

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**MIELIPIDEKIRJOITUSTEN VAIKUTTAUVUUS PIRKANMAAN
KESKUSPUHDISTAMOHANKKEEN SUUNNITTELUSSA**

Kunta- ja aluejohtaminen

Pro gradu - tutkielma

Toukokuu 2013

Ohjaaja: Arto Haveri

Tuomas Huilla

| | |
|-----------------------|---|
| Tampereen yliopisto | Johtamiskorkeakoulu, kunta- ja aluejohtaminen |
| Tekijä: | Huilla, Tuomas |
| Tutkielman nimi: | Mielipidekirjoitusten vaikuttavuus Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeen suunnittelussa |
| Pro gradu- tutkielma: | 72 sivua, 2 liitesivua |
| Aika: | Toukokuu 2013 |
| Avainsanat: | Osallistuminen, suunnittelu, vuorovaikutus, vaikuttavuus |

Tutkimuksessa tarkastellaan mielipidekirjoitusten vaikuttavuutta yhdyskuntasuunnittelussa kansalaisosallistujan näkökulmasta. Empiirisenä tarkastelukohteena toimii Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeen suunnittelu vuosina 2006 – 2009. Tutkielmassa pyritään vastaamaan siihen, miten mielipidekirjoitusten perusteella kansalaisosallistujat hankkeen vuorovaikutteisuuden kokevat ja kuinka vaikuttavaa osallistuminen suunnitteluprosessissa on ollut.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys hahmottaa kirjallisuuden avulla yleisen suunnitteluparadigman muutosta rationaalisesta suunnittelusta kohti kommunikatiivista suunnittelua. Suunnitteluteorioiden pohjalta rakentuu aineiston analyysissä käytettävä teemoittelu, jonka avulla tarkastellaan suunnittelun vuorovaikutteisuuden onnistumista. Tutkimuksen aineisto on kaksijakoinen. Ensimmäisen osan aineistoa muodostavat Aamulehdessä 2006 – 2009 julkaistut hankkeen kommunikatiivisuutta käsitelleet mielipidekirjoitukset. Aineiston toisen puolen muodostavat hankevastaavan ja yhteysviranomaisen tuottamat viralliset ympäristövaikutusten arviointi (YVA) – dokumentit. Aineiston kannalta keskeistä oli selvittää miten kansalaiset ovat suunnittelun kommunikatiivisuuden kokeneet, sekä kuinka hyvin asiantuntijoiden ja kansalaisten välinen vuoropuhelu hankkeen suunnittelussa on onnistunut.

Suurin osa Aamulehden mielipidepalstalle kirjoitetuista hanketta koskevista mielipidekirjoituksista kommentoi kriittisesti hankkeen suunnittelun kommunikatiivisuutta. Mikään yksittäinen teema ei noussut mielipidekirjoituksista erityisesti esiin, vaan kritiikki kohdistui tasaisesti eri suunnittelun vuorovaikutusmenetelmiin. Virallisten YVA – dokumenttien perusteella mielipidekirjoitukset eivät saaneet suunnitteluprosessissa aidosti vaikuttavaa roolia. Dokumenteissa mielipidekirjoitusten käsittely oli näennäistä ja prosessin loppua kohden vähenevää.

Sisällys

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | JOHDANTO..... | 4 |
| 1.1 | TUTKIMUKSEN TAUSTA | 4 |
| 1.2 | TUTKIMUKSEN TEHTÄVÄ JA RAJAUKSET | 5 |
| 1.3 | TUTKIMUKSEN MENETELMÄT JA AINEISTO | 7 |
| 1.4 | TUTKIMUKSEN RAKENNE | 11 |
| 2 | VUOROVAIKUTUS JA SUUNNITTELU | 12 |
| 2.1 | KOMMUNIKATIIVINEN SUUNNITTELU | 15 |
| 2.2 | INSTRUMENTAALINEN RATIONALISMI | 18 |
| 3 | OSALLISTUMINEN JA SUUNNITTELU | 21 |
| 3.1 | OSALLISTUMISEN JÄSENNYKSIÄ..... | 21 |
| 3.2 | YHTEISTYÖ YHDYSKUNTASUUNNITTELUSSA..... | 23 |
| 3.3 | OSALLISTUMINEN JA YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTI – MENETTELY | 25 |
| 3.4 | OSALLISTUMINEN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ | 30 |
| 3.5 | OSALLISTUMINEN JOURNALISMIN KAUTTA | 31 |
| 3.6 | OSALLISTUMISMUODOT SUUNNITTELUN JATKUMOLLA | 33 |
| 4 | PIRKANMAAN KESKUSPUHDISTAMOHANKE..... | 35 |
| 4.1 | SUUNNITTELUPROSESSIN TAUSTA | 35 |
| 4.2 | OSALLISTUMISEN MUODOT KESKUSPUHDISTAMOHANKKEESSA | 40 |
| 4.3 | ESITETYT MIELIPITEET AAMULEHDEN SIVUILLA | 44 |
| 4.3.1 | <i>Mielipiteiden määrällinen erittely</i> | <i>44</i> |
| 4.3.2 | <i>Mielipiteiden teemoittainen kuvaus</i> | <i>47</i> |
| 4.4 | MIELIPITEIDEN VAIKUTTAVUUS YVA - DOKUMENTTEIHIN | 50 |
| 4.4.1 | <i>Mielipiteiden vaikuttavuus YVA – ohjelmaan</i> | <i>51</i> |
| 4.4.2 | <i>Mielipiteiden vaikuttavuus YVA – ohjelmasta annettuun yhteysviranomaisen lausuntoon.....</i> | <i>53</i> |
| 4.4.3 | <i>Mielipiteiden vaikuttavuus YVA – selostukseen</i> | <i>55</i> |
| 4.4.4 | <i>Mielipiteiden vaikuttavuus YVA – selostuksesta annettuun yhteysviranomaisen lausuntoon</i> | <i>58</i> |
| 4.5 | SUUNNITTELUN KOMMUNIKOINTI MIELIPIDEKIRJOITUSTEN KANSSA | 60 |
| 5 | PÄÄTELMÄT | 64 |
| | LÄHTEET | 68 |

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Yhdyskuntasuunnittelu on Suomessa perinteisesti perustunut asiantuntijatiedon varaan, ja uusien käytäntöjen, kuten lisääntyneen osallistumisen muotojen käyttöönotto on tuonut uusia vaatimuksia ja haasteita suunnittelulle. Suunnittelun kaavamaisesta viranomaiskeskeisyydestä on siirrytty vuorovaikutteiseen prosessiin, joka vaatii eri yksilöiden ja ryhmien arvojen, pyrkimysten ja intressien huomioon ottamista (Roininen & Horelli & Wallin 2003, 6). Yhdyskuntasuunnittelun käänne rationalistisesta suunnittelusta kohti vuorovaikutuksellisempaa suunnittelua on väistämättä muuttanut myös suunnittelun asiantuntijaroolia.

Tässä tutkimuksessa yhdyskuntasuunnittelua tarkastellaan kansalaisosallistumisen näkökulmasta. Suunnittelun välinettä tutkimuksessa edustaa ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA), jonka pyrkimyksenä on tuoda kansalaisten näkemykset, huolet ja toiveet mukaan hankkeiden suunnitteluun ja päätöksentekoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa (Hokkanen 2007, 13). Ympäristökysymysten yhteiskunnallistuminen on asettanut perinteisen asiantuntijuuden ja perinteiset suunnittelutavat kyseenalaisiksi, kun kansalaiset eivät enää hyväksy sitä, että ympäristöpoliittisia linjauksia suunnitellaan ja päätetään heitä kuulematta.

Päätöksentekoa on viime vuosikymmeninä pyritty monipuolistamaan erilaisten vuorovaikutuskeinojen avulla. Kommunikatiivisen suunnittelun katsotaan muuttaneen suunnittelun ihannetta, mutta silti asiantuntijuuden voi yhä nähdä ensisijaisena roolina suunnittelussa. Suunnittelijoiden kyky kommunikoida eri osallistumisen foorumeilla ja foorumien kanssa nouseekin tulevaisuudessa yhä merkittävämpään asemaan. YVA – menettelyn vuorovaikutteisuuutta ei voida tarkastella vain lakisäateisten velvoitteiden näkökulmasta, vaan yhdyskuntasuunnittelun täytyy tulevaisuudessa yhä enemmän käydä vuoropuhelua myös ei – institutionaalisten osallistumismuotojen, kuten lehtien mielipidekirjoitusten kanssa. Yhdyskuntasuunnitteluun ja juuri YVAan osallistumisen tarkastelun perusteena voidaan pitää sen asemaa modernin ympäristöpolitiikan välineenä, jonka avulla pyritään vastaamaan yhteiskunnan osallistuvan demokratian haasteisiin (Emt., 13). Pystyykö YVA tarjoamaan

osallistumis- ja vaikuttamiskanavan myös ulkopuoliselle kansalaisosallistumiselle vai hautautuuko se asiantuntijavallan sekä YVA – menettelyn ja muiden suunnittelutyökalujen rakenteiden alle?

1.2 Tutkimuksen tehtävä ja rajaukset

Tämä tutkimus perehtyy suunnittelijan ja kuntalaisen välisen vuorovaikutuksen ilmenemiseen Pirkanmaan keskuspuhdistamo – hankkeessa vuosina 2006 – 2009. Tutkimuksessa tarkastellaan Pirkanmaan keskuspuhdistamohanketta osallistumisen näkökulmasta. Tutkimuksen tekijän aiempi aihetta sivunnut kandidaatin tutkielma pyrki selvittämään millaisia osallistumisen muotoja hankkeen kuluessa on esiintynyt ja millaisia osallistumisen tapoja hanke mahdollisti. Tämä tutkimus perehtyy osallistumisen muodon sisältöön ja vaikuttavuuteen. Tutkimus on kaksiosainen. Ensimmäisessä osassa analysoidaan Aamulehden mielipidepalstalla 1.1.2006 – 26.3.2009 julkaistuja mielipidekirjoituksia, jotka ovat koskeneet Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeen suunnittelua. Tätä kautta tarkastellaan sitä, miten mielipidepalstalle kirjoittaneet kansalaiset ovat suunnittelun kommunikatiivisuuden hankkeessa kokeneet.

Tutkimuksen toisessa osassa saatuja tuloksia verrataan hankevastaavana toimineen Tampereen Vesi Oy:n tuottamiin virallisiin YVA - materiaaleihin, ja yhteysviranomaisena toimineen Pirkanmaan ympäristökeskuksen tuottamiin lausuntoihin kommunikatiivisuuden toteutumisen selvittämiseksi. Vuoropuhelua Aamulehden mielipidepalstalla suunnittelijoiden ja kansalaisten välillä ei juuri käyty, vaan mielipideosaston kirjoitukset olivat kahta kirjoitusta lukuunottamatta kansalaisten kirjoittamia. Kaksi mielipidekirjoitusta oli hankevastaavien kirjoittamia. Näin ollen on syytä tarkastella keskusteleeko hankevastaava tai yhteysviranomainen mielipidekirjoitusten kanssa hankemateriaalien kautta, kun Aamulehden mielipidepalstalla vuoropuhelua ei ole syntynyt. Siinä missä lausuntojen ja muistutusten antaminen viranomaisen pyynnöstä virallista tietä on institutionaalista osallistumista, nyt tarkasteltava mielipidekirjoitukset ovat ei – institutionaalista osallistumista, jonka huomioimista ei ole kirjattu lakiin, eikä sen huomioon ottamista voida pitää prosessissa itsestäänselvyytenä.

Varsinkin ympäristöpoliittisille konflikteille on ominaista se, että media nousee merkittävään asemaan kansalaisosallistumisen areenana. Mediassa käytävä keskustelu kyseenalaistaa perinteisiin arvoihin perustuvan asiantuntijuuden ja tuo niiden rinnalle ihmisten omien kokemusten ja esteettisen elämän

merkityksen. (Leino 2001, 64.) Media tarjoaa kansalaisten mielipidekirjoituksille julkisen areenan mielipiteiden esittämiseen, joka myös asiantuntijoiden tulee koko suunnitteluprosessissa huomioida. Osallistumisen muotona mielipidekirjoitukset ovat lähtökohtaisesti ei – institutionaalista osallistumista. Ei – institutionaaliseen osallistumiseen epätyypillisesti ne ovat myös dokumentoitua aineistoa, joka antaa mahdollisuuden tutkia niiden vaikuttavuutta.

Kyseessä on case – tutkimus, joka kytkeytyy laajempaan osallistuvaa demokratiaa ja aktiivista kansalaisuutta korostavaan kehityskulkuun. Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2004, 130) mukaan tapaustutkimuksen tavoitteena on saada yksityiskohtaista tietoa jostakin yksittäisestä tapauksesta. Tutkimus pyrkii käyttämään aiemmin tehdyssä kandidaatin tutkielmasta saatuja tietoja hyväkseen ja peilaa saatuja tuloksia muuta osallistumista koskeviin tuloksiin. Tutkimus pyrkii muodostamaan kokonaiskuvan Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeen suunnittelun kommunikatiivisuudesta ja kansalaisosallistumisen vaikuttavuudesta tammikuun 2006 ja maaliskuun 2009 välisenä aikana. Päättökysymykseksi nousee: Miten hankkeen suunnittelun kommunikatiivisuus on toteutunut mielipidekirjoitusten perusteella? Päättökysymys jakautuu seuraaviin asiakysymyksiin:

- Millaisia teemoja mielipidekirjoitusten perusteella kansalaiset ovat nostaneet hankkeen suunnittelusta esiin?
- Miten suunnittelussa on otettu huomioon Aamulehden mielipideosastolla esitetyt mielipiteet kommunikatiivisuudesta?
- Millainen vaikuttavuus julkaistuilla mielipidekirjoituksilla on ollut YVA – prosessissa?
- Millaiset mielipiteet ja teemat ovat vaikuttaneet YVA – prosessissa?

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu suunnitteluteorioiden tarkastelusta. Teoreettisen viitekehysten pohjalta hankemateriaalien analyysissä tarkastellaan kuinka kommunikatiivisen roolin mielipidekirjoitukset ja niistä nousevat teemat menettelyssä saavat. Erityisesti esiin nostetaan kommunikatiivinen suunnittelu ja instrumentaalinen suunnittelu, joiden pohjalta rakentuu mielipidekirjoituksista nousevien teemojen tarkastelutapa hankkeen ympäristövaikutusten arviointi (YVA) – dokumenteissa.

YVA – menettely on lakisääteinen ympäristöpolitiikan ohjauskeino, jonka avulla pyritään ehkäisemään tiettyjen hankkeiden haitallisia ympäristövaikutuksia sekä lisäämään kansalaisosallistumista (Hokkanen 2007, 13). Suomessa YVA – laki astui voimaan 1.9.1994. Ympäristöviranomaiset pitivät sitä aikanaan vuosikymmenen merkittävimpanä ympäristölakina, joka luotiin julkishallinnon instrumentaaliseksi ja institutionaaliseksi vastineeksi kasvaville vaatimuksille avoimuudesta ja kansalaisosallistumisen kasvattamisesta. (Hokkanen & Ruuskanen 2005, 7.) YVA edustaa tässä tutkimuksessa erityistapausta laajemmassa, osallistuvaa demokratiaa ja kansalaisosallistumista korostavassa kehityksessä.

Tutkimus tarkastelee osallistumismuodon kautta saatuja mielipiteitä ja niiden vaikuttavuutta suunnitteluun. Tulee siis huomioida, että tutkimuksen tarkoitus ei ole tarkastella vaikuttavuutta päätöksentekoon tai prosessin lopputulokseen. Tutkimus kyllä tarkastelee, miten hankevastaava ja viranomaiset vievät osallistumisen tiedoksi päätöksentekijöille YVA – dokumenteissa, mutta ei enää tarkastele suunnittelu ja päätöksenteon suhdetta.

1.3 Tutkimuksen menetelmät ja aineisto

Kyseessä on laadullinen tutkimus, jossa tarkasteltavat mielipidekirjoitukset analysoidaan pääosin sisällönanalyysin keinoin. Eskolan ja Suorannan (2003, 120) mukaan joukkotiedotus tuottaa aineistoa, joka soveltuu hyvin laadullisen analyysin kohteeksi. Tutkimus on pääosin kvalitatiivinen, ilmiötä pyritään ennen kaikkea ymmärtämään ja tulkitsemaan, ei mittaamaan. Suunnittelua ja osallisuutta voidaan tutkia myös kvantitatiivisella otteella, mutta tässä tapauksessa kvalitatiivinen ote palvelee paremmin asetettuihin kysymyksiin vastaamista. Tutkimuksessa käytetään jonkin verran myös määrällisen tutkimuksen keinoja. Aamulehdessä julkaistut mielipiteet jaetaan yleisempien teemojen mukaan, jolloin mielipiteiden muodostaman kokonaisuuden hahmottaminen helpottuu. Teemoittelu eroaa Tuomen ja Sarajärven (2002, 95) mukaan luokittelussa siinä, että teemoittelussa oleellista on se, mitä kustakin temasta on sanottu.

Haverinen (1999, 28 – 30) erottaa sisällönanalyysissä kaksi erilaista lähestymistapaa: Suunnittelulähtöisen ja aineistolähtöisen. Suunnittelulähtöinen tarkoittaa esimerkiksi hankevastaavan esittämiin lähtökohtiin nojaamista. Aineistolähtöinen analyysi tarkoittaa teorian teemoittelun rakentumista empiirisestä aineistosta lähtien, ikään kuin alhaalta ylös, jolloin tärkeään asemaan nousee

aineston huolellinen rajaus, johtuen laadullisen aineiston suuresta koosta (Eskolan & Suoranta 2003, 19). Puhtaasti aineistolähtöinen tutkimus on erittäin vaikeaa toteuttaa jo sen vuoksi, että ajatusta havaintojen teoriapitoisuudesta pidetään yleisesti hyväksyttynä periaatteena (Tuomi & Sarajärvi 2002, 98). Aineistolähtöisen analyysin ongelmia voidaan ratkoa teoriasidonnaisella analyysillä, jossa teoria toimii analyysin apuvälineenä (Emt., 98). Tämä tutkimus on teorialähtöistä tutkimusta, jossa teoria keskustelee empirian kanssa, mutta ei ohjaa sitä. Tutkimuksen teoreettisessa osassa hahmotellaan kategoriat, joihin aineisto suhteutetaan. Tutkittava ilmiö siis määritellään jo tunnetun teorian mukaisesti.

Tutkimuksessa käytetään sisällönanalyysin lisäksi myös sisällön erittelyn keinoja. Sisällönanalyysi ja sisällön erittely eroavat jonkun verran toisistaan. Tuomen ja Sarajärven (2002, 107-108) mukaan sisällön erittelyllä tarkoitetaan kvantitatiivista dokumenttien analyysia, jossa kuvataan määrällisesti jotakin tekstin tai dokumentin sisältöä. Tutkimusongelmasta riippuen voidaan esimerkiksi laskea tiettyjen sanojen esiintymistiheyttä tietyissä dokumenteissa. Eskolan ja Suorannan (2003, 186) mukaan taas tilastollisella sisällön erittelyllä kuvataan sitä, mitä ja miten jostakin asiasta on kirjoitettu. Sisällönanalyysilla tarkoitetaan Tuomen ja Sarajärven (2002, 107-108) mukaan pelkistettynä sanallista tekstin sisällön kuvailua. Sisällönanalyysissä voidaan analyysikeinona käyttää teemoittelua, jonka avulla pystytään vertailemaan teemojen esiintymistä ja ilmenemistä aineistossa.

Pietilän (1973, 4) mukaan sisällön erittely – tutkimukset voidaan jakaa kolmeen erilaiseen tutkimustyyppiin. Ensimmäisessä tyyppin muodostavat tutkimukset, joissa kuvaillaan jonkun dokumenttijoukon sisältöä. Toinen joukko muodostuu tutkimuksista, joissa dokumenttien sisällön perusteella pyritään tekemään niiden tuottajia koskevia päätelmiä. Kolmas joukko pyrkii selittämään dokumenttien sisältöä muiden ilmiöiden avulla. Pietilän jaottelulla tämä tutkimus sijoittuu toiseen kategoriaan, jossa sisällön avulla pyritään tekemään tuottajia koskevia päätelmiä. Sisällön erittely voidaan jakaa Pietilän (1973, 32) mukaan myös sanallisesti kuvailevaan ja tilastollisesti kuvailevaan. Tilastollisesti kuvailevassa sisällön erittelyssä tutkija perehtyy etukäteen aineistoon ja pyrkii kehittämään sopivia sisältöluokkia, joiden avulla aineisto olisi luokiteltavissa. Aiheisältöjen mukaan muodostetaan pääluokkia, jotka jaetaan alaluokkiin. Tämän jälkeen tutkija jakaa kirjoitukset luokkien mukaan ja esittää ne numeerisessa muodossa. (Emt., 32.)

Tässä tutkimuksessa laadullisen tutkimuksen tutkimusaineistona käytetään ns. joukkotiedotuksen tuotteita. Tutkimusaineiston muodostaa Aamulehdessä 1.1.2006 – 26.3.2009 mielipidepalstalla julkaistut mielipidekirjoitukset koskien Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeen suunnittelua sekä hankevastaavana toimineen Tampereen Vesi Oy:n ja yhteysviranomaisena toimineen Pirkanmaan ympäristökeskuksen tuottamat hankkeen viralliset YVA – dokumentit. Sisällönanalyysin avulla tutkimalla Pirkanmaan keskuspuhdistamoon liittyviä mielipidekirjoituksia pyritään kuvaamaan kansalaisten näkemyksiä puhdistamon suunnittelun kommunikatiivisuudesta. Tutkimuksessa käytetään Tuomen ja Sarajärven jaottelulla (2002, 107 - 108) sekä sisällönanalyysin että sisällön erittelyn keinoja. Mielipidekirjoitukset jaetaan teemoihin, joka mahdollistaa tiettyjen teemojen esiintymisen ja ilmenemisen vertailun aineistossa. Eskolan ja Suorannan (2013, 186) mukaan sisällönanalyysi on erinomainen tapa selvittää, mistä mielipideosastolla on keskusteltu ja mistä ei. Aineiston käsittelyssä käytetään myös määrällistä erittelyä.

