

Ympäristösertifikaatit toiminnan tukena

- **Ympäristöasioiden integrointi tilaaja-tuottajamalliin Tampereen peruskoulu- ja päiväkotisektorilla**

Jaana Rissanen

Pro gradu – tutkielma

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Ympäristöpolitiikka ja aluetiede

Syyskuu 2012

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

RISSANEN JAANA: Ympäristösertifikaatit toiminnan tukena: Ympäristöasioiden integrointi tilaaja-tuottajamalliin Tampereen peruskoulu- ja päiväkotisektorilla

Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen pro gradu-tutkielma, 70 sivua, 4 liitesivua
Syyskuu 2012

Tämä pro gradu- tutkielma käsittelee ympäristöpolitiikan integrointia Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallissa. Tutkimuksen tavoitteena on yrittää selvittää, millaisin keinoin ympäristöasiat voitaisiin integroida osaksi päiväkotij- ja peruskoulupalveluita jo palveluiden tilaamisessa kuin myös näiden tuottamisessa. Tarkastelun kohteena on lisäksi ohjauskeinojen käyttö integroinnin edistäjänä. Tutkimukseen haastatellut henkilöt työskentelevät Tampereen kaupungin hallinnossa tilaajina ja palveluiden tuottajina.

Tutkimuksen kannalta tärkeä käsite tilaaja-tuottajamalli on uudenlainen tapa tuottaa palvelut kunnissa. Tässä mallissa tilaaja ja tuottaja on erotettu toisistaan. Ympäristöpolitiikan integrointi on toinen keskeinen käsite, joka selventää sitä, kuinka ympäristöasiat olisi otettava huomioon myös sellaisilla hallinnon sektoreilla, joille nämä asiat eivät varsinaisesti kuulu. Ohjauskeinot antavat käytännön työkaluja integraation toteutumiselle.

Tutkimuksen mukaan ympäristöpolitiikan integrointi nähdään haasteellisena, sillä koulujen ja päiväkotien itsenäisyyttä ei haluta kaventaa. Taloudelliset ohjauskeinot nähtiin kuitenkin tärkeinä ohjaamaan toimintaa haluttuun suuntaan. Kouluissa ja päiväkodeissa käytössä olevien ympäristösertifikaattien käyttö nousi tärkeään rooliin integroinnin onnistumisessa.

Avainsanat: ympäristöpolitiikan integrointi, tilaaja-tuottajamalli, ohjauskeino, peruskoulu, päiväkotij

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO	1
2. KÄSITTEELLINEN TAUSTA	6
2.1. HALLINNOSTA HALLINTAAN	6
2.1.1. <i>Kunnat ja hallinnan verkostot</i>	8
2.2. PALVELUIDEN TUOTTAMINEN TILAAJA-TUOTTAJAMALLILLA	10
2.3. YMPÄRISTÖPOLITIIKAN INTEGROINTI OSAKSI JULKISTA HALLINTOA	13
2.3.1. <i>Horisontaalinen ja vertikaalinen integrointi</i>	16
2.3.2. <i>Integrointi käytännössä: Ruotsi</i>	18
2.4. OHJAUSKEINOT YMPÄRISTÖPOLITIIKAN INTEGRAATION MAHDOLLISTAJANA	19
2.5. VIHREÄ LIPPU JA KESTÄVÄN KEHITYKSEN SERTIFIKAATTI INTEGROINNIN TUKENA .	23
3. TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA AINEISTO	25
3.1. TAVOITTEET	25
3.2. ASiantuntijahaastatteluiden analyysi ja teemoittelu	27
4. YMPÄRISTÖPOLITIikka TAMPEREEN HALLINNON KEHITTÄMISESSÄ	29
4.1. KESTÄVÄ KEHITYS HALLINNAN TAVOITTEENA.....	29
4.2. HALLINTA TAMPEREELLA	30
4.3. KUNNAT JA KAUPUNGIT YMPÄRISTÖPOLITIIKAN EDISTÄJINÄ	32
5. AINEISTON ANALYYSI	35
5.1. KUINKA PERUSKOULUISSA JA PÄIVÄKODEISSA TÄLLÄ HETKELLÄ TOIMITAAN?.....	35
5.2. TILAAJA-TUOTTAJAMALLI.....	37
5.2.1. <i>Tilaaajan mahdollisuudet</i>	37
5.2.2. <i>Tuotanto- palveluiden järjestäjänä</i>	39
5.2.3. <i>Yhteistyötä yli rajojen</i>	43
5.3. YMPÄRISTÖPOLITIIKAN INTEGROINTI.....	45
5.3.1. <i>Ohjauskeinot - keppiä ja porkkanaa</i>	49
5.3.2. <i>Sertifikaatit osana ympäristöpolitiikan integraatiota</i>	54
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	57
6.1. KUINKA LAAJEMPI INTEGRAATIO VOIDAAN SAAVUTTA?	57
6.2. LOPUKSI	63
LÄHTEET	66
LIITTEET	71

1. Johdanto

Tämän tutkimuksen taustalla on Tampereen kaupungin tarve kehittää ympäristöhallintaansa. Tulevaisuuden tavoitteena kaupungilla on sertifioida ympäristöhallintajärjestelmä käyttöönsä koko kaupunkiorganisaatiossa. Pro gradu-työni on tilaustyö Tampereen kaupungin Kestävä yhdyskunta-yksikölle. Kestävä yhdyskunta-yksikön vastuulla on valmistella ja käynnistää ympäristöpolitiikan ja kestävän kehityksen hankkeita.

Tampereen ympäristöpolitiikassa on ollut monia eri vaiheita. Kaupunki suunnitteli jo 1990-luvun puolella välissä ympäristöjärjestelmän sertifioimista osaksi toimintaansa, mutta lopulta vain jotkut kaupungin liikelaitokset ja yhtiöt ottivat järjestelmän käyttöönsä. Vuonna 1995 kaupunki allekirjoitti Aalborgin julistuksen, jonka myötä laadittiin myös paikallinen toimintaohjelman, Agenda 21. (Anttonen, Hämäläinen, Laihosalo, Sucksdorff-Selkämaa & Willberg 2008; 20, 23.) Tämä asiakirja määritteli paikallishallinnon yhdeksi tärkeimmistä toimijoista kestävää kehitystä edistettäessä. (Häikiö 2004, 19.)

Kestävä ympäristö on yksi kaupungin tämän hetkisen strategian painopisteistä. Tampere on sitoutunut kansallisesti ja kansainvälisesti ympäristön tilan seurantaan, parantamiseen ja ympäristösuojelun edistämiseen. Nämä sopimukset edellyttävät hiilidioksidipäästöjen vähentämistä ja kestävän kehityksen edistämistä. Tavoitteena Tampereen kaupungilla onkin tarjota asukkailleen mahdollisuudet ympäristöä säästävään elämäntapaan. (Tampereen kaupunkistrategia 2020.)

Nykyään päättäjät ja virkamiehet puolustelevat usein politiikkaansa, projektejaan ja aloitteitaan panoksella, jonka nämä antavat kestävän kehityksen edistämiseksi (Lafferty 2000, 1). Siksi onkin tärkeää katsoa, onko muutosta oikeasti tapahtunut ja mitä organisaatioiden tulisi tehdä edistääkseen kestävää kehitystä. Julkiselle sektorille

kohdistuu edelläkävijän vaatimus, sillä sektorin esimerkki on tärkeä edellytys muiden tahojen ympäristötavoitevaatimuksille ja näiden edistämiseksi (Reinikainen 2010, 17).

Julkisen sektorilla tapahtuva ympäristöasioiden huomioimisessa ja kestävän kehityksen edistämässä ei ole ainoastaan kyse esimerkin asettamisesta vaan tästä on tullut kaupungeille ja kunnille myös imagoasia. Kaupungit haluavat profiloitua edelläkävijöiksi kestävästä kaupunkiympäristöstä kehitettäessä. Myös kansainväliset sopimukset kuten Tampereen kaupungin allekirjoittama Aalborgin sopimus edellyttää kaupungeilta kestävän kehityksen tavoitteiden edistämistä.

Tutkimuksessa käsitellen kestävän kehityksen käsitettä, mutta keskityn tässä tutkimuksessa erityisesti käsitteen ympäristönäkökohtaan. Kestävä kehitys on hyvin laaja-alainen käsite, joka tuli julkiseen keskusteluun Brundtlandin raportin, *Our common future*, myötä vuonna 1987. Raportti vaati pikaisia toimia kasvun uudelleen suuntaamiselle samalla luonnonvaroja säästämällä ja globaalia ympäristöä suojellen. Raportti vaatii uutta lähestymistapaa, jossa kaikki valtiot tavoittelevat sellaista kasvua, joka integroi tuotannon luonnonvarojen suojeluun ja turvaa jokaiselle riittävän elintason perustan ja yhtäläisen oikeuden resurssien käyttöön. Kestävän kehityksen tärkeänä osana on nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeiden tyydyttäminen ja huomioon on otettava niin ihminen, ympäristö kuin talouskin. (Lafferty 2000, 10–11.) Usein kestävästä kehityksestä puhuttaessa tarkoitetaan juuri ympäristöasioiden huomioon ottoa.

Teollisuusmaissa politiikan ja kestävän kehityksen haasteena on ollut tarve paremmalle tasapainolle ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisten aspektien välillä hyvinvointia tuottaessa (Lafferty 2002, 1). Yksi oleellinen osa kestävästä kehityksestä on integroida ympäristöasiat osaksi sellaisia politiikan sektoreita, joille ympäristöasiat eivät kuulu, sillä ympäristösektori ei voi yksinään hoitaa näitä asioita vaan tarvitaan jokaisen sektorin panostusta turvaamaan kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttaminen (Lafferty 2003, 1). Kestävän kehityksen yhdeksi tavoitteeksi on määritelty suurempi ympäristötehokkuus kustannustehokkaan politiikan integroinnin myötä. Tämä voidaan saavuttaa ottamalla käyttöön erilaisia yhdistelmiä muista politiikan elementeistä. Yhteiskunnassa on tarvetta

paremmalle, operationaalisemmalle ymmärrykselle siitä, kuinka politiikan integraatio voi auttaa liittämään yhteen hallinnon käytännöt kestäväan kehitykseen. (Lafferty 2002, 1-2.)

Tarkastellessa kestäväa kehitystä paikalliset toimijat ovat usein olleet huomattavasti aktiivisempia kansallisiin toimijoihin verrattuna. Kaupungit ja kunnat ovat tavallisesti olleet pääasiallinen moottori muutokselle sekä paikallisten toimijoiden ja resurssien liikkeelle saamiselle. Ilman paikallisen hallinnon tukea monet kestäväan kehityksen tavoitteesta jäisivät saavuttamatta, sillä usein aloite lähtee tästä suunnasta. (Evans, Joas, Sunback & Theobald 2008, 92–93.)

Koulut ja päiväkodit ovat yksi merkittävistä kaupungin tuottamista palveluista ja hyvin tärkeässä asemassa ympäristökasvatusta mietittäessä. Koulut ja kasvatustavoitteiden on oltava sopuissa ja näin ollen opetuksen ja koulun arkitoiminnan on tuettava näiden tavoitteiden saavuttamista (Lähdesmäki 1999, 8). Perusopetuksen opetussuunnitelman mukaan perusopetuksen arvopohjana ovat ihmisoikeudet, tasa-arvo, demokratia, luonnon monimuotoisuuden ja ympäristön elinkelpoisuuden säilyttäminen sekä monikulttuurisuuden hyväksyminen. Perusopetuksen tarkoituksena on edistää yhteisöllisyyttä, vastuullisuutta sekä yksilön oikeuksien ja vapauksien kunnioittamista. (Opetushallitus 2004, 14.) Tärkeää on ottaa huomioon niin ekologinen, sosiaalinen kuin taloudellinenkin kestävyys. Koulun asettamien kasvatustavoitteiden ja kestäväan kehityksen edistämisen tavoitteiden on oltava sopuissa ja näin ollen opetuksen ja koulun arkitoiminnan on tuettava näiden tavoitteiden saavuttamista (Lähdesmäki 1999, 9). Opetussuunnitelman perusteiden mukaan osallisuus ja kestävä kehitys ovat mukana aihekokonaisuuksina kullekin ikäryhmälle sopivalla tavalla ja tavoitteellisen kestäväan kehityksen- työn myötä koulut pystyvät täyttämään opetussuunnitelman perusteiden asettamat vaatimukset kestävälle kehitykselle ja oppilaiden osallistumiselle (Luomi, Paananen, Biberg & Virta 2010, 61).

Myös varhaiskasvatustavoitteiden puolella on otettu huomioon kestävä kehitys. Esimerkiksi esiopetuksen opetussuunnitelman perusteiden alussa jo todetaan, että ”esiopetus rakentuu yhteiskunnan perusarvojen pohjalle. Nämä ilmenevät kansallisesta lainsäädännöstä ja kansainvälisistä julistuksista, suosituksista ja sopimuksista, joilla ihmisoikeuksia ja

maapallon elinkelpoisuutta pyritään vaalimaan. Esiopetuksen tehtävänä on edistää lapsen kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen ohjaamalla häntä vastuulliseen toimintaan ja yhteisesti hyväksytyjen sääntöjen noudattamiseen sekä toisten ihmisten arvostamiseen.” (Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2000.)

Kestävän kehityksen tulisi näkyä koulujen ja päiväkotien toiminnassa niin opetussuunnitelmassa kuin arkipäivien toiminnassa. Yhteistyön merkitys on myös tärkeässä asemassa ja koulun perinteistä oppimisympäristöä voi laajentaa kunnan ulkopuolisella yhteistyöverkostolla (Kyllönen 1999, 21). Myös koulujen ja päiväkotien sisäinen vuorovaikutus on tärkeässä asemassa. Joissain kouluissa tärkeässä asemassa on tiimityö, jolloin tiimeihin kuuluvat niin oppilaat kuin henkilökunta, ja samalla johtajajännite on alennettu minimiin (Kyllönen 1999, 21).

Peruskoulut ja päiväkodit ovat saaneet hyvin itsenäisesti päättää opetussuunnitelman puitteissa toimintansa järjestämisestä. Tämä on ollut yksi tae suomalaisen koulutussektorin menestykseen. Tätä ei varmasti haluta nakertaa. Sen sijaan toimintaa halutaan ohjata sellaiseen suuntaan, joka takaa mahdollisimman kestävän toiminnan tällä sektorilla. Ympäristöpolitiikan integrointi ja ohjauskeinojen käyttö on tärkeässä asemassa ympäristövaikutusten minimoinnissa ja kestävästä kehitystä saavutettaessa. Taloudelliset, hallinnolliset ja informaatioon perustuvat ohjauskeinot ovat yleisesti ympäristöpolitiikassa käytettyjä. Näiden avulla toimintaa voidaan ohjata haluttuun suuntaan. Päiväkodinjohtajan, rehtorin tai opettajan oma innostus on tärkeässä asemassa ympäristöasioita mietittäessä. On tärkeää ohjata toimintaa siihen suuntaan, että koulun tai päiväkodin johdon mielenkiinnon puute, ei vaikuta yksikön ympäristötyöhön. Tutkimuksessani pohdin mahdollisuutta suurempaan ympäristösertifikaattien käyttöön koulu- ja päiväkotisektorilla. On mielenkiintoista pohtia sitä, voisivatko nämä sertifikaatit paremmin auttaa organisaatioita hallitsemaan ympäristövaikutuksiaan ja kuinka kaupungin hallinto pystyy edesauttamaan sertifikaattien käyttöönottoa.

Yksi ympäristökasvatuksen edistäjä Tampereella on ollut Luontokoulu Korento. Koulu tarjoaa maksuttomia luontokoulupäiviä, joiden tarkoituksena on tarjota elämyksellisiä

päiviä luonnossa ja luonnon tutkimisen parissa tamperelaisille lapsille ja nuorille. Korento haluaa edistää kestävästä kehitystä opettamalla lapsia ja nuoria huomaamaan oman toimintansa vaikutuksia ympäristössä. Ympäristömyönteisyyden edistäminen on yksi koulun päätavoitteista. Korento toimii Vihreä lippu-toiminnan edistäjänä Pirkanmaalla kertomalla toiminnasta ja avustamalla käytössä. (Luontokoulu Korento.) Tässä tutkimuksessa yksi näkökulma onkin luontokoulu Korenton merkitys integraation edistäjänä.

On tärkeää tarkastella sitä, kuinka kokonaisvaltaisesti ympäristön huomioimista voidaan edistää kaupungeissa. Tässä tutkimuksessa keskityn tarkastelemaan päiväkotij- ja peruskoulusektoria, mutta tutkimustuloksiani voidaan jossain määrin yleistää koskemaan myös muuta palvelukokonaisuutta. Tutkimani koulu- ja päiväkotisektori on suuri toimija kaupunkiympäristössä. Enää ei tilata vaan tuotteita vaan tilaaja-tuottajamallin myötä myös palvelut ovat tulleet tilaamisen piiriin. Näin ollen on tärkeää saada eri palvelukokonaisuuksien ympäristövaikutukset hallintaan ja tehdä ympäristötyöstä yhä tavoitteellisempaa.

Tässä tutkimuksessa paneudun siihen, kuinka tilaaja-tuottajamallissa pystytään kestävä kehitys ja ympäristöasiat ottamaan paremmin huomioon. Pyrin saamaan aikaan ratkaisuja, joiden avulla koulutussektorin ympäristövaikutukset saataisiin mahdollisimman hyvin hallintaan. Tutkimukseni avulla haluan selvittää kuinka ympäristöpolitiikka voidaan integroida osaksi tilaaja-tuottajamallia peruskoulu- ja päiväkotisektorissa Tampereen kaupungissa. Tutkimukseni tarkoituksena on auttaa kaupunkia rakentamaan ympäristöjärjestelmäänsä.

Tutkimukseni käsitteellistä taustaa selvitän kappaleessa 2. Aloitan esittelemällä kuntien johtamisessa tapahtunutta siirtymää hallinnosta hallintaan, johon tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen perustuu. Tämä jälkeen esittelen kyseisen mallin mekaniikkaa ja toimintatapaa. Jotta pystyn tarkemmin vastaamaan tutkimuskysymykseeni, täydentyy käsitteellinen aineistoni ympäristöpolitiikan integraation käsitteellä. Käsitettä kuvaavassa luvussa 2.2 esittelen ympäristöpolitiikan integrointi-käsitteen taustaa ja sen käyttöä

tutkimuksessani. Lähimmin käytäntöön viittaava teoria liittyy ohjauskeinoihin. Tällöin esittelen eri ohjauskeinoja, jotka voivat auttaa minua paremmin vastaamaan tutkimuskysymyksiini. Esittelen myös sertifikaatit, joiden avulla koulujen ja päiväkotien on mahdollista kehittää ja seurata ympäristötyötään.

Luvussa 3 käyn läpi tutkimuskysymykseni ja aineistoni. Tutkimuskysymykseni löytyvät teoriaosuuden jälkeen, jotta pystytte paremmin peilaamaan tutkimuskysymyksiäni tutkimukseni käsitteellistä taustaa vasten. Pohjustan aineistoanalyysiani esittelemällä luvussa 4 Tampereen hallinnossa tapahtuneista muutoksista kestävästä kehityksen edistämisen näkökulmasta. Tämän jälkeen on vuorossa aineistoni analysointi luvussa 5. Lopuksi luvusta 6 löytyvät tutkimukseni johtopäätökset ja tämän luvun lopussa pohdin tutkimukseni merkitystä laajempaa taustaa vasten.

2. Käsitteellinen tausta

2.1. Hallinnosta hallintaan

Tässä luvussa tarkastelen tutkimukseni käsitteellistä taustaa. Ensin esittelen kuntien toimintaympäristössä tapahtunutta muutosta. Tämän jälkeen selvennän tilaaja-tuottajamallin toimintaa, jonka jälkeen pohdin ympäristöpolitiikan integroinnin mahdollisuuksia. Lopuksi esittelen ohjauskeinoja integraation mahdollistajana.

Hallinta (eng. governance) on tärkeä termi tutkimuksessani. Termin yleispätevä määrittely on haastavaa, mutta yleisesti sillä tarkoitetaan pyrkimystä ymmärtää yhteiskuntien toimintaa ympäristössä, joka on entistä kansainvälisempi ja verkostoituneempi (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 240). Julkisessa toiminnassa tehtävät ovat yhä eriytyneempiä ja vaativat monialaista asiantuntemusta. Jotta näihin uusiin haasteisiin pystytään vastaamaan, tarvitaan uusia menettelytapojen kokonaisuuksia eli tarvitaan hallintaa. Uusi hallintatapa pyrkii ymmärtämään

yhteiskuntien toimintaa ympäristössä, jossa ollaan entistä riippuvaisempia useammista eri toimijoista, jolloin ratkaisu ei voi olla vain yhden toimijan toiminnan tulosta. (Karppi & Sinervo 2009, 7-8; Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryynänen & Siitonen 2007, 166.) On hyvä huomata, että hallinta on jotain mitä hallinto on aina tehnyt. Perinteisesti tämä on perustunut sääntelyyn ja sanktioihin, mutta uudenlainen hallinta eroaa tästä juuri siinä, että silloin katsotaan uusia vuorovaikutuksen tapoja hallinnon, talouden ja yhteisön välillä. (Baker & Eckerberg 2008, 14.)

Hallinnalla tarkoitetaan yksinkertaisimmillaan hallintoa ja tapaa hallita, olipa kyseessä valtio, kunta tai muu organisaatio. Modernissa yhteiskunnassa hallintaa voidaan luonnehtia yhä kasvavalla verkostojen tärkeydellä, kun julkista politiikkaa muotoillaan ja tuotetaan. Verkostot edustavat muutosta perinteisestä hierarkkisesta hallinnasta neo-liberaaliin markkinoita painottavaan hallintaan, joka on itseään säätelevää hallintaa. Hallinta tarkoittaa muutosta hallinnon merkityksessä ja viittaa uusiin prosesseihin hallinnossa. (Newman 2001, 4, 11.) Ympäristöhallinnassa perinteinen hallinto perustuu politiikkaan, jonka tarkoituksena on ehkäistä toimia, jotka ovat ympäristölle vaarallisia. Modernissa ympäristöhallinnassa politiikka on ennakoivaa ja tarkoituksena on edistää toimia, jotka ovat hyödyllisiä ympäristön tilalle. Ympäristöhallinnan määrittely on kuitenkin hyvin laajaa, sillä hallintana voidaan nähdä kaikki toimet, joilla on ympäristövaikutus. (Joas 2003; 46, 49.) Lemos ja Agrawal (2006, 298) määrittelevät ympäristöhallinnan olevan joukko sääntelyprosesseja, mekanismeja ja organisaatioita, joiden kautta poliittiset toimijat vaikuttavat ympäristötoimiin ja lopputuloksiin.

Vaikka jossain yhteyksissä hallintoa ja hallintaa on käytetty synonyymeina, näiden välillä on tärkeä ero. Hallinto viittaa julkisyhteisön muodostamaan institutionaalisesti järjestettyyn kokonaisuuteen ja hallinnon tehtävien muodostamaan kokonaisuuteen. Hallinta puolestaan viittaa monitoimijakentän suhteiden hoitamiseen ja näin ollen toimintoon ja prosesseihin. Hallinnassa painotus on siirtynyt viranomaistehtävistä kehittämistehtäviin ja toteuttajasta koordinoijaksi. Kansalaisia ei enää nähdä alamaisina vaan aktiivisina toimijoina ja suhde yrityselämään on muuttunut sääntelystä kumppanuudeksi. (Anttiroiko et al 2007, 168.)

