ympäristökansalaisuuden tärkeimmäksi rakennusaineeksi. Ongelmaksi sen sijaan muodostuu usein tuon koulutuksen sisältämän tiedon laatu. Koulutus perustuu usein abstraktin tason ymmärrykseen globaaleista ympäristöongelmista, joka saa ympäristöhuolen lisäksi herkästi aikaan turhautumista ja voimattomuutta (Uzzell 1994). Tunnetusta sloganista ”think global, act local” toteutuu tällöin vain ensimmäinen lause. Kansalaisille tulisikin tarjota yhtä lailla myös konkreettista tietotaitoa ja ymmärrystä mahdollisista toimintastrategioista. (Alabaster & Hawthorne 1999, 40—41.)

Ympäristökansalaisuuteen liittyy olennaisesti pohdinta siitä, miten kansalaiset saataisiin tekemään enemmän ympäristöystävällisiä valintoja arjessaan. Tämä on tärkeä kysymys, sillä esimerkiksi Vaasan yliopiston tuoreen tutkimuksen mukaan suomalaisista lähes 80 % uskoo omien ilmastotekojensa olevan jo nyt kestäväällä tasolla, vaikka todellisuudessa suomalaisten kulutus ja päästöt ovat nykyisellä tasolla kestäättömiä (Lehtonen ym. 2020, 57). Kysymystä voidaan lähestyä erilaisilla käyttäytymistieteellisillä näkökulmilla, joista löytyy kaksi erilaista vastausta antavaa teoriaa: suunnitelmallisen käyttäytymisen teoria (the theory of planned behaviour TPB) sekä arvo-uskomus-normi-teoria (the value-belief-norm VBN). Nämä molemmat tunnustavat arvojen, uskomusten sekä asenteiden tärkeän roolin ihmisten käyttäytymisen taustalla, mutta antavat niille erilaisen merkityksen suhteessa toimintaan ja valintoihin (Marquart-Pyatt 2014, 335). Suunnitelmallisen käyttäytymisen teorian mukaan yksilöt toimivat rationaalisesti ja heidän toimintaansa voidaan selittää polkumallilla (Ajzen

1991, 203). Yksilöä ohjaavat ensisijaisesti hänen omat tarpeensa ja päätöksissä tämä harjoittaa kustannus-hyöty -punnintaa, joka sisältää sekä henkilökohtaisen että sosiaalisen näkökulman (Marquart-Pyatt 2014, 335). Arvo-uskomus-normi-teorian mukaan yksilöiden ympäristövalintojen taustalla vaikuttavat taas ennen kaikkea arvot, maailmankatsomus, uskomukset sekä normit (Stern 2000). Teoria painottaa kognitiivisia, asenteellisia ja sosiaalisia tekijöitä (Marquart-Pyatt 2014, 335). Vaikka teorit eivät suoraan vastaa kappaleen alussa esitettyyn kysymykseen siitä, miten ihmisten ympäristökäyttäytymiseen voidaan vaikuttaa, ne osoittavat niitä tekijöitä, jotka ihmisten valintojen määrittävät.

Uudempi lähestymistapa ympäristökansalaisuuden vahvistamiseen on Thalerin ja Sunsteinin tuuppaukseksi (eng. *nudging*) nimittämä tekniikka ihmisten valintojen ohjaamisesta. Toisin kuin suunnitelmallisen käyttäytymisen teoriassa, jossa ajatus on, että ihminen toimii rationaalisten valintojen perusteella, tuuppauksessa ajatellaan, että ihmisten valintojen tekemistä leimaa rajoitettu rationaalisuus (Thaler & Sunstein 2008). Tämän vuoksi valintaympäristöä voidaan pyrkiä muokkaamaan tavalla, joka ohjaa ihmisiä kohti ympäristöystävällisiä ratkaisuja. Tuuppauksessa ympäristön muokkaus tarkoittaa usein jopa lähes huomaamattomia muutoksia ja vihjeitä, kuten ekologisten vaihtoehtojen sijoittelua ensisijaisiksi erilaisissa valintatilanteissa, ajankohtaisen datatiedon jakamisella kotitalouksien ympäristökuormituksesta ja energiatehokkuudesta tai erilaisten toimintojen muokkaamista houkuttelevimmiksi niihin liittyvien fyysisten seikkojen tai ympäristön ulkonäköä, muotoa tai kokoa muuttamalla. Kaiken kaikkiaan tuuppausmenetelmät voidaan jakaa viiteen kategoriaan: tiedon jakaminen, fyysisen ympäristön muokkaaminen, oletusasetusten muuttaminen, sosiaaliset normit ja säännöllinen palaute sekä näiden erilaiset yhdistelmät (Nielsen ym. 2016).

Tuuppausta ei ole vielä hyödynnetty huomattavan systemaattisesti Suomessa ympäristöpolitiikan kontekstissa, mutta alustavat tulokset maailmalta sen potentiaalista ovat lupaavia. Suomessa, kuten muissakin pohjoismaissa, ympäristölainsäädäntö on jo tällä hetkellä hyvin laajaa, joten jotta liiallinen ohjaus ei käänny itseään vastaan, on ympäristöohjaukselle keskeisten ohjauskeinojen luultavasti muodostuttava tulevaisuudessa yhä useammin tuuppauksen tapaisista lempeistä, jopa huomaamattomista ohjauskeinoista (Nielsen ym. 2016, 19). Tämän vuoksi tuuppausta olisi tarpeellista tutkia ja kehittää myös Suomessa laajemmin. Suunnitelmallisen käyttäytymisen teoria, arvo-uskomus-normiteoria sekä tuuppaus antavat omat selityksensä kansalaisten käyttäytymiselle sekä joitakin ehdotuksia sen ohjaamiseksi. Jotta ihmisten ympäristötottumuksia saadaan muokattua kestävämmiksi, tarvitaan eittämättä näiden teoreettisten näkökulmien tarjoamia vaikutusmahdollisuuksia tai vähintäänkin niiden kokeilua.

3. Osallistuminen demokratian vahvistajana

Tämän tutkimuksen teoreettisena perustana toimii kansalaisosallistumisen tarkasteleminen demokraattisena toimintana. Kansalaisten rooli osana demokratiaa on toki ollut keskeinen koko sen historian ajan, mutta nykypäivän demokraattisessa järjestelmässä kansalaisten äänen kulkeutuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon rajautuu pääasiassa edustuksellisuuteen. Kuitenkin yhteiskunnallisten haasteiden monimutkaistuessa ja toisaalta kansalaisten tiedon ja vaatimusten lisääntyessä suora demokratia on tullut yhä vahvemmin osaksi demokraattista päätöksentekoa täydentäen edustukselliseen demokratiaan liittyviä aukkoja. Kehitys liittyy osin laajempiin yhteiskunnallisiin ilmiöihin, kuten verkostohallintaan, globalisaatioon ja laajoihin, kompleksisiin haasteisiin ilmastonmuutoksesta väestön ikääntymiseen ja demokratian uskottavuuden jonkinasteiseen rappeutumiseen. Tämän tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä toimivat osallistumista painottavat demokratiateoriat sekä niihin liittyvät alan kirjallisuudessa esiintyvät termit, jaottelut ja mallit, sillä suunnittelukäytäntöjen ohella osallistuminen on merkityksellistä yhteiskunnallista toimintaa myös demokratiateoreettisista näkökulmista. Siihen keskittyvät erityisesti erilaiset avoimuutta ja vuoropuhelua painottavat demokratiateoriat.

Teoreettisen osuuden aluksi on hyvä selkeyttää tässä tutkimuksessa käytettävää kansalaisosallistumisen termistöä. Kansalaisten osallistumisen aihepiiriin kuuluu useita käsitteitä, jotka arkikielessä usein sekoittuvat keskenään, sillä tieteessäkin niiden välisiä eroavaisuuksia ei ole määritelty erityisen tarkasti. Suomen kielessä käytetään yleensä termejä *osallistuminen*, *osallistaminen*, *osallisuus* ja *valtaistaminen*, englanniksi yleisiä termejä ovat esimerkiksi *(public) participation*, *involvement* tai *engagement*. Erityisesti suomen kielen termit *osallistaminen* ja *osallistuminen* nähdään usein puhekielessä samaa tarkoittavana, mutta niiden väliltä on kuitenkin löydettävissä sävyero. Siinä missä *osallistuminen* painottaa kansalaisten omaehtoista osallistumista ja aktiivisuutta, tulee *osallistamisen* termissä näkyviin osallistavan organisaation ja sen toimintaan osallistuvan kansalaisen välillä epätasaroisesti jakautuva valta; osallistava organisaatio asettaa osallistumiselle säännöt, mahdollisuudet ja käytettävissä olevan vallan määrän (Koskiahho 2002, 36–37). Osallistaessaan kansalaisia organisaatio voi myös määrätä heitä osallistumaan, mutta kun kyse on osallistumisesta, on kansalaisten aktiivisuus vapaaehtoista (Koskiahho 2002, 36–37). Tässä tutkimuksen teoreettisessa näkökulmassa painotetaan kansalaisosallistumisen kehittämistä kansalaisten näkökulmasta käsin niin, että osallistumisen moottorina toimivat kannustimet tai kansalaisten oma tahto sekä kiinnostus, ja osallistumisen ideaalitalteenä nähdään kansalaisten avoin mahdollisuus osallistumiseen sekä vastavuoroinen dialogi toiminnan osapuolten välillä. Tämän vuoksi tutkimuksessa käytetään termiä *osallistuminen*.

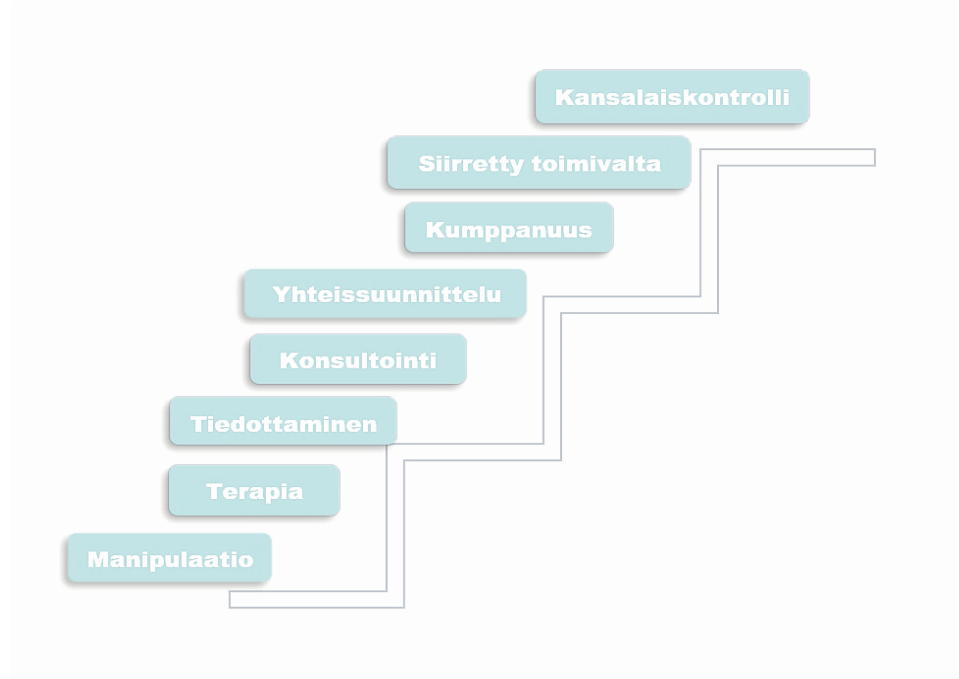
3.1 Osallistumisen tasojen ja tyyppien tarkastelu

Suoran demokratian luonne on kehittynyt moderneissa länsimaissa erilaisten, omista filosofisista juurista alkunsa saavien suunnitteluparadigmojen kautta (Juhola, Mäntysalo & Klein 2016, 817). Niissä suunnittelun ja päätöksenteon legitimizeetti rakentuu eri lähteille (Mäntysalo & Saglie 2010). Ensimmäinen paradigma, komprehensiivis-rationaalinen, rakentuu suunnittelijoiden vallan ja arvostuksen varaan ja perustuu yhteisen hyvän palvelemiseen. Tällöin kaikki suunnitteluvalta annetaan virkamiehelle, jonka luotetaan huomioivan työssään koko yhteisön tarpeet. Sen haastanut inkrementalismi taas tuo esiin päätöksentekijöiden rajoitetun rationaalisuuden (Simon, 1957), kyseenalaistaa yhteisen hyvän käsitteen sekä painottaa suunnittelun epävarmuutta (Lindblom 1959). Komprehensiivis-rationaalinen ja inkrementalistinen suunnitteluparadigma näkyvät yhä nykyajan yhteiskunnallisessa toiminnassa, mutta eivät useinkaan ole enää hallitsevia suunnittelun käytäntöjä.

Nykyään niiden sijaan keskeisiä ovat kommunikatiivinen ja agonistinen suunnitteluparadigma, jotka perustuvat keskusteluun ja sidosryhmien osallisuuteen, mutta siinä missä kommunikatiivista suunnittelua voisi luonnehtia jopa idealistiseksi käsitykseksi sopuisassa konsensuksessa kulkevasta suunnittelusta kohti päätöksentekoa (Juhola, Mäntysalo & Klein 2016, 818), tunnustaa agonistinen suunnitteluteoria eri toimijoiden intressien välisten ristiriitojen olemassaolon ja yhteensopimattomuuden, eikä edes lähtökohtaisesti pyri yksimielisyyteen (Bäcklund & Mäntysalo 2010). Sen sijaan se pyrkii erilaisten näkökulmien näkemiseen ja kunnioittamiseen (Bäcklund & Mäntysalo 2010). Kommunikatiivisessa suunnitteluparadigmassa legitimizeetti perustuu kaikkien sidosryhmien tasa-arvoiseen huomioonottamiseen, läpinäkyvään prosessiin sekä laajaan konsensukseen, agonistisessa prosessin avoimuuteen, jatkuvaan vuorovaikutukseen sekä kaikkien erilaisten näkemysten näkemiseen (Juhola, Mäntysalo & Klein 2016, 819). Nämä suunnitteluparadigmat luovat pohjaa yhteiskunnassamme tehtävän osallistuvan suunnittelu- ja päätöksenteon tarkastelulle ja toisaalta tuovat esiin yhteiskunnallisissa suunnittelukäytännöissä tapahtuneen kehityksen kohti dialogisuutta ja avoimuutta.

Tätä tarkastelua voidaan tehdä myös muista näkökulmista, kuten vertailemalla osallistumisen tasoja ja vahvuutta alan teoreettisten mallien avulla. Esimerkiksi Arnstein (1969, 216–224) on kehittänyt osallistumisen kahdeksanosaisen tikapuumallin. Fungin demokraattinen kuutio (2006, 66–68) taas jaottelee kansalaisosallistumista sen tyyppien mukaan ja siinä kansalaisten rooli on julkishallintoa ja sen asiantuntijoita täydentävää. Arnsteinin malli siis tarkastelee osallistumisen tasoa, Fungin malli sen tyyppejä. Alla olevassa kuviossa [4] esitellään Arnsteinin tikapuumallin tasot. Niistä alimmat, manipulaatio ja terapia, jättävät kansalaisen todellisen päätöksenteon ulkopuolelle ja siten todennäköisesti heikentävät kansalaisten luottamusta julkiseen valtaan (Arnstein 1969, 218). Tiedottamisen,

konsultoinnin ja yhteissuunnittelun tasot tarkoittavat kansalaisten osallistumista, mutta vain minimaalisen tason verran (Arnstein 1969, 2019–221). Ylimmät tasot, kumppanuus, siirretty toimivalta ja kansalaiskontrolli tarkoittavat vallan siirtämistä kansalle ja tämän aseman nostamista julkisen vallan kanssa vähintään samalle tasolle (Arnstein 1969, 221–224). Vaikka Arnsteinin malli onkin saanut toisinaan kritiikkiä omakseen ja on osin jo hieman vanhanaikainen yhteiskunnan nykykäytäntöihin nähden, tarjoaa se pelkistetyn mallin osallistumisesta, johon sen käytäntöjä on helppo peilata. Arnsteinin malli onkin paljon käytetty alan kirjallisuudessa.



KUVIO 4. Osallistumisen tasot Arnsteinin (1969) tikapuumallin mukaan.

Fungin (2006, 67-69) luoma jaottelu tarkastelee osallistujien valinnan, kommunikoinnin ja päätöksenteon tapoja sekä osallistumisen vaikutuksia. Osallistujien valintamalleista ensimmäinen on kaikkien halukkaiden vapaa pääsy osallistumiseen (Fung 2006, 67). Tämä on yleinen ja houkutteleva vaihtoehto, mutta siihen liittyy ongelmia, kuten osallistujien taustan taipumus painottua hyvin toimeentulevaan ja koulutettuun väestöön, jolloin osallistujien joukko ei ole kovinkaan hyvin koko väestöä edustava (Fiorina 1999). Muita koko väestöä koskevia osallistujajoukon valintamekanismeja ovat kansalaisten valikoiva valinta eri kansalaisryhmistä sekä osallistujien sattumanvarainen valinta. Jälkimmäinen on Fungin mukaan paras tapa varmistaa osallistujien kaikki väestöryhmät kattava edustavuus. Näiden lisäksi osallisiksi voidaan valita maallikkosidosryhmäläisiä, jolloin vapaaehtoiset, aiheeseen perehtyneet maallikot edustavat toisia kansalaisia, taikka ammattisidosryhmäläisiä, jolloin

palkatut edustajat ajavat kansalaisten etua. (Fung 2006, 67-68.) Osallistujien edustavuudella on iso merkitys toiminnan oikeudenmukaisuuden ja toimivuuden näkökulmasta.

Kommunikaation ja päätöksenteon yhteistoiminnassa Fung taas jakaa kuuteen tasoon, jotka jakautuvat vähäisen intensiteetin ja voimakkaan intensiteetin väliseen tilaan. Intensiteetti tarkoittaa tässä muun muassa taloudellista panosta, tiedon määrää sekä osallistujien sitoutumisen tasoa. Pienimmän intensiteetin tasolta löytyy kuunteleminen yleisönä. Sen jälkeen, intensiteetin kasvaessa, tulevat näkemysten ilmaiseminen, niiden tarkastelu ja oppiminen eli mielipiteen kehittäminen, yksilöiden mielipiteiden kokoaminen ja niistä neuvottelu, yhteisön jäsenten yhteisen mielipiteiden etsiminen ja siitä sopiminen sekä lopulta erilaisten tekniikoiden ja asiantuntijoiden käyttö. Kolme viimeistä mahdollistavat yhteisölle yhteisen valinnan kehittämisen. (Fung 2006, 68-69.)

Osallistumisen merkitykset päätöksenteon kannalta Fung jakaa omaan henkilökohtaiseen hyötyyn, kommunikatiiviseen vaikutukseen, neuvonantoon ja konsultointiin, hallinnalliseen kumppanuuteen sekä suoraan määräysvaltaan. Henkilökohtaisen hyödyn suomennos on sikäli harhaanjohtava, että Fung ei viittaa sillä omien tavoitteiden saavuttamiseen vaan esimerkiksi yksilön tietämyksen lisäämiseen tai kansalaisvelvollisuuden täyttämiseen. Sillä ei välttämättä ole juuri vaikutusta julkiseen päätöksentekoon. Kommunikatiivinen vaikutus taas tarkoittaa osallistumisen vaikutusta yksilöiden ja laajemman yleisön mielipiteisiin ja sitä kautta kansalaisten vaatimuksiin viranomaisia kohtaan. Vaikutusta julkiseen toimintaan ja päätöksiin voi siis olla, mutta se ei ole yleensä suoraa. Neuvonannon ja konsultoinnin mallissa viranomaiset ovat vastaanottavaisia osallistujien mielipiteille, mutta pidättävät lopullisen päätöksentekovallan itsellään. Loput kaksi mallia, jotka ovat kolmea ensimmäistä harvinaisempia, sisältävät suoraa määräysvaltaa. Hallintamallissa kansalaiset osallistuvat suunnitteluun viranomaisten rinnalla tasavertaisina toimijoina. Lopulta suoran määräysvallan mallissa julkinen valta luovuttaa kansalaisille valtaa päättää agendalla olevista päätöksistä tai resursseista itsenäisesti. (Fung 2006, 69-70.) Fungin (2006, 70-71) kolmesta kansalaisosallistumista tyypittelevästä jaottelusta syntyy yhdessä tarkasteltuna demokraattinen kuutio, jota on avattu kuviossa 5.



KUVIO 5. Osallistumisen luokittelua Fungin (2006) demokraattisen kuution mukaisesti.

3.2 Osallistuminen demokraattisten hyötyjen ja riskien tuottajana

Jaotteluiden lisäksi kansalaisosallistumiseen liittyvässä kirjallisuudessa ja alan teorioissa on käsitelty runsaasti osallistumisesta seuraavia vaikutuksia ja merkityksiä. Näissä esiin nousevat seikat osoittavat myös sen, miksi osallistumisella tulee olla vahva ja vakiintunut paikka kehittyneen ja demokraattisen julkishallinnon hallintatavassa. Fungin (2006, 70-74) mukaan kansalaisten osallistuminen suunnitteluun ja päätöksentekoon vahvistaa ennen kaikkea kolmea demokraattista arvoa, legitimitettä, oikeudenmukaisuutta sekä toiminnan tehokkuutta. Kuitenkin yksittäiset osallistumisen mallit on yleensä suunniteltu edistämään pääasiassa yhtä näistä arvoista, ei kaikkia yhtäaikaaisesti samassa määrin (Fung 2006, 74).

Käsitteistä ensimmäinen, legitimitetti, on yksi keskeisimmistä demokratiakäsitteistä. Se kuvaa jonkin hyväksytyksi tulemistä sen yleisön edessä, johon kyseistä päätöstä sovelletaan. Tällöin siis kyseinen yleisö vapaasta tahdostaan katsoo hyväksymisen olevan moraalisesti oikea teko. Legitimitetin luomisessa keskeistä on poliittisen prosessin ja päätöksenteon läpinäkyvyys, hyväksymisprosessin toimintakyky, laillisuus poliittisten rakenteiden ja julkisen politiikan osalta sekä päätöksentekijöiden julkinen valtuutus tehdä kyseessä oleva päätös ja toteuttaa vastuuvollisuutensa yleisölleen. Deliberatiivisen demokratiateorian mukaan legitimitetti syntyy ja vahvistuu, kun päätöksen kohteena olevat osallistuvat päätöksentekoon. (Dryzek 2010, 21–22). Osallistumisen kautta kansalaiset

ymmärtävät julkisen vallan ajavan koko kansalaisyhteiskunnan etua, jolloin julkisen vallan legitimi-teetti lujittuu. Lisäksi osallistuminen vähentää ristiriitoja ja väärinymmärryksiä kansalaisten ja viran-omaisten kesken ja toisaalta kansalaisyhteiskunnan sisällä. Oikeudenmukaisuus kasvaa sen myötä myös, sillä osallistuminen vähentää poliittista epätasa-arvoa. Toisaalta päätöksentekoon osallistuneet aiheuttavat epätodennäköisemmin laittomuuksia ja ongelmia päätöstä vastustaessaan, mikä on luon-nollisesti toivottavaa. Tehokkuutta osallistuminen taas lisää nostaten julkisten palveluiden laatua tuo-malla suunnitteluun uusia ajatuksia ja näkökulmia ja nostamalla esiin kansalaisten ja eri ryhmien erilaiset tarpeet. (Fung 2006, 70–74.)

Monista huomattavista positiivisista vaikutuksista huolimatta voimistuvaan kansalaisten osallisuus-teen liittyy myös riskejä, jotka huomiotta jäädessään ja siten realisoituessaan voivat saada aikaan demokratiaa tosiasiallisesti rapauttavia seurauksia. Alan teoreetikkojen keskuudessa yleinen huoli on osallistumisen voimistumiseen liittyvä riski eriarvoistumiskehityksestä. Usein poliittisille keskuste-luareenoille tiensä löytävät ne, jotka ovat muutoinkin poliittisesti valveutuneita ja aktiivisia, ja lisäksi näillä aktiivisilla osallistujilla on tyypillisesti hyvä sosioekonominen tausta ja korkea koulutus (Fung 2006, 67). Heikommassa sosionomisessa asemassa olevien yksilöiden saaminen osaksi suunnittelua ja päätöksentekoa voi olla hyvinkin haasteellista. He voivat joutua tilanteeseen, jossa heidän äänes-tään tulee sosiaalisesti väheksytyä julkisessa keskustelussa (Lapintie 2002, 172-173).

Toisaalta nykyaikana eriarvoistumista voi aiheuttaa myös internet yleistyneenä osallistumisen alus-tana, joka sinänsä tarjoaa osallistumiselle erinomaisia mahdollisuuksia laajentaa osallistujien kirjoa ja osallistumisen tapoja. Keskustelun ulkopuolelle tai pois sen keskiöstä voi kuitenkin tällöin jäädä pois yksilöitä, jotka eivät osaa, pysty tai halua toimia digitaalisilla alustoilla (Lash 1995, 180–186). Kontrollottoman kansalaisosallistumisen seurauksena voi siis olla kehitys, jossa jo valmiiksi yh-teiskunnassa heikossa asemassa olevien asema heikkenee ja kuilu yhteiskunnan eri kansalaisryhmien välillä syvenee. Jos samaan aikaan kansalaisyhteiskunnan rooli yhteiskunnallisessa päätöksenteossa vahvistuu, on uhkana uudenlainen eriarvoistuminen, jossa poliittinen eliitti hallitsee päätöksenteko-valtaa ja muut jäävät heidän päätöksien varaan (Faehnle, Mäenpää, Schulman 2017, 257). Tasa-arvoa heikentäviä ja samalla demokratiaa heikentäviä institutionaalisia esteitä olisikin tarpeellista pyrkiä poistamaan ja muokata toimimaan demokraattista kulttuuria tukien (Fraser 2008, 16). Unohtaa ei toki saa myöskään yleisesti yhteiskunnallista eriarvoisuutta ehkäisevien ja poistavien toimintojen ja insti-tuutioiden merkitystä. Julkisen vallan vastuulla on varmistaa, että kaikilla kansalaisilla olisi samat lähtökohdat käsitellä aihetta ja ottaa siihen kantaa ja että heidän äänensä kuuluu keskustelussa sa-manarvoisena muiden äänten kanssa (Smith 2009, 21-22). Tämä julkisen vallan velvollisuus opettaa

kansalaisia osallistumaan korostuu erityisesti osallistuvan demokratian teoriassa, johon syvennyttään seuraavassa luvussa.

3.3 Osallistuva demokratia

Nykyajan länsimaisessa demokratiakeskustelussa vaikuttavia demokratiasuuntauksia on useita ja ne kaikki ottavat kantaa kansalaisten rooliin ja osallisuuteen niiden kuitenkin saaden eri teorioissa erilaisia painotuksia (Smith 2009, 5). Tunnetuimpia näistä demokratiasuuntauksista ovat muun muassa deliberatiivinen demokratia, johon muut kansalaisten roolia korostavat demokratiateoriat osin pohjautuvat, osallistuva demokratia, suora demokratia, diskursiivinen demokratia, kriittinen demokratia ja kosmopoliittinen demokratia. Tässä tutkimuksessa näistä demokratiateorioista syvennyttään juuri osallistuvan demokratian teoriaan, koska se käsittelee tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksiin oleellisesti liittyviä seikkoja, kuten kansalaisten opettamista yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen ja hallintorakenteiden institutionaalista muokkaamista kohti avoimuutta.

Osallistumista painottavat demokratiateoriat alkoivat saada jalansijaa yhteiskunnallisessa keskustelussa erityisesti viime vuosisadan loppupuolella. Kansalaisten passiivisuus ja mielenkiinnon puute julkista politiikkaa kohtaan olivat poliittisen keskustelun kohteena erityisesti 1960-luvulla, jolloin jopa koko keskustelevan demokratian mielekkyys ja merkitys poliittisessa järjestelmässä kyseenalaistettiin (Pateman 2012, 7). Kuitenkin 1980-luvulla kansalaisyhteistyö tuli jälleen merkittäväksi osaksi yleisiä suunnittelukäytäntöjä (Clever 2001, 36). Erilaiset yhteishallinnolliset verkostot, jotka perustuvat viranomaisten, kansalaisten ja muiden sidosryhmien yhteistoimintaan ovat yhä tärkeämpiä nykyajan verkostohallintaan perustuvalla yhteiskunnalla, mikä nostaa kansalaisten kyvykkyyden toimia niissä olennaiseksi kysymykseksi (Smith 2009, 24; Stoker 1998).

Tässä luvussa lähemmän tarkastelun kohteena oleva osallistuvan demokratian teoria ottaa osaltaan kantaa kansalaisten aktiivisuuteen vaikuttaviin tekijöihin. Osallistuvassa demokratiassa kansalainen nähdään aktiivisena yhteiskunnan toimijana, mutta sen mukaan aktiivisuus ei välttämättä synny itsestään. Patemanin (2012, 10) mukaan teorian kenties keskeisin piirre on sen kasvatuksellinen ja kehittävä ulottuvuus. Tämä tarkoittaa sekä psykologisia ulottuvuuksia että kansalaisten demokratia- ja menettelytaitojen vahvistamista (Pateman 1970, 42-43). Hallintorakenteet vaikuttavat näihin kansalaisten osallistumisen kykyihin, taitoihin ja ominaisuuksiin, jotka kehittyvät vain osallistumisen kautta. Sen vuoksi vuorovaikutus demokraattisten hallintorakenteiden ja kansalaisten välillä on olennaista. Patemanin (2012, 10) mukaan yksilöille tulee tarjota mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon niin jokapäiväisessä elämässä kuin osana laajempaa poliittista järjestelmää, mikä vaatii rakenteellisia muutoksia hallintorakenteiden demokratisoimiseksi. Mitä enemmän kansalaiset osallistuvat, sitä parempia osallistujia heistä tulee (Pateman 1970, 42-43).

Pateman kritisoi nykyisiä kansalaisosallistumisen muotoja, jotka toteutetaan helpoin ja kevyin keinoin paikallishallinnon näkökulmasta; monin paikoin osallistumistavat istutetaan nykyisiin hallintorakenteisiin vaatimatta niiltä aidosti muutosta kohti demokraattisempaa toimintamallia ja täten kansalaisten osallistuminen jää näennäiselle tasolle. Kun kyse on tärkeistä taloudellisista ja poliittisista päätöksistä, jättävät poliitikot kansalaiset helposti päätöksenteon ulkopuolelle. Pateman toteaa suurimman osan demokraattisista innovaatioista jäävän kauas osallistuvasta demokratiasta, minkä vuoksi hänen peräänkuuluttamansa osallistuvan yhteiskunnan luominen ei edisty, vaikka erilaisia osallistumisen muotoja kehitetään enenevässä määrin. (Pateman 2012, 14–15.) Ongelmana on lisäksi vallan jakautuminen epätasa-arvoisesti kansalaisten kesken, mikä on myös Lijphartin (1997) mukaan demokratian merkittävin haaste. Erilaiset kansalaisryhmät ovat usein eritasoisesti edustettuna ja osa näistä ryhmistä jää täysin osallistumisen ulkopuolelle. Osin näistä syistä kansalaisten luottamus, tyytyväisyys ja kiinnostus politiikkaa kohtaan on heikkoa. Ongelma on laajemminkin tunnustettu tieteellisessä keskustelussa ja sitä sivutaan myös tässä tutkimuksessa luvussa 3.2. Patemanin (2012, 14–15) mukaan demokratiakehityksen edistämiseksi on viime kädessä kyse tahtotilasta: löytyykö kehittyneiden maiden hallintotavasta tahtoa kehittää poliittista kulttuuria kohti vahvempaa ja toimivampaa demokratiaa?

Kansalaisten osallistuminen ja vuorovaikutus on keskiössä myös Barberin (1984) vahvassa demokratiassa, joka on kuvaus osallistuvasta demokratiasta (Setälä 2003, 103). Perinteistä, edustuksellista demokratiaa Barber taas kuvaa heikoksi, sillä se pyrkii poistamaan konfliktit näköpiiristään eikä pyri niiden ratkomiseen (Barber 1984, 6). Vahvassa demokratiassa päätöksentekoprosessi jaetaan demokraattiseen puheeseen, demokraattiseen päätöksentekoon sekä demokraattiseen toimintaan, jotka kaikki tekevät niin osallistuvista yksilöistä kuin yhteisöistä vahvempia ja autonomisempia ja toisaalta koko yhteiskunnasta avoimemman ja toimivamman (Barber 1984, 178-212).