Tutkimuksen toinen tavoite on arvioida kuinka vaikuttavan aseman kansalaisten mielipidepalstalla esiin nostamat mielipiteet saivat virallisissa YVA - dokumenteissa. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu suunnittelun ja osallisuuden varaan. Luvussa kaksi vertaillaan kommunikatiivista suunnittelua ja instrumentaalista suunnittelua. Niiden pohjalta tarkastellaan myös hankevastaavan ja yhteysviranomaisen reagointia kansalaisten mielipidekirjoituksiin virallisissa YVA – dokumenteissa. Suunnitteluteorioiden pohjalta syntyi kolmiportainen jaottelu, jossa kansalaisten mielipidekirjoituksissa esiin nostamat teemat voivat saada erilaisen kohtelun.

Mikäli teemaa käsitellään tavalla, jossa se nostettiin YVA – dokumentissa vaikuttavaan asemaan, katsottiin, että teema nostettiin YVA – agendalle. Teeman nostaminen YVA – agendalle nähdään kommunikatiivista suunnittelukäsitystä tukevana suunnitteluna. Jos kansalaisten mielipiteissä esiin nostama teema huomioitiin YVA – dokumentissa, antamatta sille kuitenkaan vaikuttavaa roolia suunnittelussa, sen katsotaan huomioineen teeman, mutta vieneen sen vain tiedoksi tulevaa päätöksentekoa varten. Tämän käsittelytavan katsotaan tukevan instrumentaalista suunnittelukäsitystä. Mikäli kansalaisten esiin nostamaa teemaa ei käsitelty YVA – dokumentissa lainkaan, sen ei katsota nousseen YVA – agendalle.

Kunkin dokumentin osalta käydään läpi esiintyvätkö mielipidekirjoituksista esiin nousseet teemat niissä. Mikäli teemaa oli käsitelty tarkasteltiin seuraavia asioita:

- Kommentoitiinko kansalaisten esittämiä näkökantoja erikseen dokumenteissa?
- Muuttuiko dokumentin tuottajan kanta/tapa argumentoida asiaa eri dokumenttien välillä?
- Kehottiko viranomainen hankevastaavaa ottamaan kyseisen teeman huomioon hankkeen suunnittelussa?
- Tuottiko hankevastaava uutta tietoa teemoihin liittyvistä aiheista?

Tutkimuksen kohteeksi nostettu keskuspuhdistamohanke soveltuu hyvin suunnittelun kommunikatiivisuutta tarkastelevan tutkimuksen aiheeksi. Hanke on kuntarajat ylittävä ja vuorovaikutuksen kannalta haastava hankkeen kaikille osapuolille. Asuttuun ympäristöön suuresti vaikuttavana hankkeena se on herättänyt kansalaisten kiinnostusta koko Pirkanmaan alueella, jolloin suunnittelun vuorovaikutteisuus on noussut merkittävään asemaan hankkeen onnistumisen kannalta. Mielipidekirjoitukset nousevat usein merkittäväksi kansalaisosallistumisen areenaksi ympäristöpoliittisissa konflikteissa (Hokkanen 2004, 15). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan maakunnan päämediassa Aamulehdessä julkaistuja suunnittelun kommunikatiivisuutta kommentoineiden mielipidekirjoitusten vaikuttavuutta YVA - menettelyssä. Aamulehden mielipidepalstan voi olettaa toimineen hankkeessa merkittävimpänä ei – institutionaalisen osallistumisen muotona, joka tätä kautta tarjoaa hyvän aineiston vaikuttavuustutkimukseen. YVA – menettely suunnittelun välineenä luotiin alunperin julkishallinnon työkaluksi, jolla pystytään vastaamaan kasvavan kansalaisosallistumisen vaatimuksiin (Hokkanen & Ruuskanen 2005, 7). Tärkeänä asiantuntijoiden käyttämänä suunnittelutyökaluna se soveltuu siis hyvin kansalaisosallistumisen muotojen vaikuttavuuden tutkimukseen.

Perusteltuna aloituspaikkana havainnoinnin aloittamiselle voidaan pitää vuotta 2006 jolloin hankkeen esisuunnitelma valmistui. Hankkeen alussa puhdistamolle määriteltiin neljä vaihtoehtoista sijoituspaikkaa, joista kaksi sijaitsi Pirkkalassa ja kaksi Nokialla. Havainnointi päättyi mielipiteiden osalta 26.3.2009, jolloin julkaistiin yhteysviranomaisen lausunto YVA – selostuksesta.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Johdantoluvun jälkeen luvussa kaksi tarkastellaan tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä suunnittelun käsitettä ja sen muutosta vuorovaikutteisempaan suuntaan. Luvun alussa tarkastellaan suunnitteluparadigman muutosta kohti kommunikatiivisempaa suunnittelua. Luvuissa 2.1 ja 2.2 tarkastellaan rationalistisen suunnittelun kritiikistä kehittynyttä kommunikatiivista suunnittelua ja päämääräkeskeisempää, rationaaliseen suunnitteluun pohjautuvaa instrumentaalista suunnittelua.

Luvussa kolme käydään läpi osallistumisen käsitettä ja sen suhdetta suunnitteluun. Luku 3.1 tarkastelee osallistumisen käsitettä yleisellä tasolla. Luvuissa 3.2 ja 3.3 konkretisoidaan osallistumisen ja suunnittelun vuorovaikutussuhdetta. Luvuissa tarkastellaan erityisesti tutkimusasetelman kannalta olennaista YVA – menettelyä suunnittelussa käytettävänä työkaluna. Luvussa kolme tarkastellaan myös osallistumisen asemaa lainsäädännössä, sekä kansalaisosallistumisen ja journalismin suhdetta.

Luvun neljä alussa taustoitetaan Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeen suunnitteluprosessia ja tarkastellaan suunnittelussa esiintyneitä osallistumisen muotoja. Luku 4.3 tarkastelee Aamulehdessä julkaistuja suunnittelun kommunikatiivisuutta koskeneita mielipidekirjoituksia ja niistä kumpuavia teemoja. Luvussa 4.4 tarkastellaan hankevastaavan ja yhteysviranomaisen tuottamia YVA – dokumentteja ja niiden käymää vuoropuhelua kansalaisten mielipidekirjoitusten kanssa. Luvussa viisi tarkastellaan tutkimuksen tuloksia ja otetaan kantaa jatkotutkimustarpeeseen.

2 VUOROVAIKUTUS JA SUUNNITTELU

Suunnittelulle on vaikea löytää yksiselitteistä määritelmää, ja tutkijat ovatkin kehittäneet jatkuvasti toisistaan eroavia suunnitteluteorioita. Kaupunkisuunnittelu tuli 1900-luvulla yhteiskunnallisen sääntelyn ja fyysisen ympäristön suunnittelun laajenemisen myötä riippuvaiseksi asiantuntijatedosta. 1900-luvulla muotoutuneessa kaupunkisuunnittelun rationaalisessa traditiossa suunnittelu alettiin nähdä erillään muusta julkisen vallan toimintaympäristöstä, jossa päätökset tehdään erillään asiantuntijoiden parhaaseen näkemykseen perustuen. (Häkli 2002, 112). Suunnittelun katsotaan liittyvän vahvasti länsimaiseen maailmankuvaan, jossa lineaarinen aikaulottuvuus ja rationaalinen toiminta ovat keskeisiä käsitteitä. (Linna 1994, 24.)

Sotarauta (1996, 131) jaottelee suunnittelun tehtävät seuraavasti:

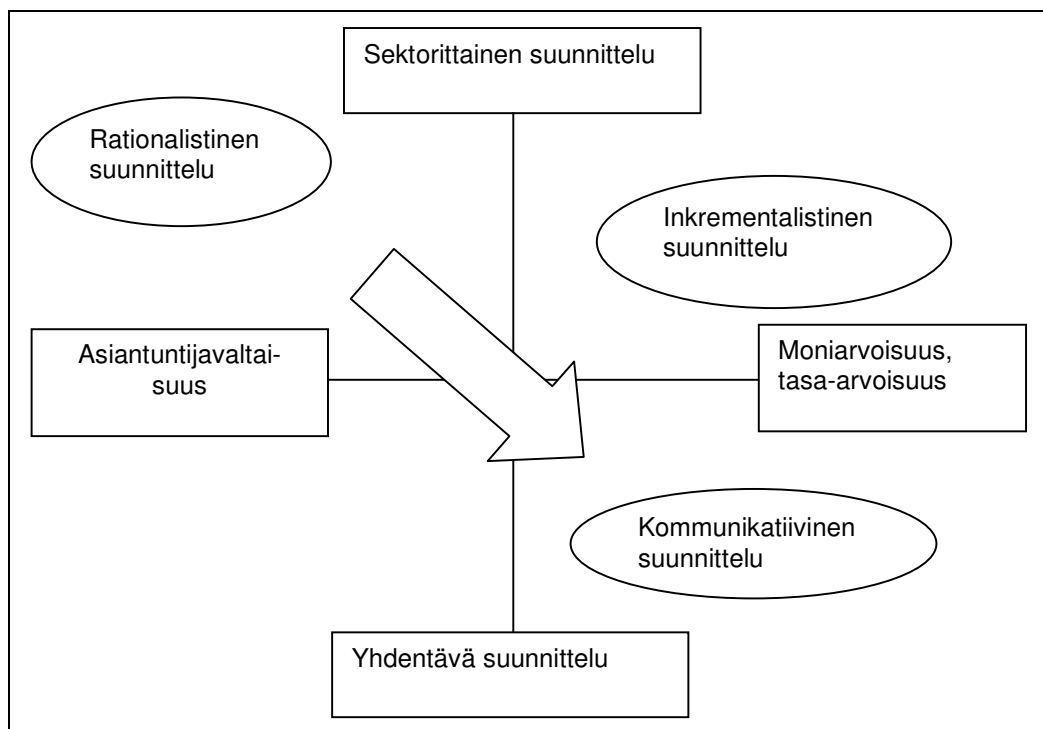
1. Suunnittelu on tulevaisuuden ajattelemista, ennakointia ja kontrollia.
2. Suunnittelu on päätöksenteon valmistelua sekä kollektiivista ja integroitua päätöksentekoa. Lisäksi suunnittelu on tehokkuuden ja systemaattisuuden varmistamista.
3. Suunnittelu on muodollinen prosessi, jossa tuotetaan täsmällisiä toisiinsa nivottuja etukäteen muotoiltuja tulevaisuudessa tarvittavia päätöksiä.
4. Se on systemaattista tiedon keräämistä.

Suunnittelun kriteereinä varsin yleisesti pidetään päätöksentekoa, kontrollia, tietoa, tieteellisiä menetelmiä, tavoitteita sekä rationaalisuutta (esimerkiksi Sotarauta 1996, 131). Haimin (2000, 15) mukaan suunnittelun määritelmiä tulee jatkuvasti lisää ja yleispätevää määritelmää suunnittelulle onkin vaikea löytää. Keskeistä suunnittelussa on tulevaisuuteen suuntautuneisuus ja tavoitteellisuus. Suunnittelulla pyritään siis parantamaan ja kehittämään olemassa olevaa tilannetta. Näin ollen suunnittelu vaatii aina nykytilanteen kuvaamisen. Suunnittelu on prosessi, johon liittyy keskeisesti historia, nykytilan kuvaus sekä tulevaisuuden ennustaminen. (Linna 1994, 25.)

Yksi teema, joka suunnitteluteorioita ainakin löyhästi yhdistää on rationaalisuus. Suunnittelun on katsottu varsinkin menneinä vuosikymmeninä tuovan yhteisten asioiden hoitamiseen ja poliittiseen keskusteluun tieteellisesti hankittua ja jalostettua tietoa, joka nostaa järjen päätöksenteon keskiöön.

Rationalismissa korostetaan järjen osuutta tiedon hankinnassa. Rationalismia ei tulekaan nähdä suunnittelun lähestymistapana vaan ideologiana, jonka tehtävänä on epävarmuuden poistaminen maailmasta. (Sotarauta 1996, 133.)

Suunnittelua pidetään usein hyvin järkipäisenä, käytännöllisenä ja itsestään selvänä, mutta tulee kuitenkin muistaa, että harvoin kaikki tahot ovat tyytyväisiä suunnittelun tuloksiin, tai juuri kaupunkisuunnittelussa lähiympäristöönsä ja siihen miltä kaupunki näyttää. Hyöty suunnittelusta ei jakaudu tasapuolisesti eivätkä suunnittelun tulokset ole aina sitä mihin suunnittelulla pyrittiin. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 35.) On myös muistettava, että suunnittelu saa eri merkityksiä erilaisissa yhteyksissä. Ympäristösuunnittelijan työ esiintyy täysin erilaisessa kontekstissa verrattuna maankäytön suunnittelijan työhön. Ympäristösuunnittelija voi esimerkiksi suunnitella säädöksiä vesien suojelemiseksi kun taas maankäytön suunnittelijan työ voi olla huomattavasti yksityiskohtaisempaa esimerkiksi kaava-asioissa. Haasteelliseksi muuttuneessa kaupunkisuunnittelun tilanteessa kysymyksiin onkin haettu vastauksia teorioista, jotka korostavat suunnittelua keskustelevana prosessina, vuoropuheluna ja kommunikaationa (Habermas 1987, 6). Kuva 1 hahmottaa suunnitteluparadigman muutosta kohti vuorovaikutteisempaa suunnittelua.



Kuva 1. Moniarvoisuus, tasa-arvoisuus ja yhdentävä suunnitteluote painottuvat suunnitteluteorioiden kehityksessä. (Linna 1996, 26.)

Suunnittelulussa tapahtui kommunikatiivinen käänne 1980- ja 1990- lukujen vaihteessa (Kuva 1). Siihen asti oli ollut vallalla rationalistinen suunnitteluperinne, joka joutui tuolloin yhä lisääntyvän kritiikin kohteeksi. Rationalistisen päätöksenteon malliin perustuva kokonaisvaltainen suunnittelu ei enää vastannut ajan vaatimuksia. (Niemenmaa 2005, 43.) Kommunikatiivisen suunnittelun kehityksen taustalla olikin tarve saada kansalaiset paremmin osaksi julkisen hallinnon suunnittelua (Sotarauta 1996, 145).

Suunnitteluteorioilla pyritään teoreettisesti tarkastelemaan sitä, mihin suunnittelulla pyritään sekä sitä miten ja miksi suunnitellaan (Haimi 2000, 18). Seuraavissa luvuissa tarkastellaan suunnitteluteorioita ja niistä erityisesti kommunikatiivista suunnittelua sekä instrumentaalista rationalismia.

2.1 Kommunikatiivinen suunnittelu

Tärkein motiivi uusien suunnitteluteorioiden etsinnän taustalla on ollut halu ja tarve saada kansalaiset osaksi julkisen hallinnon suunnittelua. Kommunikatiivisen rationalismin johtoajatus korostaa sitä, ettei maailmaa voida selittää ja toimintaa ohjata yhden universaalisti hyväksyttävän mallin mukaan. (Sotarauta 1996, 145.) Ei ole olemassa päätöksenteko- ja toimintamallia, joka sopisi jokaiseen tilanteeseen. Kommunikatiivinen rationalismi suhtautuukin epäillen objektivismiin ja instrumentaalisen rationalismin lähtökohtiin. Kommunikatiivisen suunnittelun ytimessä ihmisten elämiskaikma ja suunnittelu kohtaavat, jolloin lähtökohtana on suunnittelun osapuolien välinen vuorovaikutteinen puhe arkielämästä ja ympäristöstä, jota he suunnittelevat (Jauhiainen & Niemenmaa 2006,61).

Suunnittelun kommunikatiivinen käänne on saanut runsaasti aineksia Habermasin ajatuksista. Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria lupaa sen kautta löydettävän laajasti hyväksytyjä ja oikeutettuja ratkaisuja yli suurtenkin näkemuserojen (Habermas 1990, 7). Habermas esittää, että ihmisten tulee olla keskinäisessä vuorovaikutuksessa niin, että totuus, ymmärrettävyys, legitimizeetti ja aitous tulisivat asioiden käsittelemisessä esille. Habermasin kommunikatiivisen rationalismin ajatusten siirtäminen ja sovittaminen suunnittelukeskusteluun on tarkoittanut entisen asiantuntijavallasta siirtymistä osallistavaan suunnitteluun, jossa paikalliset asukkaat toimivat yhdessä asiantuntijoiden rinnalla. (Leino 2001, 45.)

Habermasin kommunikatiivisen rationaalisuuden teorian ihanne on ideaali keskustelutilanne, jossa ei ole sisäisiä eikä ulkoisia esteitä. Keskustelussa jokainen osallistuja ilmaisee ehdotuksensa sekä niiden perustelut ja niiden kautta kyseenalaistaa muiden perustelut. (Emt., 45.) Habermas näkee ideaalitalanteessa puheenvuoron sisältävän tiettyjä pätevyysvaatimuksia, joita ovat tosiasiaväitteiden paikkansapitävyys, normatiivinen hyväksyttävyys sekä vilpittömyys. Oleellista pätevyysvaatimuksissa on se, että ne ovat toisistaan riippumattomia. Ainoa valtaan liittyvä ehto keskustelutilanteessa on aikaisempia argumentteja ”paremman” argumentin esittäminen. (Emt., 45 - 46.)

Habermasin (Leino 2001, 44) mukaan kommunikoinnin ehdot täyttyvät kun osallistujat kunnioittavat viittä vaatimusta:

1. Yhtään osallista ei suljeta keskustelun ulkopuolelle

2. Kaikilla osapuolilla on yhtäläiset oikeudet osallistua keskusteluun
3. Osallistujien tulee pyrkiä ymmärtämään muita keskustelijoita
4. Valtasuhteet tulee neutralisoida, etteivät ne pääse vaikuttamaan
5. Osallistujat ovat rehellisiä ja suorasanaisia ja luopuvat taktikoinnista

Leinon (2001, 48) mukaan Habermasin julkinen tila on alue, jossa kansalaiset voivat keskustella kriittisesti kaikista valtioon liittyvistä kysymyksistä. Kansalaisten julkinen kuuleminen legitimoii joskus ristiriitaista tai vaikeaa päätöksentekoprosessia. Flyvbjerg (1998, 189) katsoo Habermasin teorian oleelliseksi kysymykseksi sen, että Habermas pohtii kommunikatiivisen rationalismin vaikutusta yhteiskunnan muotoutumiseen ja miten tuo rationaalisuus vaikuttaa nykyään. Demokratia ja kommunikatiivinen rationaalisuus ovat hänelle siis sama asia.

Habermasin ajatuksia suunnitteluun sopivaksi on soveltanut John Forester (1989, 138), joka sovittaa kommunikatiivista toimintaa suunnitteluteoriaan korostaen suunnittelun argumentatiivista luonnetta ja instituutioiden roolia suunnittelussa. Toimijoilla ei ole tasavertaiset mahdollisuudet osallistua suunnitteluun ja tähän tulisi puuttua institutionaalisten järjestelyiden avulla. Suunnittelutahon tulisi korjata vallan vääristymiä ja valtaistaa heikoimmalla olevia osapuolia. (Staffans 2004, 54.) Kommunikatiivisen toiminnan tavoite ei ole tulossuuntautunutta vaan ensisijainen tavoite on yhteisymmärrykseen pääseminen. Kommunikatiivisen lähestymistavan mukaan tieto ei ole vain etukäteen muodostunut ymmärryksen varasto, vaan tieto uudentuu kommunikaation, kokemusten ja elämäkokemusten myötä.

Healeyn (1993, 242 – 244) mukaan kommunikatiivisen suunnittelun ideaalin tiivistävät seuraavat kymmenen kohtaa:

1. Kommunikatiivinen suunnittelu velvoittaa vuorovaikutuksellista ja erilaisia tulkintoja mahdollistavaa prosessia.
2. Suunnitteluun osallistuu erilaisia yhteisöjä ja niiden diskursseja
3. Suunnitteluun on sisällytettävä toimiva ja kulttuurisesti sopiva diskurssinen metodi.
4. On keskityttävä konfliktitien ytimiin. Etsitään areenat, joilla julkinen keskustelu ilmenee ja sieltä teemat, jotka käsittelevät ongelmia, strategioita ja arvoja.

5. Edistetään erilaisia politiikantekomenetelmiä ja kehitetään niitä.
6. Kehitetään reflektiivinen kapasiteetti, joka mahdollistaa osallistujia arvioimaan suunnittelua.
7. Strategiset diskurssit avataan kaikille kiinnostuneille, jotka kehittävät uusia suunnitteludiskursseja
8. Osalliset hankkivat tietoa toisistaan ja oppivat uusia suhteita, arvoja ja ymmärtämystä.
9. Osalliset pystyvät toimimaan yhteistyössä ja muuttamaan olosuhteita.
10. Osallisia rohkaistaan etsimään käytännön ratkaisuja omiin tavoitteisiinsa, ei vain hyväksymään jo ennalta asetetut tavoitteet.

Häkli (2002, 116) näkee Habermasin kommunikatiivisen toiminnan toiveikkaana teoriana, joka kokee esteettömän suunnittelun mahdollisena. Habermasin teoria on usein koettu epärealistiseksi. Kritiikki sitä kohtaan kohdistuu teorian ja käytännön todellisuuden väliseen ristiriitaan (Leino 2001, 50). Häkli (2002, 113) pitää kommunikatiivisen toiminnan teorian keskeisenä heikkoutena sen epärealistista oletusta keskustelijoiden samanarvoisuudesta suunnittelutilanteessa. Suunnittelu ei kriitikoiden mukaan koskaan lähde ”nollapisteestä” vaan keskustelu aloitetaan aina jostain lähtökohdasta, jonka määrittelevät edelleen asiantuntijat ja suunnittelijat.