2.1.1. Kunnat ja hallinnan verkostot

Kuntien rooli uudessa hallintatavassa on yhä tärkeämpi ja ne ovat alueyhteisönsä puolestapuhujia. Kuntien on toimittava yhdessä yritysten, järjestöjen, kansalaisryhmien, yhteisöjen ja muiden julkisyhteisöjen kanssa erilaisissa päätöksenteko-, palvelu- ja kehittämisprosesseissa. Kuntien organisointi- ja koordinoitavuudelle sekä hallintasuhteiden johtamiselle tulee yhä enemmän tämän myötä haasteita. (Anttiroiko et al 2007, 168.)

Uudessa hallintatavassa kunnat toimijat laajalla toimintakentällä, jolloin ne joutuvat suhteuttamaan toimintansa koko julkisen ja yksityisen sektorin toimintakenttään. Institutionaalisilla tasoilla tapahtuva yhteistyö ja kumppanuus eli monitasoisuus on myös tärkeässä asemassa kuten myös monitoimialaisuus eli hallinnon eri sektorit ja hallinnonalat tekevät yhteistyötä yhä enenemässä määrin. Monitoimialaisuus edellyttää poikkihallinnollista koordinoitua ja kytkeytyä konsernijohtamisen ideaan. Verkostomaisuus eli vapaaehtoisesti rakentuva yhteistyö on yksi hallinnan piirteistä kuten myös katalyyttisyys. Katalyyttisyydellä tarkoitetaan sitä, että tavoitteiden saavuttamiseksi tukeudutaan yhä enemmän ylipaikkallisiin liittoumiin sekä verkostoihin ja toimintakentän laajentamiseen yli oman paikkakunnan rajojen. (Anttiroiko et al 2007, 176.) Yhdestä keskeisestä käsitteestä, verkostosta, on tullut yhteinen intressi toimijoille. Verkostosuhde perustuu vapaaehtoisuuteen, toimijoiden väliseen riippuvuuteen, hyödyn tuottamiseen kaikille verkostoon osallistuville sekä lojaliteettiin ja solidaarisuuteen. Verkostoissa ohjaus perustuu luottamukseen. (Möttönen & Niemelä 2005, 86–87.)

Verkostoja on kritisoitu siitä, että ne ovat tehottomia. Tehokkuus on kuitenkin ollut keskeisenä tavoitteena siirryttäessä pois byrokraattisesta järjestelmästä. Möttösen ja Niemelän (2005) mukaan todellisia tuloksia verkostoissa ei ole helppo saada aikaan, vaan aikaa ja energiaa kuluu verkoston ylläpitämiseen, kokouksiin ja keskusteluihin. Verkostoja saatetaan itsessään pitää lopputuloksina, jolloin ei saavuteta konkreettisia hyötyjä. Toimintaa olisikin arvioitava verkostojen tuottamien tulosten perusteella. Ongelmaksi saattaa muodostua myös se, että verkostot ja uusi hallintatapa ei korvaa

olemassa olevia rakenteita vaan tulevat entisen toiminnan päälle. Tällöin vaarana on vain toiminnan sekavuus. (Möttönen & Niemelä 2005, 92.) Hallinnan verkostojen toiminnassa toimijat eivät ole välttämättä samanarvoisia. Häikiön (2004) mukaan avaintoimijoita ovat ne, jotka ovat laajan päätöksentekoverkoston solmukohdassa. He pystyvät arvioimaan tarvittavia yhteyksiä ja päättämään, mitä kellekin kerrotaan, ja näin ollen heillä on enemmän valtaa verkostojen muodostamisessa ja resurssien hallitsemisessa. (Häikiö 2004, 18.)

Kunnallisella tasolla hallinnosta hallintaan siirtyminen on tarkoittanut muutosta byrokraattisesta hallintojärjestelmästä kohti itseohjautuvien toimintayksiköiden ja yhteistyötä yli rajojensa tekevien kuntien suuntaan (Anttiroiko et al 2007, 164). Byrokraattisessa mallissa tärkeinä asioina olivat ennustettavuus, kontrolli ja vastuullisuus, jolloin muutokset olivat hitaita ja järjestelmä kokonaisuudessa hyvin joustamaton. Uusi malli sen sijaan korostaa tehokkuutta, taloudellista rationaalisuutta ja johtajuutta. (Newman 2001; 33, 35.) Ympäristöasioissa valtion kontrollin vähenemisen myötä on siirrytty hierarkkisesti organisoiduista, sääntelykontrollin alaisina olevista rakenteista markkinoihin ja vapaaehtoisuuteen perustuviin mekanismeihin kuten vapaaehtoisiin sopimuksiin ja ekomerkkeihin. (Lemos & Agrawal 2006, 305).

Uudessa hallintotavassa ratkaisevaa on se, että hallintoviranomaisten on tehtävä yhteistyötä ulkoisten partnereiden kanssa. Asioiden valmistelu ja täytäntöönpano eivät tapahdu vaan kansalaisia varten vaan myös yhteistyössä heidän kanssaan. Uuden hallintatavan yhtenä tavoitteena onkin ”kumppanuusperusteisen yhteistoiminnan vahvistaminen julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken yhteiskunnallisten ratkaisujen tekemisessä”. (Ryynänen & Uoti 2009, 223–224.) Ympäristöasioissa tämä korostuu erityisesti, sillä näiden kompleksisten ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan monien eri tahojen yhteistyötä.

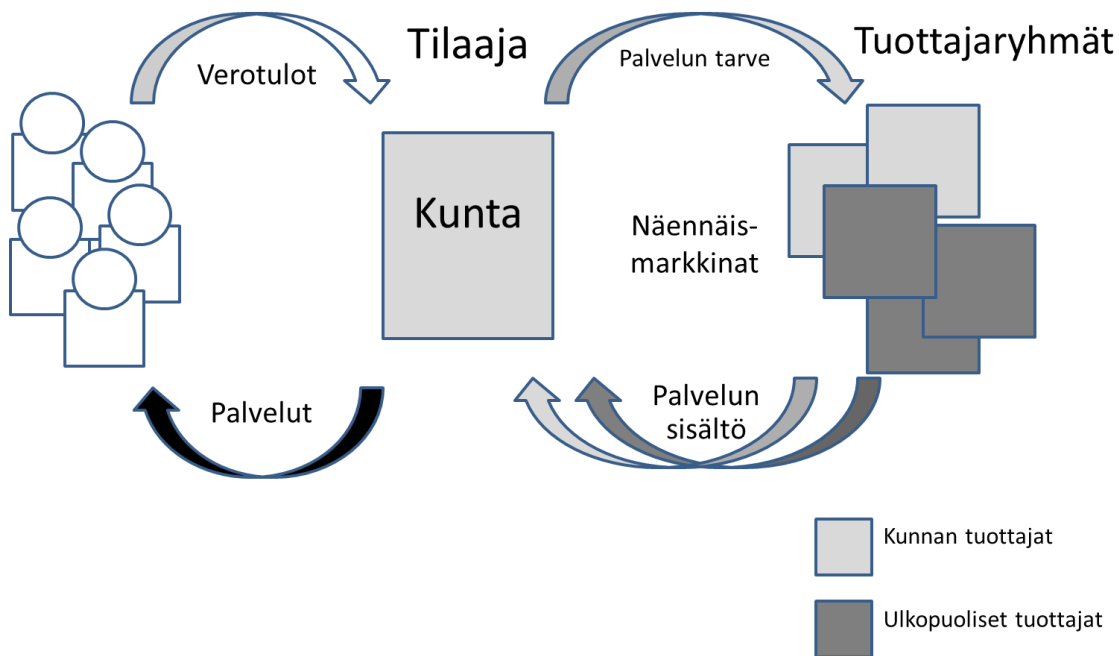
2.2. Palveluiden tuottaminen tilaaja-tuottajamallilla

Julkisessa hallinnossa on tapahtunut muutoksia. Lähdesmäen (2006) mukaan kunnissa on yhä enemmän siirrytty kohti uutta julkisjohtamista (eng. New Public Management), jonka keskeisimpiä arvoja ovat taloudellisuus ja tehokkuus. Näitä pyritään saamaan aikaan pienemmillä organisaatioilla, matalammilla hierarkioilla, tuloksellisuuden parantamisella ja innovatiivisuuden lisäämisellä. (Karsio 2011, 13 mukaan.) Pyritään yritysmäiseen julkiseen hallintoon, jolloin päästäisiin eroon byrokratiasta ja siirryttäisiin kohti managerialistista johtamista (Vartola 2009, 14; Möttönen & Niemelä 2005, 86). Astleithnerin ja Hamedingerin (2003) mukaan julkinen sektori on muuttunut palveluyritykseksi ja kuntalaiset valintoja tekeviksi asiakkaiksi (Häikiö 2004, 18 mukaan).

Yksi keskeinen työkalu uudessa julkisjohtamisessa on tilaaja-tuottajamalli. Mallissa tilaaja ja tuottaja erotetaan toisistaan, jolloin kunnissa perustetaan tilaaja- ja tuottajaryhmiä. Näiden ryhmien välille tehdään sopimukset, jotka toimivat toiminnan ohjaamisen välineinä. Tilaaja-tuottaja-mallissa syntyvät markkinat, mutta tämä on näennäismarkkinatilanne, joka on hierarkian ja aitojen markkinoiden välimuoto. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 123; Valkama et al 2008, Karsion 2011, 12–16 mukaan.) Aidoilla markkinoilla myyjät ja ostajat arvioivat kaupan kohdetta omasta näkökulmastaan, jolloin ostaja haluaa saada tuotteen mahdollisimman halvalla kun myyjä taas haluaa saada tuotteesta mahdollisimman hyvän hinnan. Näennäismarkkinat on tilanne, jossa toteutuu aitojen markkinoiden pääperiaatteet, mutta kunta on luonut markkinat erillisellä päätöksellään. Tilaaja-tuottajamallissa kunta on jakanut organisaation kahteen pääryhmään eli tilaajiin ja tuottajiin. Tilaajat tilaavat verovaroin tuotteita joko kunnan omilta tuottajilta, kolmannelta sektorilta tai yrityksiltä. Jos kunnassa toimivat sisäiset markkinat, kunnat omat yksiköt toimivat sekä ostajina että myyjinä. (Meklin et al 2009, 256.) Näennäismarkkinoilla palvelun ostaja määrittelee asiakkaan palvelun tarpeen ja palvelun keskeisen sisällön eikä kuntalainen itse suoraan osta tai maksa täyttä hintaa saamistaan palveluista. (Möttönen & Niemelä 2005, 85). Näennäismarkkinat eivät synny itsestään vaan ne on luotu julkisen sektorin päästäessä

uusia tuottajia palvelutuotantoon. Julkinen sektori asettaa oman tuotantonsa alttiiksi kilpailulle muiden tuottajien kanssa. (Kähkönen 2007, 23.)

Tilaaaja-tuottajamallin perusajatuksena on erottaa tilaaja ja tuottaja toisistaan, jolloin molemmat voivat keskittyä ja kehittyä perustehtävässään tehokkaaksi (Kähkönen 2007, 22). Kuviossa 1 hahmottelen tarkemmin tilaajan, tuottajan, kunnan ja kuntalaisten välistä suhdetta. Kuten Kallio et al (2006) toteaa, tilaajan tehtävänä mallissa on tarkastella sitä, mitä asiakas saa ja mihin hintaan, kun taas tuottajan vastuulla on tuotannon kehittäminen ja järjestäminen parhaalla mahdollisella tavalla. Toimintamallin ohjaus tapahtuu toimijoiden välisillä sopimuksilla. (Kallio et al 2006, 23.)



Kuvio 1. Tilaaaja-tuottajamalli

Tilaaaja-tuottajamalli voi olla joko kunnan sisäinen tai ulkoinen. Sisäisessä mallissa vain kunnan omat palveluntuottajat toimivat tuottajina. Ulkoisessa mallissa sen sijaan kilpailuun voivat osallistua myös kunnan organisaation ulkopuoliset tuottajat, jotka voivat olla yrityksiä, järjestöjä tai julkisia toimijoita. Tilaaaja-tuottajamallissa palveluiden

käyttäjät eivät toimi palveluiden ostajina. (Kähkönen 2007, 22.) Tampereella perusopetuksessa palveluiden tuotannosta vastaa kaupungin oma tuotanto. Päivähoidossa sen sijaan on hieman muutakin tuotantoa kaupungin oman tuotannon lisäksi.

Toiminnan ohjaus perustuu näennäismarkkinoilla, kuten myös markkinoilla, sopimukseen, joissa kirjallisesti sovitaan tuotannosta, sen ohjauksesta sekä tilaajan ja tuottajan välisistä suhteista. Keskeistä on pohtia sitä, millaisilla kannustin- ja kompensatiojärjestelmällä tilaaja saa tuottajan toimimaan tavoitteidensa mukaisesti informaation ollessa epätäydellistä ja toimijoilla ollessa eri tavoitteet. Sopimusohjaukseen sanotaan tilannetta, jossa palvelun tuotantojärjestelmä perustuu osapuolten välisen sopimussuhteen hallintaan. Näennäismarkkinoihin nähdään kuuluvan sopimusohjausta, sillä sopimuksen avulla johtaminen on näennäismarkkinoille ominainen ohjauksen muoto. (Kähkönen 2007, 20.)

Näennäismarkkinoita pystytään erottamaan hierarkiasta ja aidoista markkinoista erilaisten piirteiden takia. Näennäismarkkinat ovat julkisen sektorin muodostamat sekä ylläpitämät ja julkinen sektori toimii myös palvelutuotannon tilaajana ja ohjaajana. Palveluiden tuotanto on erotettu tilaamisesta ja toimintaa ohjataan sopimuksien avulla. Palveluilla on usein myös yhteiskunnallisia, kansalaisten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita ja näennäismarkkinoilla voi toimia erilaisia palveluiden tuottajia kuten julkisia, yksityisiä tai voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä. Palvelut tuotetaan verovaroin eivätkä palvelun saajat kulutushetkellä maksa palvelusta vaan tilaaja toimii välittäjänä ja rahoituksen ohjaajana. (Kähkönen 2007, 21.)

Pollittin (1993) mukaan uutta toiminnan ja johtamisen muotoa kutsutaan managerialismiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että yrityselämästä siirretään ohjaus-, johtamis- ja toiminnan organisointitapoja julkisiin organisaatioihin. Tehokkuus on keskeinen tavoite, sillä näin voidaan pienentää palveluiden karsimispainetta, ja johtamisen nähdään olevan tärkeimmässä asemassa tehokkuuden saavuttamiseksi. Kehittämistoimet suuntautuvatkin tällöin usein johtamiseen. (Möttönen & Niemelä 2005; 82, 132.) Hämäläinen ja Heiskala (2004) ovat kuitenkin todenneet, että retoriikka on muuttunut

enemmän kuin varsinainen toiminta. Käsitteet ovat yhä yritysmäisempiä kuten asiakas, myyjä, ostaja ja palvelu. Tällöin kyse on markkinakieltä puhuvasta byrokratiasta, jossa hallinto jatkaa vanhaa toimintatapaansa managerialistiseen kieleen verhoutuneena. Keskeisestä arvoa tehokkuutta haetaan markkinamekanismin avulla ja tällöin kunta rinnastetaan muihin palvelutuottajiin. Tällöin katsotaan sitä, mitä kunnan kannattaa tuottaa itse ja mitä kannattaa hankkia muilta tuottajilta. (Möttönen & Niemelä 2005, 83–84 mukaan.)

Jotta näennäismarkkinat voivat toimia tehokkaasti, tulee niiden muistuttaa joiltain osin markkinoita. Näennäismarkkinoilla täytyy olla kilpailua tuottajien välillä ja tuottajien on myös mahdollista ilman lisäkustannuksia tulla tai poistua markkinoilta. Tilaajilla sekä tuottajilla olisi oltava tarvittava informaatio ja hintojen tulisi määräytyä markkinoilla, jolloin niitä ei olisi sidottu lainsäädäntöön eivätkä ne ole seurausta yksittäisen tuottajan monopolihinnoittelusta. (Kähkönen 2007, 30.) Loweryn (1998) mukaan näennäismarkkinat saattavat epäonnistua siitä syystä, että monopoleja ei saada käytännössä purettua ja kilpailua ei synny. Tämä voi johtua siitä, että palvelutuotantoa ei ole kannattavaa hoitaa eri organisaatioissa tai useiden tuottajien toimesta. Tilaajalla saattaa myös olla ongelmana tunnistaa kuluttajan preferenssejä oikein. Päätökset palvelun tuottamisesta tekee yleensä tilaaja, jolloin palvelun tilaaja ja loppukäyttäjä saattavat arvostaa eri asioita palvelutuotannossa. (Kähkönen 2007, 39 mukaan.)

2.3. Ympäristöpolitiikan integrointi osaksi julkista hallintoa

Ympäristöpolitiikan integrointi on yksi tutkimukseni pääkäsitteistä. Tässä osassa määrittelen kyseisin käsitteen ja pohdin sitä, kuinka ja millä keinoilla integraatio voidaan saavuttaa.

Ympäristöpolitiikan integrointia on määritelty monin eri tavoin. Poliitiikan integroinnilla tarkoitetaan tietyn politiikan sektoreiden tavoitteiden sisällyttämistä muihin politiikan sektoreihin (Mickwitz & Kivimaa 2007, 69). Ympäristöpolitiikan integrointi taas on määritelty ympäristöasioiden sisällyttämiseksi jokaiseen päätöksenteon vaiheeseen

ympäristöön liittymättömillä politiikan sektoreilla. Tällöin on lisäksi tarkoituksena koota yhteen oletetut ympäristövaikutukset politiikkaa arvioitaessa ja lupaudutaan minimoimaan ristiriitaa ympäristöpolitiikan ja muiden politiikan alojen välillä antamalla ensisijaisuus ympäristöpolitiikalle. (Lafferty & Hovden 2003, 9.) Ympäristöpolitiikan integroinnin täsmällisestä merkityksestä on vähän yksimielisyyttä, vaikka ympäristöasioiden integrointi muihin politiikansektoreihin pidetäänkin selvänä (Baker & Eckerberg 2008, 9). Tässä tutkimuksessa en puhu vain ympäristöpolitiikan integroinnista. Käytän usein termiä ympäristöasioiden integrointi, jonka katson tarkoittavan ympäristötavoitteiden integrointia.

Käytännössä integrointi siis tarkoittaa ympäristötavoitteiden integroimista osaksi eri sektoreiden politiikkaa. Integrointi voi vaihdella niin laajuudeltaan, aikatavoitteiltaan kuin myös vaatimuksiltaan. Lisäksi ympäristöasiat saattavat tuoda rajoituksia, mutta myös mahdollisuuksia. (Nilsson & Eckerberg 2007, 28.) Kuten tästä määrittelystä voi huomata, ympäristöpolitiikan integrointi eroaa politiikan integroinnista ympäristöasioilla annetun suuremman painoarvon myötä. Ympäristöpolitiikan integrointi on politiikan oppimisen prosessi, jossa näkökulmat kehittyvät ja eri sektoreiden toimijat uudelleen muotoilevat heidän päämääriään, strategioitaan ja päätöksentekoprosesseja kohti kestäväää kehitystä (Nilsson 2005, 207).

Ympäristöpolitiikan integroinnin tavoitteena on poistaa ristiriitoja eri politiikan sektoreiden välillä ja tehdä ymmärrettäviksi yhteiset hyödyt sekä tehdä eri politiikan aloista toisiaan tukevia. Tavoitteena on edistää kestäväää kehitystä ja estää ympäristön vahingoittumista. (Collier 1994, 36.) Jotta integrointi eroaa muusta normaalista politiikan tekemisestä, on ympäristöstä tehtävä tärkeä arvo julkisessa politiikassa (Persson 2004, 13). Talous on saanut länsimaissa sellaisen aseman, että se vaikuttaa kaikkiin muihin politiikan sektoreihin. Tietyille politiikan sektoreille on siis mahdollista antaa ensisijainen asema ja talouden politiikan integraatio on kilpaileva malli ympäristöpolitiikan integraatiolle. (Lafferty & Hovden 2003, 10–11.)

Kestävää kehitystä ei voida saavuttaa ilman ympäristöpolitiikan integroinnin onnistumista. Integrointi on oleellinen osa kestävästä kehityksestä siirryttäessä yhä ennakoivampiin ratkaisuihin ympäristöongelmien hoitamisessa ja vain kaikkien sektoreiden osallistumisella voidaan koko yhteisöä siirtää kestävämpään suuntaan (Nilsson & Eckerberg 2007, 1). Vuonna 1987 ilmestyneen Brundtlandin raportin myötä integroinnille annettiin keskeinen rooli kansainvälisessä ympäristöasioihin liittyvässä päätöksenteossa, mutta raportti kuitenkin rajasi ympäristöhuolien integraation taloudelliseen päätöksentekoon. Rion julistus ja Agenda 21 korostavat ympäristöasioiden integroinnin tärkeyttä laajemmalle alueelle. Euroopan Unioni on ollut suuresti ajamassa ympäristöpolitiikan integrointia, sillä esimerkiksi Maastrichtin sopimuksessa vuodelta 1993 sovittiin, että ympäristöasiat täytyy integroida osaksi muita politiikan aloja. Vaikka ympäristöpolitiikan integrointi ei automaattisesti tarkoita kestävästä kehityksestä, kestävästä kehityksestä ei voida kuitenkaan saavuttaa ilman menestyksekkästä integrointiä. (Lafferty & Hovden 2003, 2-4.) Poliittinen sitoutuminen on ratkaisevassa asemassa ympäristöpolitiikan integroinnissa ja näin myös kestävästä kehityksestä tuettaessa. Tämän tuen on tultava hallinnon korkeimmalta tasolta. (Lafferty 2002, 27.)