Barberin vahvan demokratian ytimessä on kansalainen sekä yksilönä että tasa-arvoisen, itsenäisen yhteisön jäsenenä. Tässä yhteisössä yksilöiden tarpeista ja tavoitteista muokataan vuorovaikutuksen kautta yhteisiä intressejä, jotka yhteisö pyrkii saamaan toteutetuiksi. Samalla yhteisö luo yhteistä, sen jäsenten jakamaa arvo- ja tietopohjaa ja muovaa konflikteista konsensusta. (Barber 1984, 117-119.) Konfliktien merkitys osallistuvassa demokratiassa on siis olennainen niiden toimiessa vuorovaikutuksen lähtöpisteenä (Barber 1984, 35). Lisäksi yhteinen arvo- ja tietopohja muokkaa yksilöiden asenteita ja käytöstä ja siten sivistää koko yhteisöä, mikä on tarpeellista yhteistoiminnalle perustuvan yhteiskunnan luomisessa (Muzt, 20016). Konfliktien läsnäolon vuoksi vahvassa demokratiassa esiin nousevat ihmisyyys ja inhimillisyyys. Ihmisten välisen vuorovaikutuksen tulisikin aina perustua

välittämiseen, velvollisuudentuntoon, yhteisen hyvän palvelemiseen, jatkuvaan dialogiin sekä vuorovaikutukseen (Koskiaho 2002, 41).

Nämä sosiaalisia ja inhimillisiä näkökulmia painottavat huomiot ovat keskeisiä teoreettisia näkökulmia tämän tutkimuksen kohteen, ympäristö- ja ilmastoteeman, tarkastelussa, sillä kuten tutkielman ympäristösuunnittelua koskevissa osuudessa (luku 2) nousee esiin, tulisi kyseisessä toiminnassa antaa tilaa teknistieteellisten ja taloudellisten näkökulmien ohella nykyistä enemmän näille kansalaisyhteiskuntaa painottaville näkökulmille ja niiden merkityksille. Osallistuvan ja vahvan demokratian näkökulmat tuovatkin julkishallinnollisen päätöksenteon keskiöön yhteistyön kansalaisyhteiskunnan kanssa ja vaativat siksi merkittäviä muutoksia koko hallintokoneiston periaatteisiin ja rakenteisiin. Niiden vaatimat muutokset ovat merkittäviä, mutta pitkällä tähtäimellä nämä tarjoavat mahdollisuuden vastata jollain tasolla ongelmallisimpiin yhteiskunnallisiin haasteisiin.

3.4 Demokratiainnovaatioilla kohti toimivampaa kansalaisosallistumista

Tämän tutkimuksen kantavana ajatuksena on kansalaisosallistumisen kehittäminen paremmaksi: toimivammaksi julkisorganisaatioiden näkökulmasta, houkuttelevammaksi kansalaisten näkökulmasta ja demokraattisemmaksi koko yhteiskunnan kannalta. Yksi keino sen edistämiseksi ovat erilaiset demokratiainnovaatiot eli osallistumisen mallit ja rakenteet, jotka vahvistavat kansalaisten osallisuutta ja päätöksenteon demokraattisuutta. Erilaisia kansalaisosallistumisen malleja on olemassa lukuisia, esimerkkeinä näistä vaikkapa yleisötilaisuudet tai mielipidemittaukset. Pyrittäessä kehittämään ja syventämään kansalaisten osallistumista julkiseen keskusteluun ja päätöksentekoon, tarvitaan kuitenkin myös pidemmälle vietyjä vuorovaikutuksen tapoja. Demokratiainnovaatiot ovat osallistumisen malleja, jotka on ”varta vasten suunniteltu lisäämään ja syventämään kansalaisosallistumista”, kuten Smith (2009, 1) ne määrittelee. Tämän lisäksi demokratiainnovaatioiden tulee hänen mukaansa olla institutionalisoituneita, eli vakiintuneita ja organisoituja, sekä osallistaa juuri yksittäisiä kansalaisia, ei erilaisten sidosryhmien edustajia. Demokratiainnovaatioita ovat esimerkiksi osallistuva budjetointi ja erilaiset kansalaistapaamiset, kuten kaupunginosatapaamiset, asukaspaneelit ja -neuvonantokomiteat sekä fokusryhmät. (Smith 2009, 1–2; Frewer & Rowe 2000, 8-9.)

Kaupunkisuunnittelun näkökulmasta näitä innovatiivisia kansalaisosallistumisen muotoja sekä motiiveja niiden taustalla ovat tarkastelleet Agger, Nyseth ja Ringholm (2018, 8). Heidän mukaansa kaupunkien motivaatio kehittää kansalaisosallistumista on seurausta erityisesti haasteista tavoittaa laajalla skaalalla eri lähtökohdista tulevia kansalaisia ja toisaalta kaupunkien maineen luomisesta syntyvä halu näyttäytyä avoimina ja suvaitsevina erilaisten elämäntyylien ja etnisten taustojen suhteen. Toisaalta perinteisesti käytössä olevat osallistumisen mallit eivät useinkaan täytä osallistumiselle yleisesti asetettuja tavoitteita - ne eivät selkeästikään siis toimi erityisen hyvin (Booher & Innes

2004, 419). Seuraavassa alaluvussa on lyhyt katsaus näihin perinteisiin kansalaisosallistumisessa käytettäviin malleihin ja syihin, joiden vuoksi ne jättävät osallistumisen toteutumiseen puutteita.

3.4.1 Perinteiset osallistumismallit ja niiden ominaisuudet

Kaikilla osallistumisen tavoilla on omat vahvuutensa ja heikkoutensa, mutta osa niistä sopii paremmin osallisuutta tukeviksi toimiksi demokratian näkökulmasta. Osallistumisen malleja ja olosuhteita on alan kirjallisuudessa arvioitu jonkin verran erilaisilla arviointikehyksillä. Yhdenlaisen arviointimallin ovat luoneet Frewer ja Rowe (2000, 13–17), jotka jakavat osallistumisen käytänteiden arvioimisen kahteen näkökulmaan, hyväksyttävyyšnäkökulmaan ja prosessinäkökulmaan. Hyväksyttävyyden arviointi viittaa prosessin tehokkaaseen toteuttamiseen ja rakenteisiin eli tiettyjen demokratiakriteereiden toteutumiseen (Fiorino 1990, 228-230), prosessinäkökulma taas prosessin hyväksyttävyyteen yleisön eli kansalaisten näkökulmasta. Nämä molemmat kriteeristöt voivat niin onnistuessaan pelastaa kuin epäonnistuessaan kumota toisensa. Hyväksyttävyyškriteerit Frewer ja Rowe (2000, 12-15) jakavat kansalaisyhteiskunnan laajaan edustavuuteen, osallistumisen prosessin riippumattomuuteen, osallistumisen mahdollisimman aikaiseen ajankohtaan, osallistumisen vaikuttavuuteen ja merkitykseen lopullisessa päätöksentekoprosessissa sekä prosessin läpinäkyvyyteen. Prosessikriteerit Frewerin ja Rowen (2000, 15-17) jaottelun mukaan ovat kansalaisten avoin pääsy tietolähteisiin, osallistumisen luonteen ja ulottuvuuksien tarkka määrittely, päätöksentekoprosessissa käytettävien osallistumismekanismien sopivuus sekä prosessin kustannustehokkuus. Tämän kriteeristön avulla Frewer ja Rowe tarkastelevat eri osallistumisen mallien ominaisuuksia.

Yksi yleisimmin käytetyistä kansalaisosallistumisen malleista ovat yleisötilaisuudet, jotka ovat yleensä joko yksipuolista viestintää viranomaiselta kansalaiselle tai kansalaisten kuulemista ilman, että osallistuminen yleensä syvenisi kuulemisesta seuraaville tasoille. Isoissa yleisötilaisuuksissa vuorovaikutuksen on lisäksi haasteellista kehittyä täysin avoimeksi ja tasa-arvoiseksi dialogiksi osapuolten välillä. Vaikka yleisötilaisuuksien puolesta puhuukin sen suhteellinen helppous, edullisuus ja tehokkuus, ei menetelmällä saavutettavien tulosten useinkaan voida sanoa vastaavan hyvin niitä odotuksia, mitä kansalaisten osallistumiselle tulisi asettaa. Yleisökuulemisten puutteet liittyvät prosessin vajaan legitimiyyteen eli hyväksyttävyyteen kansalaisten näkökulmasta, kuten osallistujien puutteelliseen edustavuuteen, itsenäisyyteen ja osallistumisen vähäiseen vaikuttavuuteen lopulliseen päätöksentekoon, sekä osallistumisen toteutustapoihin, kuten tietolähteiden rajalliseen avoimuuteen ja päätöksenteon syntymisen tapoihin (Frewer & Rowe 2000, 18-20). Toisinaan yleisötilaisuuksia saatetaan järjestää vain, koska ne antavat vaikutelman osallistumisen toteutumisesta (Fiorino 1990, 230). Middendorf ja Busch (1997, 50) ovat jopa väittäneet, että yleisötilaisuuksia järjestetään, koska niiden

toteutustapa mahdollistaa osallistumistilaisuuden hallitsemisen ja kontrolloinnin, jolloin ne ovat järjestäjän ja tämän toiminnan kannalta turvallisia tapoja kohdata kansalaisia.

Toinen yleinen tapa toteuttaa kansalaisten osallistumista ovat kansalaismielipidemittaukset, jotka yleisötilaisuuksista poiketen painottavat tiedon keräämistä kansalaisilta. Sen etuna on mahdollisuus kerätä tietoa hyvinkin laajalta ryhmältä suhteellisen helposti. Myös kyselyyn vastaajille vastaaminen on helppoa ja nopeaa. Lisäksi vastaajina olevien kansalaisten joukko voidaan muodostaa laajasti erilaisia kansalaisia ja kansalaisryhmiä edustavaksi. Yksittäiset vastaajat ovat myös hyvin riippumattomia ja itsenäisiä vastaajia, ja mielipidemittaukset on helppo toteuttaa jo hyvin varhaisessa vaiheessa prosessia, mikä tukee kyselyiden legitimiyyttä demokratian näkökulmasta (Frewer & Rowe 2000, 18-19). Sen sijaan sen puutteet liittyvät osallistumisen prosessiin, eli datan avoimuuteen, osallistumisen tehtävän määrittelyyn sekä päätöksenteon ohjautuvuuteen. (Frewer & Rowe 2000, 20).

Kenties kaikista perinteisin tai tunnetuin suoran demokratian tapa on kansanäänestys. Mikäli kyseessä on sitova äänestys, on sen etu toki äänestyksen vaikuttavuus päätökseen. Sama pätee yleensä hyvin myös neuvoo-antavan äänestyksen kohdalla. Sen vahvuudet liittyvät muutoinkin mielipidemittausten tapaan mallin hyväksyttävyyteen eli legitimiyyteen. Sitouttavuuden lisäksi äänestäjien itsenäisyys ja edustavuus ovat korkeatasoisia. Poiketen muista perinteikkäistä osallistumismalleista, äänestyksissä prosessin läpinäkyvyys ja avoimuus on hyvin korkeatasoisia. Korkealla tasolla on yleensä myös tehtävnmäärittely. Sen sijaan puutteita voi liittyä siihen, miten äänestäjät pääsevät käsiksi päätöksenteon tukevan toimiviin lähteisiin, minkä vuoksi päätöksenteon jäsentely jää herkästi puutteelliseksi. (Frewer & Rowe 2000; 18, 21.) On myös muistettava, että äänestysten kautta ei saada tietoon äänestäjien mielipiteiden vahvuutta, ainoastaan viitteitä heidän näkemyksiensä suunnista (Fiorino 1990, 232).

Suomalaisissa kunnissa kansanäänestystä on käytetty vuosina 1991–2016 yhteensä 61 kertaa, pääasiassa kuntaliitoskysymyksissä (Kuntaliitto 2017). Nämä äänestykset ovat koskeneet hyvin keskeisiä asioita kunnan politiikassa ja äänestysaktiivisuus on ollut korkea. Suomalaiset toivovatkin voivansa vaikuttaa äänestysten kautta tärkeimmissä kysymyksissä (Kuntaliitto 2017). Kansanäänestys sopii osallistumisen tavaksi silloin, kun ratkaistavana on selkeät vaihtoehdot omaava kysymys, mutta monimutkaisemmissa haasteissa ja neuvotteluissa se on turhan yksioikoinen (Frewer & Rowe 2000, 21). Äänestysten rinnalle ovat tulleet sittemmin myös kansalaisaloitteet, jotka ovat tasa-arvoisia ja kaikille avoimia sekä väistämättä toimiin johtavina aloitteina tärkeitä demokratiaa tukevia toimintamalleja (Fiorino 1990, 232). Tiivistyksenä perinteisten osallistumismallien tarkastelun perusteella voidaan huomata, että niiden vahvuudet painottuvat suhteellisen helppoon toteutustapaan ja laajuuteen. Sen sijaan ne eivät ole välttämättä omiaan syventämään osallisuutta, edistämään osapuolten

välistä vuoropuhelua ja työstämään konflikteja. Toisin sanoen ne sopivat hyvin kansalaisten näkökulmien määrälliseen tarkasteluun, mutta niiden ominaisuudet eivät yleensä mahdollista ilmiöiden ja toiminnan syvempää, laadullista tarkastelua.

Osallistumismalleissa yleisesti havaittavia heikkouksia ovat tarkastelleet Stephen P. Depoe ja John W. Delicath (2004). Niiden puutteet voidaan heidän mukaansa tiivistää viiteen kohtaan. Ensimmäkin viranomaisten lähtökohtana yhteistyölle ja keskustelulle on usein asetelma, jossa heidän tehtävänsä on kouluttaa ja suostutella kansalaiset tekemiensä päätösten taakse. Osallistumisen lähtökohta ei siis ole aina todellisuudessa tasa-arvoinen, vaikka nimellisesti se sitä olisikin. Toiseksi osallistumisen ajankohta ajoitetaan usein liian myöhäiseen vaiheeseen suunnitteluprosessia, toteutuen joskus vasta päätöksenteon jälkeen. Kolmanneksi osallistumisprosessi on usein konfliktien ja ristiriitojen värittämä, mikä johtuu pitkälti virkamiesten itsevaltaisesta toimintatavasta, joka tarkoittaa päätöksien itsevaltaista tekemistä, niiden julkistamista ja tarvittaessa puolustamista. Neljänneksi vuoropuhelun foorumit ja mekanismit sen edistämiseksi ovat usein puutteellisia tai puuttuvat kokonaan. Viidenneksi osallistumisella ei useinkaan ole todellista vaikutusta päätöksiin, eikä kuntalaisosallistumisen lainsäädäntö ole tarpeeksi vahvaa varmistaakseen tätä. (Depoe & Delicath 2004, 2-3.) Vaikka osallistumisen käytännöt siis pyrkivät syventämään yhteiskunnallisen keskustelun demokraattisuutta, ne todellisuudessa heikentävät toimintansa oikeudenmukaisuutta, legitimiyyttä ja tehokkuutta, mikäli ne jättävät osallistumisen liian pinnalliselle tasolle.

Smith (2009) tuo osallistavan organisaation toiminnan lisäksi esiin kansalaisyhteiskunnan sisäisten heikkouksien vaikutukset osallistumisen toteutumiseen ja tehokkuuteen. Hänen näkemyksensä mukaan perinteisten osallistumismallien puutteet liittyvät ennen kaikkea eriarvoiseen osallistumiseen, kansalaisten tiedonpuutteeseen, yksilöiden ja ryhmien keskinäistä yhteistyötä haastaviin kuiluihin, kansalaisten rajoittuneeseen valtaan sekä nykyisten mallien kuormittavuuteen. Puutteidensa takia mallit kuormittavat niin julkisorganisaatioita kuin kansalaisia vaatiessaan aikaa, informaatiota ja resursseja; hinta hyötyihin nähden on turhan korkea. (Smith 2009, 18–19.) Sekä Smithin että Depoen ja Delicathin kritiikki kohdistuu osallistumisen prosessiin sekä hyväksyttävyyteen, legitimitettiin (vrt. Frewer ja Rowe 2000, 13–17). Jotta pyrkimykset demokraattisuuden ja osallistumisen toimivuuden suhteen toteutuisivat osallistumisen käytännöissä, tulee osallistumisen malleja ja käytäntöjä arvioida kriittisesti ja kehittää demokraattisemmiksi. Vaikka joidenkin näkökulmien mukaan julkisorganisaatioilla ei sinänsä olisikaan velvollisuutta kehittää kansalaisyhteiskunnan sisäistä toimintaa ja oikeellisuutta, on sillä velvollisuus luoda toiminnalle otolliset olosuhteet ja kehittää sitä niiltä osin, kuin se itse toimii yhteistyössä kansalaisten kanssa. Pyrittäessä vastaamaan näihin haasteisiin onkin kehitetty laadukkaampia malleja toteuttaa kansalaisten osallistumista, demokratiainnovaatioita. Ne täyttävät

perinteisten osallistumisen mallien jättämiä aukkoja mahdollistamalla kansalaisten näkökulmien tarkastelun laadullisin menetelmin eri syvyystasoissa.

3.4.2 Demokratiainnovaatioiden aikaansaamat demokraattiset hyödyt

Demokratiainnovaatioita ja niistä tehtyjä variaatioita on useita erilaisia ja jatkuvasti enenevässä määrin, mutta ne eivät ole saavuttaneet samanlaista vakiintunutta asemaa kuin monet perinteisistä osallistumisen tavoista. Smith tarkastelee teoksessaan *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation* (2009) demokratiainnovaatioita kehyksen kautta, joka koostuu kuudesta demokraattisesta hyödyistä. Kuten myös kuviosta [6] nähdään, näitä ovat osallisuus, kansalaishallinta, harkittu päätöksenteko, läpinäkyvyys, tehokkuus sekä siirrettävyys (Smith 2009, 12). Neljä ensimmäistä ovat perustavanlaatuisen keskeisiä demokraattisille innovaatioille ja muodostavat sille jo sellaisenaan vankan pohjan. Kuitenkin ilman kahta viimeistä innovaatiot olisivat käytännön tasolla hyödyttömiä. Nämä kuusi ominaisuutta toimivat teoreettisena ohjenuorana innovaatioille, mutta kuten Smith (2009, 20) huomauttaa, ne eivät kata kaikkia demokraattisille instituutioille tärkeitä ominaisuuksia, eikä toisaalta mikään institutionaalinen malli niitä todennäköisesti pysty täysin puhtaasti täyttämään. Lisäksi niitä toteutetaan erilaisina yhdistelminä ja erilaisin toteutuksin.



KUVIO 6. Demokratiainnovaatioiden keskeiset demokraattiset arvot Smithin (2009) mukaan.

Smithin demokraattisista hyödyistä kaksi ensimmäistä esiintyy myös useassa demokratiateoriassa. Näistä ensimmäinen, *osallisuus*, viittaa kansalaisten läsnäoloon ja äänen voimakkuuteen sekä osallistumisen tasa-arvoiseen jakautumiseen heidän kesken ja sitä kautta poliittisen demokratian toteutumiseen. Tämän kysymyksen kohdalla on pohdittava sitä, kenellä on oikeus osallistua ja millä tavalla osallistujat valitaan. (Smith 2009, 20–22.) Tulosten kannalta keskeistä on, että päätöksentekoon osallistuvat ainakin ne, joita päätös koskee (Phillips 1995, 13). Läsnäolon lisäksi tärkeää on huomioida kaikkien osallistujien äänen tasa-arvo paitsi erilaisten institutionaalisten sääntöjen, normien ja

odotusten avulla, myös niiden säädösten ja menettelyiden avulla, jotka säätelevät instituution päätöksentekoa (Smith 2009, 21–22).

Toinen hyöty, *kansalaishallinta*, tarkoittaa sen arviointia, onko kansalaisilla todellista valtaa päätöksentekoprosessissa, joka voidaan jakaa ongelmanmäärittelyyn, vaihtoehtojen erittelyyn, vaihtoehtojen valintaan sekä toimeenpanoon. Se siis arvioi sitä, mille asteelle saakka kansalaiset todella voivat vaikuttaa ja minkälaiset edellytykset heille vaikuttamiseen annetaan. Smith huomauttaa, että kansalaishallinta on seikka, joka useasta demokraattisesta innovaatiosta jää vajaaksi ja kansalaisille luovutettu valta rajoittuu koskemaan niin sanotusti turvallisen tason päätöksiä. Kansalaisten valtaa määrittävät pitkälti myös heitä osallistavan instituution valtuudet; mikäli esimerkiksi paikallisella viranomaisella ei ole laajoja päätäntävaltuuksia, ei myöskään kansalaisilla ole mahdollisuuksia niitä ylittää. (Smith 2009, 23.) Smith osoittaa huomionsa myös innovaatioiden muotoiluun ja suunnitteluun, sillä niillä on oma roolinsa kansalaisten osallistumisen edistämässä.

Kolmantena Smith mainitsee *harkitun päätöksenteon*, joka merkitsee kansalaisten tekemien päätösten perustumista laajaan ymmärrykseen ja harkintaan, eli sitä, että heille tarjotaan tarpeeksi tietoa ja näkökulmia harkinnan alla olevasta päätöksestä, eikä kansalaisten tieto perustu ainoastaan heillä jo ennalta olleisiin käsityksiin. Henkilökohtaisen tai oman ryhmän edun lisäksi harkittu päätöksenteko tarkoittaa myös toisten kansalaisten näkökulmien kunnioittamista ja huomioimista. (Smith 2009, 24.) Smithin (2009, 24) mukaan Arendt (1982, 42–43) nimittää tätä laajennetuksi mentaliteetiksi. Kuitenkin sitä varten institutionaalisten rakenteiden ja menettelyiden muokkaaminen on vielä melko harvinaista (Offe and Preuss 1991, 168).

Neljäs ominaisuus on *läpinäkyvyys*, joka tässä tarkoittaa kansalaisia osallistavan organisaation tai instituution toiminnan sekä päätöksen taustalla olevien tietojen ja prosessin läpinäkyvyyttä. Läpinäkyvyys on myös yksi demokratialle keskeisistä periaatteista. Se on olennaista ennen kaikkea luottamuksen rakentamisen onnistumiseksi. (Warren 1999.) Sen lisäksi, että kansalaisilla on ymmärrys osallistumisensa olosuhteista, tulee prosessin olla avoin myös suuremmalle yleisölle, erityisesti mikäli toiminnalla tulee olemaan laajempaakin merkitystä julkiseen toimintaan (Smith 2009, 25). Julkisuus myös todennäköisesti vaikuttaa siihen, että aikaansaadut päätökset ajavat yhteistä hyvää yksilöiden omien intressien sijaan (Chambers 2001).

Puhuttaessa julkisesta päätöksenteosta ja politiikasta syntyy väistämättä aina myös erilaisia vaatimuksia resurssien ja kulujen suhteen. Tämän vuoksi myös demokratiainnovaatioiden kohdalla on huomioitava *tehokkuuselementti*. Osallistumisen monista eduista huolimatta on siis tärkeää muistaa

myös realiteetit ja punnita erilaisista osallistumisen malleista ja käytännöistä aiheutuvia kuluja. Tehokkuuden ja osallistumisen hyötysuhde ei ole kuitenkaan yksinkertaisesti arvioitavissa, vaan sitä tulee katsoa tapauskohtaisesti, sillä yleisesti hyväksyttävien kulujen raja on eittämättä aina kontekstiinsa sidoksissa (Smith 2009, 26).

Lopulta, jotta tietyssä kontekstissa toimiva toimintatapa voidaan saada laajempaan käyttöön, tulisi demokratiainnovaation olla *siirrettävissä* toiseen kontekstiin (Smith 2009, 26). Smithin teoksessa tämä liittyy ennen kaikkea mahdollisuuteen siirtää innovaatioita paikallistasolta ylemmille hallinnon-tasoille (Smith 2009, 27). Tässä tutkimuksessa taas ollaan kiinnostuneita paikallisesti toteutuvasta kansalaisten osallistumisesta, jolloin siihen vaikuttavat paikan ja toimintarakenteiden erityisyydet. Ympäristön ominaisuudet vaikuttavat erityisesti erilaisten osallistumisen mallien tehokkuuteen eri ympäristöissä (Frewer & Rowe 2000, 25). Paikasta toiseen innovaatiota siirrettäessä siirto voidaan tehdä eri tasoisesti: mallia voidaan kopioida, jäljitellä, yhdistää toiseen toimintamalliin tai siitä voidaan saada inspiraatiota (Smith 2009, 27). Mahdollisuus innovaatioiden siirtämiseen edes jollain tasolla on edellytys niiden yleistymiselle ja sitä kautta julkisorganisaatioiden toiminnan demokratisoitumiselle laajemmassa mittakaavassa.

3.4.3 Yleisimpien demokratiainnovaatioiden ominaisuudet

Smith (2009) on tarkastellut mallinsa avulla demokratiainnovaatioita, kuten osallistuvaa budjetointia, erilaisia kansalaisyhteisöpanoja ja e-demokratiaa. Brasilian Porto Alegressä toteutettu osallistuvan budjetoinnin malli on Smithin mukaan esimerkki demokraattisesta innovaatiosta, joka on tavoittanut laajasti osallistujia ja myös niitä sosiaaliryhmiä, jotka eivät perinteisesti osallistu julkiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon, kuten kaikkein köyhimpiä. Porto Alegressä osallistumisen ympäristö on erilainen kuin vauraissa länsimaissa johtuen väestön verrattain alhaisesta varallisuus- ja hyvinvointitasosta. Osin tämän seurauksena osallistuva budjetointi menestyy Porto Alegren kaltaisessa ympäristössä hyvin; malli painottaa ongelmia, jotka koskevat kiireellisesti hyvinvoinnin perusaineksia, kuten asumista ja perusinfrastruktuuria (Fung 2006, 72). Lisäksi siellä onnistumisen taustalla vaikuttivat sopiva talous- ja oikeustilanne sekä hallintorakenne (Smith 2009, 65). Huomionarvoista kuitenkin on, että avaintekijänä mallin menestymisessä ovat ennen kaikkea tarpeeksi houkuttelevat kannustimet: investointien sekä ympäristön ja palveluiden parannusten tuominen sekä omalle asuinalueelle että koko kaupungin alueelle toteutuu prosessiin osallistumisen kautta. Patemanin (2012, 15) mukaan mallia onkin kannattavaa tuoda mukautettuna myös Euroopan vauraisiin maihin, jotta kansalaiset löytävät uusia tapoja harjoittaa kansalaisuuttaan ja edistää demokratisoitumista. Näin onkin tehty joissakin Euroopan kaupungeissa; Suomessa malli on käytössä esimerkiksi Helsingissä, Tampereella ja Lahdessa.

Frewerin ja Rowen arvioimista osallistumisen malleista demokratiainnovaatioiksi voidaan luokitella esimerkiksi fokusryhmät, kansalaispaneelit, neuvoa-antavat komiteat ja erilaiset konsensukseen tähtäävät ryhmäneuvottelut. Fokusryhmät ovat pienehköjä kansalaisista koostuvia ryhmiä, jotka edustavat kansalaisia kertaluontoisissa tapaamisissa, joissa käydään vapaata keskustelua tietyn aihealueen ympärillä, jota fasilitaattori voi kevyesti ohjailta (Frewer & Rowe 2000, 8). Menetelmä keskittyy tiedon- ja näkökulmien hankintaan. Sen vahvuudet löytyvät perinteisten osallistumismallien tavoin sen hyväksyttävyydestä eli legitimiyydestä prosessikriteerien sijaan: siinä yksilöt ovat itsenäisiä ja osallistuminen on helppo toteuttaa aikaisessa vaiheessa prosessia (Frewer & Rowe 2000, 18–19). Sen sijaan osallistujien edustavuus voi vaihdella, prosessin läpinäkyvyys on usein alhainen ja vaikutus päätöksentekoonkin monesti vähäinen (Frewer & Rowe 2000, 19). Prosessikriteereiden osalta heikkoudet liittyvät erityisesti kansalaisten heikkoon pääsyyn tietolähteisiin ja sitä kautta päätöksenteon syntymiseen (Frewer & Rowe 2000, 21).

Kansalaispaneelit ovat hieman fokusryhmiä isompia, noin 12-20 hengen ryhmiä, joiden jäsenet on valittu edustamaan paikallisia asukkaita. Tapaamiset voivat kestää useita päiviä, ja niissä kansalaispaneeli halutessaan kyseenalaistaa asiantuntijoiden näkemyksiä. Keskusteluissa käytetään fasilitaattoria. (Frewer & Rowe 2000, 8). Frewerin ja Rowen (2000; 19-20, 22) mukaan kansalaispaneelit ovat menestyksellisiä osallistumisen syventämisen keinoja niin hyväksyttävyyden kuin prosessinäkökulmasta, tosin ryhmän pieni koko rajoittaa niiden edustavuutta ja toisaalta päätösten vaikutus lopulliseen päätöksentekoon ei ole taattua. Kuitenkin prosessiteemojen, kuten tietolähteiden, tehtävännäyttelyn ja päätöksenteon jäsentyneisyyden osalta menetelmä on hyvin toimiva. Paneelin ohella menestyksekkääksi on arvioitu myös konsensukseen tähtäävät neuvottelut (eng. *consensus conference*). Siinä 10-16 kansalaisia edustavaa henkilöä osallistuu useamman päivän tapaamiseen, jonka aluksi osallistujille avataan käsiteltävää teemaa ja näkökulmia ammattilaisten toimesta. Erona kansalaispaneeliin on osallistujien sivistämisen lisäksi keskusteluiden avoimuus yleisölle (Frewer & Rowe 2000, 8-9). Vaikka tässäkin kansalaisten edustavuutta rajoittaa ryhmän suhteellisen pieni koko eikä vaikuttavuudesta lopulliseen päätökseen ole takuita ja lisäksi kustannukset nousevat melko korkeiksi, pärjäävät konsensukseen tähtäävät neuvottelut hyvin sekä hyväksyttävyyden että prosessikriteereiden mukaan. Erona kansalaispaneelisiin on yleisölle avointen tilaisuuksien ansiosta saavutettava prosessin hyvä läpinäkyvyys (Frewer & Rowe 2000, 18).

Näiden kahden lisäksi Frewer ja Rowe (2000, 9) ovat arvioineet menestyksekkäiksi neuvoa-antavan kansalaiskomitean, jossa pieni ryhmä valittuja kansalaisia edustaa eri yhteisöjen näkökulmia tarkastellen kyseessä olevaa teemaa hieman pidemmän ajanjakson verran. Tosin sen sopivuus erityisesti prosessikriteerien kannalta on hyvin vaihtelevaa ja tilannesidonnaista ja lisäksi ainakin

Yhdysvalloissa, missä malli on yleinen, osallistujien itsenäisyyttä ja riippumattomuutta heikentää siinä sponsoreiden vahva läsnäolo (Frewer ja Rowe 2000, 20 & 23). Frewerin ja Rowen (2000, 17) mukaan osallistumismalleissa, joissa toimintaa tehdään pienessä ryhmässä, on tärkeää ohjata päätöksentekoprosessia niin, että ryhmän toimintaan vaikuttavat dynamiikat ja muut sosiaalipsykologiset tekijät eivät muokkaa päätöksen tekemistä (Rowe 1998).