Healeyn (1993, 239) mukaan ongelmaksi kommunikatiivisen suunnittelun optimaaliselle toteutumiselle muodostuu myös ihmisten tapa ymmärtää asioita. Ihmisten erilaiset taustat, arvot ja elämäntilanne ohjaavat ihmisiä ymmärtämään asioita eri tavalla yhteisen ymmärryksen ja käsityksen sijaan. Vaikka kommunikatiiviseen suunnitteluun kuuluu pyrkimys vastapuolen ymmärtämiseen, ei Healeyn (1993, 239) mukaan täysin yhtenäistä merkitysjärjestelmää, jota kaikki ymmärtäisivät ole mahdollista kehittää.

Habermasin teorian tunnetuin kriitikko on Michel Foucault, joka korostaa kommunikaation sijaan valtarakenteita ja näkee osallistuvan suunnittelun ihanteen utopiana (Häkli 2002, 116). Hänen mukaansa valtaa ja tietoa ei ole erotettavissa toisistaan eli tilannetta, jossa on tietoa, mutta ei valtaa ei hänen mukaansa kannata pohtia. Foucault kritisoi kysymystä siitä miten voidaan käydä keskustelua, jossa on vapauduttu valtasuhteista. Hänen mukaansa tällainen tilanne on mahdoton ja huomio tulisikin kiinnittää osallistujien tapaan määrittellä kysymykset ja ongelmat suunnittelussa. (Leino 2001, 54.) Suunnittelun yhteydessä tapahtuva vuoropuhelu sisältää näkyvää ja näkymätöntä vallankäyttöä, joka

näky mm. siinä miten osallistumisprosessi järjestetään ja mistä asioista keskustellaan (Healey 1997, 60).

Kommunikatiivinen rationalismi tulee aina olemaan rajoittunutta. Foresterin (1989) mukaan suunnittelijat eivät koskaan voi poistaa täysin kommunikatiivisen rationalismin rajoitteita, mutta he voivat tietoisesti rakentaa sellaista suunnittelun lähestymistapaa, joka mahdollistaa mahdollisimman oikeudenmukaisen ja laajan osallistumisen keskusteluun.

2.2 Instrumentaalinen rationalismi

Suunnitteluparadigmojen muutosta tarkasteltaessa siirtyminen rationalistisesta suunnittelusta kohti kommunikatiivista suunnittelua, ei tapahdu nopeasti eikä selvärajaisena (Kinnunen 2001, 80). Instrumentaalisen suunnittelun lähestymistavat synoptinen suunnittelu ja inkrementalismi tarjoavat tässä tutkimuksessa vertailukohdan kommunikatiiviselle suunnittelulle. Askel kohti kommunikatiivista suunnittelua instrumentaalista rationalismista oli juuri inkrementalismi (Emt., 80). Instrumentaalisen suunnittelun perusajatuksena on yhdistää tietyt toimenpiteet asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Instrumentaalinen suunnittelu on siis hyvin tavoitesuuntautunutta korostaen kokonaisvaltaisuutta ja optimaaliseen ratkaisuun pyrkimistä. (Sotara 1996, 139.)

Instrumentaalisen rationaalisuuden lähtöoletuksena on suunnittelijan käytössä oleva objektiivinen järki. Objektiivinen järki pystyy työskentelemään arvovapaasti tai ainakin se tiedostaa omat siodoksensa ja arvolähtökohtansa. Instrumentaalisen suunnittelun päämääräkeskeisyyttä kuvastaa hyvin sen näkemys suunnittelun etenemisestä. Suunnittelun nähdään etenevän siten, että ensimmäiseksi päätöksentekijä määrittää tavoitteensa, purkaa ne sitten osatavoitteiksi, määrittelee sen jälkeen tavoite - hierarkian etsimällä vaihtoehtoja ja vertailemalla niitä tavoitteisiin sekä lopuksi valitsee parhaan mahdollisen vaihtoehdon. (Emt., 139.)

Synoptinen suunnittelu instrumentaalisen suunnittelun tyyppinä on eräänlainen strategisen suunnittelun ääripää ja instrumentaalisen suunnittelun puhtain edustaja. Synoptisen suunnittelun mukaan täydellinen informaatio on mahdollista jo olemassa suunnitteluprosessin alussa, jolloin ulkoiselle kommunikaatiolle ei ole tarvetta itse suunnitteluprosessissa. Tehdyistä päätöksistä oppimisella ei ole

suurta roolia toiminnan koordinoinnille. Saatu palaute on hajanaista, koska synoptinen suunnittelu ei tue palautteen keräämistä (Sager 1996, 10.) Sotaraudan (1996, 139) mukaan synoptisessa suunnittelussa suunnittelun tehtävänä on luoda kokonaisvaltainen tietovaranto ja ymmärrys suunnittelun kohteena olevasta järjestelmästä. Sen pohjalta luodaan sarja tavoitteita ja toimintaa ohjaavia periaatteita järjestelmän kokonaisvaltaiseksi hallitsemiseksi. Näin moniulotteinen todellisuus yksinkertaistetaan hallittavaksi malliksi, jossa käytettävissä olevat keinot sovitetaan asetettuihin tavoitteisiin.

Synoptisen suunnittelun kritiikkinä on tuotu esiin juuri sen oletus täydellisestä informaatiosta. Päätöksentekijän oletetaan saavan kaiken tarvittavan informaation kaikesta suunnitteluprojektiin liittyvästä. Todellisuudessa tieto on kuitenkin aina epätäydellistä. Myös ongelmien ja tavoitteiden määrittelyongelmat sekä resurssien rajallisuus on luettava synoptisen suunnittelun heikkouksiin. (emt, 140.) Ongelmana voidaan pitää myös suunnittelijan rajallista valtaa. Tämän takia rationaaliset analyysit jäävät poliittisten ja byrokraattisten intressien jalkoihin. Hajanainen palaute voidaan myös lukea synoptisen suunnittelun huonoihin puoliin. Kritiikkiä on saanut myös yksisuuntainen kommunikaatio, jolla on synoptisessa suunnittelussa vain informatiivinen rooli.

Inkrementaalisisessa suunnittelussa tunnistetaan informaation epätäydellisyys, jolloin tarve ulkoiselle kommunikaatiolle tiedon lisäämiseksi ja ymmärtämiseksi korostuu. Oppiminen ja palautteen saaminen nousevat merkittävään asemaan inkrementalismiin suunnittelun teorioissa. Sagerin (1994, 10) mukaan instrumentalismiin perusajatukset on jaoteltavissa seuraavalla tavalla:

- Valitaan tavoitteet käytössä olevien keinojen pohjalta. Ei siis niin, että valitaan ensin tavoitteet ja niihin sopivat keinot.
- Ei vertailla vain vaihtoehtoisia keinoja tavoitteiden valossa, vaan vertaillaan myös vaihtoehtoisia tavoitteita keinojen ja niiden seurausten valossa.
- Tavoitteet ja keinot valitaan samanaikaisesti.
- Päämääriä ja tavoitteita ei valita tutkimatta tarkasti vaihtoehtoja.

Pyrkinessään pois joistakin synoptisen suunnittelun ongelmista, inkrementalismi luo kuitenkin samaan aikaan omat ongelmansa. Korostaessaan vallassa olijoiden asemaa ja suunnatessaan pois havaituista

ongelmista se ei tue perustavaa laatua olevia innovaatiota. Lisäksi ongelmia tuottaa suunnassa pysyminen, koska tavoitteet perustuvat käytettävissä olevaan keinovalikoimaan [Etzioni 1978, 220 - 221] (Sotarauta 1996, 144.) Synoptinen suunnittelu ja inkrementalismi eroavat toisistaan siinä, että niissä kommunikaatio ja informaatio painottuvat eri tilanteissa eri tavoin. Inkrementalismissa informaatio ja kommunikaatio painottuvat suunnittelun aikaiseksi ja suunnittelun loppuun. Synoptisessa suunnittelussa ne painottuvat suunnittelun alkuun. (Sager 1994, 10.)

Instrumentaalinen suunnittelu on pohjimmiltaan hyvin tulossuuntautunutta. Synoptinen suunnittelu tai inkrementaalinen suunnittelu ei juuri painota suunnittelun laatua. Vertailtaessa kommunikatiiviseen suunnitteluun instrumentaalinen suunnittelu on kommunikaation suhteen vajavaista. Kommunikointia on, mutta se ei ole kokonaisvaltaista ja sen rooli on muutenkin erilainen. (Sotarauta 1996, 144.) Kommunikaatiolla ei ole instrumentaalisessa suunnittelussa päämäärän asemaa, vaan se on vain väline jolla suunnittelija saavuttaa asettamansa tavoitteet.

3 OSALLISTUMINEN JA SUUNNITTELU

3.1 Osallistumisen jäsenyyksiä

Osallistumisen yksiselitteinen määrittely ei ole helppoa. Toisaalta osallisiksi voidaan lukea kaikki itsensä osalliseksi tuntevat, mutta osallistettaessa on tapauskohtaisesti päätettävä ketkä voidaan lukea osallisiksi. Usein osallisten joukko määrittyy vasta siinä vaiheessa kun ilmoitetaan kaavan vireille tulosta ja osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta. Osallisten piiriin lukeutuvat periaatteessa kaikki, joiden arkeen ja elinoloihin kaavoituksella vaikutetaan.

Osallistumiselle on kaksi edellytystä. Kansalaisilla tulee olla halua ja kiinnostusta osallistua ja vaikuttaa. Toiseksi, kansalaisilla tulee olla mahdollisuus osallistumiseen. Siinä missä osallisuudella viitataan yhteiskuntaan tai yhteisöön kuulumiseen sekä kysymykseen poliittisten yhteisöjen toimintatavoista ja poliittisesta kulttuurista, osallistumisen käsite liittyy kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin itseään koskevassa päätöksenteossa. (Bäcklund & Häkli & Schulman 2002, 7.) Laajan määritelmän osallistumisesta on tehnyt Martinussen [1973], jonka mukaan osallistumiseen tulee sisällyttää muun muassa sanomalehtien lukeminen ja politiikasta keskustelu (Sainio 1994, 23). Ståhlberg ja Helander (1984) eivät hyväksy edellä mainittuja tapoja osallistumiseksi, vaan heidän mukaansa osallistuminen on toimintaa, jonka kautta toimijat ovat osallisena tai yrittävät vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoprosessiin suorasti tai epäsuorasti.

Sartori (1987, 113 - 115) määrittelee osallistumista poissulkemalla vaaliosallistumisen. Hän nostaa ainoastaan suoran osallistumisen keinot määrittelynsä sisään. Hän korostaa määritelmässään osallistujan vapaaehtoisuutta, henkilökohtaista panosta ja halua osallistua. Huomionarvoista Sartorin (1987, 113 - 115) määrittelyssä on myös se, että hän katsoo osallistumisen olevan merkityksellistä ja mahdollista vain pienissä ryhmissä. Koskiahon (2002, 37) mukaan osallistuminen voi olla pitkäaikaista tai nopeaa reagointia jonkun asian puolesta tai jotain asiaa vastaan.

Kettunen (2002, 20) määrittelee suoran osallistumisen niin, että *”kansalainen pääsee yksin tai osana suurempaa ryhmää tavalla tai toisella vaikuttamaan kunnallisen politiikan ja hallinnon sisältöön.”* Hän näkee, että suora osallistuminen on demokraattisesti valittujen vallankäyttäjien valvontaa,

vallankäyttäjien informointia sekä kansalaisyhteiskunnan kehittämistä. Sutelan (2000, 60) mukaan Suomessa suoran osallistumisen muodoiksi luetaan neuvoo-antavat kansanäänestykset, aloitteet, käyttäjädemokratia ja muu kuntalaisten suora vaikuttaminen päätöksentekijöihin. Sainio (1994, 32) katsoo, että suora osallistuminen tapahtuu vuorovaikutustilanteissa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kanssa tai erilaisten mielipidetiedusteluiden ja kyselyiden muodossa. Suoran osallistumisen keinot ovat Sainion (1994, 32) mukaan usein osa virallisen kuntaorganisaation toimintaa. Suora ja edustuksellinen osallistuminen ovat toisiaan täydentäviä päätöksentekemuotoja. Niitä ei voi asettaa keinoina vastakkain, koska edustuksellinen mahdollistaa suorien osallistumisen tapojen käytön (Sutela 2000, 63). Tietoyhteiskunnallisen muutoksen myötä syntyneet erilaiset e-demokratian muodot ovat esimerkki uusista osallistumisen muodoista, joiden sijoittaminen johonkin tiettyyn kategoriaan on vaikeaa. Usein e-demokraattiset osallistumistavat mielletään suoran- tai osallistuvan demokratian teorian piiriin kuuluviksi (Anttiroiko 1998, 202).

Osallistumista voidaan analysoida myös sen vaikuttavuuden mukaan, tällöin tarkastellaan osallistumiskeinojen merkitystä päätöksentekoon. On olemassa mahdollisuus, että kansalaiset osallistuvat ilman vaikutusta haluttuun asiaan. Vaikuttamisen käsitteessä oleellista on sen edellytys. Kansalaisten osallistuminen tulee paitsi mahdollistaa, myös tehdä siitä vaikuttavaa. Vaikuttamisen voidaan nähdä ulottuvan heikoista vaikuttamisen muodoista vahvoihin. Heikoimmillaan vaikuttavuus on esimerkiksi mielipidetiedusteluissa, vahvempana se näyttäytyy esimerkiksi osallistumisella keskusteluun. (Kettunen 2002, 22-23.)

On myös mahdollista vaikuttaa tahtomattaan. Juuri tämä seikka erottaakin selvimmin osallistumisen ja vaikuttamisen toisistaan. Osallistuminen on aina tarkoituksellista ja vapaaehtoista, toisin kuin vaikuttaminen. (Sainio 1994, 36.) Hallinnon tehtävä on mahdollistaa osallistumisen vaikuttavuus. Osallistumisaktiivisuus riippuukin paljolti siitä millaisia vaikutuksia kuntalainen kokee osallistumisella olevan. Esimerkiksi aiemmat hyvät kokemukset osallistumisen vaikuttavuudesta ruokkivat tulevaa osallistumista. (Emt., 66.) Osallistamiskeinojen tulisi kohdistua monipuolisesti prosessin eri vaiheisiin (Kettunen 2002, 23). Osallisuuden korostaminen vain suunnittelussa tai asian esiinnostamisvaiheessa ei riitä.

Osallistaminen on termi, joka on noussut viime vuosina kuntalaisten osallistumisen vähetessä demokratian tilasta puhuttaessa usein esiin. Osallistamisesta puhutaan silloin kun kansalaisia aktivoidaan osallistumaan yhteiskunnallisiin hankkeisiin. (Koskiahho 2002, 37.) Maankäyttö- ja rakennuslaissa kunta on melko yksityiskohtaisesti velvoitettu osallistamaan kuntalaisia heitä koskevissa asioissa. Osallistumisesta osallistaminen eroaa selkeimmin siinä, että osallistamisessa idea osallistumisesta ei synny osallistujan mielessä, vaan aktivointi tulee ulkopuolelta. Osallistamiselle on ominaista se, että sen kautta syntynyt osallistuminen pysyy institutionaalisissa puitteissa (Anttiroiko & Haveri & Karhu & Rynnänen & Siitonen 2003, 201 - 202).

Tämä tutkimus tarkastelee kansalaisosallistumista ennen kaikkea vaikuttavuuden ja ei – institutionaalisten osallistumisen näkökulmasta. Uusien osallistumiskeinojen kohdalla huomio keskittyy usein prosessin eri vaiheisiin, ei vain päätöksentekoon (Kettunen 2002, 23). Tässä tutkimuksessa tarkastelu kohdistuu vaikuttavuuden toteutumiseen suunnittelussa.

3.2 Yhteistyö yhdyskuntasuunnittelussa

Kansalaisten osallistumista on viime vuosikymmeninä pyritty aktivoimaan monin erilaisin tavoin. Julkishallinnon kentässä osallisuuteen panostaminen on selvimmän näkyvä vuosina 1997 – 2001 toteutettuna osallisuushankkeena. Toinen näkyvä osallistuvaan demokratiaan liittyvä hanke on ollut Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma 2004 – 2007. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on pyritty parantamaan viimeisen viidentoista vuoden aikana myös perustuslaissa (731/1999), kuntalaissa (365/1995) sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999).

Kunnallinen lainsäädäntö mahdollistaa varsin paljon erilaisia osallistumiskeinoja, mutta valtaosa näistä kanavoituu edustuksellisen demokratian kautta ja kohdistuu lähinnä päätöksentekoon. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) on pyrkinyt ottamaan kuntalaiset mukaan päätöksentekoon jo suunnitteluvaiheessa. Julkishallinnon osallistamistoimet ovatkin erityisesti korostaneet paikallisen osallistumisen merkitystä jo suunnittelun alkuvaiheessa. Osallistumisen keskeisiä tavoitteita on konfliktien lieventäminen tai jopa poistaminen, ja sitä kautta päätöksenteon tehostaminen. Osallistuminen mahdollistaa poliittisen vallan jakamisen ja erimielisyyksien sovittelun. Lopputuloksena syntyvä kompromissi tai ”riittävän hyvä tulos” on kansalaisten helpompi hyväksyä,

kun he ovat itse kokeneet siihen vaikuttavansa. Parhaimmillaan osallistuminen edistää tiedon kulkemista ja tiedottamista. Vuorovaikutteinen osallistumistapa luo parhaimmillaan uusia verkostoja, joita ei muuten olisi kyseisten toimijoiden kesken syntynyt. Innesin ja Booherin mukaan näissä verkostoissa pystytään jakamaan tietoa paitsi kohteena olevasta hankkeesta, myös eri toimijoiden tarpeista ja motiiveista (Hokkanen 2007, 106).

Yhdyskuntasuunnittelu on Suomessa perinteisesti perustunut asiantuntijätiedon varaan ja uusien käytäntöjen, kuten lisääntyneen vuorovaikutteisuuden käyttöönotto onkin tuonut uusia vaatimuksia suunnittelulle. Suunnittelun kaavamaisesta viranomaiskeskeisyydestä on siirrytty vuorovaikutteiseen prosessiin, joka vaatii eri yksilöiden ja ryhmien arvojen, pyrkimysten ja intressien huomioon ottamista (Roininen & Horelli & Wallin 2003, 6). Lähiympäristöä koskeva kaupunkisuunnittelu näyttäytyy ihmiselle selkeämpänä ongelmana kuin puoluepolitiikassa nykypäivänä käsiteltävät kysymykset (Leino 2006, 24). E-demokratian tekniset mahdollisuudet ovat herättäneet keskustelua suoran demokratian käytöstä laajemmin esimerkiksi yksittäisistä poliittisista asiakysymyksistä päätettäessä, On kuitenkin huomattu, ettei pelkkä tekninen mahdollisuus suoraan vaikuttamiseen välttämättä täytä demokratian muita vaatimuksia. (Anttiroiko 1998, 202).

Kettunen (2002, 25) kirjoittaa, että huolimatta osallistumisen jatkuvasta ajankohtaisuudesta ja siihen käytetyistä suurista resursseista, osallistumishankkeet ovat jättäneet monia avoimia kysymyksiä. Esimerkkinä hän mainitsee epäselvyyden kuntalaisten halusta osallistua päätöksentekoon sekä virkamiesten ja luottamushenkilöiden todellisen halun suuremman kuntalaisosallistumisen lisäämiseen. Kettunen (2002, 25) kysyykin, että millä tavoin osallistumiskeinoja on sovitettu asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon?

Osallistuminen on hankkeiden perusteella lisääntynyt, mutta pelkästään sillä perusteella ei voida puhua pysyvästä muutoksesta. Uudet toimintamuodot herättävät alkuun kiinnostusta, joka saattaa kuitenkin laantua varsin nopeasti. Pelkästään tapahtumiin osallistuvien kansalaisten määrä ei vielä kerro siitä, että menettelytavat ovat muuttuneet ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet olisivat entisestään lisääntyneet. Uudet toimintamuodot saattavat alkuun herättää kiinnostusta, mutta vaadittaessa vahvempaa sitoutumista innostuksen on havaittu laantuvan (Emt., 30).

Yleisesti ottaen asukkaiden tyytymättömyys johtuu Staffansin ja Väyrysen (2009, 16) mukaan enemmän vallitsevista käytännöistä kuin lainsäädännöstä. Suomalainen päätöksenteko- ja valmistelukulttuuri on heidän mukaansa edelleen vahvasti edustuksellisuuteen nojaavaa ja asiantuntijakeskeistä. Vaikka lainsäädännössä tuetaan osallistumista monin keinoin, ei käytäntöjä ole saatu muuttumaan tavoitteiden mukaisesti (Emt., 16). Viestinnän ja vuorovaikutuksen osalta Suomi ei ole kulttuuriltaan parasta mahdollista kasvualustaa. Edustuksellisuus ja asiantuntijakeskeisyys eivät edistä vuorovaikutuksen oppimista. Uusien vuorovaikutusareenoiden käyttö on nouseekin kansalaisosallistumisen vaikuttavuuden kannalta suureen rooliin. Tässä tutkimuksessa keskiössä oleva asiantuntijoiden kyky käydä keskustelua uusilla osallistumisen areenoilla ja eri areenoiden välillä luo tulevaisuudessa suunnittelijoille ja päätöksentekijöille entistä suuremman vastuun osallistajina.