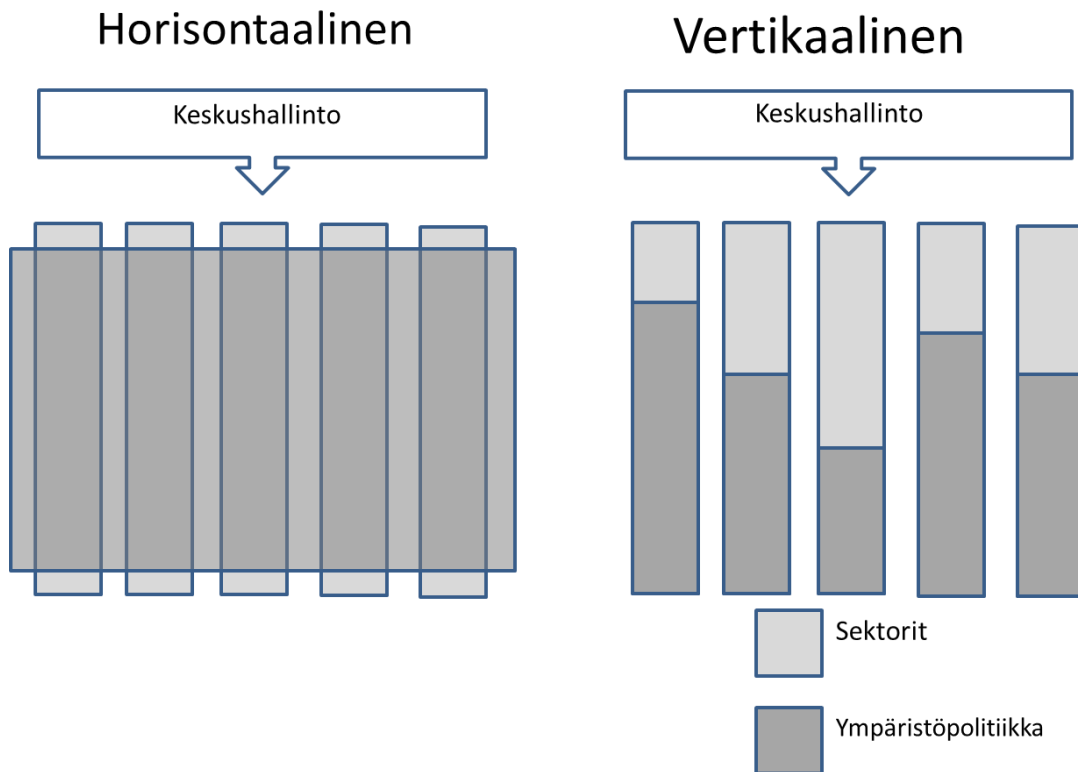
Ympäristöpolitiikan integroinnin onnistumisen edessä on monia esteitä. Ongelmaksi voi muodostua se, että ympäristöä huomioivat toimet eivät ole systemaattisesti synkronoitu päättäjien tavoitteisiin ja toimintaan. Poliittisen tahdon ja kapasiteetin puute on ongelmana monissa paikoissa. Tällaiset tekijät estävät integraatiota vastaamasta institutionaaliin ja normatiivisiin perusedellytyksiin, jotta olisi mahdollista tehokas ympäristöasioita edistävä hallinto. (Baker & Eckerberg 2008, 214.)

Ympäristöpolitiikan integroinnin katsotaan olevan monitahoisista strategioista ja työkaluista koostuva järjestelmä hallinnollisia ratkaisuja. Integroinnin ongelmaa ratkaistaan hyvin eri tavoin eri paikoissa ja se voi saada näin ollen monia eri merkityksiä. Julkisessa hallinnossa se voidaan pääsääntöisesti nähdä kokoelmana erilaisia konkreettisia työvälineitä, kuten ympäristöhallintajärjestelmiä ja ympäristöpolitiikan arviointia, tai laajempaa politiikan agendan muutoksena, johon nämä eri työvälineet vaikuttavat. (Nilsson & Eckerberg 2007, 26–27.) Integraation yksi lähtökohta on se, että

kestävä kehitys otetaan vakavasti ideana. Tämä tarkoittaa sitä, että virallisissa dokumenteissa, suunnitelmissa ja ohjelmissa termiin viitataan täsmällisesti ja näin saadaan integroitua kestävä kehitys osaksi hallinnon kieltä. Tärkeää on katsoa sitä, missä laajuudessa kestävä kehityksen kieli on tullut osaksi hallintoa. (Lafferty 2000, 337.)

2.3.1. Horisontaalinen ja vertikaalinen integrointi

Ympäristöpolitiikan integrointia voidaan tarkastella joko horisontaalisesta tai vertikaalisesta näkökulmasta. Näiden kahden näkökulman eroa olen hahmotellut kuviossa 2. Horisontaalisella ympäristöpolitiikan integroinnilla tarkoitetaan sitä, kuinka keskushallinto on kehittänyt kokonaisvaltaisen sektoreiden rajat ylittävän strategian integroinnille. Tällöin tarkastellaan sitä, kuinka tämä auktoriteetti on onnistunut liittämään ympäristöasiat osaksi yleisiä politiikan tavoitteita ja prosesseja. Tällöin on kyseessä kamppailu ympäristöasioiden ja muiden yhteiskunnan osa-alueiden välillä, jolloin eri sektorit edistävät vaihtoehtoisia näkemyksiä ympäristöasioista. Yksi oleellinen osa horisontaalista integrointia on keskushallinnon kommunikaatio yksiköihin, jotta nämä ymmärtävät paremmin sen, mitä ympäristöpolitiikan integroinnilla halutaan saavuttaa ja mitä vaikutuksia tällä on sektorin politiikkaan. Oleellisia indikaattoreita määrittämään horisontaalista integrointia ovat esimerkiksi kestävä kehityksen strategia, tavoitteiden ja aikataulun määrittely sekä ohjaus yksittäisten sektoreiden vastuusta kestävä kehityksen saavuttamiseksi. (Lafferty & Hovden 2003, 14–15.) Horisontaalisena integrointina voidaan nähdä malli, jossa politiikka on muodostettu verkostomaisissa prosesseissa, jossa ovat mukana monet eri toimijat niin yksityiseltä kuin julkiselta sektorilta. Näillä toimijoilla on hyvin erilaisia ideoita sekä intressejä ja he ovat riippuvaisia toisistaan kehittääkseen riittävää poliittista kannatusta saadakseen eri politiikan linjauksia kehitettyä, saadakseen ne hyväksytyksi päättävissä elimissä ja saadakseen ne otettua tehokkaasti käyttöön. (Nilsson 2005, 209.)



Kuvio 2. Horisontaalinen ja vertikaalinen integrointi

Vertikaalinen integrointi taas tarkoittaa yksittäisten hallinnon sektoreiden vihertymistä eli ovatko ympäristöasiat tulleet osaksi sektorin omaa toimintaa. Tällöin pohditaan sitä, kuinka tämän yksikön ohjauksessa ympäristöasiat otetaan huomioon. (Lafferty & Hovden 2003, 12–13.) Tällöin eri sektoreiden ympäristötyö voi olla hyvin eri tasolla, kuten voidaan huomata kuvioista 2. Zingerlin (2004) mukaan integroinnin saavuttamiseksi voidaan tarvita esimerkiksi kehystävää lainsäädäntöä, strategioita tai ohjelmia sekä koordinoivia yksiköitä kuten kunnanvaltuustoja ja toimikuntia (Berger & Steurer 2008, 31 mukaan). Hyviä indikaattoreita integroinnin toteutumiselle ovat esimerkiksi ympäristöhaasteiden yksilöiminen, yksikön ympäristötoimintasuunnitelman muodostaminen sekä tavoitteiden määrittelemine ja ympäristöön liittyvien asioiden säännöllinen raportoiminen. Nämä indikaattorit ovat lähtökohtana arvioidessa vertikaalisen integroinnin onnistumista ja identifioivat sen, onko yksittäinen sektori integroinut ympäristöpolitiikkaa osaksi toimintaansa. (Lafferty & Hovden 2003, 12–13.) Vertikaalisessa integroinnissa tunnustetaan se, että ympäristöarvojen edistäminen ei voi

rajoittua vain keskushallinnon vastuulle. Tällöin yksityiskohtainen suunnittelu, käyttöönotto ja monitorointi täytyy hoitaa yksikön tasolla, vaikka suuret linjaukset tapahtuisivat ylemmällä hallinnon tasolla. (Baker & Eckerberg 2008, 10.) Tässä tutkimuksessa avainasemassa on vertikaalinen ympäristöpolitiikka, jolloin tarkastelussa on se, kuinka koulutussektori pystyisi integroimaan ympäristöasiat tehokkaasti omaan toimintaansa. Ongelmaksi vertikaalisessa integroinnissa saattaa muodostua se, että katsotulta hallinnon tasolta puuttuu kapasiteetti aloittaa sellaisia tehtäviä integroinnin mahdollistamiseksi, jotka vaativat integroitua ja innovatiivista pitkän aikavälin poliittista ajattelua (Baker & Eckerberg 2008; 10).

2.3.2. Integrointi käytännössä: Ruotsi

Ympäristöpolitiikan integrointia on useimmiten tarkasteltu valtioiden tasolla, mutta tätä voidaan myös soveltaa paikallisissa olosuhteissa. Esimerkiksi Ruotsissa on tehty runsaasti ympäristöpolitiikan tutkimusta ja maata pidetään yhtenä edelläkävijöistä tällä saralla (Persson 2004, 6). 1980-luvun loppuun saakka Ruotsissa ympäristöpolitiikka perustui säätelyyn, mutta 1987/88 tulleen ympäristölain myötä ympäristöpolitiikka muuttui ennaltaehkäiseväksi ja sektorit läpäiseväksi. Käyttöön tuli yhä enemmän taloudellisia ja myös informaatioon perustuvia politiikan välineitä sekä materiaalin kierrättämiseen ja uudelleen käyttöön liittyviä hankkeita. Tärkeinä osa-alueina olivat kansallisten ympäristötavoitteiden asettaminen, ympäristöjohtamisjärjestelmän luominen viranomaisille ja vuosittaisten kestävä kehityksen edistymisestä raportointi. Myös paikallisella tasolla integraatiota toteutettiin ottamalla käyttöön ympäristöpolitiikan integrointi alueellisiin kehityssuunnitelmiin ja vaikutusten arviointi kokonaisvaltaisessa suunnittelussa. (Persson 2004, 6-8.)

Ruotsissa haluttiin määritellä sektoreiden vastuut ympäristövaikutusten vähentämisessä. Tällöin tunnistettiin viranomaisten rooli ja sektorin toiminnan vaikutus kestävämpää kehitystä saavutettaessa sekä myös näiden vaikutusten arviointi. Lisäksi tarvittavien toimien varmistaminen ja jatkuva kehityksen tarkkailu olivat tärkeässä asemassa kuten myös toimijoiden välinen yhteistyö. Sektoreilla on kuitenkin ollut ongelmia

ympäristövaikutustensa vähentämisessä. Sektoreiden, joiden ympäristövaikutukset olivat selviä ja helposti määriteltäviä, suurimpina ongelmina olivat resurssien puute, konfliktit tavoitteista ja valtuutuksen puute toiminnalle. Sen sijaan sektorit, joiden ympäristövaikutukset olivat epäsuoria ja epäselviä, kärsivät tiedon ja asiantuntijuuden puutteesta. (Persson 2004, 8.)

Lundqvistin (2004) mukaan ruotsalainen byrokratia on tehokas toteuttamaan uusia tavoitteita. Tästä huolimatta on yhä ongelmia monitoroinnissa ja raportoinnissa. On myös yhä perustavanlaatuinen kysymys se, että ovatko ympäristöasiat todella saaneet enemmän painoarvoa vai ovatko ne yhä marginaalisessa asemassa. Aikomukset ja lausumat ovat saaneet vaikutteensa ympäristöpolitiikan integroinnista, mutta yhä hallinnolta odotetaan signaalia kertomaan eri politiikan tavoitteiden toivotusta painotuksesta. (Persson 2004, 9 mukaan.)

2.4. Ohjauskeinot ympäristöpolitiikan integraation mahdollistajana

Tässä osiossa tarkastelen ohjauskeinojen käyttöä hallinnossa. Ohjauskeinojen avulla on mahdollista saada työkaluja ympäristöpolitiikan integraation toteutukseen ja näin ollen voin saada käytännön ratkaisumahdollisuuksia tutkimusongelmaani koskien. Luvun lopussa esittelen välineitä ohjauskeinojen käytön tutkimiseen.

Ohjauskeinot ovat yksi harvoista hallinnon välineistä, joilla hallinto voi yrittää saada haluamaansa politiikkaa aikaan. Taloustieteissä kannatetaan markkinaperusteisia ohjauskeinoja. Poliitiikan tutkimuksen puolella tehdään enemmän empiiristä tutkimusta ja selitetään ohjauskeinojen käyttöä halutun maan kontekstissa ja historiassa sekä politiikan teon kulttuurissa. (Howlett & Ramesh 1993; 4,7.) Tässä tutkimuksessa aionkin keskittyä tarkastelemaan lähinnä politiikan puolella tehtyjä tutkimuksia.

Julkisen hallinnon ohjauskeinoilla tarkoitetaan teknisiä ja sosiaalisia työkaluja, jotka organisoivat tiettyjä sosiaalisia suhteita julkisen hallinnon ja niiden, joihin ne vaikuttavat, välillä merkityksiensä mukaan. Julkisen hallinnon kasvaessa 1900-luvulla

ohjauskeinoissa tapahtui kehitystä ja innovaatioita. Nykyisin uusi julkishallinto (eng. new governance) on muokannut ohjauskeinojen uudistumista. Esimerkiksi riskien hallinta ja markkinoiden sääntely ovat edistäneet ohjauskeinojen kehittämistä. Uudelle julkishallinnolle ovat tyypillisiä vähemmän hierarkkiset ja tietyn voimakkaan intressiryhmän mukaan rakentuneet ohjauskeinot. (Lascoumes & Le Gales 2007; 2, 4.)

Julkisen hallinnon ohjauskeinojen käyttö paljastaa hallitsijan ja hallittavan välisen suhteen. Tämä siksi, että jokainen ohjauskeino muodostaa tietoa sosiaalisesta kontrollista ja tavoista, joilla sitä käytetään. Ohjauskeinot eivät ole myöskään neutraaleja työkaluja, sillä ne tuottavat tiettyjä vaikutuksia, joiden mukaan politiikka muotoutuu. Ne ylläpitävät arvoja ja niitä edistää tulkinta yhteiskunnasta. Ohjauskeinoilla on tekninen tai funktionaalinen lähestymistapa ja tämä usein kätkee tämän poliittisen näkökulman. Korostamalla instrumenttien poliittista luonnetta painotetaan ohjauskeinoihin liittyviä valtasuhteita sekä eri keinojen legimitettiin ja poliittisuuteen liittyviä suhteita. (Lascoumes & Le Gales 2007, 3-4.)

Ohjauskeinot voidaan jakaa lainsäädännöllisiin ja sääteleviin, taloudellisiin ja rahallisiin, sopimus- ja kannustinperusteisiin sekä informaatio- ja kommunikaatioperusteisiin. On kuitenkin tärkeää huomata, että mikään ohjelma ei voi toimia perustuen ainoastaan yhden ohjauskeinoon käyttöön. (Lascoumes & Le Gales 2007, 5.) Bernelmans-Videc et al (1998) mukaan ohjauskeinojen koordinointi on avainasemassa haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi (Lascoumes & Le Gales 2007, 5 mukaan). On hyvä huomata myös se, että jokaisella ohjauskeinolla on historiansa, jota se kantaa, ja päämäärät sekä ohjauskeino itsessään ovat erottamattomat. Lisäksi ohjauskeinoilla on yleinen luonne, joka tarkoittaa sitä, että näitä käytetään useilla eri sektoreilla, jolloin politiikat, jotka edistävät näiden käyttöä ovat hyvin erilaisia luonteeltaan ja perustaltaan. Lascoumes ja Legales tarkastelevat ohjauskeinojen käyttöä niiden vaikutusten perusteella, eivätkä keskity vain näiden luonteeseen. Tällöin tutkimuksessa ensin visioidaan ohjauskeinojen vaikutukset autonomisessa tilassa ja tämän jälkeen arvioidaan poliittiset vaikutukset sekä näiden valtasuhteet. (Lascoumes & Le Gales 2007, 6-7.)

Ympäristöpolitiikan ohjauskeinot voidaan jakaa eri kategorioihin niiden luonteen perusteella. Hallinnan välineitä ovat esimerkiksi lisenssit ja luvat sekä standardit. Taloudellisiksi instrumenteiksi voidaan luokitella maksut, verot ja vaihdettavat kiintiöt. Informaatio-ohjauksesta on tullut hyvin tärkeä osa ympäristöpolitiikkaa ja näitä ovat esimerkiksi opettavaiset kampanjat ja ekomerkit. Lisäksi vapaaehtoiset välineet kuten ympäristöhallintajärjestelmät ovat tulleet yhä suosituimmiksi. Näitä on tosin myös kritisoitu liian heikoiksi. (Baker & Eckerberg 2008, 11–12.) Vain osa näistä keinoista sopii tutkimukseeni. Kaupunki voi asettaa taloudellisia kannustimia ja sanktioita sekä asettaa pysyväismääräyksiä. Se voi myös kouluttaa toimijoita ja kannustaa esimerkiksi Vihreä lippu-toimintaan.

Politiikan ohjauskeinon valinta edellyttää hyvin abstraktien tavoitteiden asettamista, mutta samalla täytyy asettaa myös konkreettisempia tavoitteita. Tällöin on asetettava myös tiettyjä mittareita, jolloin resursseja voidaan ohjata suoraan tavoitteiden saavuttamiseen. Välineet, joilla politiikan tavoitteet voidaan saavuttaa, ovat myös useilla eri tasoilla. Konkreettisella tasolla voidaan käyttää hallinnon välineitä kuten sääntelyä, informaatio-ohjausta tai avustuksia ohjatakseen toimijaa haluttuun suuntaan. (Howlett 2009, 74.)

Ohjauskeinojen valinta ja niiden käyttö esitetään usein teknisenä valintana. Yhä enemmän kirjallisuudessa kuitenkin painotetaan ohjauskeinojen poliittista luonnetta. Tämä antaa mahdollisuuden täyttää toimintapolitiikan ja politiikan välinen tyhjiö ohjauskeinojen tutkimuksessa. Ohjauskeinojen institutionaalisen luonteen vuoksi on mahdollista tarkastella, kuinka ne rakentavat tai vaikuttavat politiikkaan. Institutionaalisuutensa vuoksi ohjauskeinot voivat ennustaa toimijoiden käyttäytymistä, pystyvät tekemään joistain toimijoista tai tavoitteista etuoikeutettuja ja edesauttavat tiettyä tulkintaa ongelmasta. Toimijoilla on tällöin mahdollisuus hyvin erilaisiin toimiin riippuen ohjauskeinon valinnasta. Ohjauskeinot myös osittain määrittävät sen, mitä resursseja käytetään ja kuka niitä käyttää. Kuten instituutioilla on yleensä tapana, myös ohjauskeinot tekevät toiminnasta stabiilimpaa ja tekevät toimijoiden käytöksestä ennakoitavampaa sekä myös läpinäkyvämpää. Tarkasteltaessa tästä näkökulmasta

voidaan huomata, että ohjauskeinot ovat todellakin poliittinen kysymys, koska ohjauskeinon valinta osittain muotoilee prosessia ja lopputuloksia. (Lascoumes & Le Gales 2007, 8-9.)

Politiikan tavoitteet ja välineet eivät esiinny vaan yhdellä hallinnon tasolla vaan politiikka koostuu monista eri osa-alueista, joista toiset ovat helpommin muotoiltavia kuin toiset. Poliitiikkaa ja politiikan tekoa olisikin hyvä tarkastella monitasoisena ja sisäkkäisenä ilmiönä, jolloin korostuu politiikan suunnittelun ja välineiden valinnan olevan keinotekoinen pyrkimys saavuttaa tavoitteet ja odotukset. Menestyksekkäs politiikan suunnittelu vaatii jokaisella tasolla sen, että politiikan tavoitteet ja päämäärät ovat yhteneväisiä ja politiikan välineiden johdonmukaisuutta. Jokaisella tasolla tavoitteiden, välineiden ja päämäärien tulisi olla yhteneväisiä. Tämä selittääkin sitä, miksi menestyksekkään politiikan suunnittelu on hyvin vaikeaa ja monimutkaista. (Howlett 2009, 73–74.)

Politiikan tavoitteiden ja päämäärien siirtäminen käytäntöön ei ole kovinkaan yksinkertaista. Poliitiikkaa tehdään pitkän ajan kuluessa ja siihen liittyy monia eri toimijoita sekä taloudellisia ja poliittisia instituutioita. Kaikilla näillä on omat resurssinsa ja intressinsä sekä aikaan sidottu, vajaa informaatio. Lisäksi politiikan teolla on pelimäinen luonne, jolloin yhden toimijan kiinnostukseen vaikuttaa toisen toimijan teot. Siksi onkin tärkeää selvittää politiikan tekoon liittyvät toimijat ja heidän toimintansa. Tärkeää on myös huomata se, että ohjauskeinon valinnan arviointi vaatii monimuuttuja-analyysia, koska toimijat kuuluvat johonkin institutionaaliseen rakenteeseen, jossa käytössä olevat resurssit ja hallinnollinen kapasiteetti vaikuttavat politiikan päätöksiin ja toimiin. Samoin eri ohjauskeinoilla on erilaisia vaikutuksia ja kapasiteettia, joka vaikuttaa näiden tehokkuuteen. (Howlett 2009, 84.)

2.5. Vihreä lippu ja kestävän kehityksen sertifikaatti integroinnin tukena

Tässä luvussa tarkastelen Vihreä lippu-ohjelmaa sekä koulujen ja oppilaitosten kestävän kehityksen sertifikaattia. Nämä ovat toimintamalleja, jotka voivat auttaa päiväkotia tai koulua ottamaan ympäristöasiat kaikessa toiminnassaan huomioon. Myöhemmin tutkimukseni analyysivaiheessa pohdin sitä, voisiko Vihreä lippu-toiminta tai kestävän kehityksen sertifikaatti olla avainasemassa päiväkotien ja peruskoulujen ympäristövaikutusten kontrolloinnissa.

Vihreä lippu on Suomen ympäristökasvatusseuran ylläpitämä kestävän kehityksen ohjelma, joka on tarkoitettu päiväkodeille, kouluille, oppilaitoksille sekä lasten ja nuorten vapaa-ajantoimijoille. Yksi ohjelman pääperiaatteista on osallisuus, joka tarkoittaa lasten ja nuorten aktiivista osallistumista projektien suunnitteluun, toteutukseen ja tulosten arviointiin. Tärkeää on myös ympäristökuormituksen vähentäminen ja kestävän kehityksen kasvatus osana jokapäiväistä arkea. Yksiköihin kohdistuu jatkuvan parantamisen vaatimus, joka merkitsee pitkäjänteistä ja suunnitelmallista kehittämistä. Ohjelman periaatteena on myös yhteistyö ympäröivän yhteiskunnan kanssa. (Vihreä lippu.)

Julkiselle hallinnolle Vihreä lippu-ohjelma on yksi keino toteuttaa kestävän kehityksen strategioita. Ohjelman myötä kunta voi saada huomattavia säästöjä esimerkiksi energiansäästön ja jätekustannusten vähenemisen muodossa. Lisäksi asiaa voidaan tarkastella imagon kannalta, jolloin ohjelma välittää kuvan kestävän kehityksen huomioivasta kunnasta. Yksiköille ohjelma sen sijaan voi olla hyvä työkalu toteuttaa opetus- ja varhaiskasvatussuunnitelmien kestävän kehityksen ja osallisuuden tavoitteita. Myös yhteisöllisyyden on katsottu lisääntyvän Vihreä lippu-toiminnan myötä. (Vihreä lippu.)