Edellä mainitut, uudemmat osallistumisen mallit ovat melko yleisiä erityisesti Yhdysvalloissa ja joissakin Euroopan maissa kuten Iso-Britanniassa, mutta Suomessa niitä ei ole vielä käytetty yhtä laajasti. Sen sijaan Suomessa yleisempiä ovat esimerkiksi työpajat, ideariihimenetelmät alueiden tai toimintojen kehittämisessä ja asiakasraatimenetelmät palveluiden kehittämisessä. Yleisnimityksenä näille kansalaisten osallistumista syventäville, osallistujamäärältään rajoitetulle ja keskusteluun tai arviointiin pyrkiville demokratiainnovaatioille voidaan käyttää englanninkielistä termiä *mini publics* (Fung 2003). Smithin (2009, 109-110) mukaan ne palvelevat erityisen hyvin osallistumisen vahvuutta, jaetun päätöksenteon laadukkuutta ja informaatiokylläisyyttä toteuttamalla laadukasta vuorovaikutusta, ja sen vuoksi niillä onkin tehty jonkun verran päätöksiä koskien erityisen sensitiivisiä teemoja. Sen sijaan sen heikkouksiin kuuluu usein toiminnan vähäinen julkisuus ja kansalaishallinnan vaihteleva toteutuminen (Smith 2009, 110). Setälän tarkastelun mukaan näitä puutteita tulisi poistaa edistämällä osapuolten välisen keskustuksen laatua, määrittämällä toimintaa ja sen ehtoja paremmin institutionaalisten strategioiden avulla sekä korostamalla toiminnan painoarvoa ja vaikuttavuutta osana myöhempiä suunnitteluvaiheita sekä lopullista päätöksentekoa (Setälä 2017, 860). Demokratiainnovaatioiden rooli osallisuutta ja yhteiskunnallista keskustelua syventävinä toimintamuotoina on keskeinen ja sen vuoksi niiden ominaisuuksia ja laatua on tarpeellista kehittää ja tuoda malleja laajempaan käyttöön.

3.4.4 Teknologia luomat mahdollisuudet osallistumiselle

Puhuttaessa kansalaisosallistumisen ja demokratiainnovaatioiden tulevaisuudesta, ei voida olla ohittamatta teknologian, internetin ja sosiaalisen median merkitystä. E-demokratian potentiaali yksilöiden yhteen tuojana ja osapuolten kommunikaation väylänä sekä informaation levittäjänä on kiistaton. Sähköisten kommunikaatioväylien tarjoamat väylät kansalaisten osallistumiseen ja kannanottamiseen ja erityisesti näiden tehokkuuden lisäämiseen ovat hyvin laajoja; niillä voidaan tavoittaa monia osallistumisen ulkopuolelle muutoin jääviä kansalaisia ja esimerkiksi kartoittaa hyvinkin laajojen ihmisjoukkojen käsityksiä ja mielipiteitä agendalla olevasta asiasta. Teknologian mahdollistamana voidaan luoda mitä erilaisempia malleja julkisen keskustelun käymiselle ja mielipiteen jalostamiselle sekä osallistujien osaamisen lisäämiselle. Teknologia on myös olennaista avoimen datan luomisessa ja jakamisessa, mikä on tärkeää kansalaisten tiedon ja ymmärryksen lisäämiseksi (Smith 2009, 143). Teknologiset ulottuvuudet mahdollistavat julkisten toimijoiden toiminnan tekemisen

läpinäkyvämmäksi ja tuomisen lähemmäs tavallista kansalaista (Kakabadse ym. 2003, 48). Kansalaisen näkökulmasta osallistuminen internetin välityksellä näyttäytyy usein perinteistä osallistumista helpompana; kynnys osallistua on matalampi, kun osallistuminen on vaivattomampaa eikä vaadi esimerkiksi fyysisesti paikalla olemista (Fiorina 1999, 416). Schlosberg ja muut (2006, 210) kuitenkin peräänkuuluttavat informaation jakamisen rinnalle kaksisuuntaisen kommunikaation mahdollisuutta.

Täysin ongelmattonta ei osallistumisen teknologisoituminen ole. Internetin rajattomuus ja avoimuus asettaa täysin uudenlaisia vaatimuksia julkiselle vallalle toiminnan säätösuhteen (Fogelman 1994, 295). Tämän lisäksi teknologiset alustat luovat herkästi aukkoja vastuukysymyksiin (Kakabadse ym. 2003, 52). Omat haasteensa luovat toki myös erilaiset teknologiahaasteet ja suoranainen rikollisuus (Kakabadse ym. 2003, 51). Näiden lisäksi on myös hyvä kiinnittää huomiota siihen riskiin, jossa ihmisten ja ryhmien yhteen tuomisen sijaan internet rajattomuutensa ja kasvottomuutensa vuoksi saisi lopulta aikaan vain lisää hajaannusta ja yksilöitymistä (Ogden 1994). Varsinkin esimerkiksi koulutuksen puutteesta tai kielitaidottomuudesta johtuen haastavista lähtökohdista tulevat yksilöt voivat myös jäädä kokonaan yhteisen keskustelun ulkopuolelle. Tämän vuoksi internetissä tapahtuvan osallistumisen rinnalle tarvitaan myös perinteistä osallistumista. Toisin kuin vuorovaikutus internetalustoilla, se perustuu väistämättä läsnäoloon ja välittömään vuorovaikutukseen, jotka luovat paremmin edellytyksiä yhteisen ymmärryksen luomiselle ja laajentamiselle.

3.5 Tavoitteena osallistumisen edistäminen ja ideaaliolosuhteiden luominen

Kansalaisten osallisuutta syventävien demokratiainnovaatioiden lisäksi voidaan alan kirjallisuuden perusteella hahmotella kuvaa olosuhteista, jotka ovat ideaaleja kansalaisten osallistumiselle ja sen kehitykselle. Koska tutkimuksen tarkoitus on hahmotella edellytyksiä osallistumisen kehittämiseksi, on näiden näkökulmien läpikäynti olennainen osa tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Moni näistä teemoista nousee keskeisinä esiin myös tässä tutkimuksessa käsitellyissä demokratia- ja suunnittelu-teorioissa. Ensimmäisenä osallistumista kehitettäessä tulee vastaan kysymys kansalaisten osallistumisinnosta ja löytämisestä julkisen keskustelun ääreen. Kansalaisten pakko-osallistumisella, esimerkiksi lainsäädännön avulla, voi olla osin positiivisia seurauksia, mutta lyhytnäköisten ja sopimattomien strategioiden käytön vuoksi sillä on todennäköisemmin ei-toivottuja seurauksia (Newman ym. 2004, 208). Vaikka lainkäytön luomien ohjauskeinojen mahdollisuutta ei siis tulisi täysin sulkea pois, tarjoavat pehmeämmät ohjauskeinot rakentavammat lähtökohdat osallistumisen kehitykselle, erityisesti kansalaisten sisäisen motivaation syntymisen vuoksi.

Sitran teettämän kyselyn mukaan kansalaisten osallisuutta tukee ennen kaikkea osallistumisen vaivattomuus ja matala kynnys (Vahti 2020). Suomen valtioneuvoston kanslian selvityksen mukaan kansalaisten demokratiakäsityksiin taas vaikuttavat positiivisesti sen säännöllisyys ja fasilitoinnin

käyttäminen keskustelussa (Christensen ym. 2016, 52). Selvityksen tulokset myös puhuvat avoimuuden, keskustelun kaksisuuntaisuuden sekä eri osallistumistapojen yhdistelemisen puolesta (Christensen ym. 2016; 53, 55, 64). Eri menetelmien yhdistämiseen kannustaa myös Fiorino (1990, 238). Lisäksi tärkeä huomio on se, että Suomessa kunnat jakavat kansalaisille poliittista ja budjettivaltaa hie- man vähenevässä määrin, vaikka nimenomaan niiden määrän lisääminen olisi yksi keino kansalaisten kiinnostuksen vahvistamiseen osallistumista ja politiikkaa kohtaan (Christensen ym. 2016, 60).

Myös Renée ja Stansbury (2004, 61-62) ovat hahmotelleet osallistumisen ideaaliolosuhteita erilaisten strategisten valintojen kautta. Tehokkaita strategioita heidän mukaansa ovat osallistujien tarkka ja laajasti kansalaisyhteiskuntaa edustava valikointi, päätöksenteon avoimuus ja sitä kautta luottamuk- sen rakentaminen, merkittävän tason vaikutusvallan luovuttaminen kansalaisille päätöksentekotilan- teessa, ammattimaisen ja puolueettoman fasilitaattorin käyttäminen, tapaamisten säännöllisyys sekä riittävät taloudelliset resurssit, jotka mahdollistavat koko osallistujaryhmän pitkäjänteisen oppimisen ja kehittymisen. He kuitenkin muistuttavat siitä, että prosessin onnistuminen on strategiasta huoli- matta aina riippuvainen paikallisista tekijöistä, eli ympäristö- ja sidosryhmätekijöistä (Renée & Stans- bury 2004, 61). Kirjallisuudesta löytyviä kehityksen edellytyksiä on tiivistetty seuraavaan kuvioon [7].



KUVIO 7. Kansalaisosallistumisen kehittämiseen vaikuttavia tekijöitä.

Tässä luvussa esille tulleiden seikkojen perusteella voidaan todeta, että vaikka kansalaisosallistuminen on konteksti- ja tilannesidonnaista toimintaa, joitakin yleisesti sitä tukevia seikkoja ja toimia on olemassa. Näistä osa, kuten avoimuus ja sitä kautta saavutettava luottamuksen ilmapiiri, ovat vaatimuksia, joiden merkitystä voidaan perustella erityisen voimakkain perustein. Ilman niiden läsnäoloa julkisorganisaatioiden ja kansalaisten välisellä vuorovaikutuksella ei ole todellisia edellytyksiä syventyä osapuolten ymmärrystä lisääväksi, siltoja rakentavaksi ja yhteistä tieto- ja käsityspohjaa vahvistavaksi toiminnaksi. Mikäli näiden vaatimusten täyttymiselle ei olla valmiita luomaan pohjaa, ei voida olettaa, että kansalaisten osallistumisesta seuraisi niitä positiivisia seurauksia, joita sen demokratiateorioiden valossa voidaan odottaa saavan aikaan, kuten konfliktien välttämisen ja päätösten kokonaisvaltaisen laadun parantumisen. Toisaalta, kuten demokratiainnovaatioihin syventyvissä tutkimuksissa painotetaan, on myös aina tärkeää huomioida ainutlaatuisen ympäristön vaikutus osallistumisen prosesseihin. Esimerkiksi kaupungin fyysinen sijainti ja historia, organisaation toimintakulttuuri, käytössä olevat resurssit, osallistuvat ihmiset ja heidän kokemuksensa sekä aiemmat osallistumisen käytännöt vaikuttavat kaikki siihen, minkälainen malli osallistumista parhaiten palvelee. Paikallisista erityisyyksistä huolimatta näitä osallistumista tukevia asioita ja ilmiöitä yhdistää niiden osallisuus osana laajempaa ja perustavanlaatuisia institutionaalista muutosta, jota vaaditaan ennen kaikkea niiltä julkisilta toimijoilta, joiden toimintaan kansalaiset osallistuvat, mutta osin myös kansalaisilta itseltään, joiden olisi tärkeää kehittää erityisesti yhteistyötaitojaan (ks. esim. Booher & Innes 2004, 432).

4. Tutkimusmenetelmät

Tieteellinen tutkimus voidaan toteuttaa joko kvantitatiivisena eli määrällisenä, kvalitatiivisena eli laadullisena tai näiden menetelmien yhdistelmänä. Tässä tapauksessa tutkimusmenetelmäksi on valittu kvalitatiivinen tutkimusote, sillä tutkimuksen aihetta on tarkoitus tarkastella laajuuden sijaan syväluotaavalla otteella, joka mahdollistaa kattavan ja merkityksiä selittävän kokonaiskuvan luomisen kansalaisten osallistumisesta kuntien hiilineutraalisuustyössä. Hirsjärven ja muiden (1997, 164) mukaan kvalitatiiviset tutkimukset ovat keskenään hyvin kirjava ja moninainen joukko, mutta joitakin yhdistäviä tekijöitä niiden luonteesta on mahdollista löytää. Näitä ovat kokonaisvaltainen tiedonhakeminen todellisissa tilanteissa, ihminen tiedonkeruun välineenä, tulosten ja teorian muodostuminen aineiston myötä, laadullisten eli ”äänen” näkevien metodien käyttö, tarkoituksenmukaisen valinnan, ei satunnaisotoksen, käyttäminen kohdejoukon valinnassa, tutkimussuunnitelman muotoutuminen tutkimustyön edetessä sekä tapausten käsittely ainutlaatuisina (Hirsjärvi ym. 1997, 164). Näiden periaatteiden pohjalle perustuu myös tämän tutkimuksen tutkimusote.

Aineistona useissa kvalitatiivisissa tutkimuksissa toimivat haastattelut, niin myös tässä tutkimuksessa. Haastateltavat toimivat asiantuntijatehtävissä kuutoskaupunkien ilmasto- ja ympäristöyksiköissä. Suurin osa heistä työskentelee tiiviisti hiilineutraalisuustavoitteiden parissa ja lisäksi he edistävät osaltaan myös kuntalaisosallistumista. Haastateltavien työnkuvassa siis yhdistyvät sekä ilmastotyö että yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa, jolloin heidän asiantuntemuksensa ja kokemuksensa palvelevat hyvin tutkimusasetelmaa. Aineistonkeruumenetelmänä haastattelut istuvat hyvin tämän tutkimuksen tavoitteisiin, jotka pyrkivät kartoittamaan kuntien mahdollisuuksia kehittää osallistumistoimintaa nykyhetkestä eteenpäin. Kun tutkimuksen katse on tulevaisuudessa ja nykytilanteen kartoittamisen ohella siinä tarkastellaan mahdollisia kehityssuuntia, tarjoavat asiantuntijoiden näkemykset kuntaorganisaatioiden toimintaan ja kokemuksiin peilaavia näkökulmia. Haastatteluiden lisäksi aineistona toimivat kuutoskaupunkien tuottamat kirjalliset aineistot koskien niiden hiilineutraalisuustavoitteita ja niihin liittyvää kansalaisosallistumista.

Tutkimushaastattelut tässä tutkimuksessa on toteutettu teemahaastatteluina, jotka ovat lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun välimalli (Hirsjärvi ym. 1997, 208). Siinä missä avoimessa haastattelussa keskustelu on täysin avointa ja ennalta määräämätöntä ja lomakehaastatteluissa taas ennakkoon tehty lomake määrittää haastattelun kulun tarkasti, teemahaastatteluissa haastattelun teemat on määritelty etukäteen, mutta keskustelu saa edetä omalla painollaan. Tällöin haastattelussa tilaa saavat ne asiat, jotka haastatellun asiantuntijan näkemyksen mukaan sitä ansaitsevat tai tarvitsevat. Haastatteluissa käytetty haastattelurunko löytyy tämän tutkielman liiteosiosta. Vallitsevan covid-19-pandemiatilanteen vuoksi haastattelut on toteutettu etähaastatteluina. Niitä kertyi yhdeksän kappaletta, joissa haastateltavana oli yhteensä kymmenen asiantuntijaa. Haastatteluiden keskimääräinen kesto oli minuutilleen pyöristettynä 46 minuuttia. Etäyhteyksistä huolimatta haastattelut onnistuivat hyvin ja niistä kertyi työtä varten toimiva ja jossain määrin myös kylläntynyt aineisto. Vaikka yhdeksän haastattelua ei vielä kovin vahvaa saturaatiota eli kylläntymistä voi tuottaa, nousivat jotkin tietyt teemat, kuten osallistumisen tärkeys kuntalaisten ilmastotekojen tekemisen kannalta ja ilmastoteeman herkkyys keskustelunaiheena, haastatteluista hyvinkin selkeästi esiin.

Analyysivaiheessa haastattelut tallennettiin äänitiedostoiksi, joista ne muutettiin litteroinnin kautta tekstimuotoon. Litteroituja sivuja kertyi yhteensä 83 kappaletta, kun fonttina oli Calibri, fonttikokona 11 ja rivivälinä 1. Tämän jälkeen aineistoa tarkasteltiin teemoittelun avulla (Hirsjärvi ym. 1997, 224). Siinä aineisto ensin ikään kuin hajotetaan palasiksi, jonka jälkeen palaset jaetaan teemojen avulla omiin luokkiinsa. Tämän jälkeen nämä luokat nostetaan teoreettiselle tasolle käsitteellistämisen avulla ja aineisto sovitetaan tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen. Tämän tutkimuksen

analyysissä luokkia syntyi yhteensä kaksitoista kappaletta. Seuraavassa taulukossa [1] esitellään nämä luokat ja niiden alaluokat.

Pääluokat	1. alaluokat	2. alaluokat
1. Kuntien ilmastotyö	Syyt ilmastoteoille	
	Tulevaisuuden näkymät ja tavoitteet	
	Tavat kehittää ilmastotyötä	Oman ilmastotyön kehittäminen Kuntalaisten ilmastotyön kehittäminen
	Kuntien rooli ilmastotyössä	
2. Kuntalaisia koskevat ilmastotoimet	Motivaattorit	Sisäiset Ulkoiset
	Haasteet	
	Kunnan ja kuntalaisten välinen vuorovaikutus	
	Ilmastotoimien tyypit	
3. Kuntalaisten merkitys ilmastotyössä	Kuntalaisten rooli ilmastotoimijoina	
	Kuntalaisten demokraattiset oikeudet	Oikeudenmukaisuus Tehokkuus Legitimiteetti
	Saavutettavat demokraattiset hyödyt	
	Merkitys tulevaisuudessa	
4. Kumppanit ja sidosryhmät	Eri kumppanit ja niiden roolit	Kuntakonsernin sisäiset yksiköt ja organisaatiot
		Yritykset
		Kolmannen sektorin toimijat
		Valtio
	Muut	
	Yhteistoiminnan luonne ja merkitys	

5. Viestintä	Viestintäkanavat	Yksisuuntaiset
		Kaksisuuntaiset
	Kehittämistarpeet	
	Toimintatavat	
	Tehtävät	Tiedon jakaminen
		Yhteyden luominen
6. Osallistumisen tavat	Osallistumisen mallit	Toteutetut
		Suunnitellut
	Osallistumisen vahvuus	
	Oikeudenmukaisuus	
7. Ilmastoteema keskustelunaiheena	Haasteet/tarpeet	
	Historia ja nykyinen paikka julkisessa keskustelussa	
	Luonne	
	Konfliktit	Seuraukset
8. Kuntalaisten omaehtoinen aktiivisuus		Keinot torjua
	Kansalaisroolit osana keskustelua	
	Aktiivisuuden toteutuminen	
	Toimintatavat	
9. Motivaattorit ja ohjauskeinot	Kuntalaisten merkitys kunnan toimintaan	Ilmastotyö
		Muu toiminta
	Aktiivisuuden edistäminen	
	Tarve tiedolle ja kuntalaisten tuntemiselle	
	Ohjaus osallisuuteen	Osallistumisen motivaattorit
	Ohjaus ilmastotekoihin	Osallistumisen kynnyksen mataltaminen
		Motivaattorit (ulkoiset ja sisäiset)
		Tekojen tekemisen kynnyksen mataltaminen
10. Organisatoriset tavat ja asenteet		Valtion ohjaustoimien merkitys
	Asenteet	
	Toimintakulttuuri	
	Organisaatorakenteet	Avoimuus
		Joustavuus
		Ketteruus

		Poikkihallinnollisuus
	Osallistumisen strateginen kehittäminen	
	Resurssit	
11. Onnistumisen edellytykset	Aito kuuleminen	Luottamus
		Aikainen osallistuminen
		Tunne osallistumisesta
	Yhteyden luominen ja säilyttäminen	Kohti kuntalaista
		Vastavuoroisuus
	Kannustimet	
	Tieto ja tunteminen	
12. Haasteet	Resurssit	
	Ristiriitainen tieto	
	Epäoikeudenmukaisuus	
	Korona	
	Vuorovaikutushaasteet ja konfliktit	
	Mittarit	

TAULUKKO 1. Aineiston analyysissä syntyneet luokat ja alaluokat.

Luokittelun avulla voidaan tehdä päätelmiä aineistosta, joita voidaan kutsua myös tutkimuksen tuloksiksi. Käytännön tasolla tutkimuksen tekeminen ei kuitenkaan ole näin suoraviivaista, vaan aineisto ja teoria käyvät jatkuvaa vuoropuhelua analyysivaiheessa. Tämä tulee näkyväksi luvussa 5, jossa vuorottelevat aineiston sekä alan teorioiden ja aiempien tutkimusten äänet.

Analyysin tekeminen tässä tutkimuksessa toteutettiin jakamalla aineisto virke virkkeeltä taulukkoon ja tiivistämällä jokainen virke lyhyeksi, mahdollisimman tieteelliseksi termiksi tai lauseeksi. Nämä termit tai lauseet kirjattiin perinteisesti ylös post-it-lapuille, jotka ryhmiteltiin luokkiin muodostaen yllä olevan taulukon mukainen jaottelu. Tämän jälkeen termit ja lauseet jaettiin vielä alaluokkiin ja mahdollisesti niiden alaluokkiin. Luokittelussa haasteellista oli aineiston suhteellisen iso koko käsiteltäväksi perinteisellä kynä ja paperi-menetelmällä. Lisäksi aineistosta löytyi termejä ja lauseita, jotka olisivat sopineet useaan eri luokkaan. Tapauskohtaisesti nämä jaettiin tällöin joko kaikkiin sopiviin luokkiin taikka yhteen, parhaiten sopivaan luokkaan. Luokkiin jakamisen jälkeen aineistosta pyrittiin löytämään saturaatiota, eli kyllästyneitä seikkoja ja ilmiöitä. Tämän jälkeen luokista pyrittiin vielä luomaan yksinkertaisia lauseita. Lauseet pyrittiin järjestämään niin, että ne loivat loogisesti

eteneviä ja itseään syventäviä kertomuksia, jotka kattoivat kaikki luokkien sisältämät aiheet ja ilmiöt. Nämä kertomukset muodostivat perustan analyysiluvun (luku 5) kirjoittamiselle.

Teemoittelu on hyvä tapa nähdä aineistosta sen tieteellisesti merkitykselliset löydökset ja järjestää aineisto helposti käsitettävään ja käsiteltävään muotoon. Myös tässä tutkimuksessa teemoittelu sopii hyvin aineiston analysointiin, mutta on myös tarpeellista todeta, että niissä puitteissa, missä Pro gradu -tutkielma tässä tapauksessa ja yleensäkin toteutetaan, on analyysi toteutettu suhteellisen nopeassa aikataulussa. Aineistosta löytyvien tulosten löytäminen, varsinkin niiden tulosten, jotka eivät näy aineistosta suoraan, vaan jotka ovat löydettävissä syvemmän tarkastelun kautta, vaatii väistämättä aikaa, aineiston tarkastelua eri näkökulmista, kriittistä ajattelua sekä aineiston kypsyttelyä. Näiden toteutuminen tämän tutkimuksen analyysissa voisi varmasti olla nykyistäkin vahvempaa. Kuitenkin tutkimuksen puitteissa luotu käsitys kunnissa tehtävästä kuntalaisosallistumisesta tarjoaa mahdollisuuksia tarkastella toimintaa, sen haasteita ja kehittämisenäkymiä syvällisesti alan teoriaan peilaten, joten siinä mielessä aineisto ja sen analyysi täyttävät niille asetetut vaatimukset.

5. Kuntalaisosallistumisen nykytila ja tulevaisuus kuntien ilmastotyössä

Tutkimuksen aineistona toimivat haastattelut rakentavat tutkimuksessa luotavaa käsitystä suomalaisissa kaupungeissa tehtävästä hiilineutraalisuustyöstä ja niiden puitteissa tapahtuvasta kansalaisosallistumisesta. Erityisen kattavaa kuvaa toiminnasta ei vielä tämän työn laajuuden puitteissa ole mahdollista saada, mutta haastatteluista piirtyy kuitenkin selkeä käsitys siitä työstä, jota kunnissa ja niiden hiilineutraalisuusyksiköissä tehdään kuntalaisten kanssa yhdessä. Tämän perusteella vaikuttaa siltä, että kansalaisosallistuminen ilmastotyön parissa on luonteeltaan hyvin pitkälti samanlaista, kuin kansalaisosallistuminen ylipäätään, tosin omine vivahteineen. Tässä luvussa perehdytään aineistoa tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen peilaten kuntalaisosallistumisen nykytilaan ja toimintamalleihin, sen merkityksiin ja toteutumiseen osana kuntaorganisaatioiden toimintaa, ilmastoteeman parissa käytävän julkisen keskustelun luonteeseen, kuntalaisia osallistumaan motivoiviin tekijöihin sekä yleisesti osallistumisen haasteisiin ja sen kehittämisen edellytyksiin.

Termistön suhteen on luvun aluksi hyvä tarkentaa, että vaikka tutkimuksen teoreettinen osuus perustuu kansalaisosallistumisen kirjallisuuteen, viitataan tässä aineistoa käsittelevässä tutkimuksen osassa kansalaisosallistumisen sijaan kuntalaisosallistumiseen, sillä aineisto perustuu kuntakontekstissa tapahtuvaan kansalaisosallistumiseen. Kuntalaisosallistuminen siis tarkoittaa kuntalaisten osallistumista kunnan toimintaan, päätöksentekoon ja julkiseen keskusteluun. Lisäksi johtuen hiilineutraalisuustavoitteiden paikoittaisesta sulautumisesta osaksi muita ympäristö- ja ilmastotavoitteita, viitataan tässä luvussa hiilineutraalisuustavoitteiden lisäksi laajemmin kuntien ilmastotavoitteisiin.

Aiheen tarkastelusta jossain määrin haasteellista tekee hiilineutraalisuustavoitteiden vaihteleva organisointi ja järjestely eri kunnissa; joissakin kunnissa se muodostaa muusta ilmasto- ja ympäristötoiminnasta erottuvan hankkeen, osassa taas se on tiiviimmin osa muuta ympäristöohjelmaa tai esimerkiksi kestävän kehityksen ohjelmaa. Hiilineutraalisuustavoitteet ovat vielä verrattain tuoreita ja pohdinta kuntalaisten roolista niissä on monelta osin keskeneräistä. Organisatoriset järjestelyt heijastuvat jossain määrin kuntalaisosallistumisen järjestämiseen, sillä osin kuntalaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön ja sen kehittämiseen on palkattu erikseen osallisuuskoordinaattori tai -vastaava, osassa kunnista laajemman yksikön vastaava asiantuntija on hankkeen käytettävissä, osin taas kansalaisosallistumistyötä luodaan ilman yksikön omaa osallisuusasiantuntijaa, mutta yhteistyössä kunnan muiden yksiköiden osallisuutta edistävien työntekijöiden kanssa. Haastatteluiden pohjalta voidaankin muodostaa käsitys siitä, että Suomessa kunnissa tehtävän hiilineutraalisuustyön kuntalaisosallistumisen eteen tehtävä työ on hieman vaihtelevaa, vaikka isossa kuvassa suunta onkin sama: tavoite on edetä kohti syvempää ja laajempaa kansalaisosallisuutta.

Toinen tutkimushaastatteluita ja niiden analysointia haastanut seikka on osallistumisen käsite ilmastotyön yhteydessä. Hiilineutraalisuushankkeissa, ja laajemminkin ympäristö- ja ilmastotoiminnassa, kuntalaisten osallistuminen voidaan jakaa osallistumiseen ilmastotekojen tekemiseen ja toisaalta osallistumiseen julkiseen keskusteluun, kunnassa tehtävään toiminnan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Nämä kaksi toimintaa liittyvät vahvasti toisiinsa, mutta ovat sisällöltään kuitenkin eri asioita. Teemojen läheisyys tuli selkeästi esiin myös tämän tutkimuksen aineiston keräämisessä ja analysoinnissa. Vaikka tässä tutkimuksessa tutkimuskohde onkin kansalaisosallistumisen teemoista jälkimmäinen, kansalaisten osallistuminen julkisen vallan toimintaan ja julkiseen keskusteluun, ei näitä kahta osallistumisen tapaa voida tässä kohtaa täysin erottaa. Käytännön toiminnassakin ne ovat tiiviisti toisiinsa sidottuja; ihmisten osallistumisella prosessien suunnitteluun ja päätöksentekoon tavoitellaan kunnissa osin myös omistajuuden ja osallistumisen tunnetta, joka johtaa vastuuntuntoon henkilökohtaisten valintojen suhteen. Koska kunnilla ei juurikaan ole oikeutta eikä halua käyttää pakkokeinoja, on turvauduttava näihin osallistumiseen perustuviin ohjauskeinoihin. Osallistumisen ja osallisuuden voidaankin sanoa olevan jopa tärkeimpiä ympäristökansalaisuutta ja ympäristötietoutta rakentavia tekijöitä (Alabaster & Hawthorne 1999, 40). Toisaalta taas kiinnostus ympäristö- ja ilmastoteemaa ja ilmastotekoja kohtaan tuo kansalaisia lähemmäs tavoitteita edistäviä toimijoita, tässä tapauksessa kuntaa, ja kannustaa osallistumiseen.

On kuitenkin hyvä huomioida se seikka, että vaikka kuntien näkökulmasta kuntalaisten osallistumista kehitetään ennen kaikkea tavoitteena edistää kuntalaisten ilmastovalintoja ja syventää näiden kestävää elämäntapaa, on osallistumisella merkitystä jo yksinomaan demokratian ja yhteiskunnallisen

oikeudenmukaisuuden vuoksi. Kunnan toimintaa tehdään kuntalaisia varten – tämä ajatus nousee vahvasti aineistossa esiin. Lisäksi ilmastotoimet koskevat laajasti kuntalaisten elämää ja arkea. Näistä syistä kuntalaisilla nähdään olevan periaatteellinen oikeus olla osa kuntien ilmastotyötä ja sen suunnittelua. Tämä demokraattinen näkökulma osallistumiseen toimii myös tässä tutkimuksessa aiheen tarkastelun perustana.

5.1 Kuntalaisosallistuminen osana hiilineutraalisuustavoitteita

Aineiston perusteella työ kuntalaisosallistumisen parissa osana hiilineutraalisuustavoitteita on vielä alkuvaiheessa, mutta sen merkitys kuntien toiminnalle ymmärretään ja sen kehittämistä työstetään tavoitteellisesti. Kuntalaisosallistumista toteutetaan kunnissa eri mallein jatkuvasti laajenevalla kirjolla. Jo toteutetuiksi tulleet osallistumismallit ovat pääasiassa perinteisiä, määrällisin menetelmin toteutettavia osallistumisen malleja, kuten yleisötilaisuuksia tai kyselyitä. Tämän lisäksi hiilineutraalisuustavoitteisiin liittyy vahvasti tiedottaminen, informointi ja tiedon jakaminen, joita tehdään laajasti erilaisin tiedotus- ja mainoskampanjoin. Monessa kunnassa on vastikään päivitetty tai piakkoin päivittämässä ilmasto-, ympäristö- tai hiilineutraalisuusohjelmaa, jonka yhteydessä myös kuntalaisten roolia, toimia ja osallistumista pohditaan ja vahvistetaan, ja jonka suunnittelussa on ainakin jossain määrin tarkoitus tehdä yhteistyötä myös kansalaisyhteiskunnan kanssa. Monilla suunnitelmissa olevilla osallistumisen malleilla on tarkoitus syventää kuntalaisosallistumista ja parantaa sen laatua. Kansalaisyhteistyötä tehdään tai on suunnitelmissa tehdä kuutoskuntien hiilineutraalisuustavoitteiden parissa muun muassa seuraavilla tavoilla:

- asukasillat ja yleisötilaisuudet keskittyen tiedonjakamiseen, -keräämiseen tai yhteisten ratkaisujen etsimiseen
- kyselyt
- ilmasto-oppaat ja -testit
- keskustelutilaisuudet ja -kanavat
- asukaspoolit, -foorumit, -raadit ja -paneelit
- työpajat
- kampanjat ja kokeilut liittyen esimerkiksi yhteisölliseen asumiseen ja päästövähennyksiin, hiilineutraaleihin yhteisöihin tai vuorovaikutukseen sosiaalisessa mediassa.

Kansalaisosallistumisen mallit jakautuvat yksisuuntaisesta tiedottamisesta ja tiedonkeräämisestä syvempiin osallistumisen malleihin, joita tässä tutkimuksessa kuvataan demokraatiainnovaatioiksi (ks. luku 3.4). Kun osallistumisen malleja tarkastellaan yleisillä osallisuutta arvioivilla asteikoilla, huomataan mallien levittäytyvän niille laajalla skaalalla. Esimerkiksi Arnsteinin (1969, 218-224) kahdeksanosaisella tikapuumallilla tarkasteltuna ne ylettyvät alimmilta tasoilta kumppanuuden ja mahdollisesti myös siirretyn toimivallan tasolle. Ylemmän tason osallistumisen tavat, jotka usein

toteutuvat demokratiainnovaatioiden kautta, ovat monin paikoin vasta suunnitteilla kunnissa, mutta toteutuessaan mahdollistavat kuntalaisten vahvan osallistumisen.

