

Käsikirja: Prosessit, menetelmät ja työkalut sidosryhmien osallistamiseen merialuesuunnittelussa

Tiivistelmä

Merialuesuunnittelussa, kuten muussakin suunnittelussa, on tärkeää keskittyä itse suunnitelmien ja niiden sisällön lisäksi myös suunnittelun prosesseihin. Asiantuntijatiedon ja sidosryhmiltä osallistamalla kerätyn tiedon sisällyttäminen on keskeinen osa merialueiden suunnittelua ja suunnitelmien toimeenpanoa.

Tässä käsikirjassa tarkastellaan osallistamista merialuesuunnittelussa, muun muassa seuraavista näkökulmista:

Miten lähestyä osallistamista merialuesuunnittelussa? Miten ymmärtää sidosryhmien tarpeet? Keitä tulisi osallistaa? Milloin on oikea aika osallistaa sidosryhmiä? Minkälaisia menetelmiä ja työkaluja tarvitaan? Mitkä ovat mahdolliset haittapuolet? Miten osallistumisprosessi voidaan toteuttaa tehokkaasti, avoimesti ja tasa-arvoisesti?

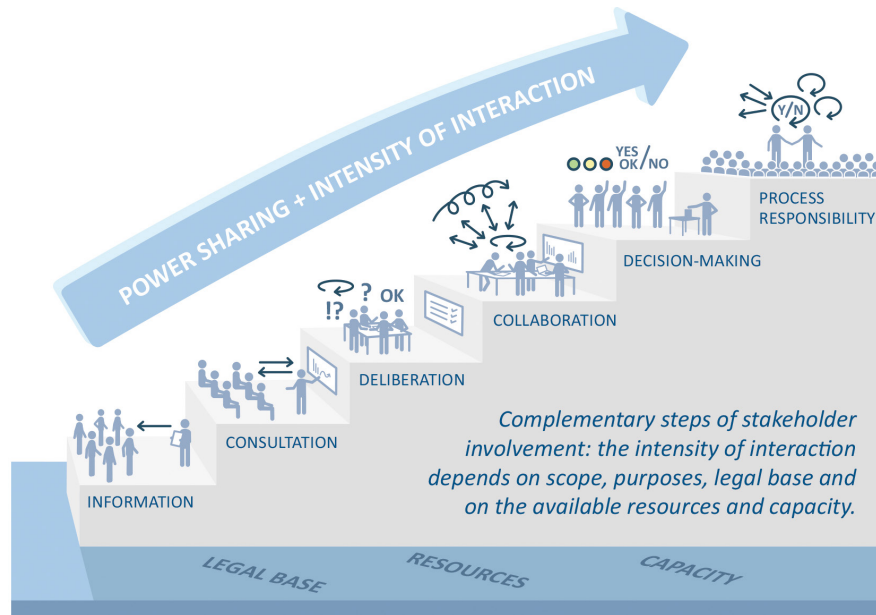
Tämä käsikirja antaa suunnittelijoille käytännön vastauksia näihin kysymyksiin tarjoamalla viitekehyksen, jonka avulla voidaan systemaattisesti tarkastella osallistamista merialuesuunnittelun eri vaiheissa. Esitetyt ideat ja lähestymistavat perustuvat Itämeren alueen suunnittelijoiden ensikäden kokemuksiin ja kattavat merialuesuunnitteluprosessin kaikki vaiheet.

Osallistamisen viitekehys:

Osallistamisen tavoitteena on tukea asianomaisten sidosryhmien mahdollisuuksia vaikuttaa merialuesuunnittelun sisältöön ja kehityssuuntaan. Osallistamisen päämäärät esitetään kuvassa 2-1

"osallistamisen portaina", jotka kuvaavat osallistamisen eri tasoja – ylemmälle portaalle noustaessa vuorovaikutuksen määrä ja osallistujien päättävältä kasvavat. Käsikirjan **luku 2** tukee kykyä tarkastella osallistamista systemaattisesti tarjoamalla vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- **Miksi?** Sidosryhmien osallistamisen päätavoitteita ja – tarkoitusta on pohdittava. Nämä syyt voivat olla sekä (1) normatiivisia: pyrkimys edistää sidosryhmien demokraattista osallistumisoikeutta ja vaikutusmahdollisuutta; että (2) välineellisiä: lain asettamien vaatimusten täyttäminen, tiedon jakaminen osapuolien välillä ja vuorovaikutuksen edistäminen. Syyt voidaan edelleen jakaa osiin niin, että ne vastaavat merialuesuunnittelun eri vaiheita ja tapahtumia, kuten tiedottamista, tiedon keruuta ja toinen toisiltaan oppimista.
- **Ketkä?** Eri sidosryhmien osallistamistarve riippuu suunnitteluprosessin laajuudesta ja vaiheesta. Sekä sidosryhmien intressit, että heidän juridisista valtuuksista ja resursseista riippuvaiset vaikuttamismahdollisuutensa vaihtelevat. Sidosryhmät voidaan ryhmitellä muun muassa instituutioihin / viranomaisiin, kansalaisjärjestöihin, kansalaisiin, yrityksiin ja naapurivaltioihin.
- **Milloin?** Eri sidosryhmiä voi olla tarpeen osallistaa suunnitteluprosessin eri vaiheissa. Kuvassa 2-2 esitettävä suunnitteluprosessisilmukka kuvaa sidosryhmien osallistamista jaksottaisena prosessina, jossa on joitain jatkuvia sekä tiettyihin prosessin vaiheisiin sidottuja elementtejä.