Vihreä lippu-toimintaan voi osallistua mikä tahansa suomalainen päiväkoti, koulu, oppilaitos tai vapaa-ajantoimija. Yksikkö saa kansion käyttöönsä, joka sisältää ohjeet

ohjelman toteuttamiseksi. Toiminta on maksullista ja yksiköiltä peritään lukukausimaksu. Toimintaan on lähtenyt aktiivisesti mukaan noin 300 yksikköä ympäri Suomen. Osallistujista päiväkotia on kolmannes ja suurimman osallistujaryhmän muodostavat alakoulut. Tampereella yhteensä yhdeksän päiväkotia ja koulua on mukana toiminnassa. Osa näistä on saavuttanut kestävän tason, jolloin ne ovat käyneet läpi vähintään kolme teemaa tai projektia. Yhdelle yksikölle ei ole vielä myönnetty lipun käyttöoikeutta, sillä se ei ole vielä toiminut ohjelmassa kokonaista lukuvuotta. (Vihreä lippu.)

Vihreä lippu-toiminta on Tampereella vähäistä verrattuna joihinkin muihin suuriin suomalaisiin kaupunkeihin. Esimerkiksi Oulussa mukana on 32, Espoossa 30 ja Turussa 15 yksikköä. (Vihreä lippu.) Tutkimukseni analyysiosiossa pohdin syitä vähäisempään osallistumiseen ja kuinka tätä voitaisiin parantaa.

Opetus-, kasvatus- ja koulutusalojen säätiö sen sijaan ylläpitää oppilaitosten kestävän kehityksen sertifiointi-järjestelmää. Järjestelmä tarjoaa materiaalia, arviointityökaluja, neuvontaa ja koulutusta koulujen kestävän kehityksen tueksi. Järjestelmän puitteissa on mahdollista saada sertifikaatti, joka kuitenkin edellyttää ulkoista auditointia yksikössä. (Oppilaitosten kestävän kehityksen sertifiointi.) Järjestelmä on tarkoitettu vain kouluille ja oppilaitoksille, joten päiväkodit eivät voi hakea sertifikaattia omalle organisaatiolleen.

Kriteereinä sertifikaatille ovat kestävän kehityksen sisällyttäminen johtamiseen, opetukseen ja toimintakulttuuriin. Pohjalla on jatkuvan parantamisen kehä, jolloin suunnittelun, toteutuksen, arvioinnin ja kehittämisen myötä saavutetaan kestävä oppilaitos. Sertifikaatin tarkoituksena on tukea koulujen kestävän kehityksen työtä, jolloin kehitetään opetusta ja oppimisympäristöä kestävän kehityksen kasvatuksen tavoitteita tukevaksi (Oppilaitosten kestävän kehityksen sertifiointi). Tässä tutkimuksessa keskityn pääasiassa ympäristöasioiden huomioon oton kehittämiseen. Tarkastelen kestävän kehityksen ohjelmia, sillä kestävän kehityksen periaatteet sisältävät hyvin vahvasti tämän ympäristönäkökohdan.

Kaikki sertifiointijärjestelmän materiaalit ovat maksuttomia (Oppilaitosten kestävän kehityksen sertifiointi), jolloin se eroaa Vihreä lippu-toiminnasta. Yksittäisen koulun on näin ollen helpompaa lähteä toimintaan mukaan. Ulkopuolinen auditointi tietysti maksaa, mutta kuten Kasvatusta kestävään elämäntapaan Vuoreksessa-ohjelmassa ehdotetaan, niin jos kaupunki kouluttaisi auditoijan vaikka luontokoulu Korentoon, olisi työajalla tehty auditointi maksutonta.

Kestävän kehityksen sertifiointista ei löydy tietoa siitä monellako koululla sertifikaatti on. Monet koulut ja oppilaitokset saattavat toimia sertifikaatin edellyttämällä tavalla, mutta eivät ole hakeneet ulkoisesti todennettavaa sertifikaattia. Kuitenkin vaan todennettu sertifikaatti on osoitus kestävän kehityksen eteen tehdystä työstä.

3. Tutkimuksen tavoitteet ja aineisto

3.1. Tavoitteet

Tutkimuksessani haluan selvittää kuinka ympäristöasiat ja kestävä kehitys pystytään palveluiden tilaamisessa ottamaan paremmin huomioon tilaaja-tuottajamallissa. Tutkimukseni pääkysymys on:

Millaisin keinoin ympäristöasiat voidaan integroida osaksi päiväkotij- ja peruskoulupalveluita tilaaja-tuottajamallissa Tampereen kaupungissa?

Tähän liittyen haluan selvittää, kuinka tilaajia voitaisiin ohjeistaa ottamaan ympäristönäkökulma vahvemmin huomioon tilausta tehdessään ja mitä tuottaja voi tehdä edesauttaakseen ympäristöasioiden huomioon ottoa. Millaisin keinoin Tampereen kaupungin uudenaikaisessa toimintaympäristössä voidaan palveluiden ympäristövaikutuksia ottaa paremmin huomioon palveluita hankittaessa? Voidaanko ohjauskeinojen avulla ohjata toimintaa ympäristöä huomioivampaan suuntaan? Tutkimuksen konkreettisena kohteena ovat päiväkotij- ja peruskoulupalvelut ja niiden ympäristövaikutukset.

Tutkimukseni ohella saattaa muodostua ohjelmia ja malleja, joita voidaan hyödyntää esimerkiksi tilaajaryhmien koulutuksissa. Kiinnostavaa on myös pohtia sitä, kuinka esimerkiksi sähkön tai paperin säästäminen näkyisi yksikön rahoituksessa. Aineistosta johtuen tarkoituksena ei ole kuitenkaan keskittyä pelkästään konkreettisiin kohteisiin vaan myös tarkastella ympäristökasvatusta tilauksen ohjaavana tekijänä. Koulujen ympäristökasvatuksen kohdalla on tärkeää pohtia sekä oppisisältöjen että oppimisympäristön vaikutusta. Tampereella on myös olemassa luontokoulu Korento. Koulun tilanteesta on ollut runsaasti keskustelua kaupungin päättävissä elimissä. Mikä on tämän asema nyt Tampereella?

Tutkimuskysymykseni on hyvin haastava, mutta pyrin tästä huolimatta saamaan käsitystä ongelmasta ja sen ratkaisukeinoista. En usko löytäväni lopullista vastausta kysymykseeni, mutta uskon pystyväni antamaan kaupungille vinkkejä, kuinka ympäristön huomioonottoa voidaan edistää koulutussektorilla.

Tutkimusta varten olen tehnyt teemahaastatteluja organisaation keskeisille henkilöille. Teemahaastattelurunko löytyy liitteestä 1. Haastattelurunkoni painottui kahden eri teeman varaan. Nämä teemat ovat tilaaja-tuottajamalli ja ympäristöasioiden integrointi erityisesti ohjauskeinojen näkökulmasta. Lisäksi tutkimukseni yhdeksi näkökohdaksi otan ympäristösertifikaattien käytön integroinnin lisäämiseksi.

Haastattelemiä keskeiset henkilöt ovat lasten ja nuorten kasvun tukemisen tilaajaryhmän päällikkö ja samaisen yksikön suunnittelupäällikkö sekä tätä vastaavan lasten ja nuoren palveluiden lautakunnan apulaispormestaria. Lisäksi haastattelin toisen asteen koulutuksesta vastaavaa osaamis- ja elinkeinolautakunnan puheenjohtajaa. Huomasin kuitenkin, että ainoastaan tilaajapuoleen keskittyminen ei tuota minulle kaikkia haluamiani vastauksia. Tämän vuoksi haastattelin myös hyvinvointipalveluiden tuottajapuolta. Haastateltavikseni valikoitui perusopetuksen johtaja sekä aluepäällikkö ja Ikurin päiväkodin johtaja, joka toimii myös päivähoiton kestävä kehityksen yhdyshenkilö. Haastateltavat löytyvät liitteestä 2. Keskityn tutkimuksessani pääasiassa perusopetuksen ja päivähoiton kysymyksiin, mutta pidän tutkimuksessa mukana myös

toisen asteen koulutuksesta vastaavan apulaispormestarin haastattelun, sillä haastattelu tuli esille hyviä ajatuksia, joita voi hyödyntää myös muilla koulutusasteilla.

Haastattelut olivat pituudeltaan 30–55 minuuttia. Ne suoritettiin useimmiten haastateltavan toimistossa. Tämän jälkeen litteroin haastattelut mahdollisimman yksityiskohtaisesti, sanatarkasti.

3.2. Asiantuntijahaastatteluiden analyysi ja teemoittelu

Aineistoni koostuu asiantuntijahaastatteluista. Kiinnostuksen kohteena tällöin ei ole asiantuntija henkilönä vaan se tieto, jota hänellä oletetaan olevan (Alastalo & Åkerman 2010, 373). Valitsin haastattelemani henkilöt tähän tutkimukseen heidän asemansa perusteella Tampereen kaupunkiorganisaatiossa. Asiantuntijahaastatteluissa on eroa muihin haastatteluihin verrattuna. Analysointimenetelmänä on perusteltua käyttää fakta-analyysia, sillä asiantuntijahaastattelujen analyysin päätavoite on saada selville faktoja (Alastalo & Åkerman 2010, 389).

Asiantuntijahaastattelun yksi piirre on se, että haastatteluaineiston keruu ja tämän analyysivaihe lomittuvat usein toisiinsa. Tämä johtuu siitä, että haastattelurunko tyypillisesti räätälöidään sen mukaan ketä haastatellaan. Tällöin haastatteluihin olisi tärkeää valmistautua analysoimalla muuta dokumenttiaineistoa tai aikaisempia haastatteluja. (Alastalo & Åkerman 2010, 378.) Myös oma aineistonkeruuni muotoutui tutkimuksen edetessä. Eri toimijoiden näkökulma käsiteltävään asiaan on erilainen, jolloin kysymysten asettelussa on eroavaisuuksia. Olen valmistautunut haastatteluihin tutustumalla kyseisten tahojen tehtäväkenttään ja organisaatiokuvaukseen.

Asiantuntijoita haastateltaessa on myös hyvä huomata, että haastateltavat kuvaavat tapahtumat aina omasta näkökulmastaan. Usein pyrkimyksenä saattaa olla kuvata omaa toimintaansa parhain päin, joka voi johtaa asioiden kaunisteluun. Esimerkiksi viranhaltioden toimintaa määrittää vahva ohjesäännöstö tai ammatillinen etiikka ja tällöin saattaa olla tapana tuottaa kuvaa siitä, että asiat etenevät luotettavasti niin kuin

niiden määriteltyjen menettelytapojen mukaan tulisi edetä. Tämän ammatillisuusmuurin ylittäminen voi olla haasteellista. Tätä informaation epävarmuuteen liittyviä ongelmia on yritetty ratkaista siten, että tapauskuvaus rakennetaan mahdollisimman pitkälle muun aineiston perusteella. On kuitenkin muistettava, että puhtaita faktoja ei löydy dokumenttiaineistoistakaan vaan kaikki dokumentit on tuotettu tiettyä tarkoitusta varten tiettyyn tilanteeseen ja oletetulle yleisölle. Faktojen jäljittelemisessä on tärkeää yhdistellä ja lukea ristiin eri lähteistä saatavaa informaatiota. (Alastalo & Åkerman 2010; 384, 386–387.)

Asiantuntijahaastatteluiden analyysi alkaa jo taustatyön tekemisestä ja haastattelurungon räätälöimisestä. Ilmiökentän rakentamisesta jatketaan litteroidun aineiston luennalla ja vertaamalla tätä muuhun aineistoon. Analyysi on siis läpi tutkimuksen tapahtuva prosessi. Tietenkin aineiston analyysissä tärkeätä on systemaattisuus ja läpinäkyvyys. Kuitenkin haastattelut ovat osa moniaineistoista tutkimusprosessia, jossa haastattelukuvausta arvioidaan suhteessa muuhun samaa ilmiökenttää koskeviin aineistoihin. (Alastalo & Åkerman 2010, 390.) Aineiston keruu ja haastattelurungon kasaaminen on edennyt minulla hyvin pitkälti edellisen kuvauksen mukaan.

Varsinainen aineiston analyysi tapahtuu tutkimuksessani teemoittelun kautta. Hirsjärven ja Hurmeen mukaan teemoittelulla tarkoitetaan sitä, että analyysivaiheessa tarkastellaan sellaisia aineistosta esiin nousevia piirteitä, jotka ovat yhteisiä usealle haastateltavalle. Nämä pohjautuvat usein haastattelurungon teemoihin, mutta tämän lisäksi voi nousta myös muita teemoja. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 173.) Etsin aineistoistani siis yhteisiä kantavia teemoja, joiden kautta pureudun tutkimusongelmaani. Valitsin analyysimenetelmäksi teemoittelun, koska uskon tämän avulla löytäväni parhaiten vastauksia tutkimuskysymyksiini.

4. Ympäristöpolitiikka Tampereen hallinnon kehittämässä

4.1. Kestävä kehitys hallinnan tavoitteena

Kestävän kehityksen pääperiaatteita toteutuminen julkisella puolella edellyttää sitä, että kestävä kehitys otetaan huomioon kaikessa kunnallisessa toiminnassa eikä vain kunnan ympäristöasioissa (Mäkinen 2004, 24). Yhteiskunnan hallintakäytäntöjen muuttuminen perinteisestä hallinnosta hallintaverkostoihin on vaikuttanut kestävä kehityksen suunnitteluun ja sen edellyttämiin toimintatapoihin. Hallinta-ajattelussa korostuu yhteiskunnan eri sektoreiden välinen yhteistyö. Hallinta-ajattelussa on tavoiteltavaa luoda hallintakäytäntöjä ja muuttaa toimintatapoja, sillä yhteiskunnalliset ongelmat edellyttävät perinteisestä hallinnosta luopumista ja hallintakäytäntöjen kehittämistä. Yhteiskunnan hallinnasta on tullut sosiaaliseen, poliittiseen ja hallinnolliseen vuorovaikutukseen vaikuttamista ja uudet muodot eivät ole vain tavoiteltavia vaan myös välttämättömiä. Paikallinen hallinta korostaa paikallisten verkostojen ja liittoutumien sekä myös poliittishallinnollisen järjestelmän uudelleen organisoimista. Tällöin vahvistetaan rajojen yli toimimista. (Häikiö 2004, 16–18.)

Kestävää kehitystä suunniteltaessa hallintaverkostot toimivat edustuksellisen demokratian käytäntöjen ja hierarkkisen hallinnon rinnalla. Perinteiset käytännöt säätelevät hallintaverkoston toimintamahdollisuuksia. Hallintaverkostoissa on kyse konsensuksen ja konfliktien hallinnasta eri toimijoiden välillä ja Kearnsin ja Paddisonin (2000) mukaan hallintakäytännöt tavoittelevat erilaisuuden hallintaa ja uusien toimintatapojen luomista muuttavassa paikallisuudessa. (Häikiö 2004, 26–27.)

Koska kestävä kehitys ja ympäristöasiat koskettavat kuntalaisia ja lähes jokaista toimijaa kuntaorganisaatioissa, on tärkeää, ettei näiden asioiden edistäminen jää vain yhden sektorin asiaksi. Hallinta ja tilaaja-tuottajamalli ovat uusia mahdollisuuksia suurempaan ympäristönäkökulman painotukseen ja on tärkeää tarkastella tapahtuuko näin todellisuudessa.

4.2. Hallinta Tampereella

Tampereella hallinnon muutos tapahtui vuonna 2007, kun kaupungissa siirryttiin tilaaja-tuottaja- ja pormestarimalliin. Tämä uusi malli on tarkoittanut radikaalia muutosta koko kaupungin toimintatavoissa. Tampereella ei ole tyydytty vaan pieniin muutoksiin vaan kokonaisuudistuksessa on yhdistelty erilaisia malleja, kuten tilaaja-tuottajamalli ja prosessijohtaminen. Tampereella lähtökohta uudelle toimintamallille oli vuonna 2001 hyväksytty kaupunkistrategia. (Stenvall & Airaksinen 2009; 13, 21.) Kaupunkistrategia on pidemmän aikavälin johtamisen väline, jossa asetetaan tavoitteet ja keskeiset valinnat näiden saavuttamiseksi (Anttiroiko et al 2007, 73). Tampereen kaupunkistrategiassa esiintyi tavoite kaupungin päätöksentekokyvyn varmistamisesta. Väestörakenteen ja palvelutarpeiden muutos sekä henkilöstön ikääntyminen olivat haasteita, joihin haluttiin varautua. Yleisenä tavoitteena oli sellaisen järjestelmän rakentaminen, joka vastaisi näihin haasteisiin. Tavoitteena oli vahvistaa poliittista päätöksentekoa, lisätä palvelutuotannon tehokkuutta ja kehittää strategista johtamista. (Stenvall & Airaksinen 2009, 20–21.)

Tampereella palveluiden hallinnassa on siis tapahtunut muutos. Kaupunki on siirtynyt monituottajamalliin, jossa tilaaja ja tuottaja on erotettu toisistaan. Tilaajan tehtävänä on arvioida palvelutarpeita ja valita kuhunkin tilanteeseen tarkoituksenmukaisin tuotantotapa eli vastata järjestelmän ohjaamisesta ja valvonnasta. Tuottajan vastuulla on tuotanto-organisaatioiden toiminta, palvelutuotannon kehittäminen ja toiminnan rahoittaminen. Tilaajan ja tuottajan välisessä palvelusopimuksessa määritellään tilattavien palveluiden sisältö, laajuus ja hinta. (Tampereen kaupunki; Hakari 2009 Stenvall & Airaksinen 2009, 22 mukaan.)

Tampereella uudistuksen lähtökohtana palvelutuotannon tehostamisessa on ollut asiakaslähtöisyys ja prosessiajattelun vahvistaminen. Jotta nämä tavoitteet pystyttäisiin saavuttamaan, kaupunki organisoi asiakaslähtöiset tilaajalautakunnat, joita ovat muun muassa lasten ja nuorten palveluiden lautakunta, osaamis- ja elinkeinolautakunta sekä yhdyskuntapalveluiden lautakunta. Lautakunnat vastaavat palveluiden tilaamiseen

liittyvistä tehtävistä päättämällä miten palvelutarpeisiin vastataan ja keneltä palvelut tilataan. Tuottajat vastaavat itsenäisesti palveluiden tuottamisesta ja toimivat miltei yrityksen tavoin. (Tampere 2011.)

Monituottajamallissa kuntien tehtävien toteuttamisessa hyödynnetään kunnassa esiintyvää osaamispotentiaalia, jolloin monipuolistetaan kuntapalveluiden järjestämistä (Ryynänen & Uoti 2009, 227). Tampereen mallissa apulaispormestarit toimivat kuuden tilaajalautakunnan puheenjohtajina. Tämän lisäksi kaupungin konsernihallintoon kuuluu tilaajaryhmä, joka vastaa palveluiden tilaamisesta ja suunnittelusta sekä palveluiden tuki- ja kehittämisprosesseista. Hyvinvointipalvelut on organisoitu kuudeksi tuotantoalueeksi, joita ovat esimerkiksi laitoshoido, toisen asteen koulutus sekä päivähoito ja perusopetus. (Stenvall & Airaksinen 2009, 19.) Tampereen mallissa tuottajia ovat kunnan omat virastot sekä laitokset ja ulkopuoliset toimijat. Rahoitus järjestetään valtuuston myöntämällä määrärahalta, jonka avulla tilaaja ohjaa sopimuksilla tuottajien toimintaa. (Meklin et al 2009, 263.) Tutkimissani palvelukokonaisuuksissa peruskoulutus on kokonaan Tampereen omaa palvelutuotantoa, mutta päivähoidossa on mukana myös ulkopuolisia palveluntarjoajia.

Tilaaja-tuottajamallilla pyritään parantamaan tehokkuutta ja lisäämään yksityisen palvelutuotannon määrää. Tampereella mallin tavoitteena on poliittisen ohjausjärjestelmän uudistaminen, palvelutuotteen laadun ja hinnan näkyväksi tekeminen, tuotanto-organisaatioiden kehittäminen, vaihtoehtoisten tuotantotapojen hyödyntäminen ja käytännön johtamistyön uudistaminen. (Stenvall & Airaksinen 2009, 22–23.)

Tärkein asiakirja tilaajan ja tuottajan välillä on palvelusopimus, sillä tähän viitataan koko sopimuskauden ajan. Palvelusopimus määrittelee esimerkiksi tilaajan maksaman palvelun hinnan ja palvelulle vaaditut kriteerit. Tampereen kaupungin vuoden 2012 perusopetuksen sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan palvelusopimuksessa on määriteltä, että jokaisen koulun on laadittava oma kestävän kehityksen suunnitelmansa vuonna 2011 ja tätä suunnitelmaa toteutetaan lukuvuoden aikana. Valtakunnallinen opetussuunnitelma toimii perustana koko palvelusopimukselle, mutta tämän lisäksi

sopimukseen on määritelty lisäpalveluita kuten luonto-opetus ja luontokoulu Korento. Perustana palvelusopimukselle toimivat niin lainsäädäntö kuin kaupungin omat strategiat ja sopimukset kuten Kestävän kehityksen ohjelma, johon kuuluvat Aalborgin sitoumukset.

Tampereella riittää kuitenkin haasteita palveluiden kehittämiseksi. Pirstaleisuus aiheuttaa ongelmia, sillä kehittämisen kuvataan olevan ”murusina maailmalla”. Lisäksi kehittämistoiminnasta ei tiedetä koko kaupungin tasolla vaan toteutettujen muutosten myötä roolit, vastuut ja toimintojen sisällötkin ovat edelleen käymistilassa. Hyvinvointipalveluista vastaavien sektoreiden toiminnan luonne, kulttuuri ja haasteet ovat hyvin vaihtelevia. Vaikka Tampereen mallia on toteutettu yhdenmukaisesti, voidaan samalla puhua eri toimialojen tarpeisiin ja lähtökohtiin sopeutuneesta toteutuksesta. Sosiaali- ja terveyssektorin kysyntä on kasvanut ja tulee kasvamaan myös tulevaisuudessa, joten se on keskeisessä asemassa haasteisiin vastattaessa. (Stenvall & Airaksinen 2009, 29.)

4.3. Kunnat ja kaupungit ympäristöpolitiikan edistäjinä

Kunnilla on Pohjoismaissa vahva itsehallinto, mutta myös laaja tehtäväkenttä asukkaidensa hyvinvoinnin turvaamisessa, elinkeinotoiminnan kehittämisessä ja ympäristöön liittyvissä asioissa (Anttiroiko et al 2007; 11, 20). Kunnat voivat kuitenkin hyvin itsenäisesti päättää esimerkiksi hallintonsa ja palveluidensa organisoinnista. Kuntien on järjestettävä lakisääteiset hyvinvointi- ja palvelutehtävät, jotka liittyvät koulutukseen, sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä teknisiin palveluihin ja yhdyskunnan rakentamiseen, asukkailleen (Anttiroiko et al 2007, 21). Lisäksi kunnilla on viranomaistehtävä ja esimerkiksi ympäristönsuojelussa on käytössä lupa- ja valvontamenettelyt. Kunnilla on myös poliittinen tehtävä ja sen on näin ollen toimittava valtuuston asettamien linjausten mukaan. (Meklin et al 2009, 238.)