Fungin (2006, 67-70) demokraattinen kuutio jakaa luokkiin osallistujien valinnan mallit, kommunikation ja päätöksenteon käytännöt sekä auktoriteetin ja vallan jakautumisen. Aineiston perusteella kunnissa osallistujien valinta painottuu pitkälti malliin, jossa osallistujajoukko määräytyy avoimen kutsun kautta, sillä kaikkien mahdollisuutta osallistua pidetään tärkeänä. Toisaalta kunnissa myös tiedostetaan tarve hajauttaa osallistujajoukkoa edustamaan laajemmin koko kansalaisyhteiskuntaa ja sen eri ryhmiä. Erityisesti säännöllisten osallistumistilaisuuksien osalta ongelmana voi kunnissa olla osallistujien vähäinen vaihtuvuus ja ainoastaan ennestään aktiivisten kansalaisryhmien aktiivisuus. Tästä puhuu myös Fiorina (1999), jonka mukaan avoimella osallistujien valintamallilla on taipumusta houkutella osallistujiksi pääasiassa korkeasti koulutettuja ja sosioekonomisesti hyvin toimeentulevia ihmisiä. Fungin (2009, 105–106) mukaan vaikuttamisen mahdollisuus on aina oltava kaikilla, mutta tämä ei kuitenkaan estä osallistujien etsimisen painottamista vähän osallistuviin ryhmiin. Haastateltavat tunnistivat esimerkiksi maahanmuuttajien ja nuorten osallistumisen tukemisen tarpeen. Näitä varten kunnissa on paikoin suunniteltu demokratiainnovaatioiden, kuten asukaspoolin, käyttöä. Asukaspoolissa eri kansalaisryhmistä ja erilaisista asemista tulevat kansalaiset muodostavat ryhmän, joka ottaa kantaa kunnassa päätöksenteon kohteena oleviin teemoihin.

Fungin (2006, 67-70) demokraattisessa kuutiossa kommunikation ja päätöksenteon tavat jakautuvat yleisön kuuntelemisesta yhteisen mielipiteen etsimiseen ja erilaisten päätöksentekotekniikoiden käyttöön asti ylettyvälle asteikolle. Kunnissa tehtävän kuntalaisosallistumisen jakautumista näille on aineiston perusteella haasteellista arvioida, sillä tämä riippuu nyt suunnitteluasteella olevien osallistumismallien lopullisesta toteutumisesta. Tällä hetkellä toteutuvat ainakin kuunteleminen yleisönä, näkemysten ilmaiseminen ja oman mielipiteen kehittäminen sekä yksilöiden näkemysten kerääminen ja niistä neuvottelu. Auktoriteetti ja valta kunnissa jakautuvat pitkälti joko niin, että ne pysyvät kokonaan kuntaorganisaatiolla, niin, että kansalaisyhteiskunnan merkitys suunnitteluun ja päätöksentekoon tapahtuu epäsuorasti esimerkiksi yleisten asenteiden muuttumisen kautta, taikka niin, että kansalaisyhteiskunnan rooli ylittää neuvonantoon ja konsultointiin saakka, mutta päätösvalta säilyy kunnalla.

Uusien demokratiainnovaatioiden, kuten suunniteltujen asukasraatien, -poolien, -foorumien, -paneelien tai työpajojen käyttöönotto tarjoaa mahdollisuuden laajentaa auktoriteetin omistajuutta ja vallan jakautumista kansalaisyhteiskunnan puolelle, jolloin Fungin (2006, 67-70) mukaan

kansalaisosallistuminen toteutuu hallinnollisena kumppanuutena tai kansalaisten suorana määräysvalta. Suora määräysvalta vastaa Arnsteinin (1969, 218-224) tikapuumallin ylimmällä tasolla olevaa kansalaiskontrollia. Sen toteuttamiseen kunnissa suhtaudutaan kuitenkin aineiston perusteella varauksellisesti. Vaikka haastatteluiden perusteella kuntalaisten roolin vahvistamista kunnan suunnittelussa ja päätöksenteossa pidetään kunnissa hyvänä kehityksenä, koetaan kuntaorganisaatioiden prosessit liian pitkiksi ja monimutkaisiksi ajatellen päätöksentekovallan luovuttamista kuntalaisille. Lisäksi pelko kuntalaisten toiveiden toteuttamisen mahdottomuudesta rajoittaa halukkuutta jakaa valtaa. Kuntalaisten toiveet voivat olla täysin päinvastaisia kunnan intressien suhteen tai heidän toivonsa voivat olla vastakkaisia keskenään. Pahimmassa tapauksessa ristiriidat tulehduttavat entisestään osapuolten välistä vuorovaikutusta. Kuntalaisten kokemat pettymykset kuntaorganisaatioon taas voivat viedä kuntalaisia ja kuntaa kauemmas toisistaan, mikä on yhteisten ilmastohaasteiden saavuttamisen kannalta hyvin epätoivottavaa.

Edellisten lisäksi hiilineutraalisuustavoitteiden parissa työskenteleviä työntekijöitä ja ilmastoasiantuntijoita mietityttää se, onko kuntalaisten keskuudessa tarpeeksi asiantuntemusta päättää osasta ilmastotoimista itsenäisesti. Vaikka osin kuntalaisten hallitseman arjen asiantuntemuksen tärkeys tunnustetaan, kysymyksiä herättää se, riittääkö se yksinään päätöksentekoon, jossa yleinen etu tulee huomioiduksi. Arkiasiantuntemuksen lisäksi kuntalaisten keskuudessa tiedetään olevan paljon ilmastoasiantuntemusta, mutta sen löytäminen ja potentiaalin hyödyntäminen on haasteellista. Huolimatta varautuneesta suhtautumisesta päätösvallan luovuttamista kohtaan, pidetään monessa kunnassa toteutettavaa osallistuvan budjetoinnin mallia, jossa kuntalaisilla on suoraa päätösvaltaa, esimerkiksi osallistumisen mallina.

”...just vaikka osallistuvassa budjetoinnissa, että ihmiset itse saa ehdottaa niitä ehdotuksia ja sitte ne pääsee äänestämään niistä ehdotuksista ja sitte sieltä valikoituu jotkut eniten ääniä saaneet ehdotukset, jos rahat riittää. Niin tota, sehän on tavallaan semmosta just tosi hyvää toimintaa, että niinhän sen pitäis mennä.” Haastattelu 5.

Osallistuvan budjetoinnin puolesta puhuvat myös Fung (2006, 72) ja Pateman (2012, 15), jotka painottavat vallan jakautumisen lisäksi sen osallistumiseen motivoivaa puolta. Osallistuvan budjetoinnin ja muiden valtaa tai syvempää osallisuutta jakavien mallien haasteeksi kunnissa kuitenkin nähdään se, että ne jäävät herkästi irrallisiksi toimiksi muusta kunnan toiminnasta. Jotta kuntalaisosallistuminen todella olisi aitoa osallistumista ja saisi aikaan sen mahdollistamia hyötyjä, tulee se nivota toimivaksi ja tiiviiksi osaksi muuta kunnan toimintaa. Tämä edellyttää demokratisoitumiskehitystä koko kuntaorganisaatiorakenteen osalta, jota Patemanin (2012, 14–15) osallistuva demokratia painottaa.

Se, millä tavalla ja tasolla kuntalaisten osallistuminen eri hiilineutraalisuushankkeissa toteutuu, riippuu aineiston perusteella pitkälti kyseisen hankkeen luonteesta, tavoitteesta sekä rahoituksesta, joka saattaa monessa tapauksessa koostua ulkoisesta rahoituksesta. Tällöin rahoituksen riittävyys ja rakenne määrittävät myös niitä raameja, joiden puitteissa kuntalaisten osallistumista on mahdollista toteuttaa. Vaikka vuorovaikutuksen kuntalaisten kanssa tulisikin olla osa jokaisen työntekijän työnkuvaa, varsinainen organisoitu ja strateginen osallistumistoiminta vaatii väistämättä reilusti osaamista ja aikaresursseja. Kunnissa vallitsee kuitenkin halu edistää kuntalaisosallistumista niin yksittäisissä hankkeissa kuin kokonaisuutena osana näiden hiilineutraalisuustavoitteita. Tämä on tärkeää sekä ilmastotavoitteiden että demokraattisen kehityksen kannalta. Kunnissa myös tiedostetaan osallistumismahdollisuuksien monipuolisuuden merkityksellisyys ihmisten ja ihmisryhmien tavoittamisen vuoksi. Näiden tavoittaminen luo edelleen vaatimuksia osallistumistoiminnan kehittämiseksi ja sen toimintamallien laimentamiseksi.

5.1.1 Viestintä vuorovaikutuksen keskiössä

Hyvin keskeinen osa osallistumistyötä on viestintä, sillä se on vuorovaikutuksen perusta. Viestintä vaikuttaa tiedon jakautumiseen, ihmisten tavoittamiseen ja heidän kiinnostukseensa osallistua. Se luo perusedellytyksiä toiminnan onnistumiselle ja mahdollistaa vuorovaikutuksen syntyminen sekä syvyyden. Kunnissa viestintä koetaan asiana, jossa ei koskaan voida olla tarpeeksi hyviä ja jota voitaisiin aina tehdä laajemmin ja kohdennetummin. Viestin kohdentaminen sinne, missä kuntalaiset ovat ja niillä keinoin, jotka kuhunkin kansalaisryhmään tehokkaimmin viestivät, on tärkeää sen tehostamiseksi.

”Niin sitä [kuntalaisten joukkoa] just niinku pitääkin pilkkoo vähän pienempi osioihin, että sitte saatais sitä viestiä vietyä -- et sama viesti ei oo tehokas kaikille. Vaan just sitä, että kun iso kohderyhmä yritetään tavoittaa niin sit sitä viestiä pitää vähän pilkkoo osiin.” Haastattelu 3.

Viestintää tehdään melko laajasti erilaisin väylin jo tällä hetkellä, mutta moni näistä väylistä keskittyy pääasiassa yksipuoliseen tiedottamiseen. Osa viestintätavoista on keskittynyt osallistumisen edistämiseen ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan ja aktivointiin, mutta moni hiilineutraalisuushankkeen viestintäkanava painottuu sisällöltään vahvasti kaupungin omaan toimintaan. Kuntien käyttämiä viestintäväyliä ovat muun muassa:

- kaupungin ja kampanjoiden www-sivut
- uutiskirjeet, asukaslehdet
- tiedotteet, tiivistelmät, esitteet, posterit
- paikallismedia
- sosiaalinen media (Facebook, Instagram, Twitter, Tiktok)
- ilmoitustaulu-, led screen - ja tienvarsimainonta
- viestintä ja vierailu erilaisissa tilaisuuksissa

- sisäinen viestintä esimerkiksi kouluihin.

Näiden lisäksi viestintää ja vuorovaikutusta luodaan jatkuvasti erilaisten epävirallisten kohtaamisten kautta, jotka ovat virallisten toimintamallien ohella jatkuvasti yhä tärkeämpi osa kunnan toimintaa ja kuntalaisten kanssa tapahtuvaa vuorovaikutusta.

Alan kirjallisuudessa (mm. Schlosberg ja muut 2006, 210; Christensen ja muut 2016, 53) peräänkuulutetaan kaksisuuntaisen viestinnän toteutumista. Viestintäkanavista sen mahdollistavat parhaiten tällä hetkellä sosiaalisen median kanavat, joita pidetään kuntalaisten näkökulmasta matalan kynnyksen kanavana ja jotka mahdollistavat heidän nopean sekä matalan panoksen reagoinnin ja viestinnän. Ne myös mahdollistavat yhteisöllisyyden tunteen luomisen helpommin kuin muut viestintäkanavat. Sosiaalisen median mahdollisuuksiin lukeutuvat sen luomat väylät jakaa avointa dataa kansalaisille (Smith 2009, 143) ja tehdä toiminnasta läpinäkyvämpää (Kakabadse ym. 2003, 48). Näiden lisäksi sosiaalinen media tarjoaa mahdollisuuden kohdentaa viestiä eri yleisöille, jolloin se tavoittaa todennäköisemmin myös niitä ihmisiä, jotka eivät välttämättä ennestään ole erityisen kiinnostuneita ilmastotoeista ja jäävät helposti ilmastoinformaation vaikutuspiirin ulkopuolelle. Näiden henkilöiden saaminen tiedon ja osallistumisen pariin on iso haaste kunnille.

Aineiston perusteella haasteen parissa toimiessa painottuu viestinnän selkeys ja ymmärrettävyys; ilmastoinformaatio on toisinaan hyvinkin hankalasti ymmärrettävää tieteellisyytensä vuoksi ja lisäksi ristikkäisiä näkemyksiä esiintyy jopa asiantuntijatahojen välillä. Maallikon silmin aihe voi siis näyttäytyä toisinaan haastavalta käsittää, ja ristiriitaisesta informaatiotulvasta omaan elämään sopivien ilmastotekojen löytäminen voi tuntua turhauttavalta. Olennaista on tämän vuoksi kuntien ilmastoviestin kirkastaminen ja selkeyttäminen. Yhtä tärkeäksi kunnissa nähdään viestinnän tekeminen pienet teot edellä: pysyvät muutokset ihmisten elämässä tapahtuvat yleensä hiljalleen ja pienin askelin. Toisaalta kuntien on pohdittava myös internetin aikaansaamien haasteiden hallintaa: kasvottomuutensa vuoksi syntyvä hajaannus ja yksilöityminen (Ogden 1994), vastuukysymyksiensä hämärtyminen (Kakabadse ym. 2003, 52) sekä kansalaisryhmien jääminen osallistumisen ulkopuolelle käytetyn alustan vuoksi (Lash 1995, 180–186) eivät tee internetistä ja sosiaalisesta mediasta täysin ongelmatonta osallistumisen ja vuorovaikutuksen toimintakenttää.

Viestinnän kehittämisen kannalta tieto sen onnistumisesta on tärkeää. Viestintäkanavien tavoittavuutta on tutkittu osassa kunnista, osassa ei. Monessa kunnassa viestintään etsitään parhaillaan parempia keinoja ja malleja. Viestintätyötä tehdään monin paikoin poikkihallinnollisesti ja vahvasti yhteistyöhön perustuen, sillä hiilineutraalisuustavoitteet koskettavat monia kunnan yksiköitä ja hankkeita monilta eri toiminta-aloilta. Toisaalta paikoin aineistosta nousee esiin myös kokemuksia

siiloutuneesta viestinnästä. Tämä saattaa näkyä esimerkiksi ympäristö- ja ilmastoyksiköiden hankkeiden viestinnän eriytymisestä toisistaan. Yhteistyön ja viestinnän onnistumisen arvioimisen lisäksi viestintätyö hiilineutraalisuushankkeissa kaipaa lisää resursseja. Jotta kunnista pystytään luomaan helposti lähestyttäviä, tavoitettavia ja välittäviä keskustelukumppaneita kansalaisyhteiskunnalle ja jotta näin mahdollistetaan kuntalaisten aktiivinen osallistuminen, tarvitaan tähän työhön väistämättä nykyistä enemmän resursseja, ennen kaikkea viestinnän osaajia sekä aikaa tehdä laadukasta viestintää ja vuorovaikutusta.

5.2 Kunnat kuntalaisosallistumisen ja demokratian edistäjinä

Kuntalaisia koskevien päästötavoitteiden saavuttamisen mahdollistajina kunnilla on aineiston perusteella merkittävä rooli: kuntien on luotava itsestään paikkoja, joissa kestävän asumisen ja elämisen toteuttaminen on mahdollista ja todennäköistä kuntalaisille. Kuntalaisten osallistuminen nähdäänkin kunnissa tärkeänä ennen kaikkea ilmastotekojen edistämisen kannalta. Ilmastotekojen lisäksi syitä osallistumisen syventämiselle ja laajentamiselle kuntien näkökulmasta katsottuna on kuitenkin lukuisia, joista moni palvelee demokratiaa sitä vahvistaen. Fung (2006, 70-74) puhuu kolmesta demokraattisesta arvosta: legitimitetistä, oikeudenmukaisuudesta eli poliittisen epätasa-arvon pienenemisestä sekä tehokkuudesta eli tiedon, näkökulmien ja eri ryhmien tarpeiden tulemisesta osaksi prosesseja. Nämä arvot, kuten demokratia laajemminkin, nousevat aineistossa voimakkaasti esiin. Demokratia liittyy tässä ennen kaikkea ajatukseen kuntalaisten perustavanlaatuisesta demokraattisesta osallistumisoikeudesta. Tämä taas liittyy vahvasti ajatukseen siitä, että moni hiilineutraalisuuden vuoksi tehtävä toiminta koskee kuntalaisten arkea tai elinpiiriä jollain tavalla.

”Onhan se tärkeä asia, koska usein, jos on jotain sellasta kehitystyötä, mikä suoraan vaikuttaa kaupunkilaisten elämään, nii kyllähän heit pitää sit ottaa siihen mukaan.” Haastattelu 6.

Toisaalta kunnissa ajatellaan kuntalaisilla olevan laajempikin oikeus ikään kuin vahtia kunnan toimintaa – onhan kunta olemassa kuntalaisia ja näiden hyvinvointia varten. Tämän vuoksi kunnan asukkailla on myös oikeus tunteeseen siitä, että heillä on aidosti oikeus vaikuttaa.

”Onhan se jo niinku se lähtökohta, että eihän me kaupunkina olla tavaltaan mitää yksin ilman niitä asukkaita, että tehään yhdessä ja yritetään ratkoo näitä haasteita.” Haastattelu 7.

Kolmesta demokraattisesta arvosta ensimmäisen, legitimitetin, merkitys nousee aineistosta esiin erityisesti ajatuksena siitä, että koska ilmastoteot ovat herkästi mielipiteitä ja vastustustakin herättäviä, on ne hyvä käsitellä yhteisen pöydän ääressä. Tällöin myös vastakkaisia näkökulmia edustaneet voivat lopulta seistä yhteisen päätöksen takana. Tämä edellyttää kuitenkin avointa keskustelua, eri näkökulmien esiin tuomista ja luottamuksen rakentamista dialogin kautta. Ajatusta tukevat alan

teoreetikoiden näkemykset: Koskiahon (2002, 41) mukaan konflikteista huolimatta, tai oikeastaan juuri niiden takia, toiminnan tulisi perustua aina inhimillisiin tekoihin, kuten välittämiseen ja velvollisuudentuntoon, dialogiin ja vuorovaikutukseen. Aineiston perusteella kunnissa on kuitenkin jossain määrin huoli siitä, miten kuntalaisille onnistutaan viestimään selkeästi päätöksenteon legitimiudesta, eli siitä, että suunnittelu ja päätöksenteko on tehty yhteistyössä kansalaisjoukon kanssa, jolloin voidaan ajatella koko kunnan asukasjoukon olleen edustettuna toiminnassa.

”...jos niinku saadaan aikaan hyvä työpaja, jossa osallistujat sitte on noissaan ja antaa kommentteja ja sit siinä työpajassa syntyy semmonen visio jostain tekemisestä. Mut sit se -- visio pitää sit syöttää sinne, tavallaan legitimiin virkajärjestelmään ja sitte toisaalta se -- rajallinen porukka, joka jossain tomosessa hyvässä keskustelussa tulee johonkin jhot päätöksiin, että miten sitte ne kaikki muut kaupunkilaiset ja miten niille saadaan se sama tunne ja ymmärrys et joku asia on fiksu ja asiantunteva. No siin on varmaan paljon tekemistä.” Haastattelu 5.

Toiminnan legitimiys on siis riippuvaista myös kuntalaisten kokemuksesta sen toteutumisesta. Näiden edellä mainittujen haasteiden edessä korostuvat aineiston perusteella avoimuuden ja viestinnän merkitykset.

Tehokkuus näkyy aineistossa kuntien tarpeena ymmärtää kuntalaisten elämää ja arkea ja näihin liittyviä puutteita sekä toisaalta tarpeena löytää kuntalaisten joukosta ilmastoasiantuntemusta ja -osaamista omaavat henkilöt. Sen lisäksi, että toiminnan tehokkuus perustuu tiedon saamiseen ja hyödyntämiseen prosessissa, se perustuu legitimitettiin toteutumiseen. Kun toiminnalla on legitimitetti, sen puitteissa tehdyt päätökset herättävät vähemmän äänestä vastarintaa, jolloin prosessit eivät kärsi syntyvistä konflikteista yhtä paljon, kuin jos konfliktit käsiteltäisiin jo ennen päätöksentekoa. Osallistumisen edellyttämä vuorovaikutus voi parhaassa tapauksessa myös estää konfliktien syntymisen Beierlen (1999, 81) mukaan. Näin legitimitetti ja tehokkuus kietoutuvat toisiinsa.

Myös kolmas demokraattinen arvo, oikeudenmukaisuus eli poliittinen tasa-arvo, liittyy vahvasti muihin demokraattisiin arvoihin: ilmastotyössä legitimitettiin toteutuminen edellyttää tasa-arvon, vaikuttavuuden ja tehokkuuden yhdistelmän toteutumista (Adger, Arnell & Tompkins 2005, 817). Oikeudenmukaisuuden tavoittelu näyttäytyy kuntien hiilineutraalisuushankkeissa ennen kaikkea tavoitteena tavoittaa laajasti mahdollisimman moni kansalaisryhmä - myös ne, jotka eivät ilmastoteemasta ole ennestään kiinnostuneita tai joille osallistuminen erinäisistä syistä ei tällä hetkellä ole mahdollista. Ilmastotoimet kuitenkin koskevat myös näitä ryhmiä, jolloin niilläkin on oikeus osallistumiseen. Toisaalta juuri näiden ryhmien osallistuminen on tärkeää ilmastotekojen toteutumisen vuoksi. Tähän halutaankin kunnissa panostaa, mutta keinot oikeudenmukaisuuden edistämiseen eivät ole vielä täysin hahmottuneita.

”tuntuu että se on usein se ihmisten joukko, jotka muutenkin on aktiivisia, niin ne on niinku helppo saada tavallaan mukaan, mutta sitten niinku se että -- kuiteski nää ympäristö- ja ilmastoönki liittyvät asiat, ku ne koskettaa ihan meitä jokaista ja me tarvittais niinku meistä jokaista myös mukaan, niin sit just se, että se ois tosi tärkeätä tavottaa erilaisii ihmisiä” Haastattelu 7.

Toisaalta oikeudenmukaisuus nousee aineistossa esiin myös ilmastopolitiisten ohjauskeinojen yhteydessä. Erilaiset vahvat ohjauskeinot tosin liittyvät vahvemmin valtion kuin kuntien rooliin ilmastopolitiikassa.

”...ohjaukses varmaan otetaanki huomioon ja tuleeki ottaa huomioon sit se niinku sosiaalinen tasa-arvo, että -- kyl varmaan tämmöset ympäristömyönteiset ohjauskeinot on niinku vankemmalla pohjalla ja hyväksyttävempiä, jos ne sitte tavallaan osuu tasapainoisesti eri ihmisryhmiin että... ei sit niinkun heikkenä jonkun ei niin vahvassa asemassa olevan ihmisen taloutta esimerkiks.” Haastattelu 5.

Kolme demokraattista arvoa kietoutuvat tiiviisti yhteen. Kuntien toiminnan legitimitettä, tasa-arvoa, vaikuttavuutta sekä tehokkuutta luo ja vahvistaa ilmastotyössä ennen kaikkea kansalaisten tasa-arvoinen osallistuminen toimintaan ja julkiseen keskusteluun (Fung 2006, 70-74). Ne kaikki siis puoltavat vahvasti kuntalaisosallistumisen merkitystä osana julkisen vallan toimintaa. Kolmen demokraattisen arvon saavuttaminen on kunnille ensiarvoisen tärkeää sekä sen omien että kuntalaisten ilmastotoimien edistämiseksi, sillä ilman niiden toteutumista ei ilmastotoimenpiteiden toteuttaminen olisi mahdollista demokratiaa aidosti kunnioittavalla tavalla. Niiden merkityksen näkeminen ja vaaliminen osana hiilineutraalisuustavoitteita ja muuta ilmastotyötä onkin ensiarvoisen tärkeää.

5.2.1 Organisatoriset toimintatavat ja asenteet kuntalaisosallistumisessa

Tavat, joilla kuntalaisosallistumista toteutetaan ja kehitetään kuntaorganisaatioissa ja niiden hiilineutraalisuustavoitteiden hankkeissa ovat moninaisia ja jatkuvan pohdinnan alla. Kuntaorganisaatioissa vallitsevat asenteet osallistumistyötä kohtaan ovat pääasiassa hyviä ja kuntalaisosallistuminen nähdään erottamattomaksi osaksi jokaisen työtä.

”...jokainen meistä työntekijöistä, jotka kaupungilla on töissä, tekevät omalta osaltaan sitä osallisuustyötä ja heillä on mahdollisuus antaa niitä, tai mahdollistaa sitä kuntalaisten osallisuuskokemusta ja osalliseksi tulemistä kaikilla palvelusektoreilla, elikkä en mielellään sitä irrottais tälläseksi erilliseksi toiminnaksi tai tekemiseksi, vaan että se on yksi osa sitä jokaisen työn tekemistä.” Haastattelu 8.

Monessa kunnassa osallistumistyötä ohjaa kunnan strategia ja näin ollen se myös näkyy lähestulkoon kaikessa kunnan toiminnassa ja hankkeissa tavalla tai toisella.

”...aika sillai vahva tota perinne jo tässä asukasosallistumisen saralla, että se on vaa semmonen, että no tää nyt kuuluu tähän, että tätä pitää tehdä ja halutaanki tehdä, että saadaan asukkailta sitä palautetta.” Haastattelu 1.

Vuorovaikutuksen kunnan ja kuntalaisten välillä tulisikin olla jatkuvaa ja osa kaikkea kuntalaisia koskevaa toimintaa (Graham 2004, 37–39). Myös osallistumisen työn kehittäminen nähdään aineiston perusteella kunnissa tärkeäksi ja sen kehityksen toivotaan olevan jatkuvaa, ei ainoastaan päivitysten yhteydessä tapahtuvaa. Osassa kunnista hankkeisiin on palkattu vastikään osallisuuskoordinaattori tai vastaava osallisuusasiantuntija, tai vaihtoehtoisesti yhteistyötä tehdään muiden yksiköiden osallisuusasiantuntijoiden kanssa. Kuntalaisosallistumisen kehittämistä tehdään pääasiassa kokeiluilla ja aktiivisella testauksella. Esimerkiksi kuntalaisten arkivalintoja koskeva päästökauppa ja nollaenergia-asuminen ovat tällaisia kokeiluvaiheessa olevia hankkeita, joita kunnissa harkitaan laajennettavan isommillekin joukoille. Aktiivinen kokeilu kertoo kuntien ketterydestä ja innovaatiopotentiaalista, jotka ovat keskeisiä toimintakyvyn takaajia ilmastonmuutoksen kaltaisen ilkeän ongelman ratkaisemisessa.

Positiivisen kehityksen taustalta kuntaorganisaatioissa on myös edelleen löydettävissä asenteita, jotka ylläpitävät ajatusta ylhäältä alaspäin, eli kunnalta kuntalaiselle, tapahtuvasta toiminnasta, jossa kuntalaisten tasa-arvoinen asema suhteessa kuntaan ei toteudu (ks. Depoe & Delicath 2004, 2-3). Aineiston perusteella kuntalaisosallistumisen tärkeäksi kokevat työntekijät ja asiantuntijat joutuvat toisinaan puhumaan sen puolesta ja jossain määrin se, miten esimerkiksi kuntalaisilta saatuja yhteydenottoja käsitellään, on työntekijäriippuvaista. Osallistumisen käytäntöjen vakiinnuttamiseksi olisi hyvä luoda yhteisiä toimintatapoja vuorovaikutukseen. Toisaalta puutteita löytyy jo tehdyn kuntalaisosallistumisen järjestelmällisestä tarkastelemisesta ja hyödyntämisestä uuden kehittämisessä. Kokemuksia toteutetuista osallistumishankkeista ei monessa kunnassa juurikaan jaeta organisaation sisällä eikä onnistumisen mittaamiseen ole kehitetty vakiintuneita mittareita. Mittareiden ja kokemuksista oppimisen lisäksi hiilineutraalisuushankkeissa tarvitaan lisää resursseja osallistumistyöhön. Paikoin sen kehittäminen on muutamien työntekijöiden työpanoksen varassa, vaikka osallistumistyön ja sitä kautta sen kehittämisen tulisi olla, ainakin jossain määrin, osa jokaisen hiilineutraalisuustavoitteita edistävän työntekijän työnkuvaa ja organisaatiotasolla järjestelmällisesti järjestettyä. Yksi huomio liittyy myös hankkeiden, yksiköiden ja palvelualueiden väliseen yhteistyöhön, joka pääosin toimii hyvin ja sujuvasti, mutta osittain kokemukset puhuvat sen puolesta, että yhteistyön olisi hyvä olla nykyistäkin rutinoituneempaa, jolloin yhteistyön aloittaminen ja suhteiden ylläpitäminen ei olisi niin työlästä ja vaatisi nykyistä määrää hoivaa.

Puutteista ja haasteista huolimatta yleinen kehitys muovaa julkisorganisaatioiden institutionaalisia ulkorakenteita avoimemmiksi ja kuntalaisten ja kuntien välistä asetelmaa hiljalleen ylhäältä alas tapahtuvan hallinnon sijaan kohti tasa-arvoisuutta osana laajempaa julkishallinnon siirtymää verkostomalliseen hallintaan. Vaikka vuorovaikutus kuntien ja kuntalaisten välillä ei missään nimessä ole täysin horisontaalista, eikä ehkä koskaan tule olemaankaan, on kunnan toiminta nykypäivänä huokoisempaa ja avoimempaa kuin esimerkiksi vielä viime vuosituhannella, jonka aikana ja jälkeen julkishallinnon kehitys kohti verkostohallintaa on hiljalleen alkanut. Edelleen yhteiskunnan institutionaalisia rakenteita on syytä tarkastella kriittisesti ja niitä tulee muokata joustavammiksi ja verkostomalliselle toiminnalle tilaa antaviksi, sillä kuntaorganisaatioiden rakenteita voidaan edelleen kuvata suhteellisen hierarkkisiksi ja byrokraattisiksi, mikä tekee muutoksista hitaita. Prosessien hitaus ja jäykkyys nähdäänkin aineiston perusteella kunnissa yhdeksi isoksi haasteeksi kuntalaisosallistumisen vahvistamiselle. Pelkona on, että kuntalaisten näkemykset ja toiveet hukkuvat monimutkaiseen prosessiin eikä niissä käsiteltävien lukuisten näkökulmien ja intressien ohella ole mahdollista luoda enää tilaa kuntalaisten näkemyksille, jotka voivat olla moninaisia ja voimakkaasti keskenään hajautuvia.

Haasteiden seurauksena kunnan ja kuntalaisten välistä vuorovaikutusta leimaa jossain määrin vastakkainasettelun ja epätasa-arvoisuuden tuntu, vaikka vuorovaikutus näennäisesti olisikin tasa-arvoista.

”...tuntuu et siinä silti semmonen niinku pohjavire on semmonen hassu vastakkainasettelu. -- semmonen fiilis et ei puhalleta niinku yhteen hiileen, vaan me yritetään jotain puuhastella ja sit ne kuntalaiset niinku kritisoi.”
Haastattelu 4.