3.3 Osallistuminen ja ympäristövaikutusten arviointi – menettely

Tutkimuksen keskeisenä osana toimivat viralliset YVA – dokumentit ja niiden käymä vuoropuhelu kansalaisten mielipiteiden kanssa. Dokumentteja tarkastelemalla pyritään selvittämään kuinka vaikuttavia julkaistut mielipidekirjoitukset ovat prosessissa olleet. Lailla ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994) pyritään edistämään ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa, sekä samalla lisäämään kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Lain 4. § mukaisesti YVA – menettelyä sovelletaan hankkeisiin, joista saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia, tai jotka muuten edellyttävät arviointia. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä tarkoitetaan edellä mainittujen hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia ja selvitystä. Lain 2. § mukaan osallistumisella tarkoitetaan hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen, muiden viranomaisten ja niiden, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjen ja säätiöiden, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea, välistä vuorovaikutusta ympäristövaikutusten arvioinnissa. YVA – menettelyssä ei siis tehdä päätöstä hankkeen toteutuksesta.

Menettely alkaa, kun hankkeesta vastaava taho toimittaa arviointiohjelman viranomaiselle. Arviointiohjelma on suunnitelma siitä, mitä vaikutuksia ja vaihtoehtoja itse suunnittelun aikana tullaan selvittämään. Ympäristövaikutusten arviointimenettelylain 9 § todetaan, että arviointiohjelmassa tulee esittää suunnitelma arviointimenettelystä ja siihen liittyvän osallistumisen järjestämisestä. Arviointiohjelma on siis suunnitelma siitä, miten menettely toteutetaan. Arviointiohjelmasta tiedottaa

yhteysviranomainen. Kuulutuksesta tulee käydä ilmi tiedot hankkeesta, hankkeesta vastaavasta, sekä siitä miten kansalaiset voivat esittää mielipiteensä arviointiohjelmasta. (468/1994.)

Kun arviointiohjelmaan kirjatut selvitykset on tehty, kootaan tieto arviointiselostukseen. Arviointiselostusta tehdessä otetaan huomioon myös yhteysviranomaisen lausunto. Arviointiselostuksen on oltava yleistajuinen ja havainnollistava. Arviointiselostuksessa esitetään selvitetty hankkeen ja sen vaihtoehtojen ympäristövaikutukset niin, että vaihtoehtojen vertailu on mahdollista. Selostuksesta tiedottaminen on samalla tavoin kuin arviointiohjelmassa yhteysviranomaisen vastuulla. Selostuksesta voi myös jättää kannanoton asetettuun määräpäivään mennessä. Yhteysviranomainen antaa lausunnon selostuksesta, jonka yhteydessä esitetään myös yhteenveto muista kannanotoista. (468/1994.) Osallistumisesta on osittain säädetty ympäristövaikutusten menettelylaissa. Lain osalta tärkeimpiä minimiehtoja on juuri kansalaisen mahdollisuus kirjallisen mielipiteen esittäminen arviointiohjelmasta tai arviointiselostuksesta.

Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeessa arviointiohjelman ja arviointiselostuksen tuotti hankevastaavana toiminut Tampereen Vesi Oy. Yhteysviranomaisena hankkeessa toimi Pirkanmaan ympäristökeskus. Hankevastaavalla on merkittävää valtaa sen pystyessä määrittelemään, mitä tietoa se hankkeesta jakaa. Yhteysviranomaisen rooli nouseekin tärkeäksi juuri niin sanotussa portinvartija-roolissa, jossa sen viime kädessä on turvattava kansalaisnäkemysten välittyminen suunnitteluun ja päätöksentekoon (Kojo & Hokkanen 2004, 14).

YVAa pidetään yleisesti esimerkkinä avoimesta, keskusteleavasta ja osallistuvasta suunnittelusta. YVA – menettely mahdollistaakin monia osallistumisen muotoja. Keskenään menettelyt saattavat poiketa paljonkin toisistaan. Toisaalla yksittäisessä YVA – menettelyssä voi mahdollistaa monia eri osallistumisen muotoja, toisaalla osallistuminen voi olla hyvinkin rajoitettua. Hankevastaavalla on valta päättää millaista demokratiaa se haluaa YVAN edustavan. Jos hankkeessa korostetaan YVAa tiedonkeräämisen välineenä tai jos itse hanke nähdään puhtaasti teknisenä kysymyksenä niin mahdollisuudet vuorovaikutteiseen prosessiin ovat vähäiset. Jos taas suunnitteluongelma nähdään myös poliittisena, antaa se paremmat valmiudet osallistumisen vaikuttavuuteen. (Hokkanen 2007, 99 – 100.) Vaikka itse YVA – menettely edustaa suoraa institutionaalista menettelyä, se ei tarkoita, etteikö menettelyssä voitaisi huomioida ei – institutionaalisen osallistumisen muotoja.

Jos menettelyssä ei huomioida ei-institutionaalista osallistumista, YVA johtaa helposti tilanteeseen, jossa ei-organisoidujen ja ei-edustavien toimijoiden osallistuminen ei kuulu. Tällöin osallistuminen noudattaa usein edustukselliselle järjestelmälle tyypillistä logiikkaa, jossa perusvaihtoehtoja on normaalisti kaksi. Toimija jättäytyy YVAN ulkopuolelle tukeutuen omaehtoiseen, usein protestoivaan ja kriittiseen toimintaan kansalaisyhteiskunnan eri areenoilla tai toimija sopeutuu järjestelmään ja osallistuu YVA – menettelyyn lain säätämässä rajoissa. (Hokkanen 2007, 97.) Kansalaisten toimintastrategia on tyypillisimmillään vielä tarkemmin jaettuna kolmeen tapaan: Osallistuminen hankkeeseen vastustamalla sitä aktiivisesti jopa kansalaistottelemattomuuteen asti, kriittinen osallistuminen ja vaihtoehtojen esittäminen tai vetäytyminen omin oloihin pois hankkeen toimintapiiristä (Koskiahho 2002, 50).

Vaikka YVA on osa päätöksentekojärjestelmää on se kuitenkin vain suunnittelutyökalu, joka on edustukselliselle päätöksentekojärjestelmälle alisteinen. On tarpeen tiedostaa, että jo suunnittelussa ja päätöksenteon valmistelussa pystytään hankkeen suhteen tekemään erittäin olennaisia valintoja, rajauksia ja päätöksiä. Paldanius (1992) muistuttaakin, että prosessin alussa tehdään peruslinjauksia ja valintoja, joihin puuttuminen ei enää onnistu myöhemmissä prosessin vaiheissa. Osallistumista voi usein rajoittaa tosin jo epätietoisuus YVAN asemasta suhteessa päätöksentekoon. Ei välttämättä tiedosteta sitä, että osallistumisen kohde on suunnittelussa, ei päätöksenteossa.

YVAN yksi ongelma on kansalaisten vaikuttavuuden todentaminen. Karvisen (1997) mukaan YVAN vaikuttavuus paranee kun prosessissa korostetaan osallistumisen vuorovaikutteisuutta ja osallistumisjärjestelyihin nähdään vaivaa. Tällöin YVA toteutuu mahdollisimman avoimessa ja luottamusta herättävässä ilmapiirissä. Karvinen (1997) kuvaakin YVAa prosessina, jossa erilaiset näkemykset kohtaavat ja voivat avartua ja muuttua. Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeen ympärille on muodostunut aktiivista kansalaistoimintaa, joka on näkynyt kaikilla osallistumisen areenoilla. Vaikuttavuuden kannalta osallistumisen aktiivisuus ja intensiteetti onkin ensiarvoisen tärkeää. Selkeästi esitetyt ja jopa vastakkainasettelevat mielipiteet välittyvät tehokkaammin YVAan etenkin, jos niiden painoarvoa on nostamassa vaikutusalueen kannalta edustuksellinen kansalaisjoukko, kuten Nokialla hankkeen tiimoilla tapahtui. Myös ajankohta on vaikuttavuuden kannalta merkittävä tekijä. Mitä aiemmin osallistuminen tapahtuu, sitä todennäköisemmin osallistumisen vaikuttavuus paranee (Hokkanen 2007, 99).

YVA – menettely voidaan sijoittaa suoran institutionaalisen osallistumisen luokkaan. Osallistumisen muodot ovat viranomaisten ja lainsäädännön säätelemiä ja siten luonteeltaan institutionaalisia, mutta osallistuminen YVAssa tapahtuu kuitenkin edustuksellisten elinten ohi. (Hokkanen & Ruuskanen 2005, 13.) Hankevastaavan ja yhteysviranomaisen kannalta keskeinen kysymys on, millaista demokratiaa ne haluavat YVAn edustavan. Hankevastaavan näkemys suunnitteluongelmasta määrittää kansalaisten roolia ja kansalaisosallistumisen järjestelyjä ja toteutusta YVA – menettelyssä. (Hokkanen & Ruuskanen 2005, 13.)

Jos hanke nähdään YVAssa vain teknisenä kysymyksenä, ovat vuorovaikutuksen mahdollisuudet vähäiset. Yhteysviranomaisella on mahdollisuus velvoittaa hankevastaavaa huomioimaan kansalaismielipiteet paremmin. Toisaalta viranomainen voi myös tyytyä tarkkailemaan menettelyn laillisuuden toteutumista. Parhaimmillaan YVA – prosessi voi olla vuorovaikutukseen perustuva prosessi. Heikoimmillaan se on vain tiedottamista, jossa informaation suunta on yksisuuntaista. (Hokkanen 2004, 28.)

Arnsteinin (1969) osallistumisen tikapuiden pohjalta Horelli & Kukkonen (2002, 243) ovat jakaneet osallistumisen täysivaltaiseen osallistumiseen, kumppanuuteen, kuulemiseen ja tiedottamiseen. YVA sijoittuu tällä jaolla kumppanuuden ja kuulemisen välimaastoon. Mutasen (2002, 107 – 108) neliportaisen jaottelun mukaan kansalaisten osallistuminen voi edustaa:

1. Tieto-osallisuutta, jolloin kansalainen on muiden toimijoiden tiedottamisen kohteena, joka mahdollisesti tukee muuta osallistumista.
2. Suunnitteluosallisuutta, joka on päätöksenteon valmisteluun liittyvää hallinnon ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta. Vaikuttavuus perustuu pitkälti osallistumisen riittävän aikaiseen vaiheeseen.
3. Päätösosallisuutta, jossa kansalaiset osallistuvat varsinaiseen päätöksentekemiseen.
4. Toimintaosallisuutta, jolle ominaista on paikallisuus ja vapaaehtoisuus. Toimintaympäristönä toimii usein osallistujan oma elinympäristö.

Kansalaisia on pyritty viime vuosikymmeninä aktivoimaan nimenomaan toimissa, jotka tukevat tieto-osallisuutta ja suunnitteluosallisuutta, ei niinkään päätösosallisuutta (Hokkanen 2007, 100). YVA

sijoittuu Mutasen jaolla tieto-osallisuuden ja suunnitteluosallisuuden välimaastoon. Toisaalta se tuottaa uutta tietoa ja välittää sitä eteenpäin kansalaisille, toisaalta se pyrkii käyttämään kansalaisten tietopääomaa jo hankkeen suunnitteluvaiheessa. YVAN ajoittuminen suhteessa aitoon kokonaissuunnitteluun, sekä kansalaisosallistumisen käytännön toteuttaminen ratkaisevat, miten osallistuminen todellisuudessa vaikuttaa.

Osallistumista YVAan voidaan tarkastella myös kriittisten argumenttien kautta, vaikka osallistumisen hyödyistä ollaankin varsin yksimielisiä. Yhtenä perusteena osallistumisen rajoittamiselle on pidetty sitä, että kansalaisilla on joka tapauksessa rajoitettu mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Osallistumisen vaikuttavuuteen voidaan ladata usein kansalaisten taholta epärealistisia odotuksia. Lisäksi, jos suunnittelu nähdään pelkästään teknisenä kysymyksenä, voidaan ajatella, että asiantuntijat pystyvät vaikuttavaan ja tehokkaaseen suunnitteluun, kun suunnitteluvastuuta ei hajauteta. Ympäristökysymysten suunnittelussa ja valmistelussa kohdataan usein niin sanottu ”not in my backyard” – ilmiö (NIMBY). Onkin esitetty argumentteja, joissa kyseenalaistetaan kansalaisten kyky hahmottaa yhteinen hyvä ja yhteiskunnan kokonaisuus omien intressien takaa. Nähdään siis, ettei ihmisten motiivina osallistumiselle ole ympäristölle koituvien haittojen lieventäminen vaan omien intressien puolustaminen ja edistäminen. Voidaan myös kysyä kuinka kattavaa demokratiaa YVA edustaa. Käyttävätkö osallistumismahdollisuutta vain järjestäytyneet kriittiset ryhmät, joiden näkökannan takaa kansalaisten enemmistön mielipide ei pääse esiin?

Osallistumisen vaikuttavuutta YVA – menettelyssä ovat viime vuosina tutkineet muun muassa Hokkanen (2007) sekä Hokkanen ja Ruuskanen (2005), jotka tutkivat juuri kansalaisosallistumisen vaikuttavuutta YVA – menettelyssä. Yleisemmällä tasolla YVAa osallistumisen näkökulmasta ovat tarkastelleet muun muassa Hokkanen ja Pölönen (2006) ja Leskinen (2002). Osallistumistutkimusta on julkaistu paljon. Esimerkiksi Leino (2006), Niemenmaa (2005) ja Staffans (2004) ovat viime vuosina tarkastelleet osallisuutta yhdyskuntasuunnittelussa. Case – tutkimusta YVAN osallistumiseen liittyen on tehnyt aiemmin muun muassa Hokkanen (2004).

Kansalaisosallistumisen vaikutuksia voidaan tarkastella kahdella eri tasolla. Tässä tutkimuksessa arvioidaan osallistumisen vaikutuksia YVA – menettelyssä ja osallistumisen vaikutusta syntyneisiin YVA – dokumentteihin. Vaikutuksia voitaisiin tarkastella myös tutkimalla YVAN vaikutusta

päätöksentekoon, jolloin YVA näyttäytyy työkaluna ja foorumina kansalaisosallistumisen ja päätöksenteon välissä. Varsinkin jälkimmäisessä tapauksessa osallistumisen vaikuttavuutta on vaikea osoittaa, joka voi itsessään jo laskea kansalaisten osallistumiskynnystä. (Hokkanen 2007, 98.)

3.4 Osallistuminen lainsäädännössä

Tärkeimmät osallistumista koskevat lait ovat Suomen perustuslaki, kuntalaki sekä vuonna 200 voimaan astunut maankäyttö- ja rakennuslaki (Kettunen 2002, 25; Koskiahon 2002, 43). Perustuslain (731/1999) 14§:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Kuntalaki (365/1995) kiinnittää yksityiskohtaisemmin huomiota kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Lain 27. § pitää sisällään seitsemän esimerkkiä, joilla voidaan edistää kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista kunnan toimintaan: Valitsemalla palvelujen käyttäjiä kunnan toimielimiin, järjestämällä kunnan osa-alueita koskevaa hallintoa, tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia, selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa, järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa, avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua sekä järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä. Edellä listatut eivät siis velvoita kuntia osallistamaan, vaan ovat vain esimerkkejä mahdollisista tavoista osallistaa kuntalaisia. Kuntalaki (emt.) ei myöskään suoraan pidä sisällään osallistuvan demokratian muotoja, vaan se nojaa vahvasti edustuksellisen demokratian periaatteisiin antamalla vastuun osallisuudesta ja sen edistämisestä valtuustolle.

Sen sijaan maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) on kiinnitetty erityistä huomiota osallistumismahdollisuuksien turvaamiseen jo asioiden valmisteluvaiheessa. Lain ensimmäisen pykälän mukaan tavoitteena on turvata jokaisen osallisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun. Laki pyrkii parantamaan suunnittelun laatua ja vuorovaikutteisuutta, asiantuntemuksen monipuolistamista, sekä avointa tiedottamista käsiteltävissä asioissa. Taustalla on pyrkimys muuttaa toimintakulttuuria avoimempaan suuntaan. Kunnan toiminnasta pyritään tekemään entistä avoimempaa ja kansalaisia kannustetaan aktivoitumaan heitä itseään koskevassa päätöksenteossa ja sen suunnittelussa. Merkittävää osallisuuden kannalta maankäyttö- ja rakennuslaissa onkin paitsi kuntalaisten mahdollisuus osallistumiseen, mahdollisuus siihen jo asioiden suunnitteluvaiheessa.

Osallistumisoikeudet eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti ole yksilön subjektiivisia oikeuksia, vaan niiden ensisijaisena tehtävänä on velvoittaa julkista valtaa ryhtymään toimenpiteisiin osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi (Mäkinen 2000, 127).

Mainittujen perustuslain, kuntalain ja maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi lainsäädännöstä löytyy esimerkiksi hallintolaista (434/2003), ympäristönsuojelulaista (86/2000) ja luvussa 3.3 käsitellystä laista ympäristövaikutusten menettelystä (468/1994), lukuisia mainintoja liittyen kansalaisosallistumiseen. (Leino 2008, 2.) Tämä tutkimus keskittyy osallistumiseen suunnittelussa, jolloin teoreettiseen keskiöön nousevat asioiden valmisteluvaihetta korostava maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sekä laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994), joka ohjaa tarkastelun kohteena olevaa YVA – menettelyä.

3.5 Osallistuminen journalismin kautta

Joukkoviestimet jaetaan usein radioon, television ja lehdistöön. Näistä lehdistö on usein merkittävin asukkaiden tiedonvälittäjä. Lehdistön kautta kansalaisten tietoisuuteen välittyikin suuri osa päätöksentekoa ja sen valmistelua koskevista tiedoista (Tyry-Salo 2004, 25). Niiden koetaan nostavan esiin yhteisössä esiintyviä ongelmia, tarpeita ja epäkohtia (Harisalo & Rajala & Ståhlberg 1992, 91).

Joukkoviestimien roolina on Harisalon, Rajalan & Ståhlbergin (1992, 91) mukaan foorumien tarjoajan rooli, jossa osapuolet pääsevät esittämään omat näkökantansa, tiedon välittäjän rooli poliittisesta toiminnasta sekä kannanottajan rooli, jossa otetaan kantaa ja jopa suositaan joitain vaihtoehtoja enemmän kuin toisia. Kuntalain (365/1995) mukaan kunnan viestinnän tulee olla avointa ja mahdollistaa asukkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen jo asioiden valmisteluvaiheessa. Kuntalaisilla on siis oikeus tietää miten asioita hoidetaan ja miten niistä päätetään. Kuntalaisilla on myös lain takaama oikeus osallistua ja vaikuttaa.

Suunnittelijoiden hallitseva asema suunnittelussa pohjaa pitkälle asiantuntijuuteen. Vaikka kommunikatiivisuus on noussut suunnittelun ihanteeksi, se ei ole onnistunut syrjäyttämään asiantuntijuuden ja subjektiivisen tiedon merkittävää roolia suunnittelussa. Suunnittelijoiden valta

pohjaa uskomukseen, että suunnittelijat ovat objektiivisia toimijoita kun taas muut suunnitteluun osallistuvat edustavat jotain tiettyä intressiä tai näkökulmaa. (Mäntysalo 1997, 26.) Edellä mainittu rajaa helposti median roolin osallistava foorumina kapeaksi. Lehden sivuilla käytävän keskustelun esiin nousemia asioita ja määritelmiä ei pidetä yhtä pätevinä kuin suunnittelijoiden tuottamaa ”oikeaa tietoa”.

Ympäristöpoliittisissa konflikteissa on varsin yleistä, että vuorovaikutuskanavana media on erittäin tärkeä etenkin kuntalaisosallistujien aktivoinnin kannalta (Leino 2001, 64). Ylösen [1998] mukaan julkisesta diskurssista ja tiedotusvälineistä on tullut kuntalaisille merkittävä kollektiivisen toiminnan resurssi ja välittäjä, jonka avulla erilaiset kansaliikkeet ja yhdistykset ovat pystyneet haastamaan asiantuntijat mediajulkisuuden kentällä (Leino 2001, 64). Mediassa asiantuntijat joutuvat puolustamaan julkisesti omaa osaamistaan ja tietoaan, eikä sitä enää hyväksytä automaattisesti. Median välityksellä käytävä keskustelu kyseenalaistaa taloudellis-teknisiin arvoihin perustuvan asiantuntijuuden ja tuo niiden rinnalle ihmisten omien kokemusten ja esteettisen elämän merkityksen. (Emt., 64.)

Sanomalehdissä ja muussa mediassa käytävä keskustelu ei kuitenkaan monissa tapauksissa tue Habermasin ajatusta yhteisymmärrykseen tähtäävästä kommunikaatiosta. Mediakeskustelu on usein kahtia jakautunutta, jossa vastakkain on tavallinen kuntalainen ja virkamies. Mediakeskustelulle tyypillinen piirre on vahva vastakkainasettelu, jossa oman näkökulman puolustaminen ja vastapuolen argumenttien vähättely nousee suureen osaan (Emt., 64).