Paikallishallinto on yhä tärkeämmässä asemassa ympäristöasioiden hoidossa. Valtioiden rooli on heikentynyt ja paikallinen sovittautuminen toimintaympäristön muutoksiin on

yhä tärkeämpää, jolloin korostuu paikallishallinnon rooli (Anttiroiko et al 2007, 165). Tampereen, joka on Suomen kolmanneksi suurin kaupunki 213 000 asukkaallaan (Tampereen kaupunki), on Suomen mittakaavassa katsottuna suuri kaupunki ja sen toimilla on merkitystä myös kansallisella tasolla. Kuten Joas (2003) toteaa, modernit ympäristöongelmat, kuten ilmastonmuutos, ovat globaaleja luonteeltaan, mutta kansainvälisen tason ympäristöpolitiikan mahdollisuudet näiden ratkaisemiseen ovat rajalliset. Tämä johtuu siitä, että sopimukset ovat harvoin sitovia ja ne myös ovat neuvottelujen tulos. Kansallinen taso nähdään edelleen tärkeimpänä tehokkaan ympäristöpolitiikan soveltamisessa. Yhä enemmän ajatellaankin niin, että paikallista ympäristöpolitiikkaa täyty tuoda esille, vaikka tulokset vaihtelevat kunnasta ja kaupungista toiseen huolimatta lainsäädännön asettamista tiukoista rajoista. (Joas 2003, 6-7). Paikallinen ympäristöpolitiikka voi tuottaa suurempaa tehokkuutta paikallisten toimijoiden kilpailun myötä. Myös päätöksenteko on lähempänä heitä, joita se koskee, jolloin se edistää suurempaa osallistumista ja vastuullisuutta. Lisäksi päätöksentekijät voivat käyttää paremmin hyödykseen ajankohtaisia aika- ja paikkaspesifistä tietoa esimerkiksi luonnonvaroista. (Lemos & Agrawal 2006, 303.)

Kaupungit näyttävät olevan ympäristöasioiden suhteen aktiivisempia kuin valtio. Tätä selitetään esimerkiksi sillä, että kaupunkien asema suhteessa valtioon on vahvistunut. Myös verkostoituminen ja kansainväliset sopimukset ovat olleet edistämässä ympäristöasioiden hoitamista. Ympäristönsuojelu voi lisäksi olla konkreettinen keino säilyttää ote hallinnan kohteisiin, jos kaupungin toiminta-ala on muusta syystä kaventunut. Ympäristöpolitiikassa on tärkeää toimintatahojen yhteistyö ja kansalaisten osallistuminen. Pelkästään ohjelmat eivät riitä hallinnossa vaan ympäristönäkökulma on kytkettävä mahdollisimman läheisesti erilaisten käytännön toimintojen yhteyteen, jotta ympäristöpolitiikka olisi todella vaikuttavaa. (Haila, Helle, Jokinen, Leino, Tynkkynen & Åkerman 2009, 176–177.)

Jossain tilanteissa paikallisella tasolla ongelmaksi saattaa muodostua ns. vapaamatkustaminen eli kunnan varojen ollessa rajalliset ja kuntien pystyessä itsenäisesti päättämään ympäristöhallintoon panostamisestaan, saattaa tuloksena olla se, että yksi

kunta panostaa ympäristöhallintoon vähemmän kuin toinen samanlaisessa tilanteessa ja samanlaisista saastuttamisongelmista kärsivä kunta (Joas 2003, 10). Kuitenkin imagokysymykset ovat nousseet yhä tärkeämmiksi asioiksi kuntien ympäristöasioista puhuttaessa. Monet kaupungit, kuten Tampere, haluavat profiloitua ympäristöasioiden edelläkävijöiksi. Ongelmana saattaa kuitenkin olla myös se, että kunta tai kaupunki katsoo olevansa niin pieni, että sen teot tai tekemättä jättämiset eivät vaikuta esimerkiksi ilmastonmuutokseen (Joas 2003, 10).

Vaikka kunnissa ja kaupungeissa on usein määritelty tietty hallintoyksikkö ympäristönsuojeluun, kunnallinen ympäristöpolitiikka ei rajoitu vaan yhden yksikön tehtäväksi vaan on moniulotteinen toiminta-ala, joka vaatii yhteistyötä monien hallinnon eri yksiköiden kesken. Ympäristöpolitiikka on ongelmakenttä, joka koskettaa niin hallintoa kuin kaupunkilaisiakin. (Haila et al 2009, 176–177.)

5. Aineiston analyysi

5.1. Kuinka peruskouluissa ja päiväkodeissa tällä hetkellä toimitaan?

Aineistoni analyysi alkaa tarkastelemalla ympäristöasioiden integroinnin tämän hetkistä tilaa Tampereen kaupunkiorganisaatiossa. Tämän avulla minun on helpompi ymmärtää sitä, kuinka toimintaa olisi mahdollista kehittää.

Viittaukset ovat haastateltavieni suoria lainauksia. Olen numeroinut haastateltavat, jolloin on mahdollista seurata yksittäisten henkilön sanomisia tunnistamatta henkilöitä kuitenkaan tarkemmin.

Ensin on hyvä huomata se, että vaikka Tampereella on käytössä monituottajamalli, tämä ei toteudu perusopetuksessa. Laki määrittelee kunnan hoitamaan peruskoulupalvelut, jolloin ulkopuolisia tuottajia ei lain mukaan voi olla. Lapset voivat käydä yksityisissä kouluissa, mutta kunta ei voi ostaa palveluita tätä kautta. Käytännössä peruskoulutuksen osalta tilaaja-tuottajamalli on sopimusmalli. Päiväkotisektorilla sen sijaan on jonkin verran ulkopuolisia palveluntuottajia.

Kun ajattelee tätä tilaaja-tuottajamallia Tampereen osalta, niin sehän lähtee siitä monituottajamallista. eli idea, että tilaaja voi tilata useista suunnista. Se on vähän silleen kehittynytkin tähän. Vaikka päivähoidossa voidaan tilata useammalta tuottajalta, mutta perusopetus on sen tyyppinen toiminta, että kunnan täytyy se itse järjestää se sillä tavalla lainsäädännössä. Silloin tää tilaaja-tuottajamalli on enemmänkin sopimusmalli kuin oikee sellanen monituottajamalli. (Tuottaja 3)

Ympäristöasiat tulevat perusopetuksessa ja päivähoidossa tilauksessa näkyviin opetussuunnitelman ja kaupunkistrategian kautta. Opetussuunnitelman perusteissa ympäristö- ja luonnontiedon aineryhmässä on kestävän kehityksen näkökulma, jolla

pyritään siihen, että oppilaalle kehittyy myönteinen ympäristö- ja luontosuhde (Tampereen kaupungin perusopetuksen opetussuunnitelma).

Niin miten se tässä ihan valtakunnallisessa opetussuunnitelmassa näkyy ja sehän on normi ja sitä sitten kuntatason opetussuunnitelmaan eli vastuu ympäristön hyvinvoinnista ja kestävästä tulevaisuudesta eli nämä asiat on (...) ja se on niinku vahva pointti siinä, mikä tähän ihan opetukseen liittyy. Sitten on tietysti, että mikä ihan toiminnassa, niin tämä kaupunkistrategia ja siitä johdetut sitten nämä palvelustrategiat eli nämä lautakuntatason strategiat, niin sitähän kautta niinku kestävä kehitys tulee voimakkaasti (...). (Tilaja 1)

Haastateltavat painottivat sitä, että valtakunnallinen ja kunnallinen opetussuunnitelmat ovat toiminnan lähtökohtia. Tämän lisäksi Tampereen kaupunkistrategia antaa lisää määrittää tilaamisen ehtoja. Palvelusopimuksessa on määrätty tämän pohjalta jokaisen päiväkodin ja koulun tekemään kestävä kehityksen suunnitelma. Arvioin vielä tarkemmin kyseisiä suunnitelmia analyysiosiossani.

(...) ja meillä jokaisella koululla, koulu on laatinu kestävä kehityksen suunnitelmansa eli siinä on ihan sieltä ruohonjuuritasolta, että kuinka vettä säästetään, ja kuinka kaikki tämmöset, niin ne on ihan koulukohtaiset (...). (Tilaja 1)

Tällä hetkellä siis valtakunnallisen ja kunnallisen opetussuunnitelman myötä kestävä kehitys on osa koulujen opetusta. Luonto-opetus on yksi palvelusopimukseen määritelty palvelu, jonka sisälle sisältyy myös luontokoulu Korennon palvelut. Kestävä kehityksen suunnitelmien tarkoituksena on ottaa kestävä kehitys osaksi koulujen ja päiväkotien arkea esimerkiksi sähkön ja veden säästämisen osalta. Näiden seikkojen pohjalta pyrin tarkastelemaan tutkimusongelmaani.

5.2. Tilaaja-tuottajamalli

5.2.1. Tilaajan mahdollisuudet

Tilaajan tehtävänä tilaaja-tuottajamallissa on arvioida palvelutarve, huomioida asiakasnäkökulma ja varmistaa saatavuus. Mallin tarkoituksena on ollut asiakasnäkökulman lisääntyminen sekä kustannus- ja laatu-tietoisuuden parantuminen. Tilaaja- ja tuottajaryhmän välinen palvelusopimus on avainasemassa näiden varmistamiseksi. Haastateltavat suhtautuivat positiivisesti Tampereen malliin ja näkivät tämän lisänneen haluttuja asioita eli asiakaslähtöisyyttä sekä laatu- ja kustannustietoisuutta.

(...) mikä on siinä tullu sitten, että tavallaan se kustannustietoisuus ja laatu-tietoisuus ja prosessi ja tän kaiken toiminnan kehittäminen siihen, että päällekkäisyyksiä ei ole ja tiedetään, kuinka ne tulee ja mitä asiakastarpeet. Asiakasnäkökulma, se on hyvin voimakas tässä meidän mallissa, että ei tuoteta sitä mitä on tuotettu vuosikaudet vaan kuullaan ihmisiä, miten tarpeet muuttuu ja millaisia palveluita sitten pitää laittaa. (Tilaaja 1)

Malli on siis lisännyt laatu- ja kustannustietoisuutta. Ympäristöasioiden suhteen tilaaja-tuottajamallin ei nähty eronneen aikaisempaan toimintamalliin verrattuna. Ennemmin ympäristötietoisuuden nähtiin nousseen ja tätä myötä myös näiden asioiden merkityksen.

Ja sitten näitä ympäristönäkökohtia rakentamisessa otetaan tänä päivänä. Mä en tiedä. Mä luulen, että rakentamisessa niitä otettais ilman tilaaja-tuottajamalliakin eri tavalla tänä päivänä huomioon. Mä en usko, että tämä malli on sitä sinällään aiheuttanut, mutta sitten taas osallistuminen ja osallisuus, sosiaalisesti kestävä kehitys, niin sen mä uskon, että tämä malli on vahvistanut sitä näkökulmaa. (Tilaaja 3)

Mallissa palvelun tilaaja ja sen tuottaja on erotettu toisistaan. Tämän myötä tilaajan mahdollisuudet vaikuttaa palvelutuotantoon ovat järjestelmän rajoittamat. Haastatteluissani kävi hyvin ilmi, että tilaajan mahdollisuudet vaikuttaa tuotannon järjestämiseen ovat rajalliset. Palvelusopimuksessa määritellään palvelutuotannon raamit, mutta tilaaja ei pysty vaikuttamaan tuotannon järjestämiseen yksityiskohtaisesti. Tämä on yksi tilaaja-tuottajamallin perusideoista. Palvelusopimus on väline, jonka kautta vaikuttaminen tapahtuu.

No se on vähän sellainen asia, että mitkä on niitä asioita, mihin tilaajan pitää vaikuttaa ja mitkä on sellaisia, jotka kuuluu tän mallin mukaisesti tähän tuotannon omaan vapauteen tehdä tiettyjä asioita laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Me vastataan niistä isoista linjoista ja palveluiden riittävydestä ja siitä, että kuntalaiset saavat palvelut oikeaan aikaan, oikeassa paikassa ja oikealla tavalla. Että onhan se loppupeleissä se vastuu meillä täällä, mutta sitten taas tämmöisiin niinku henkilöstöjärjestelyihin tai jonkun perusopetuksen ryhmien muodostamiseen, ihmisten valintaan töihin, työkäytäntöihin, niin ei me tällaisiin puututa. Totta kai ne kaikki näkyy sitten niissä laatukriteereissä jollakin tavalla ja siinä, että pystytäänkö palvelut järjestämään sillä tavalla, kun on sovittu. (...). Mutta me ei voida mennä sinne tuotantoon johtamaan. Jos me nähdään, että siinä on joku otetaan vaikka, että meidän mielestä siellä on johtamisongelma, minkä takia joku asia ei suju, niin me ei voida sinne mennä sanomaan, että teidän pitää tehdä tämä asia näin, vaan totta kai me sitten neuvotellaan niinku ja mietitään asiaa, että mitä ratkaisuja tässä olisi. (Tilaaja 3)

Palvelusopimuksen merkitys tilaajan ja tuottajan välillä kävi haastattelujen aikana hyvin selville. Sopimukseen viitataan koko sopimuskauden ajan ja siihen on kirjattu palvelun hinta ja vaaditut kriteerit. Jos halutaan tehdä tilaajan puolelta jotain muutoksia haluttuun palveluun, täytyy tämä olla määritelty palvelusopimuksessa. Ongelmana saattaa olla se, että tuotannon ollessa kaupungin omaa tuotantoa, on hyvin vaikea määritellä sanktioita,

jos palvelusopimuksen ehdot eivät täytykään. Yksityisen palveluntuottajan kanssa on mahdollista jättää sopimus uusimatta, mutta tämä ei ole mahdollista kaupungin tuotannon kanssa. Tätä ei kuitenkaan nähty ongelmana päivähoidon tai perusopetuksen osalta vaan eräissä muissa lasten ja nuorten palveluissa.

Eli kyllä se kaikki kulminoituu sitten siihen palvelusopimukseen, että siinä pitää olla kaikki ne asiat. Ja se on se tapa, miten me päästään sitten kiinni siihen, jos me halutaan tietynlaista laatua tai tietynlaista palvelua. Ei me voida mennä niin sanotusti sinne tuotantopuolelle neuvomaan, että hei tehkää näin, vaan meidän täytyy määritellä se sopimukseen ja sitten se täytyy arvioida. Jos ei se toteudu, niin sitten siitä pitäisi seurata jotain. Tässä on se ongelmakohta, että aina siitä ei sitten seuraa mitään. (Tilaja 4)

Tilaja-tuottajamalli on sopimusmalli, jolloin sopimusrikkeistä olisi tultava seuraamuksia tuotannolle, olivatpa ne sitten kaupungin omia tai ulkopuolisia palveluntuottajia. Olisi varmasti hyödyllistä pohtia myös muunlaisia sanktioita kuin vain taloudellisia, mutta kuten luvussa 5.3.1 esitän, nähtiin rahaan liittyvät ohjauskeinot hyvin tehokkaina.

5.2.2. Tuotanto- palveluiden järjestäjänä

Tuotannon mahdollisuudet vaikuttaa palvelun tuottamisen käytäntöihin ovat luonnollisesti suuremmat kuin tilaajalla. Jos halutaan todella vaikuttaa palvelun tuottamiseen, on tuotantopuoli avainasemassa myös tilaaja-tuottajamallissa. Tilaja määrittää raamit, mutta tuotanto päättää itse, kuinka palvelut järjestetään.

Tuotannon tehtävät ovat hyvin moninaisia, mutta käytännössä tehtävänä on palveluiden järjestäminen tilaajapuolen toivomalla tavalla.

Se pyrkii niinku ohjaamaan, määrittelemään resursseja, jakamaan niitä. Sitten kaikki tämmöiset niinkun pedagogista ohjausta antamaan, lainsäädännön

toteuttamista valvomaan. (...) Kaikki mahdollinen kuuluu meille. Ja sitten tuota noin esimerkiksi aluejohtajat, (...) yhteistyössä katotaan niiden koulujen toimintaa ja toivotaan, että ne palvelut mitä sillä alueella asuvat ihmiset saisi, siihen kohtaan he olisivat tyytyväisiä ja niin pois päin. Että me valvotaan sitä, mitä tilaajapuoli päättää. Me tuotetaan sitä toivottavasti mahdollisimman hyvällä tavalla ja sillä tavalla, että kuntalainen on tyytyväinen. (Tuottaja 2)

Palvelusopimukseen on määritelty lisäpalveluita, joiden toteutumista seurataan. Yksi tuotannon järjestämä palvelusopimukseen kirjattu lisäpalvelu on luontokoulu Korento. Luontokokemuksen kannalta Korento saattaa olla kaupunkilaislapsille hyvin merkittävässä asemassa. Seuraavassa tarkastelen haastatteluissa esiin nousseita seikkoja koulun käytöstä ja sen asemasta Tampereella.

Luontokoulu Korento

Yksi ympäristöasioiden integroinnin kannalta oleellinen osa Tampereella on myös luontokoulu Korento. Tärkeää on pohtia Korennon asemaa ympäristökasvatuksellisenä toimijana ja integraation edistäjänä.

Luonto-opetus on palvelusopimuksessa määritelty lisäpalveluksi ja tähän opetukseen kuuluu luontokoulu Korento. Koulu nähtiin hyvin tärkeänä erityisesti kaupunkilaislapsille, joilta saattaa muuten jäädä saamatta luontokokemuksia. Myös muut paikat kuten ympäristötietokeskus Moreenia nähtiin tärkeinä osina ympäristökasvatusta. Myös tuleva Vuoreksen koulukeskus saattaa antaa kouluille mahdollisuuden tutustua ympäristötietoiseen toimintaan.

Luontokoulu Korento sijainti Teiskossa on luonto-opetuksen kannalta optimaalinen, sillä luonto on täällä lasten toiminnassa läsnä. Kuitenkin kouluvierailujen kannalta sijainti saattaa olla ongelmallinen.

Kyllä mekin ollaan siellä käyty, mutta kun se on niin kaukana täältä, että joudutaan tosiaan niin hirveen aikasin lähtee (...). Ollaan oltu, mutta se on ihan toisella puolella (...). (Tuottaja 1)

Näyttää siltä, että luontokoulu tarjoaa päiväkotilapsille ja koululaisille juuri luonto-opetusta. Kaupungit toiset organisaatiot kuten ympäristökeskus Moreenia keskittyvät ympäristökasvatukseen, joka keskustasijainnillaan on suurimmalle osalle lapsista helpommin lähestyttävissä. Tältä osin Korennon sijaintia voidaan hyvin perustella.

Luontokoulu Korentohan ei ole meidän ainut tällainen niin, että luonto ei ole vain Teiskossa luontokoulu Korenossa vaan meillä on Moreenia, paljon sellaisia yksiköitä kaupungin keskustassa, joissa tällainen toisenlainen luontokokemus, ekologinen ajattelu. Luontokoulu Korento on yks esimerkki siitä. Sitten jos mennään tonne läntiselle puolelle, josta tulee useampia kymmeniä kilometrejä tuonne luontokoulu Korentoon, niin siellä esimerkiksi biologian opettajat tekee. Paitsi, että ne käy siellä metsiköissä mukuloiden kanssa, niin kyllä ne näkee sen vaivan lähtee luontokoulu Korentoonkin. (Tuottaja 2)

Korennon asema ja sen käyttö on herättänyt keskustelua Tampereella. Luontokoulupäivät ovat ensisijaisesti tarkoitettu 3-7-vuotiaille sekä 4. ja 7. luokkalaisille. Koulun käyttöaste on ollut viimeisimmissä raporteissa alempi kuin aikaisempina vuosina ja tämä on ollut pohdinnan aiheena. Lukuvuoden aikana tilaajan intresseissä on varmistaa koulun mahdollisimman tehokas käyttö, jolloin suunnittelu ja muu hallinnollinen työ hoidettaisiin koulujen loma-aikoina.

Sitten kuinka tässä sopimuksessa raportointi, niin täällä on tosiaan, kun on sovittu että ne kaikki lisäpalvelut opetuksen lisäpalvelut johonka tämä luonto-opetuskin kuuluu, niin ne raportoidaan sitten aina vuosittain ja täällä on sitten ihan, että kuinka paljon kävijöitä on käyny ja kuinka paljon tehdään välitöntä asiakastyötä. Ettei ole sitten semmosta, että henkilökunta käyttää suunnitteluun ja tämmöseen vaan että tilaaja haluaa tietää, paljonko on sitten ihan sitä, että

oppilaat ja päiväkodit, niin näitä käyntejä. Ettei se mene sitten semmoseen, joka hallinnollinen ja suunnittelutyö. Tottakai sitä täytyy tehdä, mutta kun ajatellaan, että koulun toimintapäiviä on vähemmän kuin vuodessa päiviä. Se on korostunutta sitten koulun työaikana tämä näitten palveluiden käyttö. (Tilaaaja 1)

Korennon palveluiden järjestäminen on tuotannon vastuulla. Tuotannon puolelta painotettiin sitä, että koulu tekee muutakin kuin järjestää luonto-opetusta Teiskossa. Se antaa muun muassa Vihreä lippu-koulutusta opettajille. Tällä hetkellä tekeillä on Korennon kehittämissuunnitelma, jonka avulla priorisoidaan koulun eri osa-alueiden tärkeysjärjestystä eli onko pääpaino luontokoulupäivissä, Vihreä lippu-toiminnassa vai ympäristöagenttitoiminnassa. Kehittämissuunnitelman teossa on mukana myös tilaaajan edustaja.

Mutta että sitten luontokoulu on tehnyt myös vihreä lippu työtä ja ympäristöagenttikoulutusta ja siinä on ollut aika paljon, että sanotaan että kehittämissuunnitelmassa nyt niin yritetään priorisoida sitä tärkeysjärjestystä ja nähdä sen luontokoulun rooli perusopetuksen tän luonto-opetuksen tukijana. Se on aika hyvällä mallilla. (Tuottaja 2)

Luontokoulu Korennon nähtiin olevan tärkeässä asemassa luonto- ja ympäristökasvatusta annettaessa. Varsinaiset vierailut siellä koettiin hyvin mielekkäiksi ja opettavaiseksi. Siksi olisikin tärkeää, että koulu pystyy tulevaisuudessa tarjoamaan luonto-opetusta mahdollisimman monelle tamperelaiselle lapselle. Koulun lukuvuoden 2010–2011 toimintakertomuksen mukaan henkilökuntaa on kyseisen lukuvuoden aikana vähennetty ja pätevyysvaatimuksia alennettu. Näiden muutosten myötä koulun asiakasmäärä laski ja työntekijöille ei ollut aikaa ympäristöagentti- ja kummikoulutoimintaan eikä myös Vihreä lippu-toimintaan. (Luontokoulu Korento.) Tärkeää olisi siis turvata koulun elinvoimaisuus ja henkilökunnan riittävyys, jotta Korento pystyy palvelemaan kokonaisvaltaisesti niin koulu- ja päiväkotivierailuja kuin myös muuta ympäristökasvatustyötä Tampereella.

5.2.3. Yhteistyötä yli rajojen

Koska Tampereella monituottajamalli on varsinkin perusopetuksen osalta enemmän sopimusmalli, ei tilaaja-tuottajamalliin kuuluvaa kilpailua synny. Haastateltavieni mukaan tilaaja ja tuottaja tekevät yhteistyötä jo opetussuunnitelmaa laadittaessa.