Asetelman kuitenkin koetaan kunnissa vaimenevan sitä mukaa, kun erilaisia ja entistä syvempiä osallistumisen malleja tuodaan osaksi vuorovaikutusta, kuten myös osallistumisen puolesta puhuvien demokratia- ja suunnitteluteorioiden mukaan osallistumisesta parhaillaan seuraa. Tästä syystä vuorovaikutuksen ja osallistumisen entistä moninaisempi, syvempi ja laadukkaampi järjestelmällinen kehittäminen tulee olla olennainen osa kuntien toimintaa, aivan kuten se Barberin (1984) vahvassa demokratiassa on. Kuntalaisosallistumisen mallien kehittämisen lisäksi erilaiset kuntalaisille osoitetut pysyvät vuorovaikutuskanavat kuntaan ja toisaalta kuntalaisia edustaviin toimijoihin edistävät vuorovaikutusta osapuolten välillä. Tällaisesta kanavasta hyvä esimerkki on taloyhtiöitä ja kuntalaisia varten luodut yhteyshenkilöt tai -ryhmät, jolloin kuntalaisten, tai tässä tapauksessa vaihtoehtoisesti taloyhtiöiden, yhteydenotto kuntaan voi tapahtua matalammalla kynnyksellä. Tämän kaltaiset vakiintuneet ja kansalaisyhteiskunnalle tutuksi muodostuvat vuorovaikutuksen väylät tukevat myös kuntalaisten aktiivisuuden luomista ja osallistumisen oppimista.

5.2.2 Kuntien kumppanien roolit kuntalaisosallistumisessa

Kuntalaisten ja kuntien välistä vuorovaikutusta tukevat lukuisat kunnan kumppanit ja sidosryhmät, mikä on yksi esimerkki kuntaorganisaatioiden sektoreita ylittävästä, verkostomallisesta hallintatavasta. Niiden merkitys nousee aineistosta monipuolisesti esiin. Yhteistyön ansiosta kuntien toimintaa tukevat asiantuntemus, tieto ja osaaminen muilta yhteiskunnan aloilta ja sektoreilta. Yksi tärkeä ryhmä osallistumistoiminnassa on yritykset. Osassa kunnista osa kuntalaisosallistumisen toteuttamisesta on ulkoistettu ulkopuoliselle taholle, kuten kunnan tytäryhtiölle. Yritykset toimivat tärkeinä kumppaneina myös osallistumishankkeiden motivaattoreiden kannalta, sillä ne voivat tuoda toimintaan niitä resursseja, joita esimerkiksi juuri kunnan asukkaiden motivoimiseen voidaan tarvita; yritykset voivat muun muassa rahoittaa palkintoja erilaisiin kansalaisia koskeviin kilpailuihin tai hankkeisiin. Lisäksi osa yrityksistä edustaa osaamista ja asiantuntemusta, joka voi olla kunnille ratkaisevan tärkeää osana kansalaisten kanssa tehtävää yhteistyötä ja sen haasteita.

Toisen osaamista ja tietoa tarjoavan sidosryhmän muodostavat korkeakoulut ja muut tutkimuslaitokset. Kuten muillakin yhteiskunnan toiminnan osa-alueilla, tarjoaa yhteistyö näiden toimijoiden kanssa tässäkin asiassa hedelmällisen maaperän kehitykselle ja osaamisen syventämiselle. Koulut ja muut oppilaitokset, päiväkodit ja nuorisopalvelut sekä nuorisovaltuustot ovat keskeisiä yhteistyökumppaneita nuorten ja lasten osallistumisen ja luonto- ja ympäristötietouden vahvistamisen sekä ympäristösuhteen luomisen osalta. Lisäksi taloyhtiöt ovat kunnille hyvin tärkeä linkki niiden asukkaiden luokse, ja tarjoavat siten mahdollisuuden löytää uusia kansalaisryhmiä ilmastotoimien ja toisaalta osallistumisen pariin. Kunnissa tehdäänkin taloyhtiöiden kanssa paljon erilaisia hankkeita ja muuta yhteistyötä. Kirjastot taas nousevat osallistumistoiminnassa esiin tiedon jakamisen paikkoina ja toisaalta myös kiertotalouden edistäjinä. Lisäksi voidaan mainita esimerkiksi opiskelijayhteisöt, asiantuntijat, ulkoiset rahoittajat ja hankkeistajat kuten Euroopan unioni, muiden kunnan yksiköiden osallisuusasiantuntijat, järjestöt sekä paikalliset kuntapoliitikot, jotka toki edustavat edustuksellista demokratiaa, mutta jotka ovat hyvin lähellä kuntalaisia ja siksi tärkeä kumppani kuntalaisosallistumisen suhteen. Osa näiden toimijoiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä on virallista, osa epävirallista, kuten esimerkiksi vuorovaikutus kuntapoliitikoiden kanssa usein on.

Kansalaisten tekemien ilmasto- ja hiilineutraalisuustoimenpiteiden kannalta hyvin keskeisiä toimijoita kansalaisten ilmasto- ja ilmastovalintojen edistämisen kentällä ovat valtio ja muut julkisen vallan toimijat, kuten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Erityisesti valtion harjoittama verotuspolitiikka ja lainsäädännöllään tekemä ohjaus luo pitkälti pohjaa niille raameille, joiden puitteissa kansalaisten toimintaa ohjataan kohti kestävyyttä. Sen tekemän ohjauksen merkitys näkyy esimerkiksi Suomen ajoneuvokannan muuttumisena ja hybridi- sekä täyssähköautojen yleistymisenä. Liikenne on myös

kuntalaisia koskevista ilmastopäästövähennystavoitteista se osa-alue, jossa valtion ohjaus on tarpeellisinta, sillä kuntien keinot ohjata alueensa asukkaiden henkilöautopäästöjä ovat melko rajalliset. Kuntalaisten kunnan toimintaan osallistumisen osalta valtion merkitys ei ole yhtä merkittävä, vaikka toisaalta laissa (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, § 62-67) säädetty vaatimus asukastilaisuuksista kaavoitusprosessien yhteydessä on esimerkki valtion mahdollisuuksista ohjata kuntia kohti osallistumisen vahvistamista ja vakauttamista.

Kuntien hiilineutraalisuusyksiköissä suhtautuminen valtion ohjaamaan osallistumistoimintaan on kuitenkin aineiston perusteella melko varovaista, sillä kuntien tavoitteet osallistumisen kehittämisen suhteen ovat jo muutoinkin sitä kehittäviä, laajentavia ja syventäviä. Sen sijaan kuntalaisosallistumisen edistämässä hyödyllisiä kumppaneita voisivat olla toiset kunnat, joiden ilmasto- ja hiilineutraalisuustyötä ohjaavat pitkälti samansuuntaiset tavoitteet ja puitteet. Tällä hetkellä kuntien välillä niiden hiilineutraalisuustavoitteiden puitteissa ei tehdä yhteistyötä säännöllisesti. Kuntien ilmastotyöstä nousee aineistosta kuva positiivisena kilpailuasetelmana. Tätä asetelmaa ja sitä kautta ilmastotyötä voisi edistää yhteistyö ja tuki kuntien välillä. Kilpailuasetelman ei tulisi olla ainakaan este yhteiselle toiminnalle, varsinkaan kun kyseessä on globaali haaste ja koko yhteiskunnan yhteinen hyvä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että yhteistyö kuntien ja sen kumppaneiden ja sidosryhmien välillä osana kuntien hiilineutraalisuustavoitteita on pääosin luontevaa ja toimivaa, rakentavaa ja myös välttämätöntä. Vaikka kansalaisosallistumisessa usein osapuolina ovat julkinen toimija ja kansalaiset, liittyy toimintaan todellisuudessa huomattava joukko toimijoita eri sektoreilta ja yhteiskunnan toiminta-aloilta. Kunnissa voitaisiin kuitenkin tehdä myös nykyistä laajempaa ja rikastuttavampaa yhteistyötä sidosryhmien kesken. Kehitystä sitä kohti tapahtuukin jatkuvasti. Verkostohallinnan kautta saavutettava yhteistyö, osaaminen ja asiantuntemus tukevat erityisesti kuntien tarvetta löytää uusia, innovatiivisia keinoja ohjata kuntalaisia entistä vahvemmin sekä kohti ympäristöystävällistä ja kestävä elämäntapaa että demokraattista osallistumista. Sen lisäksi, että kansalaisosallistuminen itse on tarpeeksi vahvana toteutuessaan verkostomallista toimintaa, sitä on tarpeen myös toteuttaa verkostomallisena toimintana.

Lisäksi eri taustoista tulevien ja erilaisia ajattelutapoja edustavien ihmisten yhteen tuominen sekä näiden välisen vuorovaikutuksen ohjaaminen erilaisilla siitä hedelmällistä tekevillä malleilla on edellytys innovatiivisten ratkaisujen ja toimintatapojen luomiseen. Hiilineutraalisuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää kansalaisyhteiskunnan toimia, mutta lisäksi se luo vaatimuksia uusien innovaatioiden ja toimintamallien kehittämisestä, joiden luominen edellyttää kaikkien sidosryhmien tuomista saman pöydän ääreen. Kuntaorganisaatioiden sijaan kehityksen kannalta keskeisin tieto ja osaaminen löytyy alueen asukkaiden, yritysten ja järjestöjen keskuudesta. Ajatustenvaihto kunnan ja kaikkien

näiden toimijoiden välillä rakentaa niiden jokaisen sekä koko kuntayhteisön yhteistä arvo- ja tietopohjaa ja sitä kautta luo edellytyksiä koko kunnan toiminnalliselle kehitykselle. Näin ollen kuntien toiminnassa on tärkeää luoda edelleen tilaa myös tiedon ja osaamisen kuulemiselle, sidosryhmien vastuuttamiselle ja sitä kautta koko yhteiskunnan jatkuvalla oppimiselle.

5.3 Ilmastoteema julkisena keskustelunaiheena

Kun kuntien ilmastotyössä siirrytään niiden kumppaneista kohti laajempaa yhteiskunnallista toimintakenttää, nousee merkittäväksi ja sitä värittäväksi seikaksi julkinen keskustelu aiheesta. Ilmasto- ja ympäristöteema julkisena keskustelunaiheena on jo pitkään tehnyt tuloaan niin maailmanpolitiikan pöytiin kuin tavallisten ihmisten kahvipöytäkeskusteluihin. Se on kuitenkin muuttanut muotoaan ja sisältöään vuosien kuluessa. Siinä, missä esimerkiksi 50 vuotta sitten puhuttiin vielä lähinnä paikallisesti tapahtuvasta ympäristön saastumisesta, on pääpaino nyt siirtynyt ilmakehään ja ilmastonmuutokseen, toki maaperän ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä unohtamatta. Nämä, erityisesti ilmastonmuutos, ovat ilmiöitä, jotka eivät tunne valtioiden ja alueiden rajoja. Vaikka vaikutukset osin näkyvätkin toisilla alueilla enemmän kuin toisilla, koskevat päästövähennystarpeet globaalisti kaikkia alueita ja niillä toimivia toimijoita. Monen tutkimusta varten haastatellun asiantuntijan näkemyksen mukaan teema on nyt noussut pysyvästi julkiselle keskusteluagendalle sekä laajentunut koskemaan lähestulkoon kaikkea toimintaa, mitä kuntien rajojen sisällä tehdään. Edellä kuvattujen kehityskulkujen seurauksena yhä erilaisemmat intressit törmäävät toisiinsa ja eri toimijoita edustavat näkökulmat tulevat tietoisiksi toisistaan, mikä heijastuu vahvasti myös ilmastokeskusteluun. Yhteentörmäyksistä huolimatta yhteisiä toimintatapoja on löydettävä. Yleinen julkisen keskustelun ilmapiiri ilmastotavoitteiden osalta on kannustava, paikoin jopa vahvempia toimia vaativa. Ilmaston tilan vakavuus ja tilanteen parantamiseksi vaadittavien ilmastotoimien kiireellisyys ymmärretään yleisesti yhteiskunnassa hyvin.

Aineistosta nousee kuitenkin selkeästi esiin ilmastoteeman luonne herkästi politisoituvana keskustelunaiheena, josta myös muun muassa Cladwell ja Shrader-Frchette (1993) ovat kirjoittaneet. Konfliktien syntyminen on kuitenkin Muztin (2016) ja Barberin (1984, 35) mukaan jopa tarpeellista, sillä niiden rooli on toimia vuorovaikutuksen aikaansaajina ja siten rakentaa yhteistyölle, ymmärtämiselle ja sivistykselle tärkeää yhteisön yhteistä arvo- ja tietopohjaa. Kunnissa konflikteja ei nähdä ensisijaisesti mahdollisuuksina, vaan aineiston perusteella ehkäpä isoin yksittäinen este kansalaisosallistumisen kehitykselle ja roolin kasvamiselle on juuri pelko konfliktien leimahtamisesta ja kuntalaisten toiveiden mahdottomuudesta kunnan intresseihin peilaten.

”...sitähän siinä osallistamisessa pelätään eniten, että ei pystytä sitte vastaamaan niihin odotuksiin mitä sieltä kumpuaa sitten, jos tehdään

niinkun isompaa osallistamista nii sit pitää olla etukäteen suunnitelma, miten vastataan niihin toiveisiin, mitä sieltä tulee.” Haastattelu 5.

Ristiriitojen leimahtamisen pelätään vievän kuntalaisia entistä kauemmas kunnasta ja sen asettamista tavoitteista. Asetelmaan liittyy osin puutteita liittyen toisen osapuolen tuntemiseen: osassa kunnista kuntalaisten mielipiteitä on selvitetty, mutta paikoin kuntien työntekijöillä ei ole erityisen tarkkaa kuvaa kuntalaisten näkökulmista ja mielipiteistä, toisaalta kuntalaisetkaan eivät välttämättä ole täysin tietoisia kuntien tavoitteista ja toiminnan päämääristä. Kommunikaation jääminen vähäiseksi ja heikoksi yhteiskunnallisessa keskustelussa onkin yksi yleisistä kansalaisosallistumista leimaavista ongelmista Grahamin (2004, 37–39) mukaan.

Syyt aiheen konfliktiherkkyydelle ovat moninaisia ja osin tapauskohtaisia, mutta joitakin selkeitä ristiriitoja aiheuttavia seikkoja aineistosta on löydettävissä. Yksi syy löytyy intressien välisestä vastakkainasettelusta. Julkiseen ilmastokeskusteluun osallistuu monia toimijoita ja vaikuttajatahoja; ilmasto- ja hiilineutraalisuustavoitteet ulottuvat lukuisille eri yhteiskunnan toiminta-alueille ja tämän vuoksi tavoitteisiin pyritään vaikuttamaan monista eri näkökulmista katsoen. Ympäristön kestävyysden lisäksi monet keskusteluun osallistuvat tahot puhuvat esimerkiksi taloudellisen ja sosiaalisen kestävyysden puolesta ja ilmasto- ja ympäristöteot asettuvatkin usein poikkiteloin erityisesti taloudellisten intressien kanssa. Vaikka kestävyysden eri tyypit liittyvätkin monin paikoin toisiinsa, yksittäisten toimien kohdalla intressit voivat olla keskenään hyvinkin ristiriitaisia. Avoimen julkisen keskustelun käyminen on äärimmäisen tärkeää, mutta kuten aineistosta tulee esiin, voi ristikkäisten näkökantojen esiintyminen keskustelussa tehdä siitä hyvin moniäänistä ja äänekästä ja siten herättää hämmennystä kansalaisten keskuudessa.

Toinen syy on vaatimus muutoksesta; kestävä elämäntapa vaatii eittämättä ihmisiltä muutoksia totuttuihin elämäntapoihin, mikä vaatii aina jossain määrin epämukavuusalueelle menemistä. Mikäli motiivi muutoksille ei löydy omista henkilökohtaisista intresseistä, voi vaatimus muutokseen ja uudelleenjärjestelyihin tuntua kohtuuttomalta ja herättää vastustusta. Kolmanneksi ilmastoteeman sisältä löytyy joitakin aiheita, jotka ovat muutoinkin paljon keskusteltuja ja runsaasti mielipiteitä herättäviä teemoja, kuten kasvisruokailu tai autojen pysäköinti kaupunkialueilla. Nämä teemat ovat eettisesti herkkiä keskustelunaiheita tai tulevat lähelle ihmisten omaa elinpiiriä, jolloin niitä koskeva keskustelu voi saada herkästi henkilökohtaisen sävyn.

Aineiston perusteella kuntien ilmastotyössä korostetaan konfliktien vuoksi positiivisen viestinnän merkitystä ja siinä kuntalaisten pienen kynnyksen ilmastotekojen tärkeyden painottamista, sillä ihmisten pelkoa muutoksen ja epävarman edessä on tärkeää lieventää tekemällä toimintaa toiveikkuus edellä. Lisäksi, jotta mahdolliset konfliktit eivät estä kansalaisosallistumisen toteutumista ja

kehittämistä, tulee löytää keinoja käsitellä ja työstää konflikteja ja luoda niistä yhteistä arvo- ja tietopohjaa (Barber 1984, 117–119). Koska konfliktipelon taustalla on osin osapuolten vieraus toisilleen, tarvitaan tutustumista ja vuorovaikutusta. Tämä on toki iso haaste kansalaisyhteiskunnan moninaisuuden vuoksi. Siitä huolimatta tai juuri siksi, yhteistyön ja yhteisten tavoitteiden löytämisen edellytys löytyy vain ja ainoastaan vuorovaikutuksesta ja kohtaamisista. Mikäli konfliktit muodostuvat esteeksi suoran demokratian kehittymiselle ja kansalaisyhteiskunnan aktivoitumiselle, riskinä on kuntalaisten ja kunnan erkaantuminen ja vieraantuminen toisistaan entisestään. Tämän estämiseksi konfliktien käsittelyyn ja osapuolten välisen ymmärryksen lisäämiseen tarvitaan lisää erilaisia välineitä ja toimintamalleja, jotka auttavat keskusteluyhteyden avaamisessa ja edistämisessä. Yksi esimerkki on erätaukodialogitoiminta eli keskustelumenetelmä, jonka tavoitteena on luoda osapuolten välille syvempää ymmärrystä ja tasavertaista kohtaamista ja sitä kautta luottamusta (Erätauko-säätiö). Konfliktien syntymisen mahdollisuus nostaa yhteistyön ja vuorovaikutuksen ytimeen inhimillisiä arvoja, kuten välittämisen, velvollisuudentunnon, yhteisen hyvän tavoittelun ja avoimen dialogin toteutumisen (Koskiahho 2002, 41).

Vaikka konfliktit nousevat aineistossa esiin osallistumistoimintaa ja sen edistämistä jossain määrin rajoittavana tekijänä, ne eivät ole missään nimessä hiilineutraalisuushankkeissa kansalaisvuorovaikutuksen hallitsevin piirre. Yleinen ilmapiiri toimien ja tavoitteiden suhteen on pääosin kannustava ja positiivinen. Usein ihmiset ovat aidosti kiinnostuneita niin kunnan toimista kuin omaa elämää koskevista valinnoista. Positiivisesta ilmapiiristä huolimatta yhteiskunnan eri toimijoiden intressit harvoin ovat täysin identtisiä ja siksi lähes aina kunnissa tehtävä päätöksenteko on usein parhaiten kaikkia osapuolia ja koko yhteiskuntaa hyödyttävän kompromissin löytämistä, mikä koskee myös kuntalaisosallistumista. Kunnissa toivotaankin kansalaisyhteiskunnalta ymmärrystä siitä, että vaikka nämä antaisivat oman panoksensa suunnitteluun, ei oman näkökulman toteutuminen ja todeksi tuleminen päätöksenteossa ole välttämättä aina mahdollista, sillä toiminnan tavoitteena on yleisen hyvän palveleminen.

”...ihmisillä on hyvin paljon tunteita mukana. Jotka sitten taas kaventaa sitä heidän omaa toimintatapaansaakin niissä tilanteissa sitten, jos he eivät tiedosta sitä asiaa, että nyt tässä ei oo kysymys siitä, että tässä heitä halutaan kiusata, vaan että tää on niinku tämmösen yleisen edun mukainen asia, jota pitäis viiä kaupungissa eteenpäin, jos halutaan kaupunkia kehittää.” Haastattelu 8.

Fungin (2006, 70–74) mukaan tätä ymmärrystä kansalaisten keskuudessa rakentaa juuri osallistumisen kautta saavutettava legitimiteetti. Osallistumisen kautta luodaan vahvempaa yhteistä arvo- ja tietopohjaa, joka luo ymmärrystä kokonaisuudesta ja parhaasta ratkaisusta yhteisen hyvän kannalta myös kansalaisyhteiskunnan keskuudessa (Barber 1984, 117–119).

5.4 Moninaiset toimijat julkisessa ilmastokeskustelussa

Osana kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävää keskustelua aineistosta esiin nousee erilaisia toimijoita, jotka vaikuttavat kukin osaltaan keskusteluun. Vaikka toisinaan vastalauseita ja kritiikkiä esiin tuovat kansalaisryhmät ja yksilöt saattavatkin tuntua hiilineutraalisuushankkeissa työskentelevien näkökulmasta vain työtä hidastavilta ja hankaloittavilta, on jokaisella toimijalla oma tarpeellinen roolinsa vähintäänkin kuntalaisten näkökulmien esiintuojina, mikä myös nousee aineistosta selkeästi esiin. Kansalaisyhteiskunnan toimijat osana hiilineutraalisuustavoitteita koskevaa kuntien toimintaa voidaan jakaa erilaisiin rooleihin. Roolit ovat kärjistettyjä kuvauksia hiilineutraalisuustavoitteissa näkyväksi tulevista toimijoista, ja usein ihmisten käytöksessä yhdistyvät useampi niistä. Lisäksi ihmisten käytös on usein tilanteista riippuvaa; riippuen kulloinkin kyseessä olevasta tilanteesta ja asetelmasta, yksilöt voivat edustaa toisinaan esimerkiksi NIMBY-aktiiveja taikka asiantuntijoita, mutta pysytellä suurimman osan ajasta hiljaisina puolustajina tai osana näkymätöntä massaa. Aineiston perusteella hiilineutraalisuustavoitteiden puitteissa tehtävässä ilmastotyössä tai laajemmin ilmastotyössä näkyvät toimijat voidaan jakaa seuraaviin rooleihin:

- hiljaiset puolustajat
- aktiiviset osallistujat
- ilmastoaktivistit
- NIMBY-aktiivit
- asiantuntijat ja osaajat
- poliittiset taustavaikuttajat ja lobbaajat
- äänekkäät kriittiset
- vakiokriitikot
- denialistit
- näkymätön massa

Hiljaisiin puolustajiin, jotka kannattavat ilmastotoimia ja päästörajoituksia ainakin pääosin, kuuluu iso osa kuntalaisista. Hiljaiset puolustajat edustavat yleistä valtavirtaista ajatusta siitä, että ilmastonmuutosta rajoittavat toimet ovat väistämättömiä ja näiden tulisi koskea jossain määrin myös jokaisen kansalaisen elämää, mutta välttämättä heidän näkemyksensä aiheeseen eivät ole erityisen vahvoja. Vaikka siis hiljaiset puolustajat ovat kansalaisyhteiskunnan aktiivisista ryhmistä yleensä suurin, näiden aktiivisuus on hyvin maltillista eivätkä sen jäsenet tuo näkökulmiaan aktiivisesti osaksi julkista keskustelua. Näin ollen hiljaiset puolustajat eivät ole erityisen näkyvä ryhmä.

”Meillä on yleensä toimintatavoissa se, että -- jos me olemme samaa mieltä siinä asiassa, niin silloin kukaan ei puhu mitään tai ei ota, minkäänlaista niinku merkkiä näytä, että hän on nyt tästä asiasta kiinnostunut tai haluais tähän osallistua tai vuorovaikuttaa siinä asiassa.” Haastattelu 8.

Suurin syy ryhmän näkymättömyyteen on varmasti edellä olevassa sitaatissa esiin tullut huomio siitä, että tarvetta aktivoitumiselle ja vaikuttamiselle ei ole silloin kun ryhmän intressit ovat

samansuuntaiset yleisten tavoitteiden ja asenteiden kanssa. Osallistumiselle ei ole olemassa kannustimia eikä se ole tarpeellista omien intressien ajamiseksi, joten sitä ei toteuteta. Toisaalta esteet osallistumiselle voivat olla monenlaiset, kuten ajan, mielenkiinnon tai osaamisen puute esimerkiksi yhteisen kielen puuttumisen vuoksi. Kuntalaisten ilmastotekojen edistämisen kannalta hiljaiset puolustajat muodostavat joukon, johon on verrattain helppo vaikuttaa esimerkiksi viestinnän keinoin, mutta jonka kannustaminen yhteiskunnalliseen osallisuuteen on tätä haastavampaa motiivien puuttumisen vuoksi.

Aktiiviset osallistujat taas ovat kuntalaisia, joiden toimintaan liittyy osallistumisen kulttuuri ja jotka näkevät ilmastotoimien tärkeyden ja haluavat olla niitä edistämässä. Aktiiviset osallistujat ovat aktiivisia kunnan toimintaan ja suunnittelutyöhön osallistujia sekä toisaalta ilmastotekojen tekijöitä ja puhuvat niiden puolesta myös muille ihmisille, joiden kanssa ovat vuorovaikutuksessa. Aktiiviset osallistujat ovat keskeisessä asemassa sen suhteen, että ilmastotekoja puolustavat asenteet levittäytyvät kansalaisyhteiskunnassa, ja samalla he todistavat sen, miksi kaikkien ihmisten osallistuminen suunnitteluun ja päätöksentekoon ja julkiseen keskusteluun ei ole välttämätöntä: kansalaisosallistuminen on verkostomallista toimintaa, joten sen vaikutus ulottuu osallistujia laajemmalle (Fung 2009, 105–106).

”tosi moni -- kampanjaan osallistuneista on siis tosi sitoutuneita myös tähän juttuun, et sieltä tulee paljon sitä viestiäki, että -- on jääny niinku tähän hommaan ihan koukkuun ja nyt yrittää sitä viestiä viedä niinku läheisillekin eteenpäin. -- että jos jotenkin niinku haluaa tai alkaa -- ottaa niitä ilmastotekoja omaan arkeensa, nii sit siitä -- tulee helpommin sellasti word-of-mouth -viestintää, siis just siihen tyyliin, että -- kerrotaan kavereille näistä [kampanjoista] eteenpäin...” Haastattelu 3.

Aktiivisten osallistujien joukko ei ole erityisen suuri, mikä tulee aineistossa esiin kertomuksina melko pienistä osallistujamääristä. Aktiivisista osallistujista vielä pienempi mutta aktiivisempi ryhmä on ilmastoaktivistit, jotka ovat aktiivisesti ja näkyvästi ilmastotoimien puolesta puhuvia kansalaisia. Usein nämä ovat yhdistyneet esimerkiksi kansalaisjärjestöksi tai muuksi ryhmittymäksi, joka ajaa asiaa ja vaatii kunnilta nykyistäkin voimakkaampia ilmastotoimia. Vaikka ilmastoaktivistien rooli toimien edistäjinä ja ennen kaikkea tieteen viestin levittäjinä on tärkeä, nähdään kunnissa heidän vaikutuksensa ristiriitaisena. Ilmastoaktivistit asettavat ilmastotoimet usein muiden intressien, kuten talouden tai sosiaalisten ja kulttuuristen intressien, edelle. Käytännössä kuntien päätöksenteossa on kuitenkin huomioitava useita erilaisia näkökulmia, joten ilmastoaktivistien intressit eivät aina ole samansuuntaisia kuntien tai valtavirtanäkemyksen kanssa.

”...on hyvin vahvoja fanaatikkoja, jotka käyttävät aikansa ja energiansa pelkästään niihin asioihin sulkien sitte paljon monia muita asioita pois,

joita taas sitten tämmösessä kunnan toiminnassa ei voida välttämättä sulkea pois.” Haastattelu 8.

NIMBY-aktiivit saavat etuliitteensä ympäristöpolitiikasta ja aluetieteestä tutusta englanninkielisestä termistä *Not In My Backyard*, suomennettuna ”ei minun takapihalleni” (ks. esim. Burninham 2000, Dear 1992), joka kuvaa ilmiötä, jossa ihmiset kannattavat julkisia toimia vain niin kauan, kun niiden suunnitellaan tapahtuvan jossain muualla kuin ihmisen omassa elinpiirissä tai oman asuinpaikan läheisyydessä. Vaikka hiilineutraalisuustavoitteiden yhteydessä toiminta ei usein liity niinkään fyysisiin paikkoihin eikä NIMBY-ilmiö näin ollen tule niissä välttämättä esiin kirjaimellisesti, näkyy ilmiö niiden osalta toimenpiteiden ja ilmastotekojen tulemisena lähelle ihmisten arkitoimintoja ja -valintoja. Esimerkiksi liikkuminen, jota päästörajoitustavoitteet koskevat merkittävästi, on toimintaa, joka koskee lähestulkoon jokaisen kunnan asukkaan päivittäistä arkea. Moni meistä tekee päivittäin valinnan siitä, millä tavalla siirtyy esimerkiksi työpaikalle ja sieltä takaisin kotiin. Mikäli itselle luontevin, helpoin ja totutuin tapa on vaikkapa uusiutumattomalla energialla liikkuva polttomoottoriauto, voivat vaatimukset siirtymisestä julkisen liikenteen tai kevyen liikenteen käyttäjäksi tuntua liian henkilökohtaisilta.

Kuntalaiset voivat siis edustaa NIMBY-aktiiveja, mikäli normaalisti ilmastotekoja kannattavat ihmiset alkavat vastustaa ilmastotekoja silloin, kun ne vaativat heiltä muutoksia arkikäyttäytymiseen taikka isoja taloudellisia panostuksia esimerkiksi energiaremontin muodossa. Aktivoituminen voi toimia myös toisin päin, jolloin se tapahtuu silloin, kun ilmastotoimenpiteet ovat yksilölle edullisia. Käytännössä hiilineutraalisuustavoitteet harvoin osuvat yksittäisiin ihmisiin vaatien suuria panostuksia, mutta asteittain uuden opettelua ne kyllä odottavat monelta esimerkiksi ruoan kasviperäisyyden, liikkumisen kestävyuden tai energiasäästeliään asumisen muodossa. Haastatteluiden perusteella kunnilta vaaditaan tässä ennen kaikkea panostusta positiiviseen, motivoivaan ja pieniä askelia korostavaan viestintään sekä ilmastotekojen tekemisen helpottamista, jotta muutokset kohti kestävä arkea eivät tunnu kuntalaisista liian isolta muutokselta ja herätä vastareaktiota. Viestinnän lisäksi kuntalaisosallistuminen on vastarintaa ehkäisevää toimintaa.

Asiantuntijat ja osajat ovat kansalaisyhteiskunnan jäseniä, joilla on teemaan liittyvää asiantuntijuutta esimerkiksi ammatin tai harrastuneisuuden kautta.

”Siellä tavallisissa kuntalaisissakin voi olla yhtä asiantuntijoita, kun on niitä ammattilaisissa.” Haastattelu 8.

Osaaminen voi liittyä ilmastotoimiin hyvinkin löyhästi, mutta tukea silti olennaisesti kuntalaisten ilmastotoimien edistämistä. Osajien löytämistä osallistumisen piiriin ja heidän osaamisensa käyttämisestä tavoitellaan kunnissa. Heidän asiantuntemuksensa hyödyntäminen onkin erittäin tärkeää

toiminnan tehokkuuden kannalta. Samaan aikaan on kuitenkin tärkeää huomioida riskit, joita liittyy osallistujajoukon painottumiseen asiantuntijoihin ja osajiin. Osaajat ja asiantuntijat ovat todennäköisesti korkeasti koulutettuja ja hyvin toimeentulevia, jonka seurauksena osallistujajoukko painottuisi näihin ryhmiin entistä enemmän. Osallistujien taustasta johtuva epätasa-arvo on jo valmiiksi yksi isoimmista kansalaisosallistumiseen liittyvistä haasteista (Lijphart 1997). Lisäksi asiantuntijat ovat todennäköisesti aiheesta muutoinkin kiinnostuneita ja tietämyksensä ansiosta toteuttavat ilmastotekoja arkielämässään jollain tasolla jo valmiiksi. Näin ollen heidän osallisuutensa ei ole yhtä kriittistä, kuin niiden, jotka eivät ilmastotoimien vaikutuspiirissä vielä ole. On kuitenkin tärkeää, että keskusteluun osallistuvat kaikki osapuolet, myös ilmastotyön osaajat, jolloin osapuolten keskinäinen ymmärrys toisistaan sekä ilmastoteemasta laajenee. Ilmastoasiantuntijoiden lisäksi tärkeää on muistaa, että jokainen kuntalainen on oman elämänsä kokemusasiantuntija. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntalaisten ilmastotoimien edistämisen kannalta kaikkein keskeisin tieto sijaitsee kuntalaisten keskuudessa. Juuri tästä syystä kaikkien kuntalaisten kuuleminen osana ilmastotyötä ja sen suunnittelua on hyvin keskeistä.