Kuva 2-1

Osallistumisen portaat merialuesuunnittelussa. Kuvion on kehittänyt A. Morf yhdessä kanssakirjoittajiensa kanssa aikaisempaan julkaisuun perustuen (Morf ym. 2019b).

- **Miten?** Osallistamisen organisointi vaatii useita käytännön päätöksiä muun muassa sopivan tilan sekä osallistamisen menetelmien ja työkalujen valintaan liittyen. Käsikirjan luvut 3 ja 4 tarjoavat käytännön esimerkkejä osallistamiseen liittyvien haasteiden lähestymistavoista Itämeren alueen maista.
- **Miten näkökulmat yhdistetään?** Miksi, ketkä, milloin ja miten ovat kytköksissä toisiinsa. Nämä eri näkökulmat tulisi huomioida yksityiskohtaisessa osallistamisstrategiassa, jossa määritellään osallistamisen aikataulut, tavoitteet ja keskeiset tapahtumat. Strategia voidaan linkittää viestintäsuunnitelmaan, joka määrittelee miten, milloin ja mihin sidosryhmien toivotaan osallistuvan. Strategian tulisi kuitenkin mukautua prosessin aikana esiin nouseviin tarpeisiin.
- **Sidosryhmäkartoitus ja -analyysi:** Osallistettavien sidosryhmien tunnistaminen ja pitäminen ajan tasalla suunnittelun eri vaiheista tukevat osallistamisprosessin onnistumista. Tässä työssä voi olla hyödyllistä kerätä keskeisimpien henkilöiden, ryhmien ja instituutioiden yhteystiedot "sidosryhmäluetteloksi". Perusteellinen sidosryhmäanalyysi määrittelee sidosryhmien keskeisimmät tavoitteet ja tarpeet, mikä kannustaa osallistumaan ja auttaa määrittelemään mitä lähestymistapoja, menetelmiä ja työkaluja osallistumisprosessissa voisi hyödyntää.
- **Osallistamisstrategia:** Strategian muodostaminen selkeine aikatauluineen ja tavoitteineen on keskeinen työvaihe onnistuneen osallistamisprosessin takaamiseksi. Kattavan strategian tai pilottisuunnitelmien laatiminen luo vankan perustan osallistamiselle.
- **Viestintä:** Sekä virallisia että epävirallisia viestintäkanavia voi hyödyntää, jotta eri ihmiset, sektorit ja sidosryhmät pysyvät ajan tasalla merialuesuunnittelun tilanteesta ja ajankohtaisesta toiminnasta. Muun muassa viralliset verkkosivut, paikalliset sanomalehdet, puhelut, sähköpostit, Twitter ja Messenger voivat toimia sopivina viestinnän välineinä.
- **Kokousten suunnittelu:** Edellä mainitut kysymykset miksi ja ketkä ovat keskeisiä toimivan osallistamisprosessin suunnittelussa. Suunnittelijoiden on otettava huomioon monia asioita kokousten valmistelussa, mukaan lukien kokouspaikan koko, kokouksen ajoittaminen sopivaan viikonpäivään, tapahtuman alkamisaika ja osallistujien tekninen taitotaso.
- **Palautteen käsittely:** Sidosryhmien antamaa palautetta ei tulisi nähdä vain laissa asetetun kuulemisvelvoitteen täyttämisenä vaan arvokkaana tietolähteenä koko

suunnitteluprosessille. Tämän takia sidosryhmien tarjoaman tiedon keräämisen ja käsittelyn tulee olla järjestelmällistä ja avointa. Tällöin kaikki keskeinen tieto saadaan huomioitua, säilytetään sidosryhmien luottamus ja oikeutetaan tehdyt päätökset.