Opetussuunnitelman perusteet on opetushallituksen kautta valtion tasoista, niin aika moni asia tulee niputettua jo sillä tavalla, että ei se tilaaja voi siinä hirveästi tehdä. Sitten viime kädessä se tilaaja kyllä sen sisällöllisen asiakirjan eli kuntakohtaisen opetussuunnitelman päättää, lautakunta sen päättää, mutta täällä se valmistellaan, tehdään tavallaan se. Tavallaan koko tämä meidän malli on yhteispeliä enemmän kuin semmosta ihan viime käteen semmosta niinku, että katsotaan tarjoukset ja sitten valitaan niistä edullinen ja muuta, joka se on tilaaja-tuottajamalli vaikka tuolla viher-, ympäristöpuolen asioissa. (Tuottaja 3)

Haastateltavat myönsivät, että tilaaja ja tuottaja tekevät vähän yhteistyötä keskenään ympäristöasioiden suhteen. Poikkeuksen tekee Vuores-hanke, joka on rakennettu varta vasten edistämään kestävästä kehitystä.

Mä nyt valehtelin, jos mä sanoisin, että me ollaan hirveen aktiivista yhteistyötä tehty tässä kestävässä kehityksessä. Eli kyllä se tulee näissä yksittäisissä hankkeissa niin kuin joku Vuores-hanke. Tässä on näitä tarpeita ja tällöisiä niin paljon, että ei voi ihan puhtaasti sanoa. Että se tulee sitten näissä konkreettisissa hankkeissa ja seurannoissa. (Tilaaja 1)

Vuoreksen koulun rakentamislinjaukset kestävästä kehityksestä kouluksi tuli tilaajan puolelta. Myös myöhemmissä rakennuskohteissa Vuoreksesta saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää.

Nyhdän on tietysti Vuorekseen tuleva koulukeskus on poikkeus siinä mielessä, että siinä me ollaan linjattu tilaajan puolelta, että siitä tulee tällöinen kestävän kehityksen arvoihin perustuva koulu ja se huomioidaan koulukohtaisessa opetussuunnitelmassa ja pedagogiikassa. (Tilaaaja 3)

Vuoreksesta on tarkoitus tehdä kestävän kehityksen mallikoulu, jonka ratkaisuisissa otetaan myös ympäristöasiat kokonaisvaltaisesti huomioon. Talouden vaikutukset tuleviin ratkaisuihin kuitenkin huomioitiin.

Totta kai joo, se on ihan selvä. Aina nämä on tällöisiä talouskysymyksiä. Nämä kestävää kehitystä tukevat ratkaisut on välillä kalliimpia kuin se muu rakentaminen. (Tilaaaja 3)

Eri hallinnonalojen yhteistyötä pidetään tärkeänä uudessa hallintatavassa, hallinnassa. Myös verkostoituminen nähdään ensisijaisena toiminnan tehostamiseksi. (Anttiroiko et al 2007, 176.) Yhteistyön tehostaminen saattaa olla hyvin tärkeässä roolissa ympäristöasioiden huomioon oton edistämiseksi Vuoreksen koulun ollessa tästä hyvä esimerkki.

Päiväkodit ja koulut ovat tiiviissä verkostossa myös muiden kaupungin organisaatioiden kuten Tampereen Aterian kanssa. Tässä tutkimuksessa en niin paneudu näiden muiden toimijoiden ympäristötyöhön. Tampereen Aterialla on käytössään ympäristöohjelma (Tampereen Ateria), jota en kuitenkaan analysoi sen tarkemmin. On tärkeää, että koulujen ja päiväkotien sidosverkot ovat mukana edistämässä kestävää kehitystä. Yksiköiden yhteistyö on avainasemassa, jolloin esimerkiksi päiväkodit ilmoittavat Tampereen Aterialle, jos hoidossa on vähemmän lapsia tai keskeyttävät jätehuollon, jos kesällä ei ole toimintaa. Näin tehdään esimerkiksi vierailemassani päiväkodissa.

5.3. Ympäristöpolitiikan integrointi

Haastatteluissa korostui se, että tilaaja ei voi määrittellä sitä, miten palveluita tuotetaan ja mitä asioita painotetaan. Kestävä kehitys ja ympäristöarvot eivät ole erityisessä asemassa muihin asioihin verrattuna.

Ja sitten taas tuotannon toiminnassa, niin tietyn osan ne tekee itsenäisesti se suunnittelu, kuinka ne toteuttaa. Varmaan vois enemmänkin olla esillä. (Tilaaja 3)

Ympäristöpolitiikan integrointi hyvin tiukasti määritellen painotti ympäristöasioille annettavaa suurempaa painoarvoa ja ensisijaisuutta muihin politiikan lohkoihin verrattuna. Taloudellinen näkökulma on itsestäänselvyys, joten samaan kannattaa myös pyrkiä ympäristöasioiden suhteen. Seuraavassa tarkastelen lähemmin ympäristöasioiden integrointia ja ohjauskeinojen käyttöä.

Ympäristöpolitiikan integrointi on yksi tutkimukseni kantavista teemoista. Integroinnilla tarkoitetaan ympäristöasioiden liittämistä organisaation muihin politiikan alueisiin. Tarkastelen integraatiota erityisesti vertikaalisesta näkökulmasta, joka ymmärretään yksittäisten yksiköiden vihertymisenä. Horisontaalinen integraatio taas tarkoittaa keskushallinnon strategioita ympäristön huomioon ottamiseksi. Tampereella horisontaalinen integraatio tulee esiin kaupunkistrategian kautta. Kaupunkistrategian toimintaperiaatteissa on määritelty, että kaupunki kantaa vastuuta ympäristöstä, ja näin ollen Tampere on sitoutunut ympäristönsuojelun edistämiseen (Tampere virtaa 2011, 21).

Vertikaalisen integraation tarkastelu on tutkimukseni kannalta hedelmällisempää. Yksiköt ovat osoittaneet vihertyminen merkkejä, sillä jokaisen päiväkodin ja koulun on tehtävä kestävän kehityksen suunnitelma. Koulutussektorin vihertymisestä on siis merkkejä, mutta ongelmana on kuitenkin edelleen se, että suunnitelmien laadussa on eroja opettajien ja johtajien mielenkiinnon mukaan. Haastatteluissa kävi ilmi tämän eron tiedostaminen ja huomattiin, että edelleen ympäristöasioihin suhtautuminen riippuu johdon kiinnostuneisuudesta ja aktiivisuudesta. Kuitenkin myönnettiin myös, että näin ei

saisi olla, vaan ympäristöasioiden tulisi olla mukana jokaisen yksikön toiminnassa. Ongelmana on pitkään ollut se, että vain sellaisissa kouluissa, joissa on ollut ympäristöasioista innostunut rehtori, johtaja tai opettaja, on nämä asiat otettu hyvin huomioon. Nykyisin kestävä kehitys tulee toimintaan mukaan opetussuunnitelmien ja kestävä kehityksen suunnitelmien kanssa, joten nämä asiat olisi näin oltava jokaisen yksikön arjessa. Haastatteluissa kuitenkin tuli ilmi, että näin ei vielä ole vaan asioiden hoito riippuu rehtorin tai johtajan innostuneisuudesta.

Ja sitten tietysti aina tää, että moni yks asia, niin on jonkun henkilön, jolla on palava into tähän juttuun, niin sitten monesti se on mennyt näin, mutta se ei kouluissa enää tänä päivänä sais olla näin vaan se on kaikkien asia, että olis intoo. (Tuottaja 2)

Kestävä kehityksen suunnitelman tulisi liikkua konkreettisella tasolla, jotta pystyttäisiin näkemään yksikön sitoutumisen taso. Suunnitelmassa olisi oltava tavoitteita ja mittareita, joilla tavoitteiden toteuttamista olisi mahdollista seurata. Koulujen ja päiväkotien on palautettava suunnitelmansa tuotantoon, jossa ne tarkastetaan. Olisi tärkeää, että tarkastuksessa edellytetään konkreettisuutta ennen suunnitelman hyväksymistä. Konkreettiset asiat saattavat näyttää hyvin pieniltä, mutta niiden kautta on ainoastaan mahdollista muuttaa toimintaa.

Periaatteessa riippuen vähän talosta ja sen kiinnostuneisuudesta, niin siihen kiinnitetään enemmän ja vähemmän huomiota. Meillä ja varmaan aika monessa muuallakin on jo sellaset paperi-, kartonkikeräyslistat tuolla taikka sellaset laatikot, joihin lapset laittaa kartongin ja paperin ja tällasta näin. Se on varmaan hyvin yleinen. Sitten tulee tietenkin Tampereen ateria ja biojäte kerätään. No me säästetään näitä paperisia käsipyyhkeitä, että meillä on kangaspyyhkeet. (Tuottaja 1)

Tampereella Hervannassa sijaitsevan Helapuiston päiväkodin kestävä kehityksen ohjelma 2011–2012 perustuu päiväkodissa päätettyyn kulttuureihin ja erilaisiin ruokiin

tutustumisen teemaan. Teema vaikuttaa koko vuoden ajan erilaisten tapahtumien ja toimenpiteiden muodossa. Tämän lisäksi ohjelmassa on määritelty ympäristöön liittyviä asioita esimerkiksi lajitteluun liittyen. Kuitenkaan päiväkodissa ei seurata energian- tai vedenkulutusta eikä ole seurantaan syttyvän jätteen määrällä. (Helapuiston päiväkodin kestävän kehityksen ohjelma 2011–2012.) Nämä asiat ovat sellaisia, joita pitäisi kehittää yhdessä tilakeskuksen kanssa, jotta pystyttäisiin tekemään konkreettisia tavoitteita kulutuksen suhteen.

Laffertyn (2000, 337) mukaan on tärkeää tarkastella sitä, missä laajuudessa kestävän kehityksen kieli on tullut osaksi hallintoa. Tutkimuksessani en analysoi tarkemmin Tampereen strategioita ja muita hallintopapereita. Kuitenkin voin katsoa sitä, kuinka haastateltavat näkivät kestävän kehityksen ja erityisesti tämän ympäristöpuolen sekä koulutussektorin välisen suhteen.

Kestävän kehityksen ja ympäristöasioiden huomioon oton nähtiin kaikissa haastatteluissani olevan ajankohtainen aihe. Kuitenkin sen ensisijaisuutta muihin asioihin myös kyseenalaistettiin. Tärkeänä pidettiin myös sosiaalista puolta kuten kansainvälisyyskasvatusta. Kaikki kestävän kehityksen aspektit ovat tärkeitä, mutta tässä tutkimuksessa keskityn nimenomaan ympäristöpuoleen ja tämän saamiseksi vahvempaan asemaan.

Jossain sitä korostetaan enemmän, koska kaikkiin asioihin ei voi täysillä panostaa, että joku toinen pitää jotain kansainvälisyyskasvatusta, se on leimallista. Mutta tietty taso kaikissa kouluissa toteutuu ihan opetussuunnitelman kautta. Mutta on meillä sitten näitä vihreä lippu-päiväkoteja ja kouluja, että tota, jotka sitten on valinneet tämän ihan erityiseksi painopistealueeksi ja sitten vaikka Vuoreksen koulun suunnittelussa tämä oli ihan keskeinen lähtökohta, että ihan rakennuksena suunnitellaan siitä näkökulmasta. Ja sitten on ollu päiväkotit, joka rakennettiin passiivienergiataloksi, että noi on enemmän tällaisia projekteja ja yksittäisiä juttuja, jotka otetaan sitten tässä uudessa rakentamisessa huomioon.
(Tilaaaja 4)

Olisi tärkeää tehdä jo hallinnon tasolla valinta ympäristöasioiden suuremman integraation suhteen. Tätä voivat auttaa niin tiettyjen ohjaukeinojen kuin myös sertifikaattien käyttö. Jotta kestävä kehitys ja ympäristöasioiden kieli saadaan osaksi hallintoa, on palvelusopimuksissa painotettava entistä enemmän näitä asioita. Kuten eräs haastateltavista painotti, on palvelusopimus avainasemassa tilaaja-tuottajamallissa.

Me voidaan sisällyttää palvelusopimukseen kaikenlaista. Jos halutaan vaikuttaa siihen, että tuottaja tekee jotakin, niin meidän täytyy sisällyttää asia palvelusopimuksen tavoitteisiin(...). (Tilaja 2)

Esimerkiksi Lafferty & Hovdenin (2003) mukaan talous on saanut hallitsevan roolin julkisessa keskustelussa ja asioita tarkastellaan talouden kautta. Ympäristöpolitiikan integraation onnistumisen kannalta olisi tärkeää antaa ympäristöasioille ensisijainen asema. Kuitenkin haastatteluissani huomasin, että talouden ehdoilla liikutaan monissa asioissa. Vuoreksen koulukeskus rakennetaan ympäristön ehdoilla, mutta tulevaisuuden uudisrakentamisesta ei osattu sanoa. Myönnettiin, että se riippuu sen hetkisestä taloudellisesta tilanteesta ja asioita tarkastellaan yksittäisesti. Taloudellisen perspektiivin laajentaminen saattaisi hyödyttää integraatiota.

Se on aina taloudesta kiinni se. Siinähan on tietysti se, miten sitä taloutta tarkastellaan. Mutta jos on talousarvio, mikä annetaan yhdelle vuodelle, missä ei mietitä sitä kymmenen vuoden tai mietitä jotain isompaa perspektiiviä eli silloin siinä tulee ongelmia. (Tilaja 3)

5.3.1. Ohjauskeinot - keppiä ja porkkanaa

Kaupungilla on mahdollisuus käyttää ohjauskeinoja ohjaamaan palveluiden tuotantoa haluamaansa suuntaan. Ohjauskeinot voivat olla taloudellisia, hallinnollisia tai perustua koulutukseen ja neuvontaan. Tässä luvussa pohdin ohjauskeinojen mielekkyyttä saamaan aikaan ympäristöä huomioon ottavampaa toimintaa. Ohjauskeinojen valinta on myös poliittinen prosessi ja valintojen tekoon vaikuttavat omat sekä muiden kokemukset.

Konkreettisella tasolla ohjauskeinot voivat sisältää sääntelyä, informaatio-ohjausta tai avustuksia. Kaupunki voi siis asettaa yksiköille kannustimia ja sanktioita sekä asettaa pysyväismääräyksiä kuin myös kouluttaa ja kannustaa toimijoita ympäristöystävällisempään toimintaan.

Taloudelliset ohjauskeinot nähtiin tehokkaina edistämään ympäristöasioita. Kaupungin sektoreilla, joissa on helpompi mitata ympäristökuormitusta, rahan ohjaavaa vaikutusta käytetään, mutta palveluiden osalta asia nähtiin ongelmallisempana.

Toisissa yksiköissä on, toisilla sektoreilla. Esimerkiksi joukkoliikenteessä tällaisia on eli ne vähentää käytännössä päästöjä ja polttoainetta suhteessa ajettuihin kilometreihin, niin ne saa bonuksia ja osa niistä bonuksista siirretään suoraan henkilöstölle. Mutta tällaista vastaavaa ajatusta koulumaailmassa, en ole törmännyt. (Tilaaaja 2)

Jos halutaan laajentaa taloudellisia ohjausvaikutuksia, tarvitaan hallinnon korkeimmilta tasoilta tätä tukevia linjauksia. Ympäristöpolitiikan integroinnin eräs onnistumisen edellytys on hallinnon ylimpien tasojen tuki kestävästä kehityksestä edistäviin ratkaisuihin (Lafferty 2002, 27).

Taloudelliset ohjauskeinot varmaan on tehokkaimpia, mutta sitten se vaatisi todennäköisesti jonkun konsernitasoisen linjauksen siitä, että jos halutaan palkita

esimerkiksi ilmastotavoitteiden toteutumisesta. Kysymys taitaa olla vähän teoreettinen kun eivät ole toteutuneet tässä. (Tilaja 2)

Haastatteluissani raha nähtiin siis hyvänä porkkanana, mutta kuitenkin katsottiin, että jos ei ole innostusta ympäristöasioiden suhteen, taloudelliset menetelmät eivät toimi halutulla tavalla. Ongelmana nähtiin se, että budjetti on yksivuotinen, jolloin vuoden lopussa saatetaan tuhjata loput rahat esimerkiksi ostamalla vihkoja tai muita tarvikkeita. Koulut ja päiväkodit eivät myöskään näe tekemiään säästöjä esimerkiksi veden tai sähkön kulutuksen suhteen. Yksiköiden kulut maksetaan kättäsummasta, jossa ei erotella yksittäisen paikan kuluja.

Että nyt jos ei koulu käytä niitä rahoja, mitä on budjetoitu sille vuodelle, niin sitten ne menee sinne kaupungin pohjattomaan kassaan. Se ois hyvä, jos ne jäis jotenkin koululle tai vois siirtää seuraavalle vuodelle. Tää budjetointisysteemi, että vuodeksi kerrallaan tehdään nää budjetit, niin se vähän ajaa siihen, että kaikki käyttää ne rahat sitten niinku loppuvuodesta, joka tarkoittaa esimerkiksi nyt varmasti sitä, että on turhia materiaaleja hankitaan sinne. (Tilaja 4)

Tällä hetkellä tuotannon mukaan säästetty raha käytetään opetukseen ja siitä hyötyvät kaikki yksiköt. Ongelmallisena nähtiin vertaaminen eri vuosien välillä sekä eri yksiköiden välillä. Talven kylmyys vaikuttaa sähkön kulutukseen ja erilaisten rakennusten vertaaminen keskenään on hyvin hankalaa. Olisi tärkeää kehittää tapoja, joilla pystyttäisiin paremmin monitoroimaan rakennusten veden ja sähkön kulutusta sekä vertailemaan näitä keskenään.

Ei se tänä päivänä hyödy siitä. Koska nehän maksaa siis vuokraa. On siis yksikkökohtainen vuokra ja siellä on sit sähköt ja muut sisällä ja tilakeskus hoitaa. Nehän ei niinku maksa koulukohtaisesti sähkölaskuja. Nythän on tuonne Vuorekseen tulossa se tai on suunniteltu sinne kouluun semmoset mittarit, joilla pystytään mittaamaan sen koko kampuksen sähkön kulutusta ja ynnä muuta.

Tämmönen suunnitelma on olemassa, että sitten oppilaatkin alkaa seuraamaan veden kulutusta ja muuta. (Tilaaaja 3)

Kai siihen olis jos siihen kehittäis jonkun systeemin. En mä tiedä, vois olla. Mutta tota tässä mallissa, missä me eletään, niin hyvin paljon sitten, jos meille jää rahaa niin sanotusti, niin kyllä se menee tuohon opetukseen. Jos tulee säästöjä jostain kohdasta, niin se käytetään oppilaiden hyväks sillä lailla, että se menee opetukseen vaikkapa nyt sitten ryhmäkokoon tai johonkin muuhun. että pyritään sillä lailla, mutta se on kaikkien hyväks, ei sen yksikön pelkästään. (Tuottaja 2)

Saattaisi olla hyödyllistä antaa enemmän valtaa rehtoreille ja päiväkodin johtajille taloudellisissa rakennuksiin liittyvissä kysymyksissä. Nykyisin Tilakeskus hallinnoi rakennuksia ja yksiköt ovat näissä vuokralla. Rakennusten vajaakäyttö saattaa olla ongelmana, kun ulkopuolinen käyttö ei näy yksikön omassa budjetissa.

Tavallaan sitä päätösvaltaa sillai vie sinne alaspäin sekkin vois lisätä semmosta tämmöstä taloudellista ajattelua enemmän, että jos sitä taloudellista päätäntävaltaa olis siellä. (Tilaaaja 4)

Hallinnolliset määräykset nähtiin hyvin tehokkaina, sillä näin mukaan saadaan myös ne, jotka eivät ole ympäristöasioista niin innostuneita. Ihan yksikkötasolla nähtiin hyvänä määräysten käyttö.

Kyllä minä uskon, että se on se, että joku sanoo että näin tehdään ja sitten näin tehdään. Kaikkein parastahan se ois kun se ois ilman muuta tapana toimia, mutta kun ei näin ole valitettavasti. (Tuottaja 1)

Ongelmallista on kuitenkin se, että koulujen ja päiväkotien itsenäisyys nähtiin hyvin tärkeänä asiana ja tätä ei haluttu nakertaa. Itsenäisyyttä pidetään yhtenä tärkeänä osana laatua takaamassa. Myös Suomen saavuttamat hyvät tulokset OECD:n Pisa-tutkimuksissa

on selitetty osittain johtuvan koulujen ja korkeasti koulutettujen opettajien itsenäisyydestä (Opetushallitus).

Periaatteessa kouluja kannustetaan kaikenlaisiin kehittämistoimenpiteisiin. Koulut on hyvin itsenäisiä, joka on myös laadun tae mun mielestä. Että sen täytyy jotenkin nousta sieltä. Ylhäältä päin tulevat ohjeet ei kauheesti edistä, vaan sen täytyy lähteä sieltä henkilökunnasta, kun halutaan jotain tämmöistä, jotain erityistä tehdä. (Tilaaaja 4)

Kuten Howlett (2009) painotti, on abstraktien tavoitteiden lisäksi asetettava konkreettisia tavoitteita ohjauskeinoja valittaessa. Hallinnossa ongelmana pidetään sitä, että ei ole mitään mittareita, joilla valvoa yksiköiden toimintaa. Koulujen ja päiväkotien pitää palauttaa kestävän kehityksen suunnitelmansa, mutta tämän suunnitelman toteutuminen on sitten yksikön omassa valvonnassa. Kestävän kehityksen suunnitelmat saattavat olla hyvin yleisellä tasolla, jolloin niiden toteuttamista voi olla hyvin vaikea seurata. Suunnitelmiin olisi hyödyllisintä olla joitain hyvin konkreettisia kehitysehdotuksia ja tavoitteita.

Me tietysti täällä valvotaan sitä, että opetussuunnitelma toteutuu, niin toivotaan näin. Pitäis joitain mittareita. Sellainen mittari, että jos me katotaan että ne on tehnyt nämä suunnitelmat, että mitä siellä suunnitelmassa on ollut. Jos se konkreettisella tasolla, niin sitten voi kuvitella, että se toteutuukin. (Tuottaja 2)

Ongelmallista on se, että raportointia tuotannosta tilaajalle ei haluta lisätä vaan ennemmin sen määrää halutaan karsia. Katsottiin, että liiallinen raportointi ei palvele tarkoitustaan.

Mutta tilaajatasolla, että tää on tietysti, että meillä tätä raportointia on niin hirveesti, että kun on kaikkia strategiaa, kaikkia tämmöistä ja sitä talouden raportointia, niin kyllä on trendinä ollut että sitä karsitaan. Että ei kukaan luottamushenkilökään, niin se menettää merkityksensä jos ne hukkuu siihen

raportteihin. että tämmöisissä asioissa, niin varmasti se tuotannon taso ja siellä sitten on lähempänä, miten edetään ja kuinka se sitten alueella painotetaan.
(Tilaaaja 1)

Kuitenkin toisessa haastattelussa tuli esille se, kuinka tehokasta saattaisi olla kestävän kehityksen raporttien palauttaminen lautakunnalle ja tilaajalle. Nyt ne tarkastetaan tuotannon puolella.