Poliittiset taustavaikuttajat ja lobbaajat eivät välttämättä ole erityisen näkyvä ryhmä julkisessa keskustelussa, vaan nimensä mukaisesti vaikuttavat eturintaman taustalla. Heidän toimintansa kuitenkin vaikuttaa keskusteluun ja osapuolten näkemyksiin. Poliittiset taustavaikuttajat ja lobbaajat tuovat osaltaan esiin ilmastoteeman poliittisuuden ja siihen liittyvien lukuisten eri intressien merkityksen.

”...tulee nää politiikan omat ulottuvuudet, jotka eivät välttämättä aukene kaikille, että mikä siellä on se taustaintressi, miksi tätä asiaa pidetään esillä näin vahvasti.” Haastattelu 8.

Vaikka tunne kuntaorganisaatioissa voikin paikoin olla se, että poliittiset vaikuttajat ja lobbaajat vain sekoittavat julkista ilmastopuhetta ja hämmentävät kansalaisia heidän vaikutuksestaan syntyneillä ulostuloilla ja jopa disinformaation jakamisella, ylläpitävät nämä toimijat muiden yhteiskunnallisten intressien ulottumista ilmastokeskusteluun. Ympäristötoimintaan liittyy niin biologisia, fyysisiä, poliittisia, taloudellisia kuin sosiaalisiakin näkökulmia (Daniels & Walker 1996), ja kaikkien niidenkin paikka on yhteisen pöydän ääressä. Se, miten nämä näkökulmat asemoituvat suhteessa ilmaston hätätilaan, selviää vain avoimen ja tasa-arvoisen julkisen keskustelun kautta.

Kuntien ilmastotekoihin kriittisesti suhtautuvat roolit voidaan jakaa aineiston perusteella kolmeen pääryhmään, äänekkäisiin kriittisiin, vakiokriittikoihin sekä denialisteihin. Kriittiset äänet voivat olla myös tiukempia ilmastotoimia vaativia, kuten ilmastoaktivistien äänet ovat, mutta tässä kritikoilla tarkoitetaan erityisesti ilmastotoimia vastustavia ääniä. Nämä ryhmät eivät välttämättä ole aina erityisen suuria, mutta toisinaan melko äänekkäitä. Erityisesti sosiaalisessa mediassa äänekkäät kriittiset tulevat selkeimmin esille, sillä siellä kannan ottaminen on verrattain matalan kynnyksen toimintaa.

Aineistosta välittyy kuva, jonka mukaan äänekkäät kriittiset pitävät kärkkäästi kiinni omista eduistaan ja pyrkivät mahdollisesti peittämään muut äänet omansa alle. Tämä tekee keskustelusta haasteellista, sillä tällöin keskustelu saattaa vääristyä näyttämään siltä, että vastustusta olisi todellisuutta enemmän. Lisäksi aikaa ja resursseja kuluu näiden ulostulojen selvittämiseen paljon. Osassa kunnista onkin tehty linjaus siitä, että esimerkiksi sosiaalisessa mediassa näihin ääniin ei tartuta, sillä ne veisivät liikaa resursseja, eivätkä silti välttämättä johtaisi mihinkään hedelmälliseen lopputulokseen.

Vakiokriitikot ovat muutoin melko samassa roolissa äänekkäiden kriittisten kanssa, mutta kritisoivat säännöllisesti kunnan toimintaa lähes aiheesta kuin aiheesta. Tällöin kyse ei välttämättä ole niinkään itse suunnittelun ja päätöksenteon kohteena olevasta toiminnasta, vaan periaatteesta kritisoida kunnan toimintaa.

”...ja sitte taas joku [ryhmä] oli semmonen, missä lähinnä oli vähän semmonen, että kaupunki tekee kaikki väärin.” Haastattelu 1

Kolmas kriitikoiden ryhmä on denialistit, jotka kieltävät ilmastonmuutoksesta ja sen vakavuudesta kertovien faktojen todenperäisyyden tai näkemyksen siitä, että ilmastonmuutos on ihmisten aikaansaama. Aineiston perusteella denialistit puhuvat hyvin erilaista kieltä ilmastotekoja edistävien ryhmien kanssa ja heidän toimintaansa leimaa jopa jonkinlainen pelko tai uhka ilmastoteoista.

”...se [keskustelu] on tässä koko aika vaan kärjistynyt ja kärjistynyt ja sen huomaa esimerkiksi tuolla meidän Facebookissa, että -- sinne tulee semmosta negatiivista kommentointia paljon. Et jopa haastetaan ilmastomuutoksen olemassaolo ja näin.” Haastattelu 1.

Vaikka kriitikoiden näkökulmat näyttäytyvät julkisessa keskustelussa usein melko kärkkäinä ja lisäksi toisinaan myös heikosti perusteltuina, on kuitenkin hyvä ja demokratian periaatteiden mukaista, että kaikkea julkisen vallan toimintaa tarkastellaan aina myös kriittisestä näkökulmasta. Tätä näkökulmaa kriitikot tuovat esiin ja ovat siksi olennainen osa julkista keskustelua. Toiminta kuntaorganisaatioissa, vaikka siinä yleistä hyvää etsitäänkin, harvoin on täydellistä ja kriittiset näkökulmat ovat tarpeellisia yhteisen hyvän löytämiseksi. Lisäksi ne viestivät olemassa olevien mielipiteiden ja näkemysten kirjosta, joka on ilmastoteeman sisällä laajaa ja osin myös jakautunutta. Kuilua ja käytetyn kielen erilaisuutta osapuolten välillä onkin tärkeää kaventaa yhteistyön, keskustelun ja vuorovaikutuksen, joissa vaikuttavat ymmärrys, empatia ja avoin keskustelu, kautta. Erityisesti keskustelun ääripäiden eli denialistien ja kärkkäiden kriitikoiden sekä toisaalta ilmastoaktivistien kanssa keskustelu on hyvin olennaista, jotta yhteiskunnalliseen ilmastokeskusteluun ei synny toisistaan eriytyneitä ja eristäytyneitä ryhmittymiä, jonka jälkeen yhteisten tavoitteiden asettaminen olisi todennäköisesti hyvin haastavaa ja konfliktien värittämää.

Ilmastotekoja puolustavien ja kritisoivien ryhmien lisäksi kansalaisyhteiskunnassa on yksi iso, mutta hiljainen ryhmä, näkymätön massa. Todennäköisesti siihen piiloutuvat kuntalaiset suhtautuvat ilmastotekoihin ja hiilineutraalisuustavoitteisiin neutraalisti ja positiivisesti, sillä heidän voitaisiin olettaa muussa tapauksessa ottavan kantaa tehtyihin tai suunniteltuihin päätöksiin. Varmuutta tästä ei kuitenkaan ole, sillä näkymätön massa ei juurikaan kuntaorganisaation toimintaan vaikuta eikä sinne näy. Nämä ihmiset eivät osallistu julkiseen keskusteluun tai kunnan suunnitteluun ja päätöksentekoon muutoin, kun mahdollisesti edustuksellisen demokratian sekä erilaisten selvitysten, joissa kerätään tietoa kuntalaisista, kautta. Näkymättömän massan olemassaolo ja melko suuri koko muistuttaa kunnan ja kuntalaisten vieraudesta toisilleen. Kaikkien kuntalaisten aktiivisuus ei ole tarkoituksenmukaista eikä käytännön syistä mahdollistakaan, mutta tällä hetkellä aktiivisten, varsinkin omaehtoisesti aktiivisten kuntalaisten määrä on suhteellisen vaatimaton. Näkymättömään massaan piiloutuva potentiaali tiedon ja osaamisen sekä arjen ilmastotekojen yleistymisen suhteen on merkittävä. Sen hyödyntämiseksi tarvitaan kuitenkin kuntaorganisaatioiden ja kuntien asukkaiden lähentymistä ja toisiinsa tutustumista ja sitä kautta yhteisten tavoitteiden asettamista ja konflikteista yhteistyön rakentamista. Tämä vaatii niin kuntaorganisaatioiden rakenteiden avaamista demokraattisemmiksi kuin kansalaisyhteiskunnan aktivoitumista sekä vahvempaa osallistumisen ja avoimuuden kulttuuria. Muutoksen tekeminen on hidasta ja vaatii pitkäjänteistä yhteiskunnallista kehitystyötä.

Julkisessa ilmastokeskustelussa esiintyvien roolien värikäs kirjo kertoo toimijakentän laajuudesta ja moninaisuudesta. Tämä tekee julkisen keskustelun käymisestä haastavaa. Sitä tulisi käydä eri taustoista tulevien ihmisten ajatusmaailmat ja arvot huomioiden, niitä kunnioittaen ja kaikille näkökulmille tilaa antaen. Käytännössä kuitenkin keskusteluista voi muodostua hallitsemattomia ja kärjistyneitä. Erilaiset keskustelun käymisen mallit ovat tästä syystä hyviä apuvälineitä julkisen keskustelun kehittämiseksi. Niiden kautta keskusteluun voidaan tuoda kaikki äänet niin, että kovimmat äänet hie- man vaimentuvat ja heikoimmat saavat voimaa taakseen ja siten keskustelun kovimmat kontrastit tasoittuvat. Näin olosuhteet hedelmällisen keskustelun käymiseksi, konfliktien ehkäisemiseksi, koko yhteiskunnan jakaman arvo- ja tietopohjan ja yhteisten tavoitteiden luomiselle sekä eri taustoista tulevien toimijoiden kohtaamisesta syntyville ajatuksille ja ideoille ovat otollisemmat.

5.5 Haasteena kuntalaisten alhainen aktiivisuus

Vaikka ilmastotietoisuus ja ilmastotoimien tekeminen on noussut yleiselle keskusteluagendalle ja sitä kautta hiljalleen myös teoiksi ihmisten arkeen, ei aktiivisuus samassa suhteessa näy osallistumisena julkiseen keskusteluun, suunnitteluun tai päätöksentekoon. Kuntalaisten vähäinen kiinnostus osallistumista kohtaan on iso haaste kunnille ja kansalaisosallistumisen kehittämiseksi. Tämän tutkimuksen aineistossa haastatellut asiantuntijat eivät pääosin työskentele aivan asukasrajapinnassa, mutta

kaikkien heidän työhönsä kuuluu vuorovaikutus kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tästä huolimatta kuntalaisilta tulevat yhteydenotot heille ovat harvinaisia eikä kuntalaisten oma aktiivisuus muutoinkaan juuri näy heidän työssään tai projekteissa, joita hiilineutraalisuustavoitteiden puitteissa kunnissa toteutetaan. Kansalaisyhteiskunnan aktiivisuutta kuitenkin on ja tällä hetkellä se näkyy kunnille osana niiden ilmastotyötä muun muassa seuraavilla tavoilla:

- kuntalaisten osallistuminen avoimiin tilaisuuksiin ja muihin osallistumisen malleihin
- aktiiviset kaupunginosayhdistykset
- erilaisten seurojen toiminta
- opiskelijajärjestöjen ja nuorisovaltuuston ajamat toimet
- muut vapaaehtoisesti organisoituneet kansalaisryhmät
- erilaiset kannanotot suoraan kuntaorganisaatiolle tai esimerkiksi median kautta
- mielenosoitukset.

Aineiston perusteella myös kuntaorganisaatioissa vallitsevat asenteet puoltavat niitä alan teoreettisia näkemyksiä, joiden mukaan kuntalaisilla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin (esim. Barber 1984). Hiilineutraalisuustavoitteiden osalta monessa kunnassa kuntalaiset eivät ole kuitenkaan juurikaan vaikuttaneet tavoitteisiin suoraan, tosin välillisesti paikoin kyllä. Yksittäisiä kokeiluja lukuun ottamatta kuntalaisosallistuminen on hiilineutraalisuustavoitteiden osalta rajoittunut pääasiassa kyselyiden tekemiseen, jolloin vuorovaikutus on yksipuolista. Kyselyillä on kuitenkin toki ollut oma vaikutuksensa toiminnan suunnitteluun. Lisäksi monessa kunnassa ollaan parhaillaan tai lähivuosina päivittämässä hiilineutraaliuden toimintaohjelmaa, jolloin suunnitelmissa on kuntalaisosallistumisen toteuttaminen uusien mallein.

Pyrkinessään aktivoimaan kuntalaisia kunnat käyttävät erilaisia motivaattoreita ja ohjauskeinoja. Nämä voidaan jakaa kahteen ryhmään sen mukaan, millaisia aktivoinnin tavoitteet ovat: aktivointi ilmastotoimiin ja aktivointi osallistumiseen. Jälleen nämä kaksi tavoitetta liittyvät toisiinsa läheisesti ja toteutuessaan vahvistavat toinen toistaan (ks. luku 2.2). Osallisuuteen ohjaavat motivaattorit ovat aineiston perusteella melko rajallisia. Yksi tärkeimmistä osallistumisen pariin ohjaavista tekijöistä ovat kuitenkin aikaisemmat hyvät kokemukset, joissa kansalainen on kokenut saaneensa hyötyä käyttämälleen ajalle.

”...jos ne asukkaat kokisivat et tulisivat kuulluksi ja nähyksi aidosti. Ja voisivat vaikuttaa asioihin nii mä luulen et se ois semmonen joka motivois osallistumaan enemmän.” Haastattelu 2.

Tämän vuoksi osallistumismallien kehittäminen kuntalaisten tarpeita ja demokraattista toimintaa palvelevaksi on tärkeää. Monen kohdalla aiempaa kokemusta ei kuitenkaan ole, joten ohjausta kohti osallisuutta tarvitaan. Iso haaste kuntien kuntalaisosallistumistoiminnan kasvattamisessa onkin

erilaisten ihmisten ja ihmisryhmien tavoittaminen ja löytäminen osallistumisen piiriin, jota kuvataan alan kirjallisuudessa demokratian kannalta hyvin keskeiseksi tavoitteeksi (Fung 2006, 70-74).

Iso haaste kunnille on osallistumisen ja osallistumistilaisuuksien esittäminen kiinnostusta herättävässä valossa, joka saisi kuntalaiset aidosti innostumaan osallistumisesta. Aihe herättääkin kunnissa paljon pohdintaa: mitkä ovat oikeita keinoja kannustaa ja aktivoida kuntalaisia osallistumiseen? Yksi keino kuntalaisten osallistumisaktiivisuuden kasvattamisessa on osallistumistilaisuuksien tai -tapojen mainostaminen esimerkiksi palkinnoilla tai muulla konkreettisella hyödyllä. Lisäksi tässä korostuu viestinnän merkitys, sillä sen avulla voidaan julkisen vallan viestiä tuoda lähelle kuntalaisia. Viestintää on tärkeää tehdä eri keinoin ja kohdentaa se selkeästi eri kohderyhmille näiden arvolähtökohtien mukaisesti. Viestinnän ohella keskeistä on yhteistyö eri kaupungin sisäisten ja ulkopuolisten toimijoiden kanssa, joiden kautta kuntalaisiin luonnollisesti syntyviä kontakteja ja siteitä kuntaan tulee hyödyntää. Esimerkiksi kaavaprosessien yhteydessä kuntalaiset ovat yhteydessä kuntaan, jolloin syntyy väistämättä vuorovaikutusta.

*”Jotenki jos sen [kuntalaisten tavoittamisen] sais soljahtamaan siihen kaavaprosessin yhteyteen, ku ne on semmosia asioita, et ne kiinnostaa just niitä sen alueen asukkaita nii siinä yhteydessä vois tätä meidänki sano-
maa sitte viedä eteenpäin, ku on näitä asukastilaisuuksia.”* Haastattelu 2.

Tätä vuorovaikutusta tulisi kyetä hyödyntämään niin, että kunnan ja kuntalaisten välinen vuorovaikutus syvenisi entisestään ja vahvistaisi näiden kahden välistä suhdetta. Kuntalaisten on tärkeää saada kunnasta kuva asukkaitaan varten olevana toimijana, jolle näiden mielipiteellä on merkitystä. Samoin esimerkiksi järjestöillä olevia kontakteja kansalaisyhteiskuntaan olisi hyvä pystyä hyödyntämään laajemmin.

Erilaiset motivaattorit ovat tärkeitä kannustimia silloin, kun kuntalaisilla ei ole sisäistä motivaatiota toimintaan. Kuitenkaan niiden vaikutus ei välttämättä ole pitkällä aikavälillä voimakas, vaan päättyy usein silloin, kun motivaattorin tarjoama hyöty loppuu. Näinpä kunnissa tavoite onkin saada kuntalaisten keskuudessa aikaan sisäistä motivaatiota tehdä ilmastotoimia ja toisaalta osallistua julkiseen keskusteluun ja mahdollisesti myös päätöksentekoon. Vaikka tämän luomisessa voivat ulkoiset motivaattorit ja kannustimet olla tärkeässä roolissa, keskeisintä yksittäisten konkreettisten toimien sijaan kuntalaisten yhteiskunnallisten vuorovaikutus- ja osallistumisaktiivisuuden kannalta on osallistumisen kulttuurin luominen kasvattamalla kansalaisia osallisuuteen (Pateman 1970, 42-43). Tämä tarkoittaa kuntalaisten demokratiataitojen lisäämistä, mutta myös osallistumisen mahdollisuuksien tuomista lähelle kuntalaisten elämää ja arkea niin, että kynnyks osallistumiselle on mahdollisimman matala. Mitä lähemmäs kuntalaisten elämää ja elinpiiriä yhteiskunnallinen vuorovaikutus ja toiminta

tulee, sitä todennäköisemmin heillä on rohkeutta ja tahtoa osallistua. Lisäksi kuntalaisten demokraatiataitojen vahvistaminen edistää kuntalaisten osallistumisen taitoja.

Osallistumisen kulttuuri ja kuntalaisten aktiivisuus kehittyvät siis osallistumisen kautta. Kehityksen synnyttäminen tarkoittaa jo olemassa olevan aktiivisuuden tukemista ja vahvistamista, kuntalaisten tekemiin aloitteisiin vastaamista parhaalla mahdollisella tavalla, osallistumisen mahdollisuuksien lisäämistä, niiden tuomista osaksi kuntalaisten elinpiiriä sekä osallistumisen kynnyksen madaltamista. Edellä mainittujen lisäksi julkisen vallan hallitsemia institutionaalisia rakenteita ja toimintamalleja tulee muokata avoimemmiksi ja demokraattisemmiksi, jolloin ne mahdollistavat kuntalaisten osallistumisen toteutumisen ja kehittymisen (Pateman 2012, 10). Tällä hetkellä kunnissa kuntalaisosallistumisen toteuttamisen mahdollisuudet riippuvat paljon toteutettavan hankkeen mahdollistamista puitteista osallistumiselle ja siinä vallitsevasta tahtotilasta osallistumisen toteuttamiselle. Toisaalta ajatus korostaa lasten ja nuorten osallistumistoiminnan ja yhteiskunnallisen aktiivisuuden tuomista osaksi koulujen ja oppilaitosten sekä nuorisopalveluiden toimintaa, jolloin tulevaisuuden kansalaisyhteiskunnan jäseniä kasvatetaan kohti yhteiskunnallista toimijuutta. Nuorten myös ajatellaan kunnissa olevan ilmastotyön keskeisiä sanansaattajia, sillä heidän kauttaan ilmastoviesti leviää herkästi laajemmallekin.

Osallistumisen taito ja tieto ovat tärkeitä julkista keskustelua ja osallistumista kehittäviä seikkoja. Aineistossa nousee esiin jonkin verran pohdintaa siitä, mikä on kansalaisyhteiskunnan vastuu kehittää itse omaa toimintaansa ja toimintatapaansa, ja missä määrin taas on julkisen vallan velvollisuus ottaa vastuuta kuntalaisten tiedon ja taitojen lisäämisestä. Ilmastoasiantuntijoilla ja kuntien työntekijöillä on toiveita siitä, että kansalaisyhteiskunnan ja julkisen vallan välinen suhde kehittyisi kohti tilannetta, jossa julkinen valta ei yksin ole kansalaisia organisoiva ja aktivoiva osapuoli, vaan syöte toimintaan syntyy kansalaisten keskuudessa.

”...miten saada ihmiset just vaikuttamaan sillei, just tekemään tota omaehtosta aktiivisuutta eli toimiin niin, ettei kaupungin tarvitse olla välttämättä mitenkään mukana, että asukkaat vaikka yritysten kanssa, tai aktivoitusivat yhdistyksissä tai muualla --”. Haastattelu 1.

Ajatus on toki kannatettava, mutta vaatii todennäköisesti aktiivisuutta myös kunnilta. Osallistuvan demokratian näkökulmasta niillä on tässä kehityksessä vastuunsa, sillä kuntalaisia varten luotuina instituutioina kuntien on rakennettava ja ylläpidettävä kuntalaisten demokratia- ja menettelytaitoja sekä oikeutta ja kykyä osallistumiseen (Pateman 1970; 10, 42-43).

Kuten tässä luvussa on käynyt ilmi, ajatellaan kunnissa kansalaisyhteiskunnan roolin olevan ideaalitalanteessa nykyistä vahvempi. Sen edellytys kuitenkin on, että vuorovaikutustyöhön löydetään

toimivat mallit ja riittävästi resursseja. Nykyisillä toimintamalleilla resurssit runsaamman vuorovaikutuksen kannalta olisivat vajaita, sillä aktiivisempi kansalaisyhteiskunta vaatii nykyistä enemmän resursseja viestintään ja vuorovaikutukseen sekä laajasti erilaisten osallistumisen mallien käyttöä.

”Et jos sitten laajalta joukolta halutaan vaikka näkemyksiä, sillain varsinkaan vuorovaikutuksessa saada -- jossain tilaisuuksissa, nii se vaatii tietenki hirveesti resursseja, ja sitte toki -- etukäteen pitäis olla suunnitelma, et miten niitä siinä tilaisuudessa tai tilaisuuksissa saatuja palautteita ja muita pystytään hyödyntämään.” Haastattelu 5.

Loppujen lopuksi resurssien turvaamisessa onkin kyse arvokysymyksestä ja siitä, onko kunnilla halua demokratisoida toimintaansa ja avata sitä kuntalaisille.

Vaikka aineisto tarjoaa joitakin edellä mainittuja keinoja kuntalaisten tavoittamiseksi, mitään yksinkertaisia ratkaisuja osallistumiseen ohjaamisen ja kansalaisyhteiskunnan aktivoimisen haasteisiin ei tutkimuksen aineistosta eikä teoreettisesta viitekehystä ole löydettävissä. Tämä kertoo siitä, miten haastava kysymys kansalaisosallistuminen on. Toisaalta se kertoo osin myös siitä, ettei kuntalaisosallistumisella ole vielä ilmastotoimien parissa erityisen vahvaa ja perinteikästä asemaa. Kuitenkin sen merkitys hiilineutraalisuustavoitteiden toteutumiselle ja toisaalta demokratian kehitykselle on tärkeää. Siksi tarvitaan lisää tietoa, osapuolten tuntemista ja aktiivista kokeilua. Paikoin tätä tarvetta on paikattu esimerkiksi kyselyin ja tällöin kuntalaisten tunteminen on kunnissa suhteellisen hyvällä tasolla. Kuitenkin aineiston perusteella monin paikoin kuntien käsityksessä kuntalaisista on aukkoja. Kuntalaisosallistumisen kehittämiseksi tarvitaan myös yhteistyötä eri sektoreiden toimijoiden välille, jotta tietämystä ja osaamista voidaan tuoda yhteen ja käyttää tehokkaasti hyödyksi kehityksen edistämiseksi. Tiedon avoin jakaminen on kaikkien etu julkisen vallan toimintaa kehitettäessä.

Kun kunnan toimintaan ja julkiseen keskusteluun osallistumisen sijaan tarkastellaan kuntalaisten osallistumista ilmastotoimien tekemiseen, ovat ohjaukset ja motivaattorit erilaisia ja hieman moninaisempia. Tässäkään kohtaa vastaukset osallistumisen kasvattamiseen eivät kuitenkaan ole yksinkertaisia eikä kuntalaisten arkipäivän valintoihin vaikuttaminen ole lainkaan helppo kysymys, vaan näyttäytyy kunnille yhdeksi isoimmista haasteista ilmastotyössä.

”Ehkä isoin haaste on se, et jos katsoo tutkimusta meidän suomalaisten kotitalouksien päästöistä, niin niitten pitäis vähentyä melkein 80%, jotta me päästäis tähän puolentoista asteen mukaiselle polulle. Ja se on tosi paljon. Ja sen päästövähennysten pitäis tapahtuu sillai asteittain et ei voi olettaa et yhdessä päivässä mä leikkaan niinku 80% mun hiilijalanjäljestä. -- Toi on se iso haaste. -- Se [kuntalaisten aktivoiminen ilmastotekoihin] on -- haasteellista ja -- hidasta.” Haastattelu 6.

Pohjan kuntalaisten arjen kestävyydelle luo ilmastotoimien matala kynnyks. Pienikin haaste ihmisten kiireisessä ja haasteellisessa arjessa voi muodostua esteeksi kestävien valintojen vakiintumiseksi

osaksi arkea. Kuntien on siis pyrittävä luomaan olosuhteet, jotka mahdollistavat ilmastotekojen tekemisen helposti ja toisaalta tarjoavat syötteitä myös uusien ilmastotoimien ottamiseksi osaksi ihmisten arkea. Nämä syötteet ovat tuuppauksen (Thaler & Sunstein 2008) kaltaisia toimia, kuten vihreiden valintojen asettaminen oletusasetukseksi tai kierrättämistä helpottavien toimien luominen. Kunnissa myös toteutetaan aktiivisesti kokeiluja ja kokeilevia hankkeita, joilla edistetään uudenlaisia keinoja vähentää päästöjä kuntalaisten keskuudessa. Näiden ohella kunnat tukevat kuntalaisten ilmastotoimien tekemistä ja ilmastotietoutta lukuisilla muilla toimilla, kuten esimerkiksi kiertotaloutta edistämällä sekä luontosuhdetta vahvistamalla erityisesti lasten ja nuorten osalta. Lisäksi haasteeseen on aineiston perusteella tartuttu jakamalla tietoa kuntalaisille sekä pienten tekojen ja valintojen merkitystä painottamalla.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi ilmastotoimien tekemisessä motivaattorit ovat olennaisia, sillä kuntalaisten oma motivaatio kestävien valintojen ottamiseksi osaksi arkea ei välttämättä yksin riitä. Tarvitaan eri ryhmien arvolähtökohtien huomioimista motivoinnissa; osa ihmisistä arvottaa ympäristön ja ilmaston hyvinvoinnin edelle esimerkiksi taloudellisuuden, terveyden tai arjen sujuvuuden. Tällöin näitä ryhmiä on hyvä motivoida painottamalla näitä hyötyjä. Esimerkiksi monet vähähiiliset liikkumistavat, kuten pyöräily ja kävely, ovat samaan aikaan myös tehokasta arkiliikuntaa, joka edistää terveyttä ja hyvinvointia ja tulee yksityisautoilua halvemmaksi.

”...näitä motivaatintekijöitä on niin monenlaisia, et – tuodaan [esiin] myös vaikka liikkumisesta sitä terveydellistä puolta, eli niitä motivaattoreita siihen omaan elämään myös. Että monet ilmastoteot ei pelkästään auta näissä hiilineutraalisuustavoitteissa, mutta myös parantaa omaa elämänlaatua. Tosi monet teot on sillain. Ja sit vaikka kasvisruoassa [tuodaan esiin] sitä terveydellistä, ja sitte käytetyn kuluttamisessa voi mennä vähemmän rahaa, ja muutenkin kuluttamisen vähentämisessä, et – tämmösiä niinku motivaattoreita myös.” Haastattelu 3.

”...pitää tavallaan löytää se, millä tavoin puhuttelee erilaisia ryhmiä, joilla on kenties niinku erilaisia arvostuksia. Että tavallaan -- erilaisista arvopohjistaikin voi niinkun ymmärtää ilmastomuutoksen vastaiset toimenpiteet tärkeiksi. Et -- pyrkis itekki muokkamaan sitä viestiä erilaisille ryhmille sopivaks.” Haastattelu 5.

Vahvimmat kannustimet liittyvät aineiston perusteella yleensä taloudelliseen hyötyyn. Yksi hyvä motivoinnin esimerkki löytyy Lahdesta, jossa kuntalaiset voivat CitiCAP-päästökaupan avulla kerätä hinta-alennusta kunnan palveluista liikkumalla vähähiilisesti tai vaihtoehtoisesti saada taloudellisia sanktioita ylittämällä oman henkilökohtaisen päästötasonsa (Lahden kaupunki). Motivaattoreiden ja ohjauskeinojen laadun parantaminen vaatii kuntalaisten arvojen ja intressien tuntemista sekä yhteistyötä ja vuorovaikutusta erilaisten osajien kanssa. Lahden päästökauppakokeilu on hyvä esimerkki

kunnan, alueen korkeakoulujen sekä yritysten välisestä hedelmällisestä yhteistyöstä. Korkeakoulut ja muut tutkimusyhteisöt tuovat kuntien ilmastotyöhön asiantuntemusta ja kykyä uuden kehittämiseen, yritykset taas osaamista sekä taloudellisia resursseja, joita kunnilla on rajallisesti.

Vaikka joka ikisen kunnan asukkaan ilmastomyönteisyys ei välttämättä ainakaan hiilineutraalisuustavoitteiden aikaikkunan puitteissa ole realismia, tarvitaan ilmastotekoja isolta osalta kuntalaisista, sillä ilmastotekojen tekeminen on tarpeeksi vaikuttavaa vain toteutuessaan tarpeeksi isossa mittakaavassa.

”Vaikka sata ihmistä tekee tosi isoja ilmastotekoja, et elää ihan zero waste elämää ja näin, kun taas sitte vaikka satatuhatta ihmistä tekis jonkun ihan pienen päivittäisen teon, nii kyllä sillä isommalla massalla on siinä sitten isompi se kokonais kuvan merkitys, että iso lauma tekis niitä pieniä tekoja.” Haastattelu 3.

Erilaiset motivaattorit auttavat kuntia ohjaamaan kuntalaisia kohti kestävää arkea, mutta ne eivät välttämättä riitä synnyttämään kuntalaisissa sisäistä motivaatiota ilmastotoimien tekemiseen. Pidemmällä tähtäimellä onkin löydettävä toisenlaisia keinoja muuttaa kansalaisyhteiskunnan toimintaa.

”...vois ajatella, et just tämmöset palkinnot ja kannustimet ja se gloria, maine siitä, et tekee hyviä tekoja, nii -- ne on ehkä siinä alkuvaiheessa tärkeitä, mutta sittehän tavallaan toivon mukaan ne pikku hiljaa niinku valtavirtaistuu nää kaikki toimintamallit.” Haastattelu 5.

Kuntien on pyrittävä edistämään sekä lyhyemmällä aikavälillä toimivien konkreettisten motivaattoreiden kehitystä että pidemmällä aikavälillä merkityksellistä yhteiskunnallista muutosta kohti kestävämpiä valintoja. Toiveena kunnissa onkin, että kestävien tekojen tekemisestä syntyisi sosiaalinen normi, jolloin niiden tekeminen yleistyisi ihmisten keskuudessa. Tämä viittaa erityisesti arvo-uskomus-normi -teoriassa painottuvien sosiaalisten tekijöiden merkitykseen (Stern 2000; Marquart-Pyatt 2014, 335).