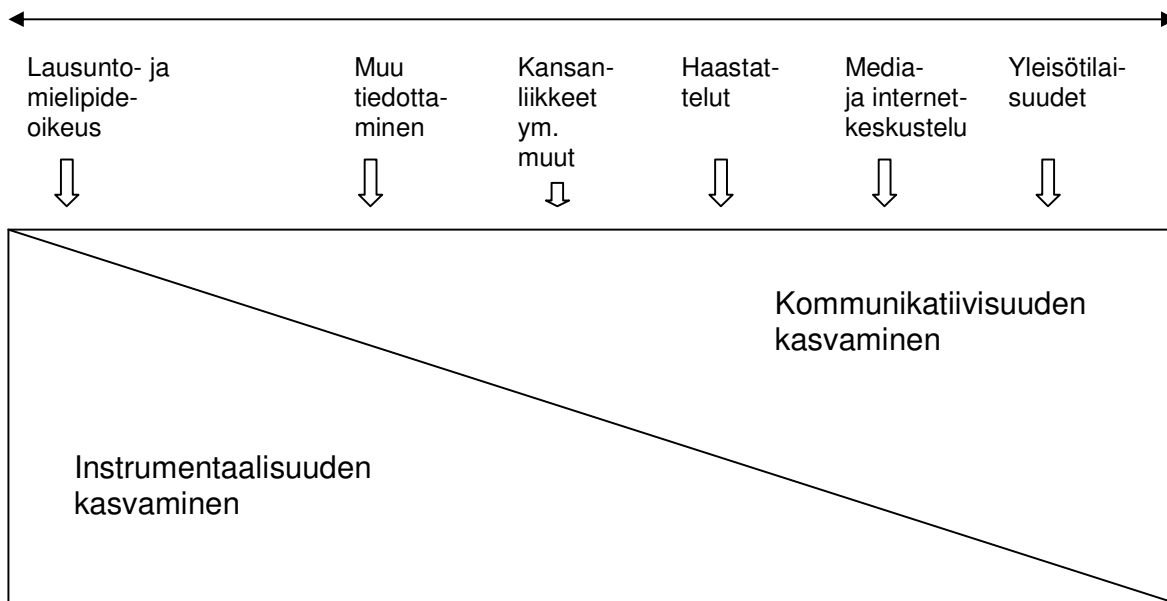
Suomessa Kansalaisosallisuus journalismissa on pitkälti rajautunut koskemaan osallistumista mielipidepalstan kautta. Journalismia onkin kritisoitu siitä, ettei se osaa rakentaa keskusteluyhteyttä kansalaisen ja päättäjän välille, jolloin aitoa vuoropuhelua ei pääse syntymään. (Heikkilä 2001, 192.) Tässä tutkimuksessa ei tarkastella median sisällä käytyä vuoropuhelua, vaan kyse on vuoropuhelusta, jossa kansalaisten foorumina toimii median tarjoama tila. Toisen osapuolen eli yhteysviranomaisen foorumina toimii hankemateriaali. Oletettu keskustelu käydään siis kahden eri foorumin välillä. Tutkimalla juuri alueen päämediassa julkaistuja mielipidekirjoituksia on pystytty tarkastelemaan ovatko hankevastaava ja yhteysviranomainen ottaneet suunnittelussa huomioon mielipidekirjoituksia. Hankkeen suunnittelun aikana Aamulehden mielipidepalsta on ollut näkyvin kansalaisten käytettävissä oleva ei – institutionaalisen osallistumisen foorumi. Esimerkiksi sosiaalisen median luomat

osallistumisen areenat eivät vielä suunnittelun aikaan olleet ottaneet nykyistä asemaa keskustelun areenoina.

3.6 Osallistumismuodot suunnittelun jatkumolla

Ihmisten kiinnostus suunnitteluun on lisääntynyt. Olennaista kansalaisten osallistamisessa on kuntalaisten tiedon valjastaminen ja kanavoiminen hyödyttämään suunnitteluprosessia. Suunnittelun ja osallistumisen suhdetta rasittaa eritoten kokemus siitä, että suunnittelun menetelmät eivät tue vuorovaikutusta riittävästi. Osallistumisessa ei kuitenkaan ole kysymys vain suunnittelun erilaisista menetelmistä. Osallistumisen käsitteeseen kytkeytyy myös erilaiset tavat jäsentää kuvaa yhdyskunnasta. Suunnittelijan rooli ja näkemys on jo työn puolesta aivan erilainen kuin omaan elämänhistoriaan tukeutuvan asukkaan näkemys. (Bäcklund, Pia 2002, 141.)

Osallistumisen muotoja voidaan jakaa akselilla instrumentaalinen suunnittelu – kommunikatiivinen suunnittelu Daftin ja Lengelin (1986, 560 – 561) rakentaman organisatoristen järjestelyiden jatkumon perusteella (Kuva 2). Jatkumo alkaa hyvin määriteltyihin ongelmiin soveltuvista rakenteista ja päättyy moniselitteisyyden käsittelyyn soveltuviin menettelytapoihin. Kuvassa kaksi on esitetty osallistumisen muotoja niiden kommunikatiivisuuden mukaan. Kuviota tarkastelemalla voidaan havaita, että institutionaaliset osallistumisen muodot ovat lähtökohtaisesti vähemmän kommunikatiivisia kuin ei – institutionaaliset osallistumisen muodot. vuorovaikutteiset mekanismit, kuten yleisötilaisuudet ja sosiaalinen media sopivat paremmin kommunikatiivisuuden kasvattamiseen kuin jäykät normatiiviset osallistumisen muodot, kuten tarkasti laissa muotoiltu lausunto ja mielipideoikeus.



Kuva 2. Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeessa esiintyneet osallistumisen muodot kommunikatiivisuuden kannalta Daft & Lengeliä (1986, 561) mukaillen.

Tässä tutkimuksessa aineistona käytetään mediakeskustelua sekä hankevastaavan ja yhteysviranomaisen tuottamia virallisia YVA – dokumentteja. Lähtökohtaisesti mediakeskustelu on osallistumisen muotona kommunikatiivinen. Tutkimus pyrkii tarkastelemaan kuinka vaikuttavia median kautta annetut mielipiteet ovat hankkeen suunnittelussa olleet. Mediassa käyty keskustelu kyllä edustaa kommunikatiivista suunnittelua, mutta miten on, kun vuoropuhelua asiantuntijoiden ja kansalaisten kesken mediassa ei ole käyty? Suunnittelua ei kuitenkaan vain edellä mainitulla perusteella voida leimata asiantuntijakeskeiseksi. Voihan olla, että vuorovaikutusta tapahtuu myös eri vuorovaikutusareenoiden välillä.

4 PIRKANMAAN KESKUSPUHDISTAMOHANKE

4.1 Suunnitteluprosessin tausta

Vuonna 2005 valmistuneessa Pirkanmaan vesihuollon kehittämissuunnitelmassa esitettiin Tampereen seudun jätevesien puhdistusta keskitettäväksi uuteen keskuspuhdistamoon. Keskitämisellä pyrittiin jäteveden puhdistamisen tehostamiseen sekä kustannussäästöihin. Keskuspuhdistamoa suunniteltiin mukana olevien kuntien omistamaksi osakeyhtiöksi, jonka rahoitus olisi tullut kuntien sijoittamasta osakepääomasta sekä lainasta.

Tampereen Veden puhdistamoilla Viinikanlahdella ja Raholassa käsitellään vuonna 2006 noin 60 % Pirkanmaan jätevesistä. Tampereen Vesi puhdisti myös Kangasalan, Pirkkalan ja Ylöjärven jätevedet. Ympäristötekijöiden muutosten nähtiin vaativan tulevaisuudessa suuria investointeja olemassa oleviin puhdistamoihin tai uuden, keskitetyn puhdistamon rakentamista. Suunnitelmassa mainittiin yhtenä tulevaisuuden vaihtoehtona myös teollisuuden jätevesien puhdistus, joka tähän asti on pitkälti hoidettu teollisuusyritysten omien puhdistamoiden kautta. Hankkeessa oli alun perin mukana neljätoista pirkanmaalaista kuntaa. Pirkanmaan vesihuollon kehittämissuunnitelmassa vuonna 2005 kaavailtiin uudella keskuspuhdistamolla käsiteltävän pitkällä tähtäimellä edellä mainittujen kuntien lisäksi kuudentoista muun kunnan jätevedet.

Pirkanmaan vesihuollon kehittämissuunnitelmassa esitettiin neljä vaihtoehtoista puhdistamopaikkaa. Näistä vaihtoehtoista keväällä 2006 valmistuneessa esisuunnitelmassa valikoituivat Koukkujärvi Nokialla sekä lentokentän pohjoispuoli Pirkkalassa. Yleissuunnittelua jatkettiin näiden sijoituspaikkavaihtoehtojen pohjalta. Hanke ei edennyt suunnittelijoiden tarkoittamalla tavalla vaan se kohtasi jyrkkää vastustusta erityisesti YVA – vaiheessa sekä Pirkkalassa että Nokialla. Jätevedenpuhdistamo suunnittelun kohteena on äärimmäistä varovaisuutta vaativa hanke sen ympäristön kuormittavuuden vuoksi. Hanke on vaatinut suunnittelijoilta ja valmistelijoilta erityistä huolellisuutta ja hienotunteisuutta. Varsin moni pirkanmaalainen on nähnyt hankkeen Tampereen yrityksenä ulkoistaa oma jätteenkäsittelynsä ympäristökuntiin. Hankkeen tyrehtymisen vain muutaman kunnan hankkeeksi voi arvella ainakin osittain johtuvan juuri suuresta kansalaisvastustamisesta. Eniten hanke on herättänyt kuntalaisten huomiota silloin kun YVA – ohjelma ja YVA – selostus ovat olleet

nähtävillä. Varsinkin YVA – selostuksen aikaan hanke oli vahvasti esillä. Mielenkiintoisesti selostuksesta jätti kirjallisesti yli 900 henkilöä.

Keskuspuhdistamo on vahvoja mielipiteitä herättävä hanke, joka tulee aiheuttamaan polemiikkaa varmasti myös tulevaisuudessa. Se on ajankohtainen ja vahvasti kuntademokratiaan ja osallisuuden sidoksissa. Hanke on monikunnallinen, mikä on luonut siihen omat haasteensa. Tutkielma tarkastelee hanketta vuosien 2006 - 2009 välillä. Tutkimuksen tarkastelujakso päättyy maaliskuuhun 2009 kun Pirkkalasta ja Nokiasta sijoituspaikkavaihtoehtoina päätettiin luopua.

Pirkanmaan keskuspuhdistamo – hankkeen osallistumisessa vuosina 2006 - 2009 käytettiin seuraavia osallistumisen muotoja:

1. Yleisötilaisuudet
2. Muu tiedottaminen
3. Kansanliikkeet ym. yhdistykset
4. Hankevastaavan järjestämät haastattelut
5. Media- ja internetkeskustelu
6. Lausunto- ja mielipideoikeus

Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista journalismin kautta. Näkökulma on siis vahvasti osallistujakeskeinen. Keskiöön nousee Pirkanmaan keskuspuhdistamohanke kansalaisen silmissä. Näin ollen tutkimuksen suurin mielenkiinto edellämainituista osallistumismuodoista kohdistuu kohtaan viisi; media- ja internetkeskustelu. Suurinta keskuspuhdistamohankkeen saama julkinen huomio on ollut vuosina 2008 – 2009, jolloin aihe valtasi myös Aamulehden ja ennen kaikkea sen mielipidepalstan.

| | |
|-----------------|--|
| 03/2006 | Esisuunnitelma keskuspuhdistamo-hankkeesta valmistui. |
| 08/2006 | Kuntiin lähetettiin kysely kiinnostuksesta hankkeen yleissuunnitteluun. |
| 12/2006 | Käynnistettiin yleissuunnittelu. |
| 05/2007 | Yleissuunnitteluvaiheen tarjouskilpailu. Yleissuunnitteluvaiheen konsultiksi valittiin Pöyry Environment Oy. |
| 09/2007 | Käynnistettiin Pirkanmaan keskuspuhdistamon ympäristövaikutusten arviointimenettely. |
| 09 – 11/2007 | Ympäristövaikutusten arviointiohjelma yleisön nähtävillä. (Tampereen Veden suunnitelma hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnista ja osallistumisen järjestämisestä) |
| 10/2007 | Hankkeen vaihtoehtoja ja niiden YVA - ohjelmaa esiteltiin kaikille avoimissa yleisötilaisuuksissa Tampereella, Pirkkalassa ja Nokialla. |
| 12/2007 | Pirkanmaan ympäristökeskus antoi lausunnon YVA - ohjelmasta |
| 02/2008 | Selvitys jätevesien johtamisen meritunnelivaihtoehdosta sekä keskuspuhdistamon vesistövaikutuksista |
| 10 – 11/2008 | Kallioperätutkimuksia Pirkkalan ja Tampereen alueella kalliotunneleiden rakennettavuuden selvittämiseksi |
| 10/2008 | YVA - selostus valmistui, sijoitusvaihtoehdoiksi lentokentän pohjoispuoli Pirkkalassa ja Koukkujärvi Nokialla. |
| 3/2009 | Yhteysviranomaisen lausunto YVA - ohjelmasta. |

Taulukko 1. Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeen vaiheet 2006-2009

Yhteysviranomaisen YVA – selostuksesta antaman lausunnon jälkeen hankevastaava luopui YVA – dokumenteissa esitellyistä uusista keskuspuhdistamon sijoittamisvaihtoehdoista eivätkä tuotetut dokumentit näin ollen koskaan edenneet päätöksentekovaiheeseen asti.

Kansalaisille YVA – ohjelmavaiheessa määriteltiin hankkeen toteutukselle kolme vaihtoehtoa:

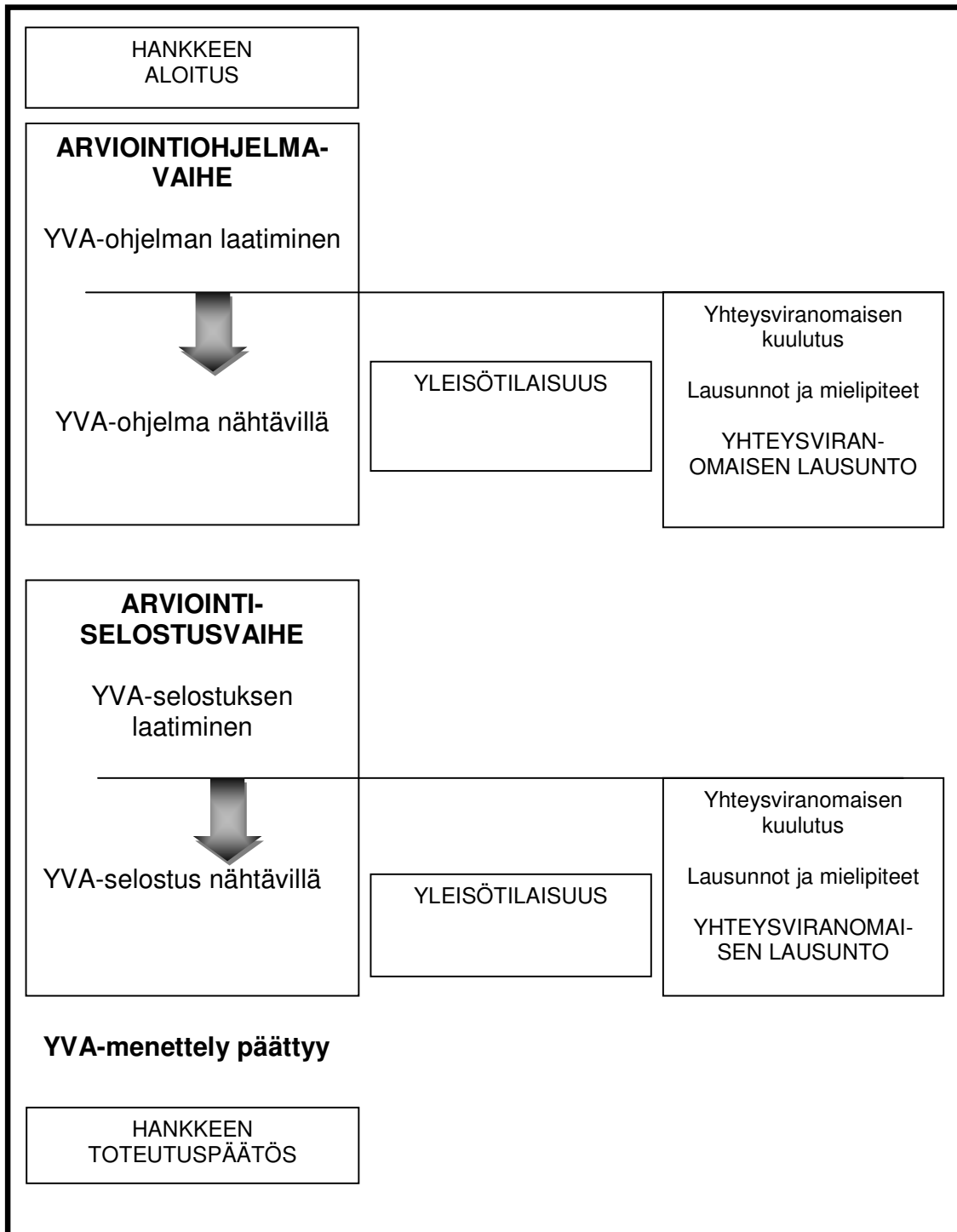
Vaihtoehtona 1 (VE1) keskuspuhdistamo sijoitettiin Pirkkalaan lentokentän pohjoispuolelle. Jätevedet olisi johdettu nykyisiltä puhdistamoilta siirtolinjoja myöten Viinikanlahden ja Raholan puhdistamoille,

joista jätevedet olisi johdettu edelleen keskuspuhdistamolle kallioon louhittavaa tunnelilinjaa myöten. Puhdistetut jätevedet johdettiin suunnitelmassa tunnelilinjaa myöten vesistöön. Tunnelilinjoina tarkasteltiin vaihtoehtoisia reittejä, joiden sijainti olisi tarkentunut yleissuunnittelun yhteydessä. Puhdistettujen jätevesien purkupaikkoina tarkasteltiin kahta vaihtoehtoista paikkaa sekä niihin liittyviä purkulinjoja: Kulovesi sekä Nokianvirran ja Selkäsaaren välinen alue Rajasalmen sillan molemmin puolin.

Vaihtoehdossa 2 (VE2) keskuspuhdistamo sijoitettiin Nokian Koukkujärvelle. Jätevedet olisi johdettu nykyisiltä puhdistamoilta siirtolinjoja myöten Viinikanlahden, Raholan ja Kullaanvuoren puhdistamoille, joista jätevedet olisi johdettu edelleen keskuspuhdistamolle. Puhdistetut jätevedet johdettiin suunnitelmassa tunnelilinjaa myöten vesistöön. Tunnelilinjoina tarkasteltiin vaihtoehtoisia reittejä, joiden sijainti tarkentuisi yleissuunnittelun yhteydessä. Puhdistettujen jätevesien purkupaikkoina tarkasteltiin kahta vaihtoehtoista paikkaa sekä niihin liittyviä purkulinjoja: Kulovesi sekä Nokianvirran ja Selkäsaaren välinen alue Rajasalmen sillan molemmin puolin. Purkulinjojen sijainti sekä purkupaikka olisivat tarkentuneet suunnittelun edetessä.

0+ -vaihtoehdossa jätevesien yhteiskäsittelyä tehostettiin siten, että tarkastelualueelle olisi jäänyt kuusi suurempaa jätevedenpuhdistamoa ja kahdeksan pienempää puhdistamoa. Suuremmat puhdistamot olisi tultu saneeraamaan ja laajentamaan siten, että niissä saavutettaisiin kalliopuhdistamon puhdistustasoa vastaavat puhdistustaso.

YVA – dokumenttien tuottajina toimivat hankevastaava Tampereen Vesi Oy ja yhteysviranomaisen Pirkanmaan ympäristökeskus. Hankevastaava tuotti YVA – ohjelman ja YVA – selostuksen, yhteysviranomaisen antoi edellä mainituista lausunnot. Kuvassa 3 on kuvattu YVA – menettelyn eteneminen Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeessa.



Kuva 3. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn eteneminen (Pirkanmaan keskuspuhdistamohanke – Ympäristövaikutusten arviointiohjelma 2007)

4.2 Osallistumisen muodot keskuspuhdistamohankkeessa

Ympäristöministeriön yhteysviranomaisille laatimissa ohjeissa (2007) annetaan ohjeita YVA – menettelyn osallistumisen arviointiin. Ohjeen mukaan arviointiohjelmassa tulee olla selkeä suunnitelma osallistamisesta sekä osallistamisen tavoitteista. Yhteysviranomaisen tulee kannustaa hankkeesta vastaavaa järjestämään lain minimivaatimuksia laajempaan ja intensiiviseen kansalaisten osallistamiseen. Ympäristöministeriö linjaa, että osallistuminen vaatii sekä arviointiohjelma – että – selostusvaiheessa vähintään yhden hankkeesta vastaavan järjestämän tiedotus- tai yleisötilaisuuden. Ohjeissa myös kehoitetaan kiinnittämään erityistä huomiota osallisjärjestelyihin jos hanke tuntuu herättävän huomattavan paljon ristiriitoja. Velvoitetta yleisötilaisuuksien järjestämiseen ei kuitenkaan määritellä laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (1994/468). Laki ei siis aseta tiukkaa rajaa tiedottamiselle YVA – menettelyssä.

Osallistumisen muodoista keskuspuhdistamohankkeessa ovat hankemateriaalien perusteella esiintyneet yleisötilaisuudet, muu tiedottaminen, kansanliikkeet ja yhdistykset, hankevastaavan järjestämät haastattelut, media- ja internetkeskustelu, sekä lausunto- ja mielipideoikeus (PYK 2007; PYK 2009; Tampereen Vesi 2007; Tampereen Vesi 2008). Yleisötilaisuudet, mediakeskustelu ja haastattelut sijoittuvat lähtökohtaisesti aiemmin esitetyllä suunnittelun jatkumolla (Kuva 2) kommunikatiivisen suunnittelun piiriin, kun taas lausunto- ja mielipideoikeus sekä muu tiedottaminen edustavat instrumentaalisen suunnittelun piirteitä. Kommunikatiivisten osallistumismuotojen painottaminen ja lisääminen suunnittelussa vaatii suunnittelijalta aina tahtoa ja ylimääräistä vaivaa ottaa kansalainen suunnitteluun mukaan. Instrumentaaliset osallistumisen muodoissa ei usein ole liikkumavaraa, vaan ne ovat lailla ja säännöillä tiukasti määriteltyjä. Kommunikatiivisen suunnittelun muodot ovat joustavampia ja antavat suunnittelijalle enemmän liikkumavaraa.