Lautakunnalle ei tule mitään erillisiä raportteja, ehkä sellaisia pitäis ottaa käyttöön. (Tilaaaja 2)

Hyödyllisenä nähdään taloudellinen ja hallinnollinen ohjaus, mutta raportointia ei haluta lisätä. Kuitenkin on tärkeää monitoroida ohjauskeinojen käyttöä, joten tämän ristiriidan ratkaiseminen on olennaisessa osassa integraation onnistumisessa. Kestävän kehityksen raporttien palauttaminen tilaajalle ja lautakuntaan asti, olisi tehokas menetelmä, jolla tilaajapuoli pystyy varmistamaan haluamansa palvelun sisällön ja laadun.

Olisi tärkeää kehittää mittareita, joiden avulla pystyttäisiin tarkastelemaan yksiköiden ympäristökäyttäytymistä. Eräässä haastattelussa tuli esiin laatuksiteerinä mahdollisimman pieni hiilijalanjälki. Mittaamisen ongelma tunnustettiin ja tähän kaivataan konkreettisia työkaluja. Näiden kehittäminen olisi hyvin hyödyllistä, mutta samalla hyvin vaikeaa. On myös hyvin vaikeaa verrata eri yksiköitä keskenään esimerkiksi rakennusten erilaisen iän vuoksi.

Jos halutaan sitä, että se on tämmönen laatuksiteeri, jota säännöllisesti seurataan, niin sitten siinä täytyis olla jokin mittari. Niin ehkä jos tähän sais jotain kuvaavia mittareita, niin silloin sitä ois helpompi ohjatakin. Tämä on helposti tämmöstä niinku maailmaa syleilevää, liian yleisellä tasolla. En mä tiedä, jos semmosia mittareita oliskin, mutta ne vois olla ihan hyviä. (Tilaaaja 4)

Myös pehmeiden ohjauskeinojen käyttö tuli esille haastatteluissa. Keskustelut tuotannon kanssa ja palvelun tuotannon ohjaaminen näin haluttuun suuntaan ovat tällä hetkellä käytössä.

Lautakunta voi käyttää, jos puhutaan pehmeistä ohjauskeinoista, niin yks mitä me käytetään paljon on se, että me kutsutaan tietty henkilö vaikka tuotannosta lautakuntaan. Me tiedustellaan häneltä tiettyä asiaa ja käydään läheisemmin keskustelua, jonka toivomme ohjaavan tuotantoa. Yleensä, jos tuotannolla on antennit pystyssä, niin he seuraavat herkillä korvalla mitä lautakunta sanoo.
(Tilaaaja 2)

Raha nähtiin suurimmassa osassa haastatteluja tehokkaimpana ja toimivampana ohjauskeinona. Kuitenkin pitää ottaa mukaan myös hallinnollisia määräyksiä, jotta myös haluttomimmat saadaan toimintaan mukaan. Lisäksi pehmeämpiä ohjauskeinoja kuten koulutuksia ei ole syytä unohtaa. Eräs haastateltavista kiteytti hyvin sen, millaisia ohjauskeinoja tarvitaan kestävästä kehitystä mietittäessä.

Siis kepin ja porkkanan yhdistelmää taloudellisesti varmaan tiettyjen kulujen minimoimisessa ja kääntää asia niinpäin, että tehdään ympäristönsuojelusta, kestävästä kehityksestä, ilmastoystävällisestä toiminnasta kaupunkikonsernin sisällä edullisempaa kuin toisenlaisesta. (Tilaaaja 2)

5.3.2. Sertifikaatit osana ympäristöpolitiikan integraatiota

Tässä luvussa pohdin sitä, voisivatko erilaiset ympäristösertifikaatit auttaa hallintoa kontrolloimaan yksiköiden ympäristövaikutuksia. Tällaisia sertifikaattia koulutussektorilla ovat Vihreä lippu ja kestävä kehityksen sertifikaatti. Nämä ovat päiväkodeille, kouluille ja oppilaitoksille tarkoitettuja ympäristötyön välineitä.

Vihreä lippu-toiminnan tarkoituksena on ohjata kouluja ja päiväkoteja kohti ympäristötietoista toimintaa. Siksi on mielenkiintoista pohtia, olisiko mahdollista kouluja enemmän kannustaa hankkimaan kyseinen sertifikaatti tai kestävän kehityksen sertifikaatti.

Kysyin haastattelussa sitä, kannustetaanko kouluja ja päiväkoteja ympäristömyönteiseen toimintaan kuten Vihreä lippu-toimintaan. Kannustamisena nähtiin se, että asiasta kerrotaan rehtoreille ja johtajille. On kuitenkin tarpeellista pohtia, että riittääkö tämä, koska ympäristöasioihin suhtautuminen on yksikön henkilökunnan ja varsinkin johdon omasta mielenkiinnosta kiinni.

Siis tuolla reksi-infossa on käyny Jenni luontokoulusta puhumassa asiasta. Se on tietysti rehtorin johtaminen ja se, miten hän ottaa sen omakseen ja miten koulussa on sellaista porukkaa. Että mun mielestä se on kannustamista, että kerrotaan asiasta. (Tuottaja 2)

Se pitäis kysyä noilta tuotannon puolelta, että se on varmaan enemmän sellainen heidän hanskassaan oleva asia, että mä en ihan tarkkaan tiedä sitä, että kuin he tätä tekee. Musta tuntuu, että se vihreä lippu-toiminta on kuitenkin. Tämä on sellainen musta tuntuu arvio. Niin se on hyvin paljon kiinni siitä päiväkodin johtajasta, rehtorista ja henkilökunnasta, että miten he sen asian näkee ja haluaako he lähteä viemään sitä asiaa eteenpäin. Jos he haluaa, niin heillä varmasti on kaikki vapaus sitä tehdä, mutta se että tavallaan tuupattais siihen suuntaan, niin en oo ihan varma. (Tilaja 3)

Olisiko mahdollista siis tilaajapuolen määrätä useamman koulun sertifioimaan toimintansa ympäristösertifikaatilla? Palvelusopimukseen on mahdollista asettaa laatukriteereitä. Yksi laatukriteeri voisi olla se, että tietty määrä prosentuaalisesti kouluja ja päiväkoteja olisi oltava mukana vihreä lippu-toiminnassa tai kestävän kehityksen sertifikaatin piirissä. Jälkimmäisen määrää on tosin vaikeampi arvioida, sillä koulut pystyvät olemaan toiminnassa ilman ulkopuolisen arvioijan todentamaa sertifikaattia. Jos

Tampereelle saataisiin oma auditoija, olisi ulkopuolisten auditointien tekeminen kouluille yksinkertaisempaa. Nykyisin todella pieni osa kaupungin kouluista tai päiväkodeista on mukana Vihreä lippu-toiminnassa verrattuna joihinkin muihin suuriin suomalaisiin kaupunkeihin.

Ympäristöministeriön asettaman kestävän kehityksen toimikunnan koulutusjaoston strategiaan (2006, 27) on määritelty tavoite siitä, että 15 prosentilla päiväkodeista, kouluista ja oppilaitoksista on ulkoinen tunnustus tai sertifikaatti kestävän kehityksen toiminnastaan vuoteen 2014 mennessä. Tämä on pohjana myös Oulussa käytössä olevassa Keke-työkalussa (Kestävän kehityksen työkalu kouluille). Konkreettisen tavoitteen asettaminen on tärkeää, jotta on helpompi mitata tämän onnistumista. Tampereella tilaajan on mahdollista asettaa laatuksiteerejä, jolloin kriteerinä olisi mahdollista olla tietty prosenttimäärä kestävän kehityksen sertifikaatteja sekä Vihreä lippu-toimintaa kouluissa ja päiväkodeissa. Kuten aikaisemmin on tullut esille, tarvitaan myös hallinnollisia määräyksiä edistämään ympäristöasioiden huomioon ottoa ja kestävää kehitystä.

Tilaajan tulisi osoittaa lisärahaa tukemaan sertifikaattien käyttöön ottoa. Haastatteluissa painottui se, että jos halutaan tehdä ylimääräistä, se usein maksaa. Kaupungille tosin voi tulla myös rahallista säästöä, jos sertifikaattien myötä pystytään vaikuttamaan esimerkiksi sähkön kulutukseen. Auditoinnit maksavat, mutta kaupungin sisäinen auditoija kannustaa todennäköisesti kouluja ottamaan osaa kestävän kehityksen sertifikaattiin. Ympäristöministeriön 15 prosentin tavoite ulkoiselle tunnustukselle tai sertifikaatille, olisi hyvä lähtökohta myös Tampereella.

6. Johtopäätökset

6.1. Kuinka laajempi integraatio voidaan saavuttaa?

Johtopäätöksien ensimmäisessä osassa selvennän sitä, kuinka tutkimusaineistoni ja teoreettisen näkökulman perusteella, ympäristöpolitiikan integraatio voidaan saavuttaa ja mitä ongelmia integraatioon liittyy. Luvun toisessa osassa pohdin tutkimukseni merkitystä ympäristöjärjestelmän rakentamisen kannalta ja esittelen lisätutkimusaiheita tutkimusaiheeseeni liittyen.

Ympäristöpolitiikan integroinnilla tarkoitetaan ympäristöasioiden sisällyttämistä osaksi sektoripolitiikkaa myös niillä sektoreilla, joille ympäristöasiat eivät varsinaisesti liity (Lafferty & Hovden 2003, 9). Tutkimukseni aikana kävi ilmi se, että ympäristöasiat ovat vain yksi koulu- ja päiväkotimaailmaan liittyvä aspekti ja esimerkiksi kansainvälisyyskasvatus voidaan sen sijaan nähdä tärkeänä. Tässä tutkimuksessa kuitenkin keskityin saamaan ympäristöasioille suurempaa painoarvoa ja muut myös kestäväan kehitykseen liittyvät aspektit jätin huomioimatta.

Tilaja-tuottajamalli on yksi tapa kunnissa järjestää palvelut kaupunkilaisille. Malli erottaa tilaajat ja tuottajat toisistaan. Malli nähdään tehokkaana kun arvioidaan palvelun tarvetta ja halutaan kustannustietoisuutta toimintaan. Kuitenkin ympäristöasioita katsottaessa voi ongelmia seurata siitä, että tilaajan mahdollisuudet vaikuttaa tuotantoon ja palveluiden järjestämiseen ovat rajalliset. Palvelusopimukseen tilaaja ja tuottaja kirjaavat halutun palvelun, mutta tuottaja itse määrittelee kuinka se tämän palvelun järjestää. Ongelmaksi voi muodostua se, että sopimuksen rikkomisesta ei välttämättä seuraa mitään. Tätä tapahtuu varsinkin kuntien oman palvelutuotannon kohdalla. Sopimusta on vaikea jättää uusimatta kaupungin oman palvelutuotannon kohdalla ja peruskoulujen tapauksessa näin ei voi edes tapahtua tuotannon ollessa aina kaupungin omaa. Kuten Kähkönen (2007, 20) on pohtinut, on tärkeää miettiä millaisin kannustin- ja kompensatiojärjestelmin tilaaja saa tuottajan toimimaan haluamallaan tavalla. Tutkimuksessani haastateltavat painottivat erityisesti taloudellisten keinojen, mutta myös

hallinnollisten määräysten merkitystä. Taloudelliset sanktiot ovat toimivia, mutta tarvitaan myös kannustinjärjestelmiä, jotta toimintaa saadaan ohjattua haluttuun suuntaan. Tilaajan olisi ohjattava tarvittava lisäraha tuotannolle, jos halutaan tehdä jotain ylimääräistä.

Yksi tilaajan vaatima lisäpalvelu on ollut luontokoulu Korento, joka on merkittävä ympäristökasvatuksellinen toimija Tampereen koulusektorilla. Luontokoulun merkitys on tärkeässä asemassa tarjottaessa lapsille luontoelämyksiä toiminnallisuuden kautta. Luontokoulun ajasta merkittävä osa menee silti hallinnolliseen työhön. Tämä on tietenkin tärkeää, mutta oleellista on, että luonto-opetuksen määrää ei karsita. Tilaajan ja tuottajan on hyvä yhdessä varmistaa opetuksen määrän säilyminen. Ympäristökasvatuksellisesti lapset ovat tärkeässä asemassa, sillä he ovat tulevaisuuden päättäjiä. Myös lasten innostuneisuus ympäristöasioista voi tarttua myös vanhempiin.

Korento on oleellisessa osassa tällä hetkellä Vihreä lippu-toiminnassa. Sen merkitystä ympäristösertifikaattien käytössä olisi mahdollista vielä painottaa kouluttamalla koulun työntekijä tekemään auditointeja koulujen kestävän kehityksen sertifikaatteja varten. Tämä tietenkin vaatii panostusta niin tilaaja- kuin myös tuotantopuolelta. Rahaa pitää osoittaa luontokoulu Korentolle. Henkilökuntaa ei saisi enää vähentää vaan pikemminkin lisätä, jotta heillä olisi aikaa myös avustaa päiväkoteja ja kouluja niin ympäristösertifikaattien käytössä kuin myös luonto-opetuksessa.

Tutkimuksen aikana kävi hyvin ilmi se, että ympäristöasioiden integrointi palveluiden tilaamiseen on hankalaa. On tärkeää asettaa konkreettisia tavoitteita, jotta integraatio voi onnistua. Näin ollen yksiköille tulisi painottaa pieniä asioita, joista muodostuu suuria kokonaisuuksia. Ihmisten on kuitenkin helpompi ymmärtää konkreettisia pieniä tavoitteita. Täten yksittäisille kouluille ja päiväkodeille ei tarvitsisi asettaa laajoja tavoitteita vaan pienempiä alitavoitteita. Ylemmällä hallinnon tasolla tarkastellaan sen sijaan laajempaa kokonaiskuvaa. Kuitenkin kuten Baker & Eckerberg (2008) on todennut, on tärkeää, että ympäristöarvojen edistäminen ei rajoitu vain keskushallinnon vastuulle. Yksityiskohtainen suunnittelu, käyttöönotto ja monitorointi täytyy hoitaa

yksikön tasolla, vaikka suuret linjaukset tapahtuisivat ylemmällä hallinnon tasolla. (Baker & Eckerberg 2008, 10.)

Yksi integraation ongelma on mittareiden puuttuminen. Kaupunkiorganisaatiot tarvitsevat mittareita seuratakseen integraation toteutumista. Mittareiden kehittäminen on avainasemassa ympäristöasioiden laajemman huomioon oton lisäämiselle. Tulevaisuuden tutkimuksessa tärkeässä asemassa on sopivien mittareiden löytyminen ja kehittäminen. Jos pystytään mittamaan yksittäisen yksikön hiilijalanjälkeä, niin se olisi todella myönteistä. Tämä vaatii erityisesti teknisen tutkimuksen lisäämistä.

Tekniset mittarit ovat tarpeellisia, mutta mittarina voidaan nähdä myös muutos hallinnon kielessä. Virallisissa dokumenteissa, suunnitelmissa ja ohjelmissa ympäristöasioihin ja kestäväan kehitykseen tulisi viitata täsmällisesti, jolloin kestävä kehitys ja ympäristöasiat integroituisivat osaksi hallinnon kieltä (Lafferty 2000, 337). Tärkeää on tietenkin se, että integraatio ei jää pelkästään sanalliseksi vaan ympäristön huomioon otto tulee todella osaksi julkista hallintoa.

Kuten Lafferty & Hovden (2003, 12–13) on todennut, integraation toteutumisen hyviä mittareita ovat esimerkiksi ympäristötoimintasuunnitelman tekeminen, ympäristöhaasteiden yksilöiminen ja säännöllinen raportoiminen. Palvelusopimukseen kirjattu peruskoulujen ja päiväkotien tekemä kestävä kehityksen suunnitelma on hyvä lähtökohta integroinnille, mutta se ei yksin riitä. Suunnitelma saattaa liikkua hyvin yleisellä tasolla eikä suunnitelman etenemistä valvota tarkemmin. Kestävä kehityksen suunnitelma on hyvä olla jokaisella yksiköllä, mutta olisi tärkeää, että päiväkoteja ja kouluja velvoitettaisiin merkitsemään siihen konkreettista tekemistä ja käytännön tavoitteita myös ympäristöasioiden suhteen. Olisi tärkeää seurata sitä, että yksiköt noudattavat tekemiään suunnitelmiaan ja vuosittainen raportoiminen saattaisi edistää tätä.

Kuten aineiston analyysissäni painotin, niin yksi mittari integraation toteutumiselle olisi hyvä olla määrä, joka ympäristösertifikaatteja on käytössä peruskouluissa ja päiväkodeissa. Yhä useamman päiväkodin ja koulun olisi hyvä olla mukana Vihreä lippu-toiminnassa tai ottaa käyttöönsä kestävä kehityksen sertifikaatti. Näiden avulla

ympäristöasiat voivat helpommin tulla osaksi arkea yksiköissä. Sertifikaattien kautta koulujen ja päiväkotien henkilökunta saa käytännön työkaluja siihen, kuinka he voivat vähentää yksiköidensä ympäristövaikutuksia. Tilanteessa, jossa intoa on, mutta tietoa ei, sertifikaatit auttavat ympäristömyönteisen toiminnan käynnistämisessä ja ylläpitämisessä. Palvelusopimuksesta neuvoteltaessa sertifikaattien käyttöä olisi painotettava integraation onnistumiseksi. Tilaajan yhden päämäärän olisi hyvä olla kestävän kehityksen sertifikaatin tai Vihreä lippu-toimintaan osallistuvien yksiköiden määrä. Tämän tavoitteen seuraamista olisi hyvin yksinkertaista seurata. Tuottajan on taas mahdollista kannustaa päiväkotia tai koulua ottamaan osaa ympäristösertifikaatteihin taloudellisten ohjauskeinojen avulla.

Uskon, että on täysin realistista tavoitella sitä, että 15 prosentilla Tampereen kouluista ja päiväkodeista olisi käytössään kestävän kehityksen sertifikaatti tai Vihreä lippu-toimintamalli. Tämä on harppaus nykyisestä yhdeksästä yksiköstä, sillä Tampereella on 38 peruskoulua ja 82 kunnallista päiväkotia (Tampereen kaupunki). Jos hallinnon tasolta löytyy tahtoa tämän määrän kasvattamiseksi, tavoite on saavutettavissa, sillä 15 prosenttia edellyttää 18 yksiköllä olevan sertifikaatti. Tavoitetta on hyvä kasvattaa, jos päiväkodit ja koulut lähtevät innokkaasti ottamaan käyttöönsä ympäristösertifikaatteja.

On hyvä huomata, että ympäristöpolitiikan integrointi on tärkeässä osassa, jotta kestävä kehitys ja ympäristöasioiden huomiointi tulee olennaiseksi osaksi organisaatioiden toimintaa. Ympäristöongelmien ennakoivampi ratkaiseminen ja kaikkien sektoreiden osallistuminen on oleellinen osa integrointia (Nilsson & Eckerberg 2007, 1). Päiväkotien ja peruskoulujen tapauksessa integrointi tilaaja-tuottajamalliin tarkoittaa sitä, että yksiköiden johdon mielenkiinnon puute ei saa vaikuttaa ympäristönäkökohtien huomioimiseen vaan jokaisessa yksikössä ympäristöasiat ovat osa päivittäistä arkea. Asiasta tekee hankalan se, että koulujen ja päiväkotien itsenäisyyttä ei haluta vähentää. Suuremman budjettivastuun siirtäminen yksiköille todennäköisesti auttaisi näitä näkemään oman toimintansa seuraukset ja miettimään energiaa säästäviä ratkaisuja jokapäiväiseen toimintaan. Olisi hyvä kehittää ratkaisuja siihen, kuinka koulut ja päiväkodit pystyisivät itse huomaamaan esimerkiksi energian ja veden säästön seuraukset

ja näkisivät nämä säästöt myös budjetissaan. Avainasemassa on saada mukaan myös ne toimijat, jotka eivät ole niin kiinnostuneita ympäristöasioista.

Ohjauskeinot ovat yksi väline saada ympäristöä huomioivampaan toimintaan mukaan myös ne päiväkodit ja peruskoulut, jotka eivät muuten ympäristöasioita suurempaa huomiointia näe oleellisena toiminnassaan. Ympäristöpolitiikan ohjauskeinot voidaan jakaa hallinnollisiin, taloudellisiin ja informaatioperusteisiin. Oikeiden ohjauskeinojen käyttö on oleellisessa osassa ympäristöpolitiikan integroinnissa. Ennen ohjauskeinojen valintaa on asetettava konkreettisia tavoitteita, jotka halutaan ohjauskeinojen avulla saavuttaa (Howlett 2009, 74). Peruskoulujen ja päiväkotien tapauksessa eräs konkreettinen tavoite voisi olla sertifiointin lisääminen. Uskon kuitenkin, että pelkkä Kestävän kehityksen sertifikaatista ja Vihreä lippu-toiminnasta kertominen ei riitä, vaan tarvitaan hallinnollisia määräyksiä ja taloudellisia kannustimia tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Taloudelliset keinot voivat auttaa saamaan yksiköitä ottamaan käyttöönsä ympäristösertifikaatteja. Yksittäisiä kouluja tai päiväkoteja voidaan palkita ympäristötyöstä. Kaupungin kannattaisi myös pohtia mahdollisuutta kouluttaa yksi työntekijä tekemään auditointeja, jotta sertifikaattien suurempi käyttö tehdään helpommaksi yksiköille. Näin erillisiä auditointikustannuksia ei tulisi kouluille kestävän kehityksen sertifikaatin käytöstä.

Ohjauskeinoja tarkastellessa on hyvä muistaa, että ohjauskeinojen valinta ei ole tekninen prosessi vaan ohjauskeinoilla on myös poliittinen luonne (Lascoumes & Le Gales 2007, 8). Tämän vuoksi ohjauskeinojen valinta ei ole helppoa vaan taustalla saattaa olla käynnissä myös poliittinen kamppailu. Yhä enemmän käytetään vapaaehtoisuuteen ja informaatioon perustuvia keinoja, mutta on hyvä huomata, että myös määräyksien käyttö on tarpeen. Haastateltavat painottivat erityisesti taloudellisten ohjauskeinojen käyttöä. Kaupungin olisi siis hyvä tarjota niin keppiä kuin myös porkkanaa.

Ensisijaisen tärkeää niin ympäristöpolitiikan integraatiolle kuin myös ohjauskeinojen käytölle on johdon mielipide. Poliittinen sitoutuminen ja ylimmän hallinnon tason tuki on olennaisessa osassa, jotta integraatiotavoitteet onnistuvat. Ohjauskeinojen käyttö riippuu

johdon asenteesta. Tämä voidaan nähdä myös pienemmässä mittakaavassa siinä, että ilman rehtorin tai päiväkodin johtajan tukea, on ympäristöä huomioon ottavien ratkaisujen tekeminen hyvin hankalaa. Tarvitaan siis myös horisontaalista integraatiota, jossa tehdään konsernitason linjauksia koko kaupungin ympäristötavoitteiden suhteen.