Kansalaisyhteiskunta on kuitenkin laaja ja kirjava, joten työ asenteiden muuttamisen suhteen kunnissa on hyvin iso. Kaikkien mielipiteisiin ja toimintaan ei ole mahdollista vaikuttaa yksinomaan motivaattoreilla, viestinnällisin keinoin ja tietoa jakamalla. Kysymystä siitä, miten paljon kuntien tulee ja ne voivat pyrkiä vaikuttamaan kuntalaistensa valintoihin, pohditaankin kunnissa jonkin verran. Tässä kohtaa esiin nousevat osallistumisen keinot kuntalaisten ilmastotekojen edistäjinä, jotka myös Alabaster ja Hawthorne (1999, 40) nostavat ympäristökansalaisuuden tärkeimmäksi rakennusaineeksi. Koska jokaisen kuntalaisen osallistuminenkaan ei toki mahdollista ole, voidaan jossain määrin luottaa siihen, että tarpeeksi moni ilmastotekoihin osallistuva ihminen saa aikaan sosiaalista painetta, joka leviää ympäristöönsä. Kuten Fung (2009, 105–106) kansalaisosallistumista kuvailee, se

on toimintamekanismiltaan verkostoissa leviävää, ja vuorovaikutuksen kautta ajattelutavat laajenevat osallistujia laajemmalle.

”...monissa asioissahan se sosiaalinen paine on semmonen joka – riittää tietyssä pisteessä siihen, että muut alkaa tekee kestäviä valintoja, että ehkä seki on sitte yks tapa. Että täytyy toivoo, että kun jossain perheessä joku alkaa kestävää elämäntapaa elää, nii sitte se vaikutus siitä siirtyy lähipiiriin.” Haastattelu 1.

Tämä ei tarkoita, että muutos kestävään elämäntapaan ja yhteiskuntaan syntyisi itsestään, vaan vaatii kunnilta päämäärätietoista työtä. Fungin kuvaus kansalaisosallistumisen toiminnasta tarjoaa kuitenkin vastauksia siihen, millä keinoin tätä muutosta olisi hyvä luoda; yhteistyöllä kuntalaisten kanssa sekä näiden osallistuminen yhtenä vaikuttamisen keinona.

5.6 Kehityksen edellytyksiä ja toiminnan haasteista

Kuten tässä analyysiluvussa on monin paikoin käynyt ilmi, kuntalaisosallistuminen koetaan kunnissa haasteellisena, mutta tärkeänä työnä. Nykyinen suunta kohti tehokkaampaa, oikeudenmukaisempaa ja toimivampaa demokraattista toimintaa koetaan kunnissa oikeana. Kunnissa nähdään kuntalaisosallistumistyön merkitys ja sen kehittämisen tärkeys, mutta toisaalta ajatus kansalaisyhteiskunnan kasvavasta roolista herättää siellä erilaisia näkemyksiä ja asiaan liittyy paljon avoimia kysymyksiä. Lisäksi vallitsevan koronapandemiatilanteen vuoksi kuntalaisosallistuminen ja fyysisesti tapahtuva vuorovaikutus kansalaisten kanssa on juuri nyt hyvin vähäistä. Tilanne onkin vuorovaikutuksen luomiselle ja ylläpitämiselle hyvin haasteellinen, sillä se tekee sen perustoimintojen toteuttamisesta, kuten reaktioiden, mielipiteiden ja asenteiden lukemisesta haastavaa. Esimerkiksi yleensä vuorovaikutustilanteissa spontaanisti tapahtuva palautteenanto jää etäyhteyksien vuoksi nyt helposti tapahtumatta. Toisaalta tilanne pakottaa luomaan vaihtoehtoisia toimintatapoja, mikä voi aukaista uusia ovia entistä monipuolisempiin toimintamalleihin. Matalan kynnyksen osallistumisen mahdollistavat etäyhteydet tuovat osallistumisen piiriin mahdollisesti kuntalaisia, jotka muuten todennäköisesti jäisivät sen ulkopuolelle.

”Sit tietenki tää poikkeusaika on oma lukunsa vielä että... Et tota, mut se toisaalta sit myös mahdollistaa sitte ehkä sellasen osallistumisen, et -- jos sä et pysty lähtee jonnekki tiettyyn paikkaan tai sä et välttämättä koe sitä omaks jutuks, että sä oot jossain kasvotusten, missä on vaikka kaupungin suunnittelijoita, nii sit sä voit osallistua vähän niinku tavallaan passiivisemmin, mutta olla kuitenkin osallisena jossakin. Et kyllä siinä niinku hyviäki puolia on.” Haastattelu 7.

Kun kuntalaisosallistumisen haasteita tarkastellaan pidemmällä aikavälillä, liittyvät osallistumistyön haasteet ennen kaikkea resursseihin, mittaamisen puutteeseen, motivoinnin haasteisiin sekä

osallistumisen epätasa-arvoisuuteen. Yhdeksi isoimmaksi haasteeksi aineistosta nousee resurssien puute. Resurssikysymys on tärkeä kuntalaisosallistumisen kehittämisessä, sillä Renéen ja Stansburyn (2004, 61) mukaan resurssien riittävyys on yksi keskeisistä osallistumistyön onnistumisen edellytyksistä. Osallistumistyöhön ei monin paikoin ole ohjattu tarpeeksi aikaresursseja, ja monen työntekijän kohdalla sille on täytynyt etsiä aikaa muiden työtehtävien lomasta. Kuitenkin kuntalaisosallistumiseen tulisi kuulua kuntalaisten ja kunnan välistä suhdetta tukevia toimia, kuten vuorovaikutusta, luottamuksen luomista ja sitoutumisen vahvistamista, sillä osallistumisen kokemus ja osallisuus ovat asiantuntijoiden näkemyksen mukaan pohjimmiltaan tunnetta.

”...itse näen että osallisuus on myös viimekädessä tunnetta. Ei ole mitään toimintaa välttämättä, vaan se on sitä tunnetta ihmisen sisällä, että olenko minä osallinen tässä hankkeessa ja olenko minä niinku osa tätä kaupunkia.” Haastattelu 8.

Nämä toimet ja luottamuksen rakentaminen vaativat väistämättä aikaa, minkä vuoksi riittävien aikaresurssien varaaminen sille hankkeissa ja muussa työssä on sen kehityksen kannalta ensisijaisen tärkeää.

”Suurin kompastuskivi minun mielestä on se aika. Elikkä osallistuminen ja vuorovaikutus tarvitsee aina aikaa – se, että toisaalta monesti näille hankkeille, mitä kaupungissakin tapahtuu, nii on toiselta puolelta se paine sitte taas nopeasta etenemisestä ja niin edespäin, et siinä sitte tasapainoillaan sen kanssa, et miten näitä saadaan niinku yhteensovitettua.” Haastattelu 8.

”Ei varmaan [ole tarpeeksi resursseja], koska siis mä kyl nään, että se vie aika paljon aikaa. Ja tiedänkin että se vie aika paljon ja sit sitä niinku pitäis kaiken oman työn ohella tehdä, niin ei varmaan sillä tavalla kyl oo. Et meilläki on -- iso tiimi, -- mut ei meil oo ketään kuka tekis oikeestaan pelkästään sitä.” Haastattelu 9.

Ajan lisäksi tarvitaan syvempiä osallistumisen malleja, joiden kehittämiseen tarvitaan sekä ajan että osaamisen resursseja. Osaamisen resursseja, kuntalaisosallistumisen kehittämisen ja ennen kaikkea konfliktien käsittelyn osaamista sekä tukea vuorovaikutustilanteisiin kaivataan kunnissa myös jokapäiväisessä vuorovaikutus- ja kansalaisosallistumistyössä, jotta haasteet eivät muodostu liian suureksi taakaksi.

”Suurin osa [kunnan työntekijöistä] on sitä mieltä, että jotain tarvii tehdä, mutta sitten oikeesti ku tulee ne konkreettiset et mitä se oikeesti sitte tarkoittaa, nii se ei sitte ehkä ookkaa enää nii toivottavaa ja haluttavaa, että on se sellasta tasapainoilua ja niinku sen löytämistä, et miten se sitte niiku käytännössä toteutetaan niin, että jotenkin se arki pysyy siitä huolimatta sujuvana.” Haastattelu 9.

Resursseja tarvitaan lisäksi kuntalaisosallistumisen tasa-arvoisuuden lisäämiseen ja eri kansalaisryhmien tavoittamiseen, jotka ovat tällä hetkellä kunnissa paikoin puutteellisia. Smithin (2009, 18–19) mukaan resurssien riittävyys on kuitenkin haaste ennen kaikkea perinteisillä osallistumismalleilla, sillä ne käyttävät niitä tehottomasti. Demokratiainnovaatiot voivat siis mahdollisesti antaa osaltaan vastauksia resurssien riittävyyden haasteisiin. Resurssien ohella toinen kunnan toimintaan liittyvä haaste on mittareiden alkeellisuus tai puute. Toteutunutta osallistumista ei aineiston perusteella tällä hetkellä mitata ja analysoida paljonkaan, eikä sitä siksi voida käyttää täysin hyödyksi kuntalaisosallistumisen kehittämisessä. Osallistumista, osallisuutta ja viestintää on kuitenkin haasteellista mitata, ja siksi nämä luovat erityisiä vaatimuksia mittaamiselle.

”Se vaikuttamisen mittaaminen on myöskin haasteena. -- miten vaikka se kampanja on oikeesti vaikuttanu niinkun ihmisten siihen hiilijalanjälkeen. Onko mitenkään? Me ei saada irti sitä, että miten nämä meidän kampanjoihin osallistuneet henkilöt, kuinka paljon ne on vähentäny niinku hiilijalanjälkeensä.” Haastattelu 1.

Kuntaorganisaation aikaresurssien lisäksi ison haasteen kuntalaisosallistumiseen luo kilpailu kuntalaisten vapaa-ajasta ja ajankäytöstä. Osallistuminen tapahtuu vapaa-ajalla ja on luonnollisesti täysin vapaaehtoista toimintaa. Haastateltavien kokemuksen mukaan ihmiset ovat usein kiireisiä ja priorisoivat tarkkaan omaa vapaa-ajan käyttöönsä. Kuntaorganisaatiossa koetut haasteet liittyvätkin tässä kuntalaisten passiivisuuteen sekä ilmastoteoista kiinnostumattomien ryhmien jäämiseen osallistumisen ja osin myös viestinnän ulkopuolelle. Prosessien pitkä kesto ja monimutkaisuus haastavat osallistumisen hyötyjen ja osallistujien panoksen osoittamista kuntalaisille. Tämän vuoksi osallistumisen kynnyks tulisi olla mahdollisimman pieni ja toisaalta osallistumisen tulisi näyttäytyä tarpeellisena, kannattavana ja houkuttelevanakin. Osallistumisen mahdollisuus olisi tärkeää tuoda mahdollisimman lähelle kuntalaista ja osallistumisen kautta saatujen hyötyjen tulisi näyttäytyä kuntalaiselle konkreettisina ja omaan elämään vaikuttavina. Kuntalaisten motivaatiosta on tarkemmin aiemmassa luvussa 5.5.

Kuntalaisten aktivoimisen lisäksi kunnissa pohdintaa herättää jonkin verran toiminnan tasa-arvoisuus ja oikeudenmukaisuus. Toiminnan tulisi olla tasa-arvoista niin kunnan ja kuntalaisten välisen suhteen kuin kuntalaisten keskinäisen suhteen osalta sekä lisäksi toteutua sosiaalisesti oikeudenmukaisesti ja kestävästi. Kuntien keinot luoda toiminnasta tasa-arvoista ovat tällä hetkellä osin puutteellisia. Kunnan ja kuntalaisten välisen tasa-arvon luomista haastavat kuntien haluttomuus luovuttaa päätösvaltaa kuntalaisille, resurssien puutteesta johtuvat haasteet toteuttaa syvempää osallisuutta sekä vuorovai-
kutukseen liittyvät vaikeudet: konfliktien pelko sekä kunnan intressien kanssa vastakkaiset

kuntalaisten näkökulmat, joiden vuoksi näiden osallistumisen panosta ei voida tuoda näkyväksi päätöksenteossa, rajoittavat toiminnan tasa-arvoisuutta.

Onnistuminen kuntalaisosallistumisessa edellyttää näiden edellä mainittujen haasteiden kohtaamista. Erityisesti kuntalaisten aito kuuleminen, kohtaaminen ja vuoropuhelu sekä heille syntyvä tunne aidosta vaikuttamisesta korostuvat aineistossa onnistumisen edellytyksinä. Konflikteista tulisi pystyä muodostamaan haasteen ja osallistumisen esteenä olemisen sijasta syy osallistumisen toteuttamiselle ja syventämiselle (Beierlen 1999, 81). Tämän tutkimuksen puitteissa kerätyn aineiston perusteella osallistumistoiminnan onnistumisen voidaan nähdä syntyvän seuraavista elementeistä:

- organisatorinen toiminta: tiedon kerääminen ja jakaminen, suunnittelu ja yhteistyö sekä mittaaminen
- inhimilliset arvot: avoin vuorovaikutus, yhteinen arvo- ja tietopohja sekä luottamus
- matalan kynnyksen osallistuminen: helppous, kannattavuus ja saavutettavuus
- aito kuuleminen.

Tiedon kerääminen, suunnittelu, organisaation sisäinen ja sektoreiden välinen yhteistyö sekä mittaminen luovat pohjan kansalaisosallistumisen onnistumiselle. Tieto ja tuntemus kunnan asukkaista, heidän arjestaan ja kokemistaan haasteista ovat tärkeitä näiden toiveisiin ja tarpeisiin vastaamiseksi. Tämä tarkoittaa myös ihmisten arvojen ja intressien tuntemista. Tiedon kerääminen vastaa niihin puutteisiin, joiden osalta kunnissa tunnustetaan tarpeita tuntea vuorovaikutuksen toinen osapuoli paremmin. Mittaaminen on osallisuustoiminnassa haastavaa, mutta jonkin tasoinen analysointi tehdystä kuntalaisosallistumisesta on kuitenkin oleellista sen kehittämiseksi. Tiedon keräämisen vastapainona tietoa tulee jakaa organisaatiosta kuntalaisille, jotta näille rakentuu kuva yhteiskunnan toiminnasta ja sen tulevaisuudesta. Kuntalaisosallistumisen suunnittelu kuntaorganisaatioissa liittyy aidon kuulemisen mahdollistamiseen vaatien prosessien avautumista ja joustavuutta sekä poikkihallinnollista ja organisaatorajat ylittävää hallintaa. Eri yksiköiden ja organisaatioiden välinen yhteistyö ja asiantuntemuksen käyttö luo edellytyksiä toiminnan kehitykselle.

Avoin vuorovaikutus, osapuolten välinen luottamus sekä yhteinen arvo- ja tietopohja ovat abstrakteja ja monitulkintaisia käsitteitä, joiden toteutuminen voi näyttäytyä hyvinkin erilaiselta eri näkökulmista. Siksi niihin pureutuminen ja erityisesti niiden siirtäminen toiseen kontekstiin on haasteellista. Ne ovat kuitenkin hyvin tärkeitä toimia luoden edellytyksiä osallistumisen ja vuorovaikutuksen toimivuudelle sekä konfliktien ratkomiselle niin, että ne vahvistavat toimintaa ja kirkastavat yhteisiä tavoitteita, eivätkä riko toimijoiden yhteyttä ja luo kuilua näiden välille. Kansalaisosallistumista käsittelevässä kirjallisuudessa toiminnan ytimen perusteiksi nousevat kommunikaatio, vuoropuhelu ja luottamus. Erityisesti luottamus on Senecahin (2004, 18-21) mukaan merkityksellinen tekijä

prosessien toimivuuden ja tehokkuuden kannalta, ja muodostuu usein ratkaisevaksi kysymykseksi onnistumisen ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Avoimen vuorovaikutuksen kautta saavutetaan yhteinen arvo- ja tietopohja, jonka pohjalta on hyvä asettaa yhteisiä tavoitteita. Avoimuuden ja yhteisten päämäärien luomisen kautta taas luodaan luottamusta. Kunnissa osapuolten välistä luottamusta syö tällä hetkellä epätasa-arvoinen ja osin myös toisistaan vieraantunut asetelma kunnan ja kuntalaisten välillä. Tämän murtamiseksi voivat erilaiset vuorovaikutusmallit olla apuna. Näissä tasa-arvoisuutta voidaan korostaa ulkopuolisella ohjaajalla, vetäjällä tai fasilitaattorilla.

”...se ei olis niinkään silleen selkeesti kaupungin järjestämä vaan se ois kaupungin mahdollistama niin -- että jos siinä ei olis nii sitä asetelmaa, että kaupunki vastaan asukkaat. -- Mutta et se olis ihan ulkopuolinen henkilö, joka sitä koordinois sitä toimintaa.” Haastattelu 1.

Osallistumisen helppous, kannattavuus ja saavutettavuus edistävät ennen kaikkea kuntalaisten osallistumista ja aktiivisuutta. Osallistumisen mahdollisuuksien laaja kirjo, niiden tuleminen osaksi ihmisten arkea ja elämää, monipuoliset ja helposti saavutettavat vuorovaikutuskanavat sekä osallistuminen matalan kynnyksen toimintana ovat kaikki asioita, jotka edistävät osallistumista. Oma roolinsa on jossain tilanteissa myös motivaattoreilla, mutta ennen kaikkea tärkeää on, että osallistuminen syystä tai toisesta näyttäytyy kuntalaisille kannattavana heidän omien etujensa vuoksi. Tämä voi liittyä esimerkiksi omien etujen ajamiseen, osallistumisen kautta saavutettaviin etuiksiin taikka vastuuntuntoon luoda edellytyksiä paremmalle tulevaisuudelle. Osallistumisen saavutettavuus edistää osallistujien välistä tasa-arvoisuutta. Ennen kaikkea tässä tulee panostaa niihin kansalaisryhmiin, joille osallistuminen näyttäytyy tällä hetkellä haasteellisena ja kunnan toiminta kaukaisena. Kuntaorganisaation toimen ja toimijoiden laskeutuminen asukasrajapintaan ja ruohonjuuritasolle lähelle kuntalaista edesauttaa kontaktien luomisessa. Lisäksi olemassa olevien, esimerkiksi järjestöjen tai kunnan palveluiden kautta syntyvien kontaktien hyödyntäminen tuo erilaisissa elämäntilanteissa olevia kuntalaisia lähemmäs kuntaa. Saavutettavuus merkitsee kunnan toiminnan avoimuutta ja valmiutta vuorovaikutukseen. Tämän on tärkeää toteutua myös silloin, kun se haastaa kunnan toimintaa tai periaatteita. Liikkeelle on hyvä lähteä siitä, että kuntalaisille osoitetaan yhteyshenkilöitä, -ryhmä taikka muu toimija, joka toimii avoimena vuorovaikutuskanavana osapuolten välillä.

Aito kuuleminen tarkoittaa osallistumistoiminnan toteutumista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja siitä huolehtimista, ettei kuuleminen jää näennäiselle tasolle, vaan kansalaisten osallistumisella on aidosti merkitystä suunnittelussa ja päätöksenteossa vähintäänkin tietoa tuottavana. Näin ollen se vahvistaa ennen kaikkea toiminnan legitimiyyttä, mutta myös muita demokraattisia arvoja.

”Et aina sen pitää johtaa tavallaan niinkun, parhaassa tapauksessa tulokseen, tai ainakin semmonen mahdollisuus pitää olla, että se johtaa

*johonkin. Ettei vaan rupertella keskustelun ilosta. Muuten se [kuntalais-
ten] motivaatio aika nopeesti sitten karisee.”* Haastattelu 5.

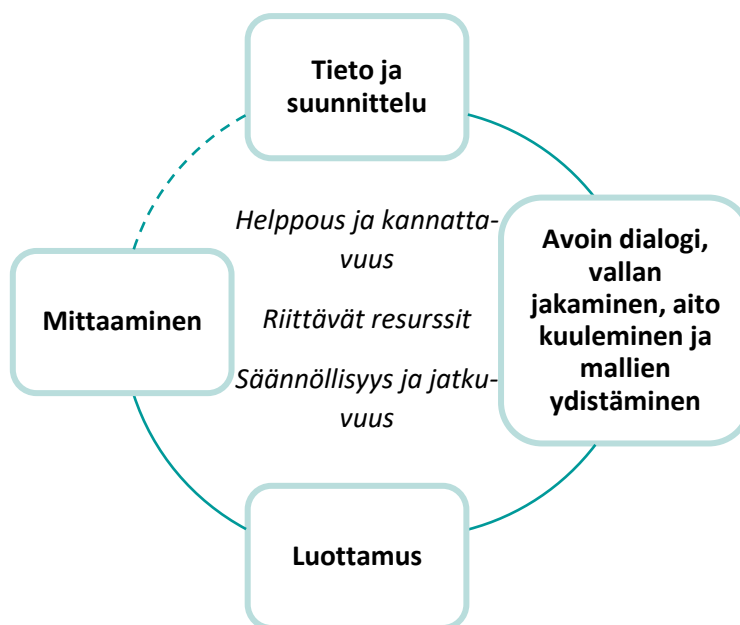
Aito kuuleminen edellyttää osallistumisen prosessien tarkkaa suunnittelua tiiviin yhteistyön avulla, sillä prosessin on oltava valmis vastaanottamaan kuntalaiset ja näiden näkemykset osaksi suunnitellua. Tässä onnistumisen perusedellytyksenä ovat riittävät resurssit. Myös viestintää ja tiedon jakamista tulee laajentaa entisestään niin, että kuntalaisten tietoisuus osallistumisensa vaikutuksista tukee heidän kokemustaan aidosta osallistumisesta. Kunnan sisällä tulisi olla yhteinen näkemys siitä, mitä kuntalaisosallistumisella tavoitellaan kyseisessä hankkeessa, yksikössä tai ohjelmassa. Aito kuuleminen rakentaa ennen kaikkea toiminnan legitimitettä, sillä epäaito kuuleminen rapauttaa kansalaisten luottamusta demokraattiseen toimintaan ja heikentää heidän aktiivisuuttaan osallisuuteen ja toisaalta lisää konfliktien syntymistä ja syvyyttä. Haasteellista aidon kuulemisen toteutumisesta ja arvioimisesta tekee se, että tämä rakentuu myös kansalaisten kuulluksi tulemisen ja osallisuuden tunteista, jotka ovat vaikeasti hallittavia ja monista eri tekijöistä syntyviä kokemuksia.

Tämän tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä nousevat osallistumista edistäviksi ja kehittäviksi toimiksi avoin dialogi ja siitä syntyvä luottamus, vallan jakaminen, fasilitointi, säännöllisyys, riittävät resurssit sekä toimintamallien yhdistäminen (ks. luku 3.5). Aineistosta nousevat vastaavat seikat ovat osin hyvin samansuuntaisia ja osin taas täydentävät alan kirjallisuuden näkemyksiä. Yhdessä nämä kehitystä tukevat toimet muodostavat osallistumista prosessin alusta loppuun saakka edistävän toimintamallin, jonka palaset on tiivistetty kuvioon [9].

Kuviossa ylhäällä ovat tieto ja suunnittelu, jotka viittaavat tiedon keräämiseen eli kuntalaisten tuntemiseen, sekä toisaalta tiedon jakamiseen kunnalta kuntalaisille. Suunnittelu viittaa kansalaisosallistumisen prosessien huolelliseen suunnitteluun yhteistyössä kaikkien siihen liittyvien asiantuntijatahojen kanssa. Seuraava kohta käsittää avoimen dialogin, vallan jakamisen, aidon kuulemisen sekä mallien yhdistämisen. Avoin dialogi viittaa myös sitä edistäviin toimintoihin kuten fasilitointiin ja erilaisten vuorovaikutusmallien, kuten demokratiainnovaatioiden, hyödyntämiseen. Vaikutusvallan jakaminen ja aito kuuleminen tarkoittavat kaikkia niitä asioita, joita tässä luvussa niiden osalta on avattu. Mallien yhdistäminen viittaa osallistumisen erityyppisten, ennen kaikkea määrällisiä ja laadullisia seikkoja palvelevien mallien yhdistämiseen toisiaan täydentäen. Nämä kehän toisessa laatikossa olevat tekijät ovat osaltaan rakentamassa kuvion seuraavaa tekijää, luottamusta, joka tässä viittaa yhteisen arvo- ja tietopohjan sekä yhdessä määritettyjen tavoitteiden kautta saavutettavaan luottamukseen osapuolten välillä. Kehän neljännessä laatikossa oleva mittaaminen tarkoittaa osallistumisen jonkintasoisen mittaamisen ja analysoinnin lisäksi tämän tiedon hyödyntämistä, joka liittyy taas kehän ensimmäiseen laatikkoon. Näin kehä sulkeutuu ja aikaisemmat eri osapuolten

osallistumistoiminnan kokemukset lisäävät siihen liittyvää osaamista organisaatioissa. Oppimista tapahtuu kokemuksen kautta myös kansalaisyhteiskunnassa, vaikka siellä se ei välttämättä toteudukaan järjestelmällisen mittaamisen ja arvioinnin kautta.

Kehän sisäpuolelle jää laatikoissa olevia toimintoja tukevia tekijöitä. Helppous viittaa osallistumisen matalaan kynnykseen ja saavutettavuuteen kansalaisen näkökulmasta, kannattavuus erilaisiin motiiveihin ja motivaattoreihin osallistumisen taustalla. Riittävät resurssit takaavat osallistumisen laadun toteutumisen kuntien puolelta. Säännöllisyys ja jatkuvuus tarkoittavat osallistumisen säännöllisyyden ja vuorovaikutuksen jatkuvuuden tärkeyttä. Vaikka siis kuviossa [8] osallistuminen on esitetty eräänlaisena alkavana ja päättyvänä prosessina ja käytännössä erilaiset osallistumishankkeet usein tämän suuntaisesti myös toteutuvat, on tärkeää, että kansalaisyhteiskunnalla on olemassa mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua julkisen vallan toimintaan jatkuvasti ja että osallistumisen käytännöistä tulee säännöllisiä. Tähän liittyy myös huomio siitä, että yhdessä yksittäisessä osallistumisen mallissa ei kaikkia mainittuja seikkoja ole tarpeen eikä tarkoituksenmukaista toteuttaa, vaan jokaisella mallilla on aina omat päämääränsä, joita kulloinkin tavoitellaan. Malli onkin enemmän tiivistys niistä päämääristä, joihin kunnissa tehtävässä kuntalaisosallistumisessa kokonaisuudessaan on hyvä pyrkiä.



KUVIO 8. Kansalaisosallistumisen prosessin vaikuttavuuteen ja onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä.

Aineistosta löydetty tulokset osoittavat, että kansalaisosallistumisen haasteet ja onnistumisen edellytykset liittyvät pitkälti julkishallinnon organisaatioissa tehtävään toimintaan. Sen keskiössä ovat ihmellinen toiminta ja ihmisten kohtaaminen, joille kuntaorganisaatioissa olisi tärkeää antaa tilaa ja aikaa. Ratkaistakseen ilmastonmuutoksen kaltaisia kompleksisia ongelmia julkisorganisaatioiden on

välttämätöntä huokoistua, avautua ja muovautua vastaanottavaisemmiksi. Ne tarvitsevat sidosryhmien tietotaitoa ja kokemusta, mutta myös niiden sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin, jonka edellytyksenä on vastuun ja päätöksentekovallan jakaminen näille toimijoille. Prosessien analysointi ja toiminnan mittaaminen taas ovat edellytys jatkuvalle oppimiselle ja hallinnon itsereflektiolle, jotka ovat kehityksen ja koko yhteiskunnallisen edistyksen perusta. Vastaavaan kehityskulkuun – konsensuseseen pyrkimiseen, asiantuntevien sidosryhmien vastuuttamiseen, palauteprosessien kehittämiseen sekä jatkuvaan oppimiseen – perustuvaa hallintoa ovat Annala ja muut (2020) kutsuneet nöyräksi ohjaukseksi, joka on tämän ajan kompleksisuuteen ja epävarmuuteen pitkällä aikavälillä vastaamaan pyrkivä hallinnan malli. Nöyrä ohjaus ja hallinta ovat hyviä lähtökohtia kehitykselle myös kansalaisosallistumisen toimintakentällä.

6. Kohti syvempää ja laadukkaampaa osallistumista

Tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksenä oli, millä tavalla kuntaorganisaatiot voivat kehittää niiden hiilineutraalisuustavoitteisiin liittyvää kuntalaisten osallistumista. Alakysymykset liittyivät osallistumisen kannustimiin sekä sen muovaamiseen helpommin lähestyttäväksi. Tutkimuksen aineisto antaa näihin joitakin vastauksia täydentäen alan kirjallisuutta, ja siten tutkimus tavoitteensa mukaisesti luo näköalaa tulevaisuuteen näiden haastavien kysymysten parissa. Tutkimuskysymysten lisäksi tutkimusaineisto antaa laajemminkin käsityksen kansalaisosallistumisen toteutumisesta ja tulevaisuuden näkymistä.

Haastatteluiden perusteella kuntien hiilineutraalisuustavoitteiden osalta tahtotila kuntalaisosallistumisen edistämiseen on kannustava ja positiivinen ja suunnitelmat suuntaavat kohti syvempää ja laadukkaampaa vuorovaikutusta. Kansalaisyhteiskunnan panoksen merkitys ilmastotyössä tunnustetaan ja kuntalaisten roolin nähdään kuuluvan osaksi laajempaa verkostomallista, sektorit ylittävää toimintaa: yhteiskunnan tulevaisuus ja mahdollisuudet haastavien yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseen luodaan yhdessä. Näkemykset kehityssuunnista ovat siis samansuuntaiset alan kirjallisuuden kanssa, mutta käytännön tasolla kuntalaisosallistumisen toteutuminen hiilineutraalisuushankkeissa on vaihtelevaa ja toimet kansalaisosallistumisen edistämiseksi muodostavat paljon avoimia kysymyksiä. Kunnissa eletään tietynlaista murroskautta, joka tarkoittaa osallistumistyön laajenemista perinteisistä osallistumismalleista uudempiin, innovatiivisempiin malleihin ja osallistumisen tuleamista nykyistä laajemmin ja syvemmin osaksi kaikkea kunnan toimintaa. Kansalaisosallistumisessa tarvitaan eri mallien yhdistämistä niin, että sekä määrällisen että laadullisen vuorovaikutuksen mahdollistavat mallit tukevat sen laadun kehittymistä. Nämä osallistumisen mallit palvelevat erilaisia

tarkoituksia, joten kokonaisvaltaisen ja demokraattisia hyötyjä aikaansaavan osallistumisen luomisessa tarvitaan molempien tyyppisiä malleja toisiaan täydentäen.

Murrosvaiheen muuttaminen läpimurroksi vaatii julkisen vallan instituutioiden demokratisoitumista ja avautumista. Vaikka kansalaisille ei luovutettaisikaan suoraa päätösvaltaa, tulee organisatoristen toimintatapojen ja rakenteiden pystyä mahdollistamaan kansalaisosallistumisen toteutuminen niin, että jäykän ja kasvottoman julkisen vallan koneiston sijaan kansalaisille välittyy kuva aidosti heistä kiinnostuneesta ja muuntautumiskykyisestä toimijasta, jonka toiminnassa on sijaa inhimillisyydelle ja aidolle kohtaamiselle. Koko osallistumistoiminnan ytimestä löytyy inhimillisiä arvoja: yhteistyön edellytyksenä on avoimen ja aidon osallistumisen ja yhdessä luodun tieto- ja arvopohjan kautta saavutettu luottamus. Muutos institutionaalisissa rakenteissa sekä organisaatiokulttuureissa ja -toimintatavoissa on kuitenkin suhteellisen hidasta ja vaatii työtä kehityksen eteen. Tulevaisuus näyttää löytyykö julkisen vallan toimijoilta tarpeeksi tahtotilaa demokratisoida toimiaan ja rakenteitaan, sillä kuten Pateman (2012, 14–15) huomauttaa, tahdosta kehityksessä lopulta on kyse.