Osallistaminen on hankkeessa ollut lain mukaan riittävää ja pääosin osallistumisen muodot ovat olleet kommunikatiivisia. Niin sanottua ylimääräistä kommunikatiivisuutta lisäävää osallistamista hankkeessa on edustanut haastatteluiden järjestäminen. Lausunto- ja mielipideoikeus sekä muu tiedottaminen ovat olleet lain vaatimalla tasolla. Kommunikatiivisempia osallistumisen muotoja on esiintynyt instrumentaalisia muotoja enemmän. Osallistumismuotojen esiintyvyys on yksi tapa tarkastella kommunikatiivisuutta, mutta tulee ottaa huomioon, että olennaista kommunikatiivisuuden kannalta esimerkiksi yleisötilaisuuksien kohdalla on tilaisuuksien sisältö. Samoin mediakeskustelun ja

haastatteluiden osalta vielä tilaisuuksien järjestäminen ei kerro käytettyjen muotojen kommunikatiivisuudesta. Suunnittelun kommunikatiivisuuden selvittämiseksi on kiinnitettävä huomio osallistumismuotojen sisältöön.

Varsinaisia yleisötilaisuuksia Keskuspuhdistamo – hankkeeseen liittyen järjestettiin yhteensä kuusi (Taulukko 1). Tilaisuuksia järjestettiin Pirkkalassa, Nokialla sekä Tampereella. Kullakin paikkakunnalla järjestettiin yksi tilaisuus sekä YVA – ohjelman ja YVA – selostuksen esillä oloon liittyen. Tilaisuudet järjestettiin lokakuussa 2007 ja marraskuussa 2008. YVA – selostuksen yhteydessä pidetyt yleisötilaisuudet keräsivät kuntalaisia koolle huomattavasti enemmän kuin vuotta aiemmin pidetyt YVA – ohjelmaan liittyen pidetyt yleisötilaisuudet. Lokakuussa 2007 osallistujia oli Tampereella 15 henkilöä, Pirkkalassa 41 henkilöä ja Nokialla 59 henkilöä. Marraskuussa 2008 varsinkin Pirkkalassa ja Nokialla osanotto oli huomattavasti vilkkaampaa. (PYK 2007; PYK 2009.) Nokialle järjestettyyn tilaisuuteen kaikki halukkaat eivät mahtuneet sisään. Habermasin teorian ensimmäinen vaatimus kaikkien osapuolien mukaan ottamisesta keskusteluun jää kovin konkreettisella tavalla tässä tapauksessa täyttymättä.

Jauhiaisen & Niemenmaan (2006, 61) mukaan kommunikatiivisen rationalismin lähtökohtana on suunnittelun osapuolien välinen vuorovaikutus arkielämästä ja ympäristöstä, jota he suunnittelevat. Tältä osin yleisötilaisuuksien järjestäminen vastaa hyvin kommunikatiivisen rationalismin vaatimukseen avoimesta ja vuorovaikutteisesta prosessista. On kuitenkin huomattava, että on enemmän sääntö kuin poikkeus, että YVA – menettelyssä järjestetään yleisötilaisuuksia, eikä näin ollen itse tilaisuuksien järjestäminen juuri kerro prosessin kommunikatiivisuudesta. Tilaisuuksien tiedottamisesta vastasi Tampereen Vesi. Tilaisuuksista ilmoitettiin paikallisissa lehdissä, hankkeen internet – sivuilla, YVA – ohjelmassa, YVA – selostuksessa ja yhteysviranomaisen kuulutuksissa (PYK 2009).

Tiedotustilaisuuksiin osallistumisen vaikuttavuudesta hankemateriaaleissa ei ole mainintoja. Sekä YVA – ohjelmassa että YVA – selostuksessa kerrotaan, että mielipiteitä voi esittää yhteysviranomaiselle, mutta niiden merkitystä menettelyssä ei kerrota. Yleisötilaisuus ei näin näyttäydy tasavertaisena osapuolten kumppanuutena, vaan paremminkin kansalaisten kuulemisena tai jopa pelkkänä tiedottamisena. Sekä YVA – ohjelmasta että YVA – selostuksesta saattoi jäädä vaikutelma, että hanke

on asiantuntijoiden ja luottamushenkilöiden käsissä, ja yleisötilaisuus on luonteeltaan tiedotustilaisuus, jossa asiantuntijat kertovat hankkeen etenemisestä. Selostusvaiheessa yleisötilaisuudet järjestettiin vain noin viikon YVA – selostuksen julkitulon jälkeen. Monille kansalaisille tuotti varmasti vaikeuksia tutustua yli 170 – sivuiseen selostukseen ja sovittaa aikataulut viikossa ehtiäkseen osallistumaan paikkakuntansa yleisötilaisuuteen.

Esittelytilaisuuksissa kansalaisille oli pyritty havainnollistamaan hanketta animaatioiden ja esittelytaulujen avulla. Arviointiohjelman yleisötilaisuudet jakautuivat kolmeen osaan. Ensin hankkeen vastaava, yhteysviranomaisen ja konsultti esittelivät hanketta, sen jälkeen järjestettiin ryhmätyöskentelyä, joiden tuloksia käytiin osittain läpi ennen lopun yleiskeskustelua. Luonteeltaan tilaisuudet olivat vuoropuheluun pyrkiviä. Osanottajamäärät olivat varsinkin Nokian ja Pirkkalan tapauksissa niin suuret, että yhteisessä keskustelutilanteessa olisi väistämättä jäänyt monien ääni kuulumatta. Ryhmätyöskentely tehtiin konsultin johdolla ja niissä haettiin vastauksia kolmeen eri kysymykseen: Mihin asioihin YVAn tulisi keskittyä, mihin eri hankevaihtoehdot vaikuttavat eniten ja mitä alueita/kohteita arvioinnissa erityisesti pitäisi ottaa huomioon? (Tampereen Vesi 2008; PYK 2009.) Kommunikatiivisuuden kannalta ongelmien etukäteen nimeäminen konsultin taholta on ongelmallista. Haasteiden ennalta määrittely ohjaa keskustelua väistämättä suunnittelijoiden haluamaan suuntaan, eikä vuorovaikutustilanne ole enää tasa-arvoinen. Toisaalta kommunikatiivisen rationalismin mukaan ongelmien ytimeen tarttuminen on tärkeää, on etsittävä teemat, jotka käsittelevät ongelmia (Healey 1993). Ryhmätyöskentely vastaa kommunikatiivisen rationalismin vaatimukseen diskurssin avaamisesta kaikille osapuolille sekä pyrkimyksestä kaikkien osapuolten ymmärtämiseen.

Tarkasteltaessa hankemateriaaleja on huomattavissa, että yleisötilaisuuksiin liittyen suunnittelu on ollut enemmän kommunikatiivisen- kuin instrumentaalisen rationalismin mukaista. Informaatio on ollut kaksisuuntaista ja palautetta on selvästi kysytty. On kuitenkin muistettava, että vuorovaikutuksen onnistumisen kannalta tärkeitä ovat myös pienet käytännön tekijät, kuten yleisötilaisuuksien ajankohta sekä muut tekijät, jotka luovat osaltaan kuvaa suunnittelusta kansalaisen mieleen.

Muu tiedottaminen tarkoittaa Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeen kohdalla Arviointiohjema, arviointiselostusta, tiedotteita ja viranomaisen antamia kuulutuksia. Arviointiohjelman ja – selostuksen sekä kuulutusten osalta laki ohjaa toimintaa tarkasti. Tiedottaminen on lähtökohtaisesti

vuorovaikutuksen kannalta hyvin yksisuuntaista, eikä tiedotuksen kohteella ole tiedottamisen kautta yhteyttä päätöksentekoon. Kommunikatiivisen suunnittelun vaatimus prosessin vuorovaikutteisuudesta täyttyy jo lakia noudattamalla. Huomio keskittyykin siihen, minkälainen kuva materiaalien perusteella välittyy prosessin kommunikatiivisuudesta. Sekä YVA – ohjelmassa että YVA – selostuksessa kansalaisia menettelyn osapuolina ei tuoda lainkaan esiin kansalaisten vaikuttavaa roolia menettelyssä. Healeyn (1993) mukaan kommunikatiivinen suunnittelu edellyttää erilaisten tahojen osallistumista suunnitteluun. Prosessin kulun esittäminen samassa yhteydessä, jossa esitellään menettelyn osapuolet, voi antaa vaikutelman jo sovitusta sisäpiiriin päättämästä prosessista, jossa kansalaiselle ei anneta todellista vaikuttamismahdollisuutta. Kommunikaatio näyttäytyy tällöin vain yksisuuntaisena tiedottamisena.

Kommunikatiivinen rationalismi rohkaisee palautteen antamiseen ja informaation vaihdon tulee olla kaksisuuntaista. Palautetta toivotaan ja pyydetään hankemateriaaleissa useaan otteeseen. Palautteen antamisen merkitys jää kuitenkin materiaalien perusteella vaille selitystä. Palaute ohjataan YVA – ohjelmassa viranomaiselle, mutta YVA – selostuksessa otetaan esiin myös epävirallisen palautteen antamisen mahdollisuus suoraan hankevastaavalle ja hankevastaavan palkkaamalle konsultille. Tiedottamisen vastuun osalta materiaaleihin tutustujalle jää epäselväksi, mikä taho vastaa tiedottamisesta ja milloin. Arviointiohjelmassa mainitaan, että menettelyn kulusta tiedottaa yhteysviranomainen kun selostuksessa taas todetaan, että hankkeen tiedotuksesta vastaa Tampereen Vesi. Tiedottaminen on ollut kommunikatiivisen rationalismin mukaista, mutta siitä on löydettävissä myös synoptisen suunnittelun piirteitä palautteen antamisen ja kommunikaation suunnan suhteen.

Hankevastaava järjesti yleisötilaisuuksien lisäksi myös ryhmähaastatteluita Pirkkalassa, Nokialla, Tampereella sekä Vammalassa. Niissä kerättiin ”kansalaisten näkemyksiä sekä paikallistietoa vaikutusten arviointia varten”. (Tampereen Vesi 2008.) Ryhmähaastattelut edustavat kommunikatiivisen suunnittelun suuntausta. Haastattelu on vuorovaikutteinen tilanne, jossa osapuolet yrittävät ymmärtää toistensa mielipiteitä. Haastatteluissa myös toimitaan yhteistyössä ja pyritään pureutumaan ongelman ytimeen. Toisaalta haastattelut ovat aina toisen osapuolen ohjaama tilaisuus, jossa ongelman määrittely on suunnittelijan käsissä.

Hankkeelle perustettiin omat internetsivut jo ennen arviointiohjelman julkaisua ja niiden kautta on koko menettelyn ajan jaettu ajankohtaista informaatiota prosessin kulusta. (Tampereen Vesi 2007).

Tässä mielessä internetin käyttö on ollut kommunikatiivista. Myös virallisten lausuntojen ja mielipiteiden jättäminen viranomaiselle on ollut sähköisesti mahdollista. On kuitenkin huomattava, että kommunikaatio internetsivujen osalta on ollut paljolti yksisuuntaista, joten kyse on ollut enimmäkseen tiedottamisesta. Kansalaisten kysymyksiin sivuilla on kuitenkin vastattu, mutta muuten informaatio on kulkenut vain yhteen suuntaan.

Hanke on myös synnyttänyt kansanliikkeen nimeltä Pro Nokian Vedet, joka on oman internetsivun kautta jakanut informaatiota hankkeesta. Informaation sävy on ollut kriittinen. Pro Nokian vedet on toiminut aktiivisena toimijana mediakeskustelussa ja pyrkinyt tuomaan liikkeen kantaa vahvasti esiin. Liikkeen tarkoituksena on ollut ”suojella Nokian vesiä keskuspuhdistamolta”. (Pro Nokian Vedet.) Selkeään kommunikointiin median kautta eri tahot eivät ole päässeet.

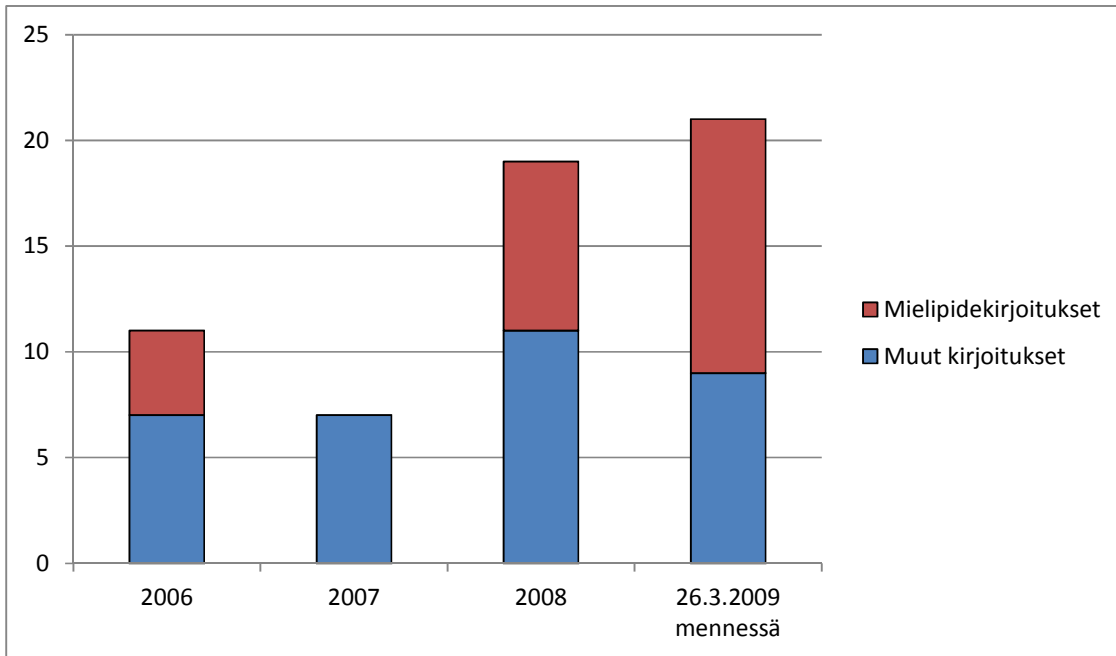
Lausuntojen ja mielipiteiden esittäminen on lähtökohtaisesti instrumentaalisen suunnittelun piiriin kuuluvaa osallistumista. Virallisen palautteen pyytäminen ja antaminen onkin vahvasti säädeltyä. Virallinen palaute tulee osoittaa kirjallisesti yhteysviranomaiselle. Tämä tulee esiin myös hankemateriaaleissa, joissa lausunto- ja mielipideoikeudesta kerrotaan lainmukaisesti menettelyn kulusta ja lausuntojen ja mielipiteiden jättämisen paikka ja aika. Vasta arviointiselostuksessa pyydetään antamaan palautetta myös epävirallisesti hankevastaavalle ja konsulttiyritykselle. Arviointiohjelmassa korostetaan virallista palautetta, joka kehoitetaan alleviivaten ohjaamaan yhteysviranomaiselle.

4.3 Esitetyt mielipiteet Aamulehden sivuilla

4.3.1 Mielipiteiden määrällinen erittely

Keskuspuhdistamoja koskevia kirjoituksia julkaistiin Aamulehden sivuilla vuosina 1.1.2006 – 26.3.2009 kaikkiaan 58 kappaletta. Näistä mielipideosaston mielipidekirjoituksia oli 24 kappaletta, joista 22 kappaletta oli kansalaisten kirjoittamia ja kaksi hankevastaavan kirjoittamia. Mielipideosastolla ei juuri käyty vuoropuhelua hankevastaavan, viranomaisten ja kansalaisten kesken. Hankevastaava Tampereen Veden toimitusjohtaja kirjoitti kaksi kirjoitusta mielipideosastolle. Ympäristöviranomaisen ei osallistunut keskusteluun Aamulehden mielipideosastolla. Kuva neljä

havainnollistaa mielipidekirjoitusten ja muiden aihetta käsittelevien kirjoitusten määrää vuosina 2006 – 2009.



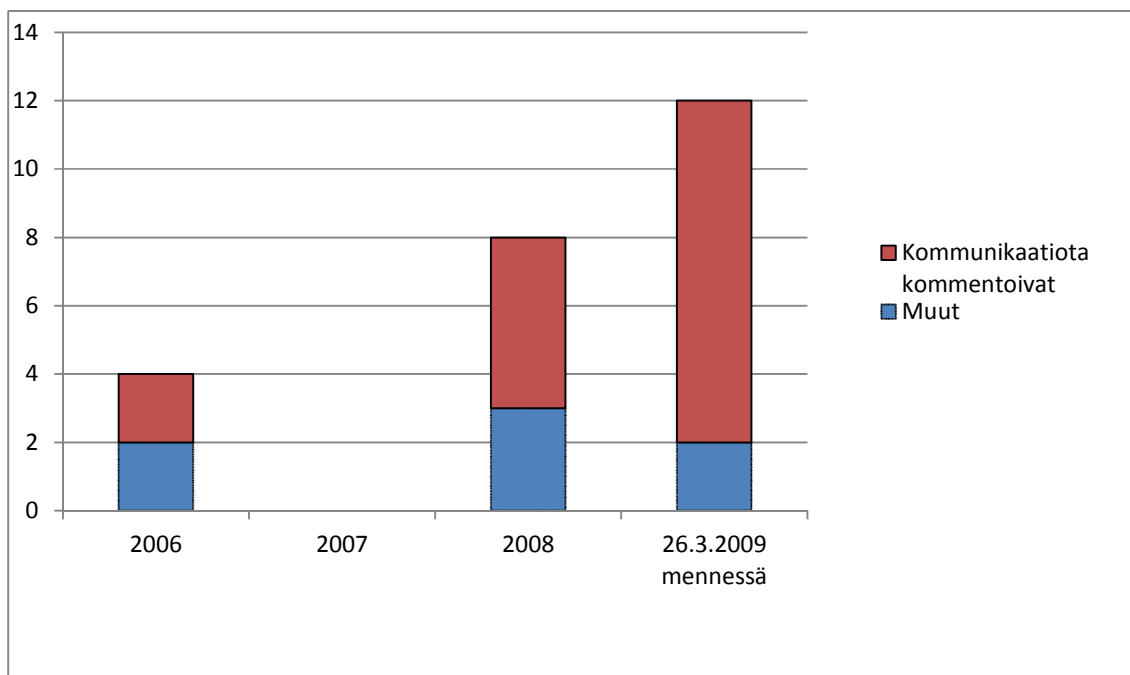
Kuva 4. Kirjoitusten kappalemäärä Aamulehdessä 1.1.2006 - 26.3.2009

22:a kansalaisten kirjoittamassa mielipidekirjoituksessa neljässä allekirjoittajana oli vähintään kaksi henkilöä. Kaksi yksittäistä henkilöä kirjoitti useita mielipidekirjoituksia. Heistä toinen oli allekirjoittajana neljässä mielipidekirjoituksessa ja toinen kahdessa mielipidekirjoituksessa. Kaikkiaan mielipideosastolla asiaa kommentoi 28 henkilöä. Keskuspuhdistamon suunnittelun kommunikointia kommentoi yhteensä 21 eri henkilöä ja nimimerkkiä. Huomattavaa on, että keskustelu Aamulehden mielipideosastolla jatkui aiheen tiimoilta vilkkaana koko vuoden 2009. Tutkimuksen aiheena on hankevastaavan ja yhteysviranomaisen reagointi kansalaisten mielipidekirjoituksiin, joten 26.3.2009 annetun ympäristöviranomaisen lausunnon jälkeen käytyä keskustelua ei tässä tutkimuksessa tarkastella.

Aamulehden mielipidepalstalla esiin pääsivät ennen kaikkea kansalaiset. Kansalaisten 1.1.2006 – 26.3.2009 kirjoittamia mielipidekirjoituksia julkaistiin 21 kappaletta. Kansalaisen kirjoittamalla mielipidekirjoituksella tarkoitetaan kirjoitusta, jonka on allekirjoittanut yksi tai useampi kansalainen tai nimimerkki ilman viittauksia yhdistyksiin tai organisaatioihin. Yhdistysten tai organisaatioiden nimissä mielipidekirjoituksia julkaistiin 3 kappaletta

Ennen YVA – selostuksen julkistamista 30.10.2008 keskustelua Aamulehdessä oli käyty varsin vilkkaasti. Keskuspuhdistamoa koskevia kirjoituksia oli julkaistu ennen selostusta kaikkiaan 27 kappaletta. Näistä mielipideosastolla julkaistuja kirjoituksia oli seitsemän. Yksittäisiä mielipiteitä liittyen hankkeen suunnittelun kommunikointiin julkaistiin kuusi kappaletta.

Keskuspuhdistamoa koskevia kirjoituksia julkaistiin YVA – selostuksen julkaisusta YVA – selostuksesta annettuun lausuntoon mennessä 31 kappaletta. YVA - selostuksen julkaisun jälkeen aihe valtasi mielipideosaston ja osastolla julkaistiin 30.10.2008 – 26.3.2009 kaikkiaan 17 hankkeen suunnittelua koskevaa mielipidekirjoitusta. Suunnittelun kommunikatiivisuutta kommentoivia kirjoituksia julkaistiin tuolla aikavälillä kaikkiaan 15 kappaletta. Mainituissa mielipidekirjoituksissa esitettiin yhteensä 31 mielipidettä koskien hankkeen suunnittelun kommunikatiivisuutta.



Kuva 5. Keskuspuhdistamoa koskevien mielipidekirjoitusten määrä ja aiheet 1.1.2006 – 26.3.2009.

Hankkeen suunnittelun kommunikatiivisuudesta mielipiteitä esitettiin yhteensä 37 kappaletta. Ympäristöviranomaiselle muistutuksen YVA – selostuksesta jätti yli 900 henkilöä. Tämä yhdessä määrällisin analyysin tulosten kanssa antaa viitteitä siitä, että YVA – selostus, sen rooli

tiedonvälittäjänä ja muut hankevastaavan ja yhteysviranomaisen tiedottamiseen liittyvät toimet ovat erityisesti aktivoineet kansalaisia YVA – selostuksen julkistamisen jälkeen 30.10.2008.