- **Työskentely maiden välillä:** Naapurimaat ovat merkittävä sidosryhmä merialuesuunnittelussa, ja EU:n merialuesuunnitteludirektiivi edellyttääkin rajat ylittävää koordinoitua. BaltSeaPlan, PartiSEApate, Baltic SCOPE ja Pan Baltic Scope -hankkeet ovat toimineet alustoina maiden väliselle vuorovaikutukselle. Kielierot ja hallinnolliset erot sekä suunnitteluvaiheiden eteneminen eri rytmissä voivat tehdä rajat ylittävästä työskentelystä haasteellista. Toisaalta yhteistyö on tarjonnut suunnittelijoille ja sidosryhmille mahdollisuuden vaihtaa tietoja ja oppia toistensa osallistamismenetelmistä ja -käytännöistä.

Käytännön osallistamismenetelmät ja -työkalut:

Luku 4 tarjoaa suunnittelijoille erilaisia osallistamisen menetelmiä ja työkaluja, jotka voidaan ottaa käyttöön suunnitteluprosessin neljässä päävaiheessa.

- **Rajaamisvaihe:** Rajaamisvaiheen tulisi alkaa merialuesuunnittelun osallistamisstrategian suunnittelusta. Strategian tulisi vastata käytettävissä olevia resursseja ja määriteltyä tavoitetta. Lisäksi rajaamisvaiheessa tunnustetaan ja muodostetaan yhteydet keskeisiin sidosryhmiin sekä määritellään eri sidosryhmien roolit

suunnitteluprosessissa. Useimmissa Itämeren alueen esimerkkimaissa epävirallinen yhteydenpito sidosryhmiin alkoi jo paljon ennen virallisen suunnitteluprosessin aloittamista. Tyypillisesti virallisena aloitustapahtumana oli kaikille avoin suuri konferenssi, johon osallistui laajasti eri sidosryhmien edustajia.

- **Suunnittelu- ja konsultointivaihe:** Suunnitteluvaiheessa sidosryhmät ja suunnittelijat alkavat tunnistaa konkreettisia suunnittelun toteutusratkaisuja, mikä vaatii pitkälle jalostettuja osallistamisen työkaluja ja menetelmiä. Tässä vaiheessa voidaan hyödyntää useita erilaisia vuorovaikutuksen muotoja, kuten: **suunnittelukohteeseen tehdyt vierailut** (paikallisten ominaispiirteiden ymmärtämiseksi paremmin ja paikallisyhteisöjen vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi), **verkkokokoukset** (keskustellaan rannikkoalueiden kuntien kanssa heidän roolistaan ja mahdollisuuksistaan), **temaattiset kokoukset** (keskitytään sektorikohtaisiin sisältöihin, tarpeisiin ja teknisiin rajoituksiin), **kahden- ja monenväliset kokoukset tai World café -sessiot** (sidosryhmien välisen vuorovaikutuksen tukemiseksi, konfliktien ja synergioiden tunnistamiseksi, yhteisten ratkaisujen kehittämiseksi), **pienemmillä osa-alueilla työskentely** (keskitytään tiettyyn suunnittelualueen osaan), työskentely karttojen kanssa (visualisoidaan erilaiset mahdollisuudet ja käytetään karttoja keskustelun tukena), **intressimatriisit** (tunnustetaan sektorikohtaiset intressit ja mahdolliset sektorien väliset ristiriidat tai synergiat),



Kuva 2-2

Merialuesuunnittelun (Maritime Spatial Planning, MSP) ja rannikkoalueiden yhdenmetyt käytön ja hoidon toteuttamisen (Integrated Coastal Zone Management, ICZM) suunnitteluprosessisilmukka. Kuvion on kehittänyt A. Morf yhdessä kanssakirjoittajiansa kanssa.

skenaarioiden laatiminen (osoittaa suunnitelmien mahdolliset vaikutukset eri sidosryhmiin) ja **vaikutusten arviointi** (varmistetaan, että merialuesuunnittelu huomioi ympäristönäkökohdat). Esimerkkitapauksissa suunnittelijat eivät käyttäneet edistyneitä malleja ja digitaalisia paikkatietoon pohjautuvia päätöksenteon tukijärjestelmiä (spatial decision-support systems, SDSS) sidosryhmien osallistamiseen, koska niiden käyttäminen koettiin liian monimutkaiseksi, jäykäksi ja kalliiksi. Edellä mainittujen vuorovaikutuksen muotojen lisäksi kuulemisia tapahtui huomattavasti myös virallisten vaatimusten ulkopuolella, ja palautetta kerättiin muun muassa **sähköposteista, henkilökohtaisista keskusteluista liittyen suunnitelmaluonnokseen, digitaalisista kartoista ja avoimista kokouksista**. Yleisesti sidosryhmiltä saatu palaute tuli sitä yksityiskohtaisemmaksi, mitä pidemmälle suunnitteluprosessi eteni