Aineiston tarjoamat vastaukset kuntalaisten osallistumisen motivaattoreihin ja ohjauskeinoihin eivät ole erityisen moninaisia, mikä kertoo kuntien tarpeesta tuntea ja tietää kuntalaisten motiiveja nykyistä paremmin. Sen sijaan aineisto piirtää kuvaa laajemman yhteiskunnallisen muutoksen merkityksestä. Erilaiset motivaattorit ovat tärkeitä toiminnan alkuun saattajia, mutta pitkällä aikavälillä tarkasteltuna ne eivät yleensä ole tarpeeksi syviä motiiveja luovia, eivätkä välttämättä saa lainkaan aikaa sisäistä motivaatiota. Kestävämpää onkin toiminnan perustuminen sisäiseen motivaatioon, arvoihin ja yhteiskunnassa vallitseviin normeihin. Tiedon jakamisen lisäksi julkisten toimijoiden tehtävänä on toiminnan kynnyksen madaltaminen ja tuominen osaksi ihmisten elinpiiriä. Sosiaalisten normien luomisen tavoite koskee niin ympäristö- ja ilmastotoimenpiteitä kuin osallistumista julkiseen keskusteluun, suunnitteluun ja päätöksentekoon; ilmastotyön suhteen tarvitaan sosiaalisen paineen myötä tapahtuvaa muutosta kohti kestäväää elämäntapaa ja osallistumisen suhteen taas muutosta kohti yhteiskunnallista osallistumisen kulttuuria. Julkisella vallalla on vastuunsa kansalaisten demokratiataitojen opettamisessa ja osallistumisen kulttuurin edistämässä. Erityisen tärkeää on lasten ja nuorten, tulevaisuuden kuntalaisten, opettaminen osallistumisen ja vaikuttamisen kulttuuriin.

Ilmastokysymys on herkkä keskustelunaihe, minkä tämäkin tutkimuksen aineisto todistaa. Vaikka pääsääntöisesti yleinen ilmapiiri puoltaa ilmastotoimia, kohtaavat niitä edistävät toimijat säännöllisesti vastustusta ja kyseenalaistamista. Lisäksi ilmastotyöhön liittyy paljon teemoja, joissa keskustelu tulee lähelle monen arkipäiväistä elinpiiriä, ja jotka siten ovat runsasta keskustelua herättäviä. Muutoinkin kansalaisosallistuminen on toimintaa, jossa ristiriitojen ilmaantuminen on yleistä ja

paikoitellen väistämättä osa vuorovaikutusta. Niiden syntymistä ei ole tarpeen välttää, vaan tavoitteena on juuri ristiriitojen näkeminen ja kohtaaminen, näkökulmien jakaminen ja osapuolten välisen ymmärryksen luominen. Kuitenkin tällä hetkellä näkemuserot ja ristiriidat ovat muodostuneet jossain määrin uhaksi demokratialle: yksi syy laajemman julkisen keskustelun uupumiselle ja syvällisemmän kansalaisosallistumisen toteutumatta jäämiselle on konfliktien pelko. Konfliktit ovat siis esteenä osallistumisen toteutumiselle, vaikka niiden tulisi olla tämän syy. Tarvitaankin rohkeutta luottaa demokratiainnovaatioiden tarjoamiin keinoihin luoda konflikteista yhteistä arvo- ja tietopohjaa ja yhteisiä päämääriä. Erityisesti niiden kautta saavutettava vuorovaikutuksen laadun parantuminen on arvokas ominaisuus sensitiivisten haasteiden ratkaisemisessa.

Lopuksi on vielä hyvä kiinnittää huomiota syihin osallistumistoiminnan tekemisen taustalla. Kunnissa ja laajemminkin yhteiskunnassa on jonkin aikaa eletty, ja yhä eletään, muutosta, jossa toiminnasta muodostuu verkostomallista ja jossa organisatoriset rajat madaltuvat ja huokoistuvat. Kuten todettua, osana tätä kehitystä myös kansalaisosallistuminen on nousemassa vahvemmin osaksi julkisen vallan toimintaa, mikä näkyy myös kuntien hiilineutraalisuushankkeissa. Syyt kuntalaisosallistumisen kehittämiseksi löytyvät ennen kaikkea tarpeesta sitouttaa kuntalaiset yhteisten tavoitteiden taakse, mutta myös näiden demokraattiseen oikeuteen vaikuttaa itseään koskeviin toimintoihin. Tämän perusteella motiivit työlle ovat siis demokratiaa vahvistavia. On kuitenkin tärkeää tarkastella toiminnan taustalla vaikuttavia syitä kriittisesti myös jatkossa, jotta toiminnassa ei ajauduta tilanteeseen, jossa osallistumistyötä tehdään ainoastaan strategian, organisaatiossa vallitsevien normien tai legitimaation saavuttamisen vuoksi. Jotta kansalaisten osallistumisesta ei tule päälleliimattua, tulisi jokaisella asian kanssa tekemisessä olevalla olla selkeä käsitys siitä, miksi kuntalaisilla on oltava mahdollisuus vaikuttaa ja mitä kansalaisosallistumisella kulloinkin tavoitellaan. Kun tavoitteet osallistumistyön taustalla pysyvät demokratiaa palvelevina ja hallinto nöyrään ohjaukseen perustuvana, on julkisella vallalla kaikki mahdollisuudet luoda kansalaisosallistumisesta nykyistäkin vahvemmin niiden toimintaa tehostavaa, legitimoivaa, poliittista tasa-arvoa luovaa sekä kansalaisyhteiskunnan aktiivisuutta tukevaa toimintaa, jolla on olennainen rooli monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa sekä paremman ja kestävämmän huomisen luomisessa.

Tässä tutkimuksessa tutkimuskohdetta, kansalaisosallistumista osana kuntien hiilineutraalisuustavoitteita, tarkasteltiin ensisijaisesti kuntaorganisaatioiden toiminnan kautta. Vaikka kuntalaisten näkökulma tulee osin esiin kunnan työntekijöiden ja ilmastoasiantuntijoiden kautta, tulevaisuuden tutkimuksissa olisi kuntaorganisaatioiden ohella hyvä keskittyä erityisesti kansalaisyhteiskunnan tilanteeseen, näkemyksiin ja toiveisiin. Kaikkien toiminnan osapuolten tunteminen myös tieteellisessä kirjallisuudessa on tärkeää yhteisen tulevaisuuden rakentamiseksi.

Kansalaisosallistumisen lisäksi hiilineutraalisuustavoitteissa ja ilmastotyössä tärkeitä sidosryhmiä ovat yritykset, järjestöt ja tutkimusorganisaatiot. Näidenkin rooliin ilmastotyön edistämässä ja toteuttamisessa on tärkeää syventyä alan tutkimuskentällä. Mahdolliset kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuteen liittyvät jatkotutkimuskohteet taas liittyvät esimerkiksi eriarvoistumiskehityksen ennaltaehkäisyyn, kuntalaisia ohjaaviin arvoihin sekä kansalaisten omaehtoisen aktiivisuuden edistämiseen. Vaikka tämän tutkimuksen perusteella keskeistä on ennen kaikkea osallistumisen kulttuurin luominen, tarvitaan sen aikaansaamisessa ja alkuunpanemisessa konkreettisia motivaattoreita. Näiden motivaattoreiden sekä motiiveja luovien tekijöiden vaikuttavuuden ja tarjoamien mahdollisuuksien tutkiminen olisi kunnille ja muille julkissektorin toimijoille ensiarvoisen tärkeää.

7. Lähteet

- Adger, Neil W.; Arnell Nigel W. & Tompkins Emma L. (2005). Successful Adaptation to Climate Change Across Scales. *Global Environment Change*, 15 (7), 77-86. <https://doi-org.lib-proxy.tuni.fi/10.1016/j.gloenvcha.2004.12.005>
- Agger, Annika; Nyseth, Torill & Ringholm, Toril (2018). Innovative Forms of Citizen Participation at the Fringe of the Formal Planning System. *Urban Planning* (2019) 4(1), 7-18. <http://dx.doi.org/10.17645/up.v4i1.1680>
- Ajzen, Icek (1999). The Theory of Planned Behaviour. *Organizational behaviour and human decision processes*, 50 (2), 179-211. Massachusetts: Academic Press.
- Alabaster, Tony & Hawthorne, Maria (1999). Citizen 2000: development of a model of environmental citizenship. *Global Environmental Change* 9(1), 25–43. [https://doi.org/10.1016/S0959-3780\(98\)00022-3](https://doi.org/10.1016/S0959-3780(98)00022-3)
- Annala, Mikko; Seppänen, Juha; Mertsola, Silva & Sabel, Charles F. (2020). Humble Government: How to Realize Ambitious Reforms Prudently. *Government's Analysis, Assessment and Research Activities*. Haettu osoitteesta <https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2158283/Humble+Government.pdf/efbd7017-8546-7996-e249-c6f2008fe2d4/Humble+Government.pdf?t=1605254807206> 11.5.2021.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Barber, Benjamin R. (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. University of California Press, Berkeley.
- Bauer, Michael & Randolph, John (1999). Improving Environmental Decision-making Through Collaborative Methods. *The Review of policy research*, 16(3-4), 168-191. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1999.tb00882.x>
- Beierle, Thomas C. (1999). Using Social Goals to Evaluate Public Participation in Environmental Decisions. *Review of Policy Research*, 16 (3-4), 75-103. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1999.tb00879.x>
- Booher, David E. & Innes, Judith E. (2004). Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419-436. Haettu osoitteesta <https://doi.org/10.1080/146493504200029317> 8.1.2021.
- Burningham, Kate (2000). Using the Language of NIMBY: A Topic for Research, Not an Activity for Researchers. *Local Environment*, 5(1), 55-67. <https://doi.org/10.1080/13549830011326>
- Bäcklund, Pia & Mäntysalo, Raine (2010). Agonism and institutional ambiguity: ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice - the case of Finland. *Planning Theory*, 9(4), 333–350. <https://doi.org/10.1177/1473095210373684>

Cashmore, Matthew & Wejs, Anja (2014). Constructing legitimacy for climate change planning: A study of local government in Denmark. *Global Environment Change*, 24, 203–212.
<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.09.019>

Chambers, Simone (2001). *Constitutional Referendums and Democratic Deliberation*. Teoksessa Mendelsohn, Matthew & Parkin, Andrew (toim.) *Referendum Democracy* (s. 231-255). London: Palgrave Macmillan.

Christensen, Henrik Serup; Jäske, Maija; Laitinen, Elias & Setälä, Maija (2016). Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016. Haettu osoitteesta https://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/56_Demokraattiset+innovaatiot+Suo-messa_K%C3%A4ytt%C3%B6+ja+vaikutukset+paikallisella+ja+valtakunnallisella+tasolla/e8047013-9727-47d9-b2ef-3fd18603475d?version=1.0 13.11.2020

Cladwell, Lynton K. & Shrader-Frechette, Kristin (1993). *Policy for Land. Law and Ethics*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Cleaver, Frances (2001). *Institutions, Agency and the Limitations of Participatory Approaches to Development*. Teoksessa Cooke, Bill & Kothari, Uma (toim.) *Participation: The New Tyranny?* (s.36-55). London: Zed Books.

Cook, Fay Lomax; Delli Carpini, Michael X. & Jacobs, Lawrence R. (2004). Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*, 7(1), 315-344. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1146/annurev.polisci.7.121003.091630>

Daniels, Steven E. & Walker, Gregg B. (1996). Collaborative learning: Improving Public Deliberation in Ecosystem-based Management. *Environmental Impact Assessment Review*, 16 (2), 71-102.
[https://doi.org/10.1016/0195-9255\(96\)00003-0](https://doi.org/10.1016/0195-9255(96)00003-0)

Dear, Michael (1992). Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome. *American Planning Association*, 58(3), 288-300. <https://libproxy.tuni.fi/login?url=https://www-proquest-com.libproxy.tuni.fi/scholarly-journals/understanding-overcoming-nimby-syndrome/docview/229634514/se-2?accountid=14242>

Depoe, Stephen P; Delicath, John W. & Elsenbeer, Marie-France Aepli (2004). *Communication and Public Participation in Environmental Decision Making*. New York: State University of New York, Albany.

Dobson, Andrew (2010). Democracy and Nature: Speaking and Listening. *Political Studies* 58 (4), 752-768. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2010.00843.x>

Dryzek, John S. (1990). *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. New York: Cambridge University Press.

Dryzek, John S. (2010): *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Euroopan parlamentti (8.10.2019). Mitä hiilineutraalisuus tarkoittaa ja miten se saavutetaan 2050 mennessä? Haettu osoitteesta <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/society/20190926STO62270/mita-hiilineutraalius-tarkoittaa-ja-miten-se-saavutetaan-2050-menessa> 16.10.2020.
- Erätauko-säätiö. Erätauko. Jotta Suomesta tulisi maailman parhaiten keskusteleva kansa. Haettu osoitteesta <https://www.eratauko.fi/> 21.4.2021.
- Espoon kaupunki. Tavoitteena hiilineutraali Espoo 2030. Haettu osoitteesta https://www.espoo.fi/fi-FI/Asuminen_ja_ymparisto/Kestava_kehitys/Ilmastotavoitteet 9.11.2020.
- Faehnle, Maija; Mäenpää, Pasi & Schulman, Harry (2017). Kaupunkiaktivismi, jakamistalous ja neljäs sektori. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) Kansalaiset kaupunkia kehittämässä. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Fiorina, Morris P. (1999). Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement. Teoksessa Fiorina, Morris P. & Skocpol, Thelda (toim.) Civic Engagement in American Democracy. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Fiorino, Daniel J. (1990). Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms. *Science, Technology & Human Values*, 15(2), 226-243. <https://www.jstor.org/stable/689860>
- Fogelman, Martin (1994). Freedom and Censorship in the Emerging Electronic environment. *The Information Society* 10(4), 295-303. <https://doi.org/10.1080/01972243.1994.9960175>
- Fung, Archon (2003). Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. *Journal of Political Philosophy* 11(3), 338–367. <https://doi-org.lib-proxy.tuni.fi/10.1111/1467-9760.00181>
- Fung, Archon (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Washington: Public Administration review* 66, 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, Archon (2009). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Fraser, Nancy (2008). *Scales of Justice: reimagining political space in a globalizing world*. New York: Columbia University Press.
- Frewer, Lynn J. & Rowe, Gene (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology & Human Values* 25 (1), 3-29. <https://doi.org/10.1177%2F016224390002500101>
- Frewer, Lynn J. & Rowe, Gene (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology & Human Values* 30 (2), 251-290. <https://doi-org.lib-proxy.tuni.fi/10.1177/0162243904271724>
- Graham, Amanda C. (2004). *A Social Communication Perspective Toward Public Participation: The Case of the Cispus Adaptive Management Area*. Teoksessa Depoe, Stephen P; Delicath, John

W. & Elsenbeer, Marie-France Aepli (toim.) Communication and Public Participation in Environmental Decision Making New York: State University of New York, Albany.

Helsingin ilmastovahti (8.4.2021). 140 Stadiluosit. Haettu osoitteesta <https://ilmastovahti.hel.fi/actions/140> 29.4.2021.

Helsingin kaupunki (2020). Helsingin ilmastotavoitteet ja seuranta. Haettu osoitteesta <https://helsinginilmastoteot.fi/city-act/helsingin-ilmastotavoitteet-ja-seuranta/> 20.10.2020.

Helsingin kaupunki (2018). Hiilineutraali Helsinki 2035 -toimenpideohjelma. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2018:4. Haettu osoitteesta <https://www.hel.fi/static/liitteet/kaupunkiym-paristo/julkaisut/julkaisut/HNH-2035-toimenpideohjelma.pdf> 9.11.2020.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (1997). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Tampereen kaupunki (2020). Hiilineutraali Tampere 2030 -tiekartta. Tampereen kaupungin hallitus 31.8.2020. Haettu osoitteesta https://www.tampere.fi/tiedostot/h/k63zEwnY3/Hiilineutraali_Tampere_2030_tiekartta.pdf 9.11.2020.

Turun kaupunki (2018). Ilmastosuunnitelma 2029. Turun kaupungin kestävä ilmasto- ja energiatoimintasuunnitelma 2029. Turun kaupunginvaltuusto 11.6.2018. Haettu osoitteesta https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/ilmastosuunnitelma_2029.pdf 9.11.2020.

IPCC (2018). Global Warming of 1.5°C. Haettu osoitteesta <https://www.ipcc.ch/sr15/> 16.10.2020

Irvin A. Renée & Stansbury John (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? Public Administration Review, 64 (1), 55-65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>

Jackson, Tim (2005). Motivating Sustainable Consumption. Sustainable Development Research Network, 29 (1), 30-40. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.337.433&rep=rep1&type=pdf>

Juhola, Sirkku; Klein, Johannes & Mäntyselkä, Raine (2016). Legitimacy of Urban Climate Change Adaptation: a Case in Helsinki. Regional Environmental Change, 16 (3), 815–826. <https://doi.org/10.1007/s10113-015-0797-y>

Tampereen kaupunki (2018). Kestävä Tampere 2030 -ohjelmasuunnitelma. Kaupunginhallitus 26.11.2018. Haettu osoitteesta https://www.tampere.fi/tiedostot/k/5TKHioQeB/Kestava_Tampere_2030_ohjelmasuunnitelma.pdf Viitattu 9.11.2020.

Kakabadse; Andrew, Kakabadse; Nada K. & Kouzmin; Alexander (2003). Reinventing the Democratic Governance Project through Information technology? A Growing Agenda for Debate. Public Administration Review 63(1), 44-60. <http://dx.doi.org.libproxy.tuni.fi/10.1111/1540-6210.00263>

Koskiahho, Briitta (2002). Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus. (s. 36–57).

- Kuntalaki 2015 § 22. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Viitattu 23.4.2021. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D>
- Kuntaliitto (28.2.2017). Kunnalliset kansanäänestykset. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/demokratia-ja-osallisuus/kunnalliset-kansanaanestykset> 5.2.2021.
- Kuntaliitto (2020a). Opas kuntien ilmastotyön tueksi. Ilmastonmuutos ja kunnat. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2031-ilmastonmuutos-ja-kunnat> 23.4.2021.
- Kuntaliitto (26.6.2020b). Ekologinen kestävyys ja kaupungistuminen. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/kaupunkikehittaminen/kaupunkiin/ekologinen-kestavyys-ja-kaupungistuminen> 23.4.2021.
- Kuusikko-työryhmä (4.2.2021). Tervetuloa Kuusikko-työryhmän sivustolle! Haettu osoitteesta <https://www.kuusikkokunnat.fi/> 20.10.2020
- Lahden kaupunki (3.6.2019). Lahden kestävän energian ja ilmastonmuutoksen toimenpidesuunnitelma vuoteen 2030. Haettu osoitteesta <https://www.lahti.fi/tiedostot/lahden-kestavan-energian-ja-ilmastonmuutoksen-toimenpidesuunnitelma-2030-secap/> 31.12.2020.
- Lahden kaupunki. Usein kysyttyä CitiCAPistä. Haettu osoitteesta <https://www.lahti.fi/asuminen-ja-ymparisto/liikenne-ja-kadut/citicap/usein-kysyttya-citicapista/> 14.4.2021.
- Lapintie, Kimmo (2002). Tarinoita takapihalta: Asumkaan ja asiantuntijan kohtaamisesta. Teoksessa Pia Bäcklund, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) Osalliset ja osajat: Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus. (s. 158–179).
- Lash, Scott (1995). Refleksiivisyys ja sen vastinparit: rakenne, estetiikka, yhteisö. Teoksessa Beck, Ulrich; Giddens, Ulrich & Lash, Scott (toim.) Nykyajan jäljillä. Refleksiivinen modernisaatio. Suom. Lehto, Leevi. Tampere: Vastapaino. (Alkuteos Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order. Cambridge: Polity Press 1994.)
- Lehtonen, Tommi (Vaasan yliopiston InnoLab); Niemi, Mari K. (Vaasan yliopiston InnoLab); Perälä, Annu (Vaasan yliopiston InnoLab); Pitkänen, Ville (e2 Tutkimus) & Westinen, Jussi (e2 Tutkimus) (2020). Ilmassa ristivetoa. Löytyykö yhteinen ymmärrys? Tutkimus kansalaisten ja vaikuttajien ilmastonmuutosta koskevista käsityksistä. Korjattu versio 30.11.2020. Haettu osoitteesta https://www.univaasa.fi/sites/default/files/2020-11/Ilmassa_ristivetoa%20loppuraportti_30_11_2020.pdf 4.1.2020.
- Lijphart, Arend (1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma, American Political Science Review 91 (1), 1–14. <https://doi.org/10.2307/2952255>
- Lindblom Charles E. (1959). The science of 'muddling through'. Public Administration Review, 19, (2), 79-88. Wiley. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999 § 62-67. Kaavoitusmenettely ja vuorovaikutus. Viitattu 20.10.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132#L8>

- Magmill, Arthur W. (1991). Barriers to Effective Public Interaction. *Journal of Forestry*, 89, (10), 16-18. <https://doi.org/10.1093/jof/89.10.16>
- Marquart-Pyatt, Sandra T. (2014). Participation: public opinion and environmental action. Teoksessa Harris, Paul G. (toim.) *Routledge Handbook of Global Environmental Politics*. New York: Routledge. (s. 333-346.)
- Middendorf, Gerad & Busch Lawrance (1997). Inquiry for the Public Good: Democratic Participation in Agricultural Research. *Agriculture and Human Values* 14, 45-57. <https://doi-org.lib-proxy.tuni.fi/10.1023/A:1007398913221>
- Milka Valtanen (2019). Kaupungit asettavat kunnianhimoisia ilmastotavoitteita – mutta suurin ongelma ovat kaupunkilaiset. *Kuntalehti.fi*, 15.5.2019. Haettu osoitteesta <https://kuntalehti.fi/uutiset/paatoksenteko/kaupungit-asettavat-kunnianhimoisia-ilmastotavoitteita-mutta-suurin-ongelma-ovat-kaupunkilaiset/> 20.10.2020
- Mutz, Diana C. (2006). *Hearing the Other Side. Deliberative versus Participatory Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mäntysalo Raine & Saglie Inger-Lise (2010). Private influence preceding public involvement: strategies for legitimizing preliminary partnership arrangements in urban housing planning in Norway and Finland. *Planning Theory & Practice*, 11 (3), 317–338. <https://doi.org/10.1080/14649357.2010.500123>
- Newman, Janet; Barnes, Marian; Sullivan, Helen & Knops, Andrew (2004). Public Participation and Collaborative Governance. *Journal of Social Policy* 33 (2), 203–223. <https://doi.org/10.1017/S0047279403007499>
- Nielsen, Anne Sofie Elberg; Sand, Henrik; Sørensen, Pernille; Knutsson, Mikael; Martinsson, Peter; Persson, Emil & Wollbrant, Conny (2016). *Nudging and pro-environmental behaviour*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Offe, Claus & Preuss, Ulrich K. (1991). *Democratic Institutions and Moral Resources*, Teoksessa David Held (toim.) *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press, (s. 143–171).
- Ogden, Michael R. (1994). Politics in a Parallel Universe: Is There a Future for Cyberdemocracy? *The Journal of Policy, Planning and Future Studies* 26(7), 713-729. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(94\)90040-X](https://doi.org/10.1016/0016-3287(94)90040-X)
- Oulun kaupunki (3.6.2019). *Ympäristöohjelma 2026 - Kohti hiilineutraalia Oulua*. Haettu osoitteesta <https://www.ouka.fi/documents/64417/18686833/Ymp%C3%A4rist%C3%B6ohjelma2026-KH-12082019.pdf/33caeb8d-373c-4a7c-820d-22b135a77177> 10.11.2020.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10 (1), 7-19. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>

- Phillips, Anne (1995). *The Politics of Presence*. Oxford University Press.
- Rowe, Gene (1998). *The Use of Structured Groups to Improve Judgmental Forecasting*. Teoksessa Wreight, George & Goodwin, Paul (toim.) *Forecasting with Judgment*. New York: Wiley.
- Schlosberg, David; Shulman, Stuart W. & Zavestoski, Stephen (2006). *Virtual Environmental Citizenship: Web-Based Public Participation in Rulemaking in the United States*. Teoksessa Dobson, Andrew & Bell, Derek (edit.): *Environmental Citizenship* (s. 209–236). London: The MIT Press.
- Selin, Steven. & Chavez, Deborah (1995). Developing a collaborative model for environmental planning and management. *Environmental Management* 19, 189-195.
- Senecah, Susan L. (2004). *The Trinity of Voice: The Role of Practical Theory in Planning and Evaluating the Effectiveness of Environmental Participatory Processes*. Teoksessa Depoe, Stephen P.; Delicath, John W. & Elsenbeer, Marie-France Aepli (toim.) *Communication and Public Participation in Environmental Decision making*. (s. 13-33). New York: State University of New York Press, Albany.
- Setälä, Maija (2003). *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Setälä, Maija (2017). Connecting Deliberative Mini-publics to Representative Decision Making. *European Journal of Political Research* 56(4), 864-863. <https://doi-org.lib-proxy.tuni.fi/10.1111/1475-6765.12207>
- Simon, Herbert A. (1957). *Models of man; social and rational: Mathematical Essays on Rational Human Behaviour in a Social Setting*. New York: Wiley.
- Smith, Graham (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. New York: Cambridge University Press.
- Stern, Paul C. (2000). Toward a Coherent Theory of Environmentally Significant Behaviour. *Journal of Social Issues* 56 (3), 407-424. <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1111/0022-4537.00175>
- Stoker, Gerry (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17-28. <https://doi.org/10.1111/issj.12189>
- Sunstein, Cass & Thaler, Richard (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. New Heaven: Yale University Press.
- Syke (2.7.2019). Hiilineutraalisuuden pelisäännöt. Haettu osoitteesta [https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus_kehittaminen/Tutkimus_ja_kehittamishankkeet/Hankkeet/Hiilineutraalisuus/Hiilineutraalisuuden_pelisaannot\(33690\)](https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus_kehittaminen/Tutkimus_ja_kehittamishankkeet/Hankkeet/Hiilineutraalisuus/Hiilineutraalisuuden_pelisaannot(33690)) 23.4.2021.
- Tozer, Laura & Klenk Nicole (2018). Discourses of Carbon Neutrality and Imaginaries of Urban Futures. *Energy Research & Social Science* 35, 174-181. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.10.017>
- Uzzell, David (1994). *Children as Catalysts of Environmental Change*. University of Surrey, Surrey.

Vahti Jukka (2020). Tutkimus: Suomalaiset haluavat vaikuttaa arkeensa ja yhteiskuntaan – kunhan se käy vaivatta. Sitra. Haettu osoitteesta <https://www.sitra.fi/uutiset/tuore-kysely-suomalaiset-haluaivat-vaikuttaa-arkeensa-ja-yhteiskuntaan-kunhan-se-kay-vaivatta/> 2.2.2021.

Valtioneuvosto (2019). "Suomella on hyvät mahdollisuudet kestävän kehityksen mukaiseen ekologiseen jälleenrakentamiseen". 3.1 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi. Haettu osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/hiilineutraali-ja-luonnon-monimuotoisuuden-turvaava-suomi> 3.1.2021.

Van Der Schoor, Tineke & Scholtens, Bert (2015). Power to the People: Local Community Initiatives and the Transition to Sustainable Energy. Renewable and Sustainable Energy Reviews 43, 666-675. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2014.10.089>

Vantaan kaupunki (2019). Resurssiviisauden tiekartta, 2019:2. Vantaan kaupunki, maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimiala, ympäristökeskus. Haettu osoitteesta 23.4.2021 https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/140089_ResurssiviisaudenTiekartta-18.6.2018-final.pdf 9.11.2020.

Warren, Mark E. (1999). Democracy and Trust. Cambridge University Press.

Ympäristöministeriö (8.10.2020). Valtio sekä Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseudut solmivat MAL-sopimukset. Kohti hiilineutraaleja kaupunkeja. Haettu osoitteesta <https://ym.fi/-/kohti-hiilineutraaleja-kaupunkeja> 16.10.2020.

Kuvio

Kuvio 1. Suomen ympäristökeskus SYKE (2020). Kuntien yhteenlaskettujen päästöjen jakauma vuonna 2017. Haettu osoitteesta [https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Uusi_paastolaskentajarjestelma_kaikille_\(54833\)](https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Uusi_paastolaskentajarjestelma_kaikille_(54833)) 2.1.2021.

Haastattelut

- Haastattelu 1: Tampereen kaupungin edustajaa, 17.12.2020, kesto 1 h 4 min 15 s.
- Haastattelu 2: Vantaan kaupungin edustaja, 18.1.2021, kesto 28 min 24 s.
- Haastattelu 3: Tampereen kaupunkikonsernin edustaja, 21.1.2021, kesto 36 min 21 s.
- Haastattelu 4: Vantaan kaupungin edustaja, 22.1.2021, kesto 57 min 39 s.
- Haastattelu 5: kaksi Helsingin kaupungin edustajaa, 25.1.2021, kesto 1 h 0 min 54 s.
- Haastattelu 6: Turun kaupungin edustaja, 25.1.2021, kesto 52 min 32 s.
- Haastattelu 7: Vantaan kaupungin edustaja, 27.1.2021, kesto 49 min.
- Haastattelu 8: Oulun kaupungin edustaja, 28.1.2021, kesto 54 min.
- Haastattelu 9: Espoon kaupungin edustaja, 10.2.2021, kesto 38 min 10 s.

8. Liitteet

Teemahaastattelurunko

- 1) Millä tavalla hiilineutraalisuushankkeet koskevat kansalaisia omassa kaupungissasi?
- 2) Miten tavoitteita on esitelty kansalaisille? Minkälainen vastaanotto tavoitteilla on ollut kansalaisten keskuudessa?
- 3) Minkälaista kansalaisosallistumista kunnassanne on toteutettu osana hiilineutraalisuushanketta tai muita ympäristö- ja ilmastohankkeita? Minkälaisen vastaanoton ne ovat saaneet kuntaorganisaatiossa ja kuntalaisten keskuudessa?
- 4) Miten kansalaisten osallistuminen on toteutunut ja minkälainen kokemus yhteistyö kansalaisten kanssa on ollut?
- 5) Millaisia vaikutuksia sillä on ollut tai mahdollisesti tulee olemaan hiilineutraalisuushankkeissa?
- 6) Miten suurta valtaa kuntalaisille on annettu heidän osallistuessaan päätöksentekoon tai suunnitteluun?
- 7) Millä keinoilla kunta on pyrkinyt löytämään kuntalaisia mukaan päätöksentekoon?
- 8) Minkälaista yhteistyötä kunta tekee lasten ja nuorten kanssa ilmastotavoitteiden yhteydessä?
- 9) Minkälaisia haasteita osallistumiseen tällä hetkellä liittyy tai mitkä ovat sen suurimmat kompastuskivet? Minkälaisilla keinoilla näitä voitaisiin poistaa?
- 10) Onko kuntalaisten keskuudessa noussut omaehtoista aktiivisuutta ilmastotoimia koskien tai onko sitä pyritty löytämään? Onko kunta pystynyt vastaamaan siihen jollain tavalla?
- 11) Minkälaista osallistumista kansalaisilta toivotaan jatkossa osana hiilineutraalisuushanketta?
-
- 12) Onko omasta mielestäsi kuntalaisten osallistuminen tärkeää? Miksi?
- 13) Miten mielestäsi kuntaorganisaatiossa suhtaudutaan kuntalaisosallistumiseen?
- 14) Miten kuntalaiset suhtautuvat siihen?
- 15) Minkälaisia onnistuneita kokemuksia kuntaorganisaatiossa on kuntalaisten osallistumisesta? Minkä vuoksi ne ovat olleet onnistuneita?
-
- 16) Millaisena näet kansalaisosallistumisen roolin erityisesti hiilineutraalisuushankkeissa? Tulisiko sen roolin olla suurempi/pienempi?
- 17) Tuoko hiilineutraalisuus teemana jotain erityistä kansalaisyhteistyöhön? Onko se jollain tavalla muista aiheista poikkeava?

- 18) Miten tärkeäksi koet kansalaisten osallistumisen merkityksen osana hiilineutraalisuustavoitteita?
- 19) Koetko, että hiilidioksidipäästöjen vähennystavoitteet ovat herkkä aihe julkisessa keskustelussa?
-
- 20) Miten mielestäsi kunnan tulisi kehittää kuntalaisten osallistumista? Mitkä tekijät sitä voisivat edistää?
- 21) Millä tavalla yhteiskunnallisia rakenteita ja toimintamalleja voitaisiin kehittää niin, että ne tukisivat osallistumista paremmin?
- 22) Minkälaisilla kannustimilla kuntalaisten kiinnostusta osallistua voitaisiin edistää?
- 23) Millainen kansalaisen rooli osana yhteiskunnallista keskustelua ja päätöksentekoa tulisi mielestäsi olla tulevaisuudessa?
- 24) Mitä haasteita tähän kehitykseen mahdollisesti liittyy?