4.3.2 Mielpiteiden teemoittainen kuvaus

Tässä luvussa tarkastellaan keskuspuhdistamon suunnittelun kommunikatiivisuutta 1.1.2006 – 26.3.2009 kommentoineita mielpiteitä ja teemoja Aamulehden mielipideosastolla julkaistuissa mielipidekirjoituksissa. Tutkimuksessa mielipidekirjoituksella tarkoitetaan Aamulehdessä mainittuna ajankohtana mielipideosastolla julkaistua kirjoitusta. Mielpiteellä tarkoitetaan mielipidekirjoituksen kirjoittajan esittämää mielpidettä Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeesta. Jos samassa mielipidekirjoituksessa esiintyi sama mielpide useampaan kertaan, lasketaan se yhdeksi mielpiteen esiintymiskerraksi.

Suurimmassa osassa mielipidekirjoituksista mielpiteet käsittelivät suunnittelun kommunikatiivisuutta. Erityisesti YVA - selostuksen julkaisun jälkeen valtaosassa mielipidekirjoituksia esitettiin suunnittelun kommunikatiivisuuteen liittyvä mielpide. Yhtä mielpidettä lukuun ottamatta kaikki kommunikaatiota kommentoivat mielpiteet olivat sävyltään kriittisiä. Monissa mielpiteissä kävi ilmi pettymys ja suuttumus hankevastaavaa ja ympäristöviranomaista kohtaan (Teema 1). Myös muuta osallistumista kommentoitiin paljon ja sen katsottiin jääneen prosessissa vajanaiseksi. (Teema 2). Kolmas paljon mielpiteitä kerännyt teema oli YVA – materiaalien rooli tiedottamisessa (Teema 3). Monet kansalaiset kokivat sen oleellisena osana tiedottamista ja tarkastelivat sitä yhtenä kommunikaation työkaluna. Taulukko kaksi kertoo mielipidekirjoitusten jakautumisen teemoittain eri vuosille.

| Teema/vuosi | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Yhteensä |
|---|------|------|------|------|----------|
| Hankevastaavan ja viranomaisen rooli, asema ja motiivit osallistajana | 1 | — | 3 | 7 | 11 |
| Muuhun kuin YVA – dokumentteihin perustuva kommunikaatio | 2 | — | 2 | 9 | 13 |
| YVA – dokumenttien asema kommunikaation välineinä | — | — | 1 | 5 | 6 |
| Yleinen kommunikaation lisäämisen tarve | — | — | 1 | 3 | 4 |
| Muu mielpide kommunikaatiosta | — | — | — | 3 | 3 |

Taulukko 2. Keskuspuhdistamosta julkaistut mielpiteet. Teemat ja niiden määrällinen esiintyminen.

Teema 1. Hankevastaavan ja viranomaisen rooli, asema ja motiivit osallistajana.

Teeman alle on koottu mielipiteet, joissa nähtiin kommunikaation ongelmien johtuvan hankevastaavan ja yhteysviranomaisen motiiviista ajaa hanketta haluamaansa suuntaan. Teeman mielipiteissä arvosteltiin ennen kaikkea hankevastaavaa ja ympäristöviranomaisen toimia osallistajana. Useimmin kritiikissä epäiltiin, että tietoa jätetään tarkoituksella kertomatta. Väärän tiedon antamisesta syytöksiä ei esitetty. Mielipiteitä koskien hankevastaavan ja ympäristöviranomaisen roolia osallistajina esitettiin yhteensä 11 kappaletta.

”Tampereen Veden mallissa ainoa kysymykseen tuleva vaihtoehto on yksi suurpuhdistamo, jonka paikaksi esitetään ainoastaan Nokiaa tai Pirkkalaa. Edellä kuvattu Tampereen Veden toteuttama ja Tampereen kaupungin sallima tapa valmistella ja suunnitella keskuspuhdistamohanketta uhkaa turmella aitoon vuorovaikutukseen, demokratiaan ja eri osapuolien huomioimiseen perustuvan seudullisen yhteistyön koko Pirkanmaan alueella.” (Aamulehti 23.2.2009, Risto Solja ja Aulis Hietaniemi)

”Ellei Pesonen ole tutustunut esimerkiksi eri kuntien (Nokia, Pirkkala, Sastamala) antamiin lausuntoihin ja Pirkanmaan luonnonsuojelupiiri ry:n lausuntoon, niin nyt olisi aika näin tehdä. Ne ovat netissä kaikki nähtävissä. (Aamulehti 20.3.2009, Risto Rasinen Pirkkalankylän kyläyhdistyksen puheenjohtaja ja Seppo Vuoristo Pirkkalan omakotiyhdistysten yhteistyötoimikunnan puheenjohtaja)”

Teema 2. Muuhun kuin YVA – dokumentteihin perustuva kommunikaatio

Yhteensä kolmessatoista mielipiteessä arvosteltiin prosessin muita osallistumisen muotoja, kuten hankevastaavan ja yhteysviranomaisen järjestämiä yleisötilaisuuksia. Mielipiteissä muun muassa arvosteltiin tilaisuuksien asiasisältöä sekä huomautettiin vuoropuhelun puuttumisesta Aamulehden mielipidepalstalla. Monista mielipiteistä on havaittavissa turhautuminen olemassa olleisiin ja tarjottuihin osallistumiskeinoihin.

”Vesilaitoksen ympärille on kohtalaisen salamyhkäisyyden vallitessa kehitetty viime aikoina koko maakuntaa koskevia hankkeita. Ne sisältävät toteutuessaan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Valmistelussa kansalaisten kuuleminen näyttää olevan toistaiseksi vähäisessä asemassa. Kansalaisten kuuleminen on ainakin keskuspuhdistamoasiassa ollut toistaiseksi niukkaa. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että alle 10 000 asukkaan Hämeenkyrö on päättänyt järjestää marraskuussa 2006 kansanäänestyksen sikäläisestä jätteenpolttohankkeesta. Jos kansanäänestyksiä ympäristöasioissa rohjetaan ylipäättään käyttää, Tampereen Veden kummatkin hankkeet yltyvät kiistatta tähän suuruusluokkaan. Kansalaisen varhaisen kuulemisen tarve korostuu, koska suuret ympäristöhankkeet ovat vaikeasti hahmotettavia.” (Aamulehti 1.11.2006, Pirkka Lappalainen, asianajaja)

Teema 3. YVA – dokumenttien asema kommunikaation välineinä

Kuudessa mielipiteessä otettiin kantaa virallisten YVA – materiaalien kommunikatiivisuuteen. Suuri osa huomautti, etteivät materiaalit täytä niille asetettuja vaatimuksia. Mielipiteistä käy ilmi etteivät kirjoittajat koe, että materiaaleissa otettaisiin tarpeellisella tavalla huomioon annettua palautetta koskien hankkeen suunnittelua.

”Keskuspuhdistamon ympäristövaikutusten arviointiselostus on hylättävä, koska selostuksen laadinnan pohjana on ollut muun muassa se, että Tampere saisi jätevedenpuhdistamot pois omalta alueeltaan ja näin vapautuvat maa-alueet muuhun käyttöön. Lausunnoissa ja -mielipiteissä korostettiin vakavien poikkeustilanteiden arviointia. Poikkeustilanteet on arvioitava YVA-käsittelyn aikana eikä vasta lupavaatimusten käsittelyn yhteydessä.” (Aamulehti 14.1.2009, Aulis Hietaniemi).

”Tampereen Veden tekemä ympäristövaikutusten arviointi (YVA) -selostus Pirkanmaan keskusjätevedenpuhdistamosta on julkistettu. Mielipiteissä korostettiin tarvetta kiinnittää huomiota vakavien poikkeustilanteiden seurauksiin, mutta poikkeustilanteet on käyty selostuksessa läpi erittäin kevyesti.” (Aamulehti 4.12.2008, Ilona Raitakari).

Teema 4. Yleinen kommunikaation lisäämisen tarve

Neljässä mielipiteessä oli kyse yleisluontoisesta pyynnöstä koskien kommunikaation lisäämistä ja parantamista. Vuoropuhelun ei nähty hankevastaavan, yhteysviranomaisen ja kansalaisten välillä toimivan, joten osa kansalaisista näki mielipideosaston toimivan foorumina pyynnön esittämiselle.

”YVA-menettely oli pettymys tiedon jakamisen ja osallistumisen kannalta, ja mahdollisesti se oli jopa virheellinen. Jälkeenpäin YVA-selostus on tullut kunnolla avatuksi, kun kansalaiset sekä asukasyhdistykset Nokialla ja Pirkkalassa ovat aktivoituneet.” (Aamulehti 20.3.2009, Risto Rasinen, Pirkkalankylän kyläyhdistyksen puheenjohtaja ja Seppo Vuoristo, Pirkkalan omakotiyhdistysten yhteistyötoimikunnan puheenjohtaja)”

Muut mielipiteet liittyen hankkeen suunnittelun kommunikatiivisuuteen

Muut mielipiteet koskien hankkeen suunnittelun kommunikaatiota ovat edellä esiin tuotujen teemojen ulkopuolella. Näitä mielipiteitä julkaistiin kaikkiaan kolme. Mediakeskustelu kääntyi välillä myös keskusteluksi keskustelusta. Kantaa otettiin mm. siihen miksi osallistuminen on ollut aktiivista.

”Tästä syystä ihmettelenkin, miksi Pirkkalassa vastustetaan sellaista keskuspuhdistamoratkaisua, jossa puhdistamo sijaitsisi Nokialla Koukkujärvellä, jätevedet johdettaisiin tunnelia pitkin Viinikanlahdelta Pyhäjärven pohjoispuolitse keskuspuhdistamolle ja puhdistetut jätevedet johdettaisiin Kuloveteen.” (Aamulehti 15.2.2008, Esko Mälkönen järjestöneuvos)

4.4 Mielipiteiden vaikuttavuus YVA - dokumentteihin

Mielipiteiden esiintymistä ja vaikuttavuutta YVA – dokumenteissa kuvataan teema kerrallaan. Yksittäisten teemojen jälkeen kaikkien teemojen asema kyseissä dokumentissa kuvataan yhteenvetona.

Mikäli jotakin teemaa ei ole esiintynyt Aamulehden mielipidepalstalla ennen dokumentin julkaisua sitä ei käsitellä kyseisen dokumentin yhteydessä.

Suunnitteluteorioiden pohjalta teemojen esiintyvyyttä dokumenteissa tarkastellaan kolmiportaisella jaottelulla. Mikäli teemaa käsitellään tavalla, jossa se nostettiin YVA – dokumentissa vaikuttavaan asemaan, katsotaan, että teema nostettiin YVA – agendalle. Teeman nostaminen YVA – agendalle nähdään kommunikatiivista suunnittelukäsitystä tukevana suunnitteluna. Jos kansalaisten mielipiteissä esiin nostama teema huomioitiin YVA – dokumentissa, antamatta sille kuitenkaan vaikuttavaa roolia suunnittelussa, sen katsotaan huomioineen teeman, mutta vieneen sen vain tiedoksi tulevaa päätöksentekoa varten. Tämän käsittelytavan katsotaan tukevan instrumentaalista suunnittelukäsitystä. Mikäli kansalaisten esiin nostamaa teemaa ei käsitelty YVA – dokumentissa lainkaan, sen ei katsota nousseen YVA – agendalle.

4.4.1 Mielipiteiden vaikuttavuus YVA – ohjelmaan

YVA – ohjelman laatinut Tampereen Vesi julkaisi sen 21.9.2007 (Taulukko 1). Mielipiteitä koskien hankkeen kommunikaatiota ennen YVA – ohjelmaa julkaistiin Aamulehden mielipidepalstalla neljä. Niistä kahdessa kommunikaation katsottiin epäonnistuneen, koska muut kommunikaation menetelmät kuin viralliset YVA – dokumentit eivät olleet onnistuneet luomaan vuorovaikutusta kansalaisiin päin (Teema 2). Yksi mielipide koski ensimmäistä teemaa samoin kuin teemaa neljä koski yksi mielipide.

Ensimmäistä teemaa, johon kuuluvat mielipiteet, jotka käsittelevät hankevastaavan ja viranomaisen roolia, asemaa ja motiiveita hankkeen suunnittelussa ei erikseen juuri painoteta YVA – ohjelmassa. Ohjelmassa kuitenkin pyritään jonkun verran tuomaan esiin suunnittelun puolueetonta luonnetta. Arviointimenetelmistä kerrotaan, että:

”Arvioinnissa käytetään kahta eri kriteeriä: objektiivista, joka on ulkopuolisen laatima arvio hankkeen vaikutuksista, ja subjektiivista, joka pyrki kartoittamaan ihmisten kokemia vaikutuksia.” (Tampereen Vesi 2007, 51.)

Teema 2 pitää sisällään mielipiteet, jotka kritisoiivat muuhun kuin YVA – dokumentteihin perustuvaa kommunikaatiota hankkeen suunnittelussa. Suoraa vastausta mielipiteiden esittämään kritiikkiin YVA

– ohjelma ei anna, mutta se tuo ympäristövaikutusten menettely – luvussa esiin sekä YVA - ohjelmasta että YVA – selostuksesta järjestettävät yleisötilaisuudet ja mainitsee kahteen kertaan, että virallisten YVA – dokumenttien nähtävilläolosta kuuluttaa yhteysviranomaisen. Dokumentissa tuodaan esiin myös epävirallisen palautteen antamisen mahdollisuus. Ohjelma tuo esiin myös yleisötilaisuuksista tiedottamisen median ja internetin kautta. Mainituksi tulee myös hankkeelle perustetut internetsivut. Arviointimenetelmien kohdalla tuodaan erikseen esiin varsin mittavasti myös ei – institutionaalisten vaikuttamisen kanavien huomioon ottaminen. (Tampereen Vesi 2007, 24 – 26.)

”Sosiaalisten vaikutusten ja niiden merkittävyyden tunnistamisessa hyödynnetään aiempaa ja muiden vaikutusosioiden tuottamaa tutkimustietoa, saatavilla olevia lehti- ja mielipidekirjoituksia, YVA -ohjelmasta saatavaa palautetta sekä sidosryhmäyöskentelystä saatavaa materiaalia.” (Tampereen Vesi 2007, 51.)

Hankevastaava siis on lisännyt maininnan lehti- ja mielipidekirjoituksista muuten päällisin puolin tarkasteltuna varsin jäykkään YVA - ohjelmaan. Voidaan tulkita, että kyseessä on jossain määrin suora vastaus hankkeen suurelle medianäkyvyydelle. Ohjelmassa tuodaan esiin myös myöhemmin tehtävät ryhmähaastattelut:

”purkupuutken vaikutusten selvittämiseksi järjestetään Pirkkalassa ja Nokialla ryhmähaastattelut, joihin kutsutaan yhteisten vesialueiden osakaskuntien, asukasyhdistysten, luontojärjestöjen ja muiden arviointiprosessien kuluessa tunnistettavien sidosryhmien jäseniä. Haastattelut järjestetään sen jälkeen, kun tiedot vesistö- ja muista ympäristövaikutuksista ovat käytettävissä.” (Tampereen Vesi 2007, 51.)

Neljättä teemaa eli kommunikaation lisäämistä esitti yksi mielipidekirjoitus. YVA – ohjelmassa ei anneta missään vaiheessa ymmärtää, että kommunikointiin kiinnitettäisiin erityistä huomiota. Esimerkiksi yleisötilaisuuksien järjestämistä voidaan pitää normaalina YVA – menettelyyn kuuluvana asiana, joten niiden järjestämistä ja esiin tuomista YVA – ohjelmassa ei voida tulkita pyrkimykseksi kommunikaation lisäämisestä. Näin ollen on tulkittavissa, ettei asiaan kiinnitetty huomiota.

Yhteenvedo mielipiteiden vaikuttavuudesta YVA - ohjelmaan

YVA – ohjelma otti huomioon teemaa 2 koskevat mielipidekirjoitukset. Ohjelmassa erikseen mainitaan, että menettelyssä kerätään kattavasti tietoa eri osallistumisen foorumeilta, jota voidaan pitää teeman nostamisena YVA – agendalle. Toisaalta YVA – ohjelma puhuu ”*tuotetun tiedon hyödyntämisestä*”, joka viittaa tiedonkulun yksipuolisuuteen, ei keskusteluun ja vuorovaikutukseen.

| Teema | Mukana YVA-agendalla | Huomioitu | Ei YVA - agendalla |
|---------|----------------------|-----------|--------------------|
| Teema 1 | | x | |
| Teema 2 | x | | |
| Teema 4 | | | x |

Taulukko 3. Mielipiteiden vaikuttavuus ja käsittelytapa YVA - ohjelmassa

Teemaan yksi, joka käsittelee mielipiteitä, jotka koskevat hankevastaavan ja yhteysviranomaisen motiiveita tiedottajina ei kattavasti vastata. Teema kyllä huomioidaan, mutta vastausta epäilyille puolueellisesta menettelystä ei anneta. YVA – ohjelma ei erikseen korosta menettelyn objektiivisuutta. Toisaalta aiheesta kirjoitettiin ainoastaan yksi mielipide, joten teema ei tässä vaiheessa menettelyä ollutkaan ainakaan mielipideosastoja täyttänyt ja sen voikin katsoa teemaksi, joka ei ohjelmalta erityishuomiota ansaitse. Toivetta kommunikaation parantamisesta (Teema 4) YVA – ohjelmassa ei käsitelty.

4.4.2 Mielipiteiden vaikuttavuus YVA – ohjelmasta annettuun yhteysviranomaisen lausuntoon

Lausunnon YVA – ohjelmasta antoi yhteysviranomaisena toiminut Pirkanmaan ympäristökeskus 20.12.2007 (Taulukko 1). Lausunnoista tehdyn yhteenvedon kanssa se on 59 sivua pitkä. Mielipiteitä ennen yhteysviranomaisen YVA – ohjelmasta antamaa lausuntoa julkaistiin samat neljä, jotka julkaistiin jo ennen YVA – ohjelmaa. Niistä kaksi kuului teeman 2 piiriin. Yksi mielipide koski ensimmäistä teemaa samoin kuin teemaa 4 koski yksi mielipide.

Hankevastaavan ja yhteysviranomaisen roolia, asemaa ja motiivia kommentoivia mielipidekirjoituksia yhteysviranomaisen lausunnossa huomioitiin siten, että hankevastaavaa muistutettiin 0+ vaihtoehdon tasapuolisesta käsittelystä, josta viranomaista useimmiten kritisoitiin (PYK 2007, 6). Lausunto myös

kritisoi YVA – ohjelmaa siitä, että siinä ei kerrota hanketta varten muodostetun ohjausryhmän kokoonpanoa (PYK 2007, 15). Samoin ohjausryhmän tarkempi rooli hankkeessa jää lausunnon mukaan kertomatta. Yhteysviranomaisen siis reagoi pyydettyyn asiaan ja kehottaa hankevastaavaa korjaamaan asian tasapuolisten osallistumismahdollisuuksien nimissä.

Muihin kuin YVA – dokumentteihin perustuvia kommunikaatiota kritisoivia mielipiteitä (Teema 2) lausunto kommentoi otsikon ”ihmisiin kohdistuvien vaikutukset” - alla. Lausunto pitää ensiarvoisen tärkeänä, että vaikutusalueelta saatu tieto, tulee se sitten mitä kautta tahansa, nostetaan merkittävyydeltään tärkeimpään asemaan.

”Arviointiohjelmassa kerrotaan merkittävyyden arvioinnin perustuvan muun muassa aiempaan, muualla tuotettuun tietoon. Vaikutusalueen toimijoiden osallistuminen yleisötilaisuuksiin ja mielipiteiden esittäminen arviointiohjelmasta ovat olleet runsasta, joten vaikutusalueelta saatu tieto tulee olla ensisijainen merkittävyyden tunnistamisessa.”
(PYK 2007, 9)

Lausunto kiittää YVA – ohjelmassa mainittua suunnitelmaa ryhmähaastatteluiden järjestämisestä, mutta muistuttaa samalla, että huomioon on otettava myös kohderyhmät, joilla ei ole mahdollisuuksia vuorovaikutukseen tai joilla ei ole edustusta hankkeen suunnittelussa (PYK 2007, 9). Esimerkkiä siitä keitä nämä kohderyhmät ovat tai miten huomioon otto voisi tapahtua, lausunto ei anna. Kaikkiaan lausunto pitää tarjottuja osallistumismahdollisuuksia hyvinä. Kommunikaation lisäämisen tarvetta (Teema 4) lausunto ei kommentoi.

Yhteenveto mielipiteiden vaikuttavuudesta YVA – ohjelmasta annettuun yhteysviranomaisen lausuntoon

Kaikkiaan yhteysviranomaisen lausunto kommentoi ensimmäisestä teemasta saatuja mielipiteitä varsin suoraan ja kehotti hankevastaavaa puuttumaan niihin (PYK 2007, 6). Omaan rooliaan yhteysviranomaisen vuorovaikutuksesta vastuullisena tahona ei korostanut. Omaksuttu rooli pysytteli

tukevasti institutionaalisen osallistumisen areenalla. Seuraava sitaatti pyrkii kuvaamaan yhteysviranomaisen lausunnon kautta välittämää näkemystä sen omasta roolista osallistajana:

”Yhteysviranomainen on laatinut lausuntoon mielipiteistä laajan yhteenvedon, jonka tavoitteena on edistää eri kuntien osallistujien vuorovaikutusta arviointimenettelyssä.”
(PYK 2007, 4.)

Kansalaiselle vuorovaikutuksen edistyminen tehdyn yhteenvedon kautta saattaa jäädä avautumatta etenkin, kun asiaa ei enempää lausunnossa avata. Pelkkä yhteenvedo itsessään tuskin vuorovaikutusta hankkeessa edistää.

| Teema | Mukana YVA-agendalla | Huomioitu | Ei YVA - agendalla |
|---------|----------------------|-----------|--------------------|
| Teema 1 | x | | |
| Teema 2 | x | | |
| Teema 4 | | | x |

Taulukko 4. Mielipiteiden vaikuttavuus ja käsittelytapa YVA - ohjelmasta annetussa lausunnossa.