- **Toimeenpanovaihe:** Vain harvat Itämeren alueen maista ovat merialuesuunnittelun toimeenpanovaiheessa, joten tästä vaiheesta on saatavilla vain niukasti empiiristä tietoa osallistamisen käytännöistä. On kuitenkin hyvä huomioida, että valmis suunnitelma vaatii hallituksen hyväksynnän, mikä saattaa johtaa pitkään arviointi- ja tarkistusprosessiin. Kun suunnitelma on hyväksytty, suunnittelijoiden on seurattava sen toteutusta. Suunnittelijoiden pitää muun muassa yhdessä sidosryhmien kanssa tunnistaa hallinnon ja käytännön ratkaisuja ja, riippuen suunnittelutoimijan vastuutehtävistä, toimia muissa hallinnollisissa rooleissa, kuten myöntää käyttöoikeuksia eri tarkoituksiin.
- **Arviointi- ja oppimisvaihe:** Tästä vaiheesta ei ole juurikaan empiiristä näyttöä, koska hyvin harvat kansalliset suunnitelmat on pantu kokonaan täytäntöön. Voidaan kuitenkin todeta, että tehokas arviointi tarkastelee suunnitelman sisältöä, suunnitteluprosessia, suunnitelman toimivuutta ja suunnitelman kokonaisvaikutusta, muun muassa tehokkuutta ja tyytyväisyyttä. Arvioinnista opittuja asioita voidaan hyödyntää tulevaisuuden

suunnitteluprosesseissa. Saksassa on tehty merialuesuunnitelman väliarviointeja ja laadullisia arviointoja. Ne ovat osoittaneet, että jos suunnitelmien laajempi konteksti muuttuu, saattavat myös suunnitelmat vaatia muutoksia toisella suunnittelukierroksella. Erityisesti Saksan uusiutuviin energialähteisiin asetettujen kunnianhimoisten kansallisten tavoitteiden takia on kohtuullista olettaa, että tuulivoimaloille varattua merialuetta pyritään laajentamaan uusissa suunnitelmissa.

Osallistamisen tulevaisuuden suuntaukset merialuesuunnittelussa

Sen sijaan, että osallistaminen nähtäisiin yksittäisenä tapahtumana, se tulisi mieltää jatkuvaksi prosessiksi, joka on keskeinen osa merialuesuunnittelun jokaista vaihetta. Kuten suunnitteluryhmät, sosiaalis-taloudelliset olosuhteet, kansalliset edut ja prioriteetit muuttuvat, muuttuvat myös sidosryhmät ja heidän roolinsa. Siksi suunnittelijoiden on oltava joustavia ja kyvykkäitä havainnoimaan sidosryhmien muuttuvia tarpeita. Myös osallistamisen tapojen ja työkalujen tulee mukautua uuteen tilanteeseen.

Merialuesuunnittelu ei kuitenkaan todennäköisesti tule ratkaisemaan kaikkia merenkäyttöön liittyviä ristiriitoja ja haasteita. Siksi suunnittelijoiden on oltava käytännöllisiä osallistavien menetelmien hyödyntämisessä, ja tehtävä päätöksiä parhaan saatavilla olevan tietämyksen ja asiantuntemuksen mukaan. Tämä käsikirja tarjoaa useita käytännöllisiä osallistamisen työkaluja ja menetelmiä, joiden avulla voidaan kehittää ja toteuttaa onnistuneita merialuesuunnittelun prosesseja. Merialuesuunnittelun onnistuminen on kuitenkin lopulta riippuvainen huolellisesti valittujen osallistavien menetelmien ja työkalujen yhdistelmästä sekä suunnitteluprosessin johtajien ja suunnittelijoiden kyvystä soveltaa erilaisia osallistamisen muotoja monenlaisiin tarpeisiin ja tilanteisiin.

Kirjoittajat: Alberto Giacometti (a), Andrea Morf (a,b), Kira Gee (c), Michael Kull (a), Hanna Luhtala (d), Søren Qvist Eliassen (a), Elin Cedegren (a)

Layout: Vaida Ražaitytė (a)

Kuva: pixabay.com

(a) Nordregio, Tukholma, Ruotsi

(b) Havsmiljöinstitutet, Göteborgin yliopisto, Ruotsi

(c) Helmholtz-Zentrum für Material-und Küstenforschung GmbH, Geesthacht, Saksa

(d) Turun yliopisto, Suomi

Tämä käsikirja on tuotettu osana BONUS BASMATI -hanketta. Käsikirja esittelee hyviä käytäntöjä ja näkemyksiä osallistamisesta merialuesuunnittelussa Itämeren alueelta. Käsikirja on saatavilla verkossa osoitteessa www.bonusbasmati.eu

BONUS BASMATI -hanke on saanut BONUS-rahoituksen (Art 185), johon osallistuu yhdessä EU ja partnerimaiden kansalliset rahoittajat (Innovation Fund Denmark, Swedish Research Council Formas, Academy of Finland, Latvian Ministry of Education and Science ja Forschungszentrum Jülich GmbH).