Kuten aikaisemmissa tutkimuksissa on huomattu, sektorit, joiden ympäristövaikutukset ovat olleet epäsuoria ja epäselviä, ovat kärsineet tiedon ja asiantuntijuuden puutteesta ympäristöpolitiikan integraatioon liittyen (Persson 2004, 8). Myös tämä ongelma voidaan nähdä päiväkotien ja koulujen puolella. On vaikea mitata koko koulun tai päiväkodin ympäristövaikutuksia. Nämä vaikutukset eivät ole ainoastaan yksikön sisäisiä kuten energian kulutus vaan tähän liittyy esimerkiksi päiväkodin tai koulun sijainti. Jos päiväkodin tai koulun sijainti ei kannusta joukkoliikenteen käyttöön, pyöräilyyn tai kävelyyn, lapsia kuljetetaan todennäköisemmin henkilöautoilla. Ei ole helppoa ymmärtää kaikkia ympäristövaikutuksia. Tarvitaan asiantuntijoita, jotka voivat auttaa ympäristövaikutusten arvioinnissa ja näiden hallinnassa.

Tehokkaan ympäristöasioiden integroinnin myötä, kaupunki ei tarvitse enää erillistä ympäristöpolitiikkaa. Erään määritelmän mukaan ympäristöpolitiikan integrointi on onnistunut, kun ympäristöasiat tulevat kiinteäksi osaksi muita politiikan sektoreita eikä olisi enää tarvetta erilliselle ympäristöpolitiikalle, sillä näin muut sektorit ovat ottaneet ympäristötavoitteet luonnollisiksi osiksi toimintaansa (Collier 1994, 46–47). Tätä tavoitetta ei ole vielä saavutettu Tampereella. Ympäristöpolitiikan integroinnin vertikaalisuutta olisi lisättävä, jotta jokainen myös ympäristöön suoraan liittymätön sektori ottaa ympäristöasiat toiminnassaan konkreettisesti huomioon.

Ympäristöasioiden huomioon ottoon tulee kaupungissa edelleen panostaa, sillä erillistä ympäristöpolitiikkaa tarvitaan. Tätä on hyvä painottaa ja tämä on hyvä mittari yksittäisen sektorin ympäristötyön tasolle.

Esteenä ympäristöpolitiikan tehokkaalle integraatiolle on poliittisen tahdon ja kapasiteetin puute (Baker & Eckerberg 2008, 214). Tarkastellessa Tampereen tilannetta, voidaan huomata, että kaupungin johto on tehnyt linjauksia kestävästä kehityksestä tukevaan

suuntaan. Kaupunkistrategiassa kestävä kehitys on yksi osa-alue. Kestävän kehityksen käsitteen laaja-alaisuuteen liittyen on vielä ongelmia. Linjauksia ehdottomasti tarvitaan, mutta konkreettisuus puuttuu monessa kohdin ja rahalliset näkökulmat ajavat usein ympäristönäkökohtien ohi.

Jotta ympäristöpolitiikan integrointi onnistuisi käytännössä, olisi ympäristöasioille annettava suurempi painoarvo kuin nykyisin annetaan. Tänä päivänä julkisessa hallinnossa asioita tarkastellaan ensisijaisesti talouden näkökulman kautta. Tutkimukseni perusteella asioiden tarkastelu ympäristönäkökulmasta on vielä tällä hetkellä hyvin utopistista ja taloudellinen katsonta on vallassa. Integraation onnistumisen kannalta olisi kuitenkin ensisijaisen tärkeää painottaa ympäristöasioita voimakkaammin julkisessa hallinnossa taloudesta riippumatta. Tässä tutkimuksessa kävi hyvin ilmi se, että kestävä kehitystä edistävät ratkaisut riippuvat taloudesta ja jokaista uutta hanketta tarkastellaan erikseen. Kaupungissa ei ole tehty linjausta ympäristöasioiden huomioon oton ensisijaisuudesta. Ylimmän johdon sitoutuminen on hyvin oleellista integroinnin onnistumiseksi. Johdon tulisi tehdä tietoinen tavoite ympäristöpolitiikan integroinnin tukemiseksi ja tehdä tästä tärkeämpi tavoite kaupunkiorganisaatiossa.

Jokainen päiväkotiki ja peruskoulu on oma yksikkönsä eikä tätä itsenäisyyttä kouluilta haluta viedä. Sen sijaan entistä suurempi vastuu saattaa jopa edesauttaa huomaamaan toimintansa vaikutuksia. Tarvitaan kuitenkin myös ohjausta ja kannustusta hallinnon tasolta, jotta toiminnan ympäristövaikutukset otetaan yksiköissä huomioon.

6.2. Lopuksi

Tampereen ympäristöpoliittinen historia on kokenut monia eri vaihteita, mutta tuntuu, että kaupungissa panostetaan vahvasti kokonaisvaltaiseen ympäristöhallintaan. Tutkimukseni aikana olen päässyt yhä syvemmälle kiinni ympäristöhallinnon moninaisesta mekaniikasta ja kunnallisen hallinnon monimutkaisuudesta. Tilaaja-tuottajamalli on osittain selkeyttänyt palveluntuotantoa, mutta esimerkiksi peruskoulujen kohdalla

mietityttää se, että tehdäänkö vain päällekkäistä työtä tilauksen kohdistuessa vain yhteen tuottajaan.

Tutkimusaiheeni, palvelutuotannon ympäristövaikutuksia, tarkastelin ympäristöpoliittisesta näkökulmasta. Tärkeää olisi katsoa ongelmaa myös teknisestä katsontakannalta ja löytää mekanismeja, joiden avulla pystytään laskemaan päiväkotien ja koulujen ympäristövaikutuksia. Jos pystyttäisiin kehittämään hiilijalanjälkimittari yksiköiden vertailtavuuden helpottamiseksi, olisi tämä loistava apuväline määrittämään koulujen ja päiväkotien ympäristötyön tasoa.

Tutkimukseni aikana minulle on noussut tunne, että hallinto näkee vaikutusmahdollisuutensa rajallisena. Yksittäisen rehtorin tai päiväkodin johtajan asemaa korostettiin. Ehkä taustalla on pelko koulujen ja päiväkotien itsenäisyyden kaventumisesta. Kuitenkin uskon, että varsinkin taloudellisten ohjauskeinojen avulla, voidaan toimintaa ohjata ympäristöystävälliseen suuntaan itsenäisyyttä kaventamatta.

Palveluiden ympäristövaikutusten ehkäiseminen nähtiin haasteellisena ja yksiköiden välinen vertailtavuus ongelmallisena. Eri organisaatiot hallitsevat päiväkodin tai koulun eri toimintoja. Tilakeskus vastaa rakennuksista kun taas Tampereen Ateria tuottaa ateriapalvelut. Yhtä oleellista kuin koulujen ja päiväkotien ympäristötyö, on myös näiden erillisten liikelaitosten ponnistukset kestäväen kehityksen eteen. Ne vastaavat kuitenkin päivittäisten toimintojen kannalta suurimmista ympäristövaikutuksista. Nykyisessä järjestelmässä koulun tai päiväkodin mahdollisuudet nähdä oman toimintansa vaikutukset ovat rajalliset ja tätä myötä myös motivaatio tehdä ympäristötyötä voi olla vähäinen. Tässä tilanteessa yhteistyötä eri toimijoiden välillä tarvitaan, jotta koulut ja päiväkodit etenevät kohti kestäväen kehitystä.

Tämä auttaisi varsinkin ympäristösertifikaatin rakentamisessa. Ympäristöjärjestelmät kuten ISO 14001 ja EU:n EMAS-järjestelmä ovat ympäristöjohtamisen työkaluja, jotka auttavat organisaatioita selvittämään toimintojensa ympäristövaikutukset, muodostamaan ympäristöpäämäärät sekä – tavoitteet ja muuttamaan toimintaansa

ympäristöystävällisempään suuntaan (Pesonen, Hämäläinen & Teittinen 2005, 11–12). Yritykset ovat jo pitkään käyttäneet toimintansa tukena näitä järjestelmiä, mutta vasta viime aikoina on havahduttu myös julkisen sektorin mahdollisuuksiin hyödyntää ympäristöjärjestelmiä ja toisaalta on myös saatu lisää tietoa julkisen hallinnon ympäristövaikutuksista (Reinikainen 2010, 9).

Ympäristöjärjestelmän myötä myös integroinnissa on edistytty. Järjestelmät ottavat ympäristöasiat hyvin kokonaisvaltaisesti huomioon. Kuitenkin suuressa kaupunkiorganisaatiossa täytyy keskittyä myös yksittäisten sektoreiden ympäristötyön tasoon. Olen korostanut tutkimukseni aikana ympäristösertifikaattien merkitystä koulu- ja päiväkotisektorilla. Uskon näiden olevan avainasemassa näiden palveluiden ympäristövaikutusten hallinnoinnissa ja koko kaupungin kattavaa ympäristöjärjestelmää rakennettaessa. Näiden avulla voidaan luotettavasti todentaa päiväkodin tai peruskoulun ympäristötyön taso.

Tutkimuskohteeni oli päiväkotij- ja peruskoulusektori, mutta tutkimustuloksiani voidaan harkinnalla laajentaa kattamaan myös muita palvelukokonaisuuksia. Esimerkiksi sosiaalipuolella ympäristöpolitiikan integraatio on yhtä oleellisessa osassa. Myös vanhainkodeille ja muille hoitolaitoksille olisi mahdollista kehittää omia ympäristösertifikaatteja, joiden avulla ympäristövaikutuksia pystytään paremmin ja kokonaisvaltaisemmin kontrolloimaan.

Lähteet

Alastalo, Marja & Åkerman, Maria. 2010. Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Kirjassa Ruusuvuori, Johanna; Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.). 2010. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.

Anttiroiko, Ari-Veikko; Haveri, Arto; Karhu, Veli; Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.). 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press.

Anttonen, Kaisu; Hämäläinen, Kirsi; Laihosalo, Katri; Sucksdorff-Selkämaa, Antonia & Willberg, Harri. 2008. Ympäristöhallinnan vaiheita Tampereella. Kirjassa Anttonen, Kaisu; Laihosalo, Katri & Leino, Helena (toim.). 2008. Kaupunki kasvaa, miten käy ympäristön? Ympäristönäkökulmia Tampereen kaupungin toimintaan. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Anttonen, Kaisu; Laihosalo, Katri & Leino, Helena (toim.). 2008. Kaupunki kasvaa, miten käy ympäristön? Ympäristönäkökulmia Tampereen kaupungin toimintaan. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Baker, Susan & Eckerberg, Katarina. 2008. In pursuit of sustainable development at the sub-national level: the new governance agenda. Kirjassa Baker, Susan & Eckerberg, Katarina (toim.). 2008. In pursuit of sustainable development. New governance practices at the sub-national level in Europe. Lontoo: Routledge.

Baker, Susan & Eckerberg, Katarina (toim.). 2008. In pursuit of sustainable development. New governance practices at the sub-national level in Europe. Lontoo: Routledge.

Berger, Gerald & Steurer, Reinhard. 2008. National sustainable development strategies in EU member states. Kirjassa Baker, Susan & Eckerberg, Katarina (toim.). 2008. In pursuit of sustainable development. New governance practices at the sub-national level in Europe. Lontoo: Routledge.

Collier, Ute. 1994. Energy and environment in the European Union. Aldershot: Avebury.

Evans, Bob; Joas, Marko; Sunback, Susan & Theobald, Kate. 2008. Institutional and social capacity enhancement for local sustainable development: lessons from European urban settings. Kirjassa Baker, Susan & Eckerberg, Katarina (toim.). 2008. In pursuit of sustainable development. New governance practices at the sub-national level in Europe. Lontoo: Routledge.

Haila, Yrjö; Helle, Tanja; Jokinen, Ari; Leino, Helena; Tynkkynen, Nina & Åkerman, Maria. 2009. Ympäristöpolitiikka: Miten ympäristön muuttumista voi hallita. Kirjassa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (Toim.). 2009. Governance. Uuden hallintotavan

jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, hallintotieteiden keskus.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena. 2011. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki university press.

Howlett Michael. 2009. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy sciences* 42 (1), 73-89.

Howlett Michael & Ramesh M. 1993. Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatization experience. *Policy studies review* 12 (1/2), 3-24.

Häikiö, Liisa. 2004. Hallinnosta hallintaan; hierarkiasta verkostoihin? Paikalliset hallintaverkostot ja kestävän kehityksen suunnittelu. *Alue ja Ympäristö* 33 (1), 16-29.

Joas, Marko. 2003. Local environmental governance in Finland. Turku: Åbo Akademi.

Kallio, Olavi; Martikainen, Juha-Pekka; Meklin, Pentti; Rajala, Tuija & Tammi, Jari. 2006. Kaupungit tilaajina ja tuottajina: kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampere: Tampereen yliopisto.

Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (Toim.). 2009. Governance. Uuden hallintotavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, hallintotieteiden keskus.

Karsio, Olli. 2011. Verkostoja, hierarkiaa vai markkinoita? Kolmas sektori, tilaaja-tuottaja-malli ja hallinnan muutos. Tampereen yliopisto. Pro gradu-tutkielma.

Kyllönen, Hannu. 1999. Kestävän kehityksen periaatteet oppimisympäristön ja opetussuunnitelman muovaajina. Kirjassa Lähdesmäki Seija O. (Toim.). 1999. Kestävä kehitys ja koulutyö. Helsinki: Opetushallitus.

Kähkönen, Liisa. 2007. Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Lafferty, William M.. 2000. Implementing sustainable development. Oxford: Oxford University Press.

Lafferty William M. & Hovden Eivind. 2003. Environmental policy integration: towards an analytical framework. *Environmental Politics*, 12:3, 1-22.

Lascoumes P. & Le Gales P. 2007. Introduction: Understanding public policy through its instruments- from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance* 20 (1), 1-21.

Lemos, Maria Carmen & Agrawal, Arun. 2006. Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources* 31, 297-325.

Lähdesmäki, Seija O.. 1999. Mitä kestävä kehitys on? Kirjassa Lähdesmäki Seija O. (Toim.). 1999. Kestävä kehitys ja koulutyö. Helsinki: Opetushallitus.

Lähdesmäki Seija O. (Toim.). 1999. Kestävä kehitys ja koulutyö. Helsinki: Opetushallitus.

Mickwitz, Per & Kivimaa, Paula. Evaluating policy integration: the case of policies for environmentally friendlier technological innovations. *Evaluation* 13 (1), 68-86.

Meklin, Pentti; Rajala, Tuija; Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo. 2009. Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä. Rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Kirjassa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (Toim.). 2009. *Governance*. Uuden hallintotavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, hallintotieteiden keskus.

Mäkinen, Eija. 2004. oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere: Finnpublishers.

Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma. 2005. Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-Kustannus.

Newman, Janet. 2001. *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*. Lontoo: Sage Publications.

Nilsson, Måns & Eckerberg, Katarina. 2007. Environmental policy integration in practice: shaping institutions for learning. Lontoo: Earthscan.

Nilsson, Måns. 2005. Learning, frames and environmental policy integration: the case of Swedish energy policy. *Environment and planning C: Government and policy* 23, 207-226.

Persson, Åsa. 2004. Environmental policy integration: An introduction. Tukholma: Stockholm Environment Institute.

Pesonen, Hanna-Leena; Hämäläinen, Kirsi & Teittinen, Outi. 2005. *Ympäristöjärjestelmän rakentaminen*. Helsinki: Talentum.

Reinikainen, Tapio. 2010. Ympäristöjärjestelmillä kestävää tuottavuutta. YKETU-hankkeen loppuraportti. Ympäristöministeriön raporteja 2/2010.

Ruusuvuori, Johanna; Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.). 2010. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.

Ryynänen, Aimo & Uoti, Asko. 2009. Kunnallinen itsehallinto ja uusi hallintotapa. Kirjassa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (Toim.). 2009. Governance. Uuden hallintotavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, hallintotieteiden keskus.

Stenvall, Jari & Airaksinen, Jenni. 2009. Manse mallillaan. Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Helsinki: Kuntaliitto.

Vartola, Juha. 2009. Byrokratia modernin hallinnon muotona. Kirjassa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (Toim.). 2009. Governance. Uuden hallintotavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, hallintotieteiden keskus.

Internetlähteet:

Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2000.
<<http://www02.oph.fi/ops/esiopetus/esiops.pdf>> (Viitattu 1.11.2011)

Helapuiston päiväkodin kestävän kehityksen ohjelma 2011–2012.
<<http://www.tampere.fi/sote/phoito/keskusta/helakeke.pdf>> (Viitattu 24.5.2012.)

Kasvatusta kestävään elämäntapaan Vuoreksessa.
< <http://koulut.tampere.fi/vuores/keke/kekeohjelmat.html>> (Viitattu 2.4.2012)

Kestävän kehityksen työkalu Oulussa
<<http://terva.edu.ouka.fi/keke/index.cfm?h1=1&osa=Suunnittelu>> (Viitattu 4.5.2012.)

Kestävän kehityksen toimikunnan koulutusjaosto. 2006. Kestävää kehitystä edistävän kasvatuksen ja koulutuksen strategia ja sen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2006–2014.
<http://www.oph.fi/download/110201_kekestrategia.pdf> (Viitattu 4.5.2012)

Lafferty, William M. 2002. Adapting government practice to the goals of sustainable development. OECD 2002.
<<http://www.oecd.org/gov/1939762.pdf>> (Viitattu 7.11.2011)

Luomi, Annukka; Paananen, Johanna; Biberg, Katja & Virta, Laura. 2010. Keke koulussa. Kestävän kehityksen opas.
<http://www.4v.fi/files/4677/keke_koulussa_PDF.pdf> (Viitattu 31.10.2011)

Luontokoulu Korenon www-sivut.

<<http://koulut.tampere.fi/luontokoulu/index.html>> (Viitattu 2.4.2012)

Luontokoulu Korento. Toimintakertomus lv 2010-2011.

<http://koulut.tampere.fi/luontokoulu/pdf/luontokoulun_toimintakertomus_2010-11.pdf>
(Viitattu 7.5.2012.)

Opetushallituksen www-sivut

<http://www.oph.fi/tietopalvelut/kansainvalinen_koulutustieto/suomi_ja_pisa/perusopetuksen_historia> (viitattu 19.4.2012)

Oppilaitosten kestävän kehityksen sertifiointi.

<http://www.koulujaymparisto.fi./sivu.php?id=23100> (Viitattu 2.4.2012)

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004. Opetushallitus.

<http://www.oph.fi/download/139848_pops_web.pdf> (Viitattu 19.4.2012)

Tampereen kaupungin www-sivut

<<http://www.tampere.fi>> (Viitattu 4.9.2012)

Tampere toimii: kaupungin toimintamalli ja organisaatio. Tampereen kaupunki 2011.

<<http://www.tampere.fi/material/attachments/k/5oFNC8d38/tretoimiiesite2011.pdf>>
(viitattu 27.10.2011)

Tampere Virtaa. Tampereen kaupunkistrategia 2020.

<http://www.tampere.fi/material/attachments/5kC1W6Z6K/Tampereen_kaupunkistrategia.pdf> (Viitattu 27.10.2011 ja 20.4.2012.)

Vihreä lippu-toiminnan www-sivut.

<<http://www.vihrealippu.fi>> (Viitattu 2.4.2012.)

Tampereen väestö 31.12.2010

<http://www.tampere.fi/material/attachments/v/5yY2luK0K/vaesto2010_5.7.2011.pdf>
(Viitattu 24.2.2012)

Liitteet

Liite 1.

Haastattelurunko tilaajalle/tuottajalle

1. Taustatiedot

- nimi
- asema kaupungin organisaatiossa

2. Tilaaminen

- kuinka tilaaja-/tuottajapuoli on muodostunut? Mitä tilaaja/tuottaja tekee?
- Miten tilausten tekeminen käytännössä etenee?
- Mitä itse asiassa tilataan? Pystytäänkö vaikuttamaan tuotantopuolen sisältöön? Vaikutetaanko tilaajapuolella palvelun sisältöön
- Millainen on palvelusopimuksen sisältö?

3. kestävä kehitys

- onko kestävä kehitys ajankohtainen aihe tilaaja-/tuottajapuolella?
- Näkyykö kestävä kehitys tällä hetkellä päiväkot-/koulusektorilla?
- Kuinka pitkälle koet kestävä kehityksen edistämisen olevan koulutussektorin asia?

4. ympäristövaikutukset

- osaatko sanoa koulutoiminnan tärkeimpiä ympäristövaikutuksia?
- Onko yksiköllä olemassa ympäristösuunnitelmaa? Raportoidaanko ympäristöasioista?
- Jos ei, onko tällainen valmisteilla?
- Onko kouluilla ympäristökasvatusta? Millaisilla tavoilla tätä voisi tukea/edesauttaa?

- Mikä on luontokoulu Korennon asema Tampereella? Käyttävätkö koulut sitä aktiivisesti?
- Kannustetaanko kouluja ympäristömyönteiseen toimintaan, esim. ottamaan osaa Vihreä Lippu- toimintaan?
- Hyötyykö koulu mitenkään ympäristöasioiden eteen tehtyjen asioiden rahallisista säästöistä? Esim. sähkön kulutus, veden säästö jne?
- Miten säästöt pystyttäisiin palauttamaan kouluille/oppilaille?

5. Ympäristöasioiden integrointi

- Kuinka ympäristöasiat otetaan huomioon kaupungin lasten ja nuorten palveluiden tilauksissa?
- Kuinka tärkeässä asemassa ympäristöasiat ovat muihin asioihin verrattuna?
- Teettekö paljon yhteistyötä myös muiden kaupungin organisaatioiden kanssa?
- Millaisena näette ohjauskeinojen käytön?
- Onko olemassa ohjauskeinoja kestäväen kehityksen edistämiseksi? Hallinnollisia, taloudellisia?
- Millaiset ohjauskeinot olisivat luontevimpia edistämään kestäväen kehitystä?

6. ympäristöasioiden huomioon otto tilaaja-tuottajamallissa

- Millaiset ovat tilaajan intressit opintojen sisällön ja laadun suhteen? Pitäisikö ympäristöasioita nostaa enemmän sieltä puolelta esiin?
- Kohdistuuko organisaation paineita ympäristöasioiden huomioon oton parantamiseksi?
- onko ympäristöasioiden huomioon otto muuttunut verrattuna entiseen toimintamalliin?

- Miten ympäristöasiat nyt huomioidaan? Mikä on niiden asema tilaaja-tuottaja-mallissa? Onko olemassa käytännön työkaluja?
- Miten tilaaja ja tuottaja tekevät yhteistyötä ympäristöasioiden huomioonoton parantamiseksi?

7. ympäristöasioiden tulevaisuus

- kuinka ympäristöasioiden huomioimista voitaisiin kehittää?
- Mitkä ovat ympäristöasioiden suurimmat haasteet?
- Mitkä ovat ympäristöasioiden laajemman huomioonoton suurimmat edut ja mahdollisuudet?

8. Muuta kommentoitavaa? Lisättävää?

Liite 2.

Haastateltavat

Suunnittelupäällikkö Aila Salmelin (27.2.2012)

Apulaispormestari Olli-Poika Parviainen (29.2.2012)

Tilaaajapäällikkö Taru Kuosmanen (2.3.2012)

Apulaispormestari Leena Kostainen (9.3.2012)

Ikurin päiväkodin johtaja Leena Bragge (20.3.2012)

Aluejohtaja Tuija Viitasaari (13.4.2012)

Perusopetuksen johtaja Veli-Matti Kanerva (25.5.2012)