Muihin kuin YVA – dokumentteihin perustuvia kommunikaatiota kritisoivia mielipiteitä (Teema 2) lausunto korosti mittavasti. Lausunnossa kehoitettiin hankevastaavaa nostamaan ulkopuolinen tieto keskeiseen asemaan ja käymään vuoropuhelua kansalaisten kanssa. Neljättä teemaa koskien kommunikaation lisäämistä lausunto ei suoraan kommentoi. (PYK 2007, 9.)

4.4.3 Mielipiteiden vaikuttavuus YVA – selostukseen

YVA – selostus julkaistiin 30.10.2008 (Taulukko 1) ja sen on laatinut hankevastaavana toiminut Tampereen Vesi. Sivuja selostuksessa on 171. Mielipiteitä ennen YVA – selostusta julkaistiin viisi. Niistä kaksi kuului teeman yksi piiriin. Samoin kaksi mielipidettä koski teemaa kaksi. Teemasta neljä saatiin yksi mielipide.

Hankevastaavan ja yhteysviranomaisen roolia, asemaa ja motiiveita (Teema 1) koskevia mielipiteitä YVA – selostus ei suoraan huomionnut lainkaan. Huonon valmistelun esimerkkinä mielipiteissä pidettiin usein 0+ vaihtoehdon puutteellista esittelyä. Nähtiin, että hankevastaava tahallisesti jättää

tämän vaihtoehdon käsittelyn vähemmälle. Asiasta huomautti myös yhteysviranomaisen YVA – ohjelmasta antamassaan lausunnossa. Tältä osin selostus paneutuukin jonkin verran ohjelmaa syvemmin vaihtoehtoon 0+, jonka voi nähdä myös vastauksena mielipidekirjoitusten puolueellisuuskritiikkiin (Tampereen Vesi 2008, 97 – 100). Suoraan YVA – selostus ei kuitenkaan teemaan yksi vastaa.

Muihin kuin YVA – dokumentteihin perustuvia kommunikaatiota kritisoivia mielipiteitä (Teema 2) YVA – selostus kommentoi niukasti. Se käy mittavasti läpi YVA – ohjelmavaiheen yleisötilaisuudet ja tehdyt ryhmähaastattelut, jotka edustavat prosessissa suunnitteluosallisuutta (Tampereen Vesi 2008, 45 – 46). Teeman mielipidekirjoitukset kritisoivat ennen kaikkea yleisötilaisuuksia aidon vuorovaikutteisuuden puuttumisesta. Tähän selostus ei reagoi lainkaan, vaan kertoo tilaisuuksista samalla tavalla kuin YVA – ohjelma. Muista kommunikaation areenoista YVA – selostus mainitsee käydyn mediakeskustelun sekä lehdissä että internetissä (Tampereen Vesi 2008, 46). Keskustelun vaikuttavuutta menettelyyn selostus kommentoi kertomalla jälleen varsin laveasti sen ”hyödyntämisestä” prosessissa. Käydyn keskustelun YVA – selostus on kyllä huomannut:

”Keskuspuhdistamohankkeen YVA - menettelyn yhteydessä järjestetyssä arviointiohjelman tiedotustilaisuudessa, sosiaalisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä pidetyissä ryhmähaastatteluissa sekä hanketta koskevassa lehtien ja internetin mielipidekirjoituksissa keskuspuhdistamovaihtoehtoihin on usein liitetty uhkakuvia ja riskikäsitteitä, jotka ovat monilta osin ristiriitaisia asiantuntija-arvioiden tulosten kanssa.” (Tampereen Vesi 2008, 87.)

Yhteysviranomaisen kehotti hankevastaavaa avaamaan hanketta varten perustetun ohjausryhmän asemaa ja kokoonpanoa YVA – ohjelmasta antamassaan lausunnossa (PYK 2007, 15). Ohjausryhmää selostus ei kuitenkaan avaa vielääkään pyydetyllä tavalla vaan tyytyy toistamaan sanasta sanaan saman asian kuin YVA – ohjelmassa:

”Hankkeen YVA - menettelyä varten perustettiin ohjausryhmä, johon kutsuttiin hankkeessa mukana olevien kuntien edustajat, Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n edustaja sekä konsultin edustaja.” (Tampereen Vesi 2008, 45.)

Neljättä teemaa eli kommunikaation lisäämistä esitti yksi mielipide. YVA – ohjelmassa ei anneta missään vaiheessa ymmärtää, että kommunikointiin kiinnitettäisiin erityistä huomiota tai että sitä koetettaisiin tehostaa.

Yhteenveto mielipiteiden vaikuttavuudesta YVA – selostukseen

YVA – selostus huomioi varsin niukasti julkaistujen mielipiteiden teemoja. Esimerkiksi ensimmäisen teeman varsin suoriin syytöksiin suunnittelun puolueellisuudesta selostus ei vastaa. Toisaalta voidaan nähdä, että ainakin osittain puolueellisuussyytökset ovat olleet asiattomia ja jopa henkilökohtaisuuksiin meneviä eikä niiden kommentointi kuulu hankevastaavan tehtäviin. Olisi kuitenkin voinut odottaa, että valmistelun avoimuutta ja vuorovaikutuksen tärkeyttä olisi erityisesti korostettu tällaisten syytösten hälventämiseksi.

| Teema | Mukana YVA-agendalla | Huomioitu | Ei YVA - agendalla |
|---------|----------------------|-----------|--------------------|
| Teema 1 | | | x |
| Teema 2 | | x | |
| Teema 4 | | | x |

Taulukko 5. Mielipiteiden vaikuttavuus ja käsittelytapa YVA - selostuksessa.

Mielipiteitä muuta hankkeeseen liittyvää kommunikaatiota kuin YVA – materiaaleihin perustuvaa (Teema 2) YVA - selostus ei juuri huomioi. Se kyllä osoittaa, että keskustelua on käyty ja että se on huomattu, mutta asemaa sille selostuksessa ei anneta. Neljättä teemaa eli kehotusta kommunikaation tehostamiseksi YVA – selostus ei huomio lainkaan.

Kommunikatiivisuuden osalta YVA – selostus ei tunnu reagoineen myöskään yhteysviranomaisen lausuntoon. Se ei osoita, toisin kuin lausunnossa esitetään, että kansalaisilta saatu tieto olisi nostettu ensisijaiseen asemaan suunnittelussa. Myös varsin suora kehotus ohjausryhmän kokoonpanon ja roolin julkistamisesta ja selventämisestä ei saa minkäänlaista vastausta selostuksessa. Tästä näkökannasta peilaten ei ole kovin yllättävää, että selostuksen tultua julki siitä antoi määräaikaan mennessä muistutuksen yli 900 henkilöä ja aihe valtasi myös Aamulehden mielipideosaston erityisesti kommunikatiivisuutta kriittisesti kommentoivilla mielipidekirjoituksilla.

4.4.4 Mieliteiden vaikuttavuus YVA – selostuksesta annettuun yhteysviranomaisen lausuntoon

Lausunnon YVA – selostuksesta antoi yhteysviranomaisena toiminut Pirkanmaan ympäristökeskus 26.3.2009 (Taulukko 1). Lausunto on 24 sivua pitkä ilman YVA – selostuksesta annettuja lausuntoja ja muistutuksia. Hankevastaavan ja viranomaisen roolista, asemasta ja motiiveista osallistajana (Teema 1) julkaistiin Aamulehden mielipidepalstalla yhteensä yksitoista mielipidettä. Näistä yhdeksän julkaistiin sen jälkeen kun YVA – selostus tuli julki, kuitenkin ennen kuin siitä annettu lausunto annettiin. Yhteysviranomaisen ei lausunnossaan edelleenkään ole tyytyväinen vaihtoehto 0+ saamaan käsittelyyn. Lausunto katsoo, että se ei saa selostuksessa tasavertaista kohtelua suhteessa muihin vaihtoehtoihin (PYK 2009, 15). Tältä osin lausunto kommentoi samaa asiaa, jota monet teeman mielipidekirjoitukset, joissa perusteeksi väitteille hankevastaavan ja yhteysviranomaisen puolueellisuudesta annettiin juuri eri vaihtoehtojen epätasa-arvoinen käsittely. Suoraan lausunto ei mielipiteisiin teeman osalta vastaa. Myöskään omaa rooliaan osallistajana yhteysviranomaisen ei millään tavalla tarkastele.

Muuhun kuin YVA – dokumentteihin perustuvaan kommunikaation kritiikkiin (Teema 2) lausunto ei vahvaa kantaa ota. Teemaan kaksi liittyen mielipiteitä julkaistiin Aamulehdessä ennen yhteysviranomaisen lausuntoa YVA – selostuksesta kolmetoista kappaletta. Lausunto käy pääpiirteittäin läpi miten osallistuminen on järjestetty yleisötilaisuuksien ja ryhmähaastatteluiden osalta, mutta ei sinällään kommentoi tai anna mielipidettä sen riittävydestä ja laajuudesta (PYK 2009, 19). Se kyllä tuo esiin kansalaisten tyytymättömyyden tiettyihin asioihin, mutta pidättäytyy itse kritiikistä:

”Arviointiselostusvaiheen yleisötilaisuuden ajoittamista viikon päähän kuulutusajan alusta yleisö piti huonona, koska laajaan selostukseen olisi haluttu perehtyä paremmin tilaisuutta varten.” (PYK 2009, 15).

”Sastamalan kaupunki esitti arviointiohjelmavaiheessa yleisötilaisuuden järjestämistä kuntalaisille, mutta hankkeesta vastaava ei tilaisuutta järjestänyt. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointimenetelmä käytettiin ryhmähaastatteluja, joista yksi kuitenkin kohdistettiin myös Sastamalan (Kuloveden) alueelle.” (PYK 2009, 15).

Seurannasta lausunto kommentoi, että ihmisiin kohdistuvien haittojen kommentointi voi olla tarpeen, koska osallistuminen on ollut runsasta (PYK 2009, 15). Kaikkiaan lausunnossa käyty mediakeskustelu ei saa muuta roolia kuin maininnan siitä, että asia on huomattu.

Teema 3 käsittää mielipidekirjoitukset, jotka kritisoivat YVA – dokumenttien kommunikatiivisuutta. Teemaan YVA – selostuksesta annettu lausunto ottaa kantaa varsin voimakkaasti. Se pitää tekstiä pääasiassa selkeänä, mutta kritisoii muun muassa kuvia, jotka eivät lausunnon mukaan tue tekstiä ja sen ymmärrettävyyttä (PYK 2009, 15). Lausunto toteaa, että selostus on laitettu vireille viimeistelemättömänä ja osittain keskeneräisenä. Se myös kommentoi suoraan, että:

”YVA - lain tavoite on lisätä kansalaisten tiedon saantia ja osallistumismahdollisuuksia. Arviointiselostusraportin heikko laatu on todennäköisesti vähentänyt tavoitteen toteutumista.” (PYK 2009, 15.)

Yhteysviranomaisen kehottaakin hankevastaa korjaamaan todetut puutteet ja laatimaan selvemmän ja kattavamman selostuksen tulevaisuutta varten. Lausunto ei kuitenkaan suoraan viittaa kolmannen teeman osalta mielipidekirjoituksiin. Neljättä teemaa eli kritiikkiä siitä, että kommunikaatio on epäonnistunut, koska osallistumismahdollisuudet eivät ole olleet riittävät, lausunto ei kommentoi lainkaan. Teemasta julkaistiin kaikkiaan neljä mielipidettä.

Yhteenveto mielipiteiden vaikuttavuudesta YVA – selostuksesta annettuun lausuntoon.

Yhteysviranomaisen lausunto käsittelee hämmästyttävän vähän mielipiteistä kummunneita teemoja. Suurin osa YVA – selostuksen jälkeen, mutta ennen YVA – selostuksesta annettua lausuntoa julkaistusta mielipidekirjoituksista kritisoii hankkeen kommunikaation ongelmia. Kommunikatiivisuutta kommentoi mainitulla aikavälillä 15 mielipidekirjoitusta, joissa esitettiin yhteensä 31 kriittistä mielipidettä hankkeen kommunikaation onnistumisesta.

Ensimmäistä teemaa lausunto ei kommentoi kuin välillisesti nostamalla vaihtoehto 0+:n käsittelyn vähyyden esiin. Mielipiteitä teemasta annettiin runsaasti, mutta suoraan lausunto ei sitä esille nosta. On tulkittava, ettei lausunto teemaa huomioi.

| Teema | Mukana YVA-agendalla | Huomioitu | Ei YVA-agendalla |
|----------|----------------------|-----------|------------------|
| Teema 1 | | | x |
| Teema 2 | | x | |
| Teema 3 | x | | |
| Teema 4. | | | x |

Taulukko 6. Mielipiteiden vaikuttavuus ja käsittelytapa YVA - selostuksesta annetussa lausunnossa.

Muuhun osallistumiseen (Teema 2) kohdistuneeseen kritiikkiin lausunto ei myöskään vahvaa kantaa muodosta. Se mainitsee hankevastaavan toimia kohtaan esitetyn kritiikin, mutta ei anna sitä omilla nimissään (PYK 2009, 15). Kuitenkin voidaan sanoa, että esitetty kritiikki nostetaan jossain määrin esiin. YVA – dokumenttien kommunikatiivisuuden kritiikin lausunto huomioi. Siinä huomautetaan selväsanaisesti, että ulosanniltaan huono YVA – selostus on vaikeuttanut kansalaisten osallistumista hankkeessa (PYK 2009, 15). Lausunnossa myös kehoitetaan hankevastaavaa korjaamaan asia. Neljättä teemaa osallistumisen vähyydestä ei mainittu lainkaan. Myöskään muut mielipiteet, joita esitettiin kolme kappaletta, eivät saaneet lausunnossa huomiota.

4.5 Suunnittelun kommunikointi mielipidekirjoitusten kanssa

Hankkeen suunnittelun edetessä Aamulehden mielipidepalstalla korostui keskustelu hankkeen kommunikatiivisuudesta. Suuri osa ihmisten esittämistä mielipiteistä hanketta koskien käsitelivät kriittisesti hankkeen kommunikatiivisuutta. Yksittäisistä teemoista aktiivisimmin kansalaiset kommentoivat kommunikointia YVA – dokumenttien kautta, muuta osallistamista sekä hankevastaavan ja yhteysviranomaisen roolia ja motiiveja suunnittelussa.

Merkittävä osa kommunikatiivisuutta käsitelleistä mielipiteistä koski hankevastaavan ja viranomaisen roolia, asemaa ja motiiveja osallistajana (Teema 1). Kyseistä teemaa käsiteltiin sekä YVA – ohjelmassa että siitä annetussa lausunnossa. Lausunnossa hankevastaavan ja viranomaisen rooli, asema ja motiivi osallistajana nostetaan erityisen huomion kohteeksi antaen kuvan, että se nostetaan vahvasti YVA –

agendalle. Näin ei kuitenkaan menettelyn edetessä tapahtunut. YVA – selostuksessa ja siitä annetussa lausunnossa teemaa ei huomioitu lainkaan. Kansalaisten mielipiteisiin kyseistä teemaa koskien ei missään virallisessa YVA - dokumentissa suoraan viitattu. Voidaan siis todeta, ettei teema lopulta noussut hankevastaavan ja yhteysviranomaisen määrittelemälle YVA – agendalle.

Toista teemaa, joka koski muuhun kommunikaation tapoihin kuin YVA – dokumentteihin kohdistuvaa kritiikkiä, hankevastaava ja yhteysviranomaisen käsittelivät YVA – dokumenteissa eniten. Se nousi selvästi YVA – agendalle sekä YVA – ohjelmassa että siitä viranomaisen antamassa lausunnossa. Erikoista on, että vaikka teema on vahvasti esillä ja hankevastaavan sekä yhteysviranomaisen tiedossa jo ohjelmavaiheessa, sen saama kohtelu YVA – selostuksessa ja selostuksen lausunnossa jää pitkälti toteamisen tasolle antaen suunnittelusta varsin instrumentaalisen kuvan. Kun otetaan vielä huomioon, että juuri selostusvaiheessa ja välittömästi sen jälkeen keskustelu nousi mediassa erityisellä tavalla esiin, tuntuu erikoiselle, että hankevastaava ja yhteysviranomaisen kumpikin kommentoivat julkista keskustelua lakonisesti antamatta sille dokumenteissa tai YVA - prosessissa erityistä asemaa. Kansalaisten mielipidekirjoituksiin sekä YVA – selostuksessa että siinä annetussa lausunnossa kuitenkin viitataan suoraan. YVA – dokumenttien laatijat eivät myöskään keränneet talteen Aamulehdessä tai muissa medioissa esiintyneitä mielipidekirjoituksia, joka vastaavissa hankkeissa on varsin tavallista.

Kolmatta teemaa eli YVA – dokumenttien kommunikatiivisuuden kritisointia ei esiintynyt mielipidekirjoituksissa kuin vasta ennen YVA – selostuksesta annettua lausuntoa. Lausunnossa mielipiteiden teema saa suuren roolin, sen puutteita kritisoidaan vahvasti ja hankevastaavaa edellytetään korjaamaan selostuksessa ilmenneet puutteet. Teema siis tältä osin nostetaan YVA - agendalle. On havaittavissa, että juuri tällä osa-alueella yhteysviranomaisen tunnistaa oman alueensa parhaiten. Siinä missä muun osallistamisen ja kommunikaation kommentointi on varovaista ja osittain jopa välttelevää, YVA – dokumenttien kommunikatiivisuutta se kommentoi rohkeasti ja suoraan. Viranomaisen lausunnoista esiin nouseekin vahvasti nimenomaan YVA – dokumenttien sisällön kommentointi, ei niinkään YVA - menettelyn kommentointi. Yhteysviranomaisen dokumentit siis korostavat YVA – selostuksen asemaa kommunikaation välineenä. Sen sijaan muiden kommunikointitapojen osalta tarkastellaan lähinnä niiden kykyä täyttää lain vaatimukset.

Neljättä teemaa eli mielipiteitä siitä, että kommunikaatio on epäonnistunut, koska se on ollut liian vähäistä, dokumenteissa ei kommentoida lainkaan eikä mielipiteillä näin ollen ole ollut vaikuttavuutta. Hankevastaava ja yhteysviranomaisena rajasivat YVA – agendan kommunikatiivisuuden suhteen, johon neljäs teema ei kuulunut. Teeman mielipiteitä ei siis viety eteenpäin tiedoksi päätöksentekijöillekään. Tältä osin kommunikatiivisuudessa ei päästä edes kuulemisen tasolle, sillä muita, teemojen ulkopuolelle jääneitä mielipiteitä ei YVA – dokumenteissa huomioitu.

Hankevastaavan tuottamissa dokumenteissa vastataan vaihtelevasti mielipidekirjoituksista kumpuavaan kommunikaatiota koskevaan kritiikkiin. YVA – ohjelmassa vielä annetaan ymmärtää, että mielipidekirjoitukset vaikuttavat suunnitteluun ja teemat osittain nostetaankin YVA – agendalle. Kuitenkaan esimerkiksi yhteysviranomaisen suoraan kritiikkiin koskien ohjausryhmän roolin selventämistä ei YVA – selostuksessa vastata. Pääosin hankevastaavan tuottamat materiaalit kommentoivat kommunikaation kritiikkiä varsin mekaanisesti. Ohjelmassa luvatut asiat eivät näy myöhemmissä materiaaleissa, eikä varsinaista vuoropuhelua käydä kommunikaation suhteen myöskään yhteysviranomaisen tuottamien materiaalien kanssa.

Suoraan mielipidekirjoitusten huomioonottamisen hankevastaavan tuottamat viralliset YVA – dokumentit huomioivat molemmissa dokumenteissa. Niiden vaikuttavuus tosin jää epäselväksi, koska mielipidekirjoituksiin ei viitata kuin mainitsemalla, että niitä on tarkoitus seurata ja ottaa ne mukaan suunnittelun edetessä. Tältä osin voidaan todeta, että hankevastaava ainakin osittain välitti tiedon mielipidekirjoituksista eteenpäin päätöksentekijöille. On myös huomattava, että hankevastaava luopui kesäkuussa 2009 YVA – menettelyssä mukana olleista keskuspuhdistamon sijoituspaikkavaihtoehdoista ja ryhtyi etsimään puhdistamolle uutta sijoituspaikkaa aloittaen lopulta uuden YVA – menettelyn. Alkuperäisistä suunnitelmista luopumisen taustalla voidaan nähdä olleen juuri suuri kansalaisvastustus. Tältä osin voidaan siis hankevastaavan nähdä reagoineen runsaaseen kansalaisosallistumiseen.

Yhteysviranomaisena keskittyi hankkeen suunnittelussa valvomaan menettelyn lainmukaisuutta. Yhteysviranomaisena omaksui prosessissa kommunikaation suhteen pääosin passiivisen ja institutionaalista osallistumista korostavan roolin. Se kommentoi YVA – dokumentteja, ei niinkään

YVA – prosessia, jolloin esimerkiksi mielipidepalstojen tuottamat teemat jäävät luodulla YVA – agendalla sivuosaan. Suurinta huomiota yhteysviranomaisen kiinnitti hankevastaavan tuottamiin YVA – dokumentteihin sekä niiden kykyyn välittää tietoa kansalaisille suunnittelusta. Näyttöä siitä, että vaikuttivatko Aamulehdessä julkaistut mielipidekirjoitukset juuri YVA – dokumenttien kommunikatiivisuuden kritisointiin ei kuitenkaan ole. Yhteysviranomaisen kyllä osoitti tuntevansa julkisen keskustelun jättäen sen lopulta kuitenkin lähes huomiotta, jonka voi katsoa kertovan tietoisesta valinnasta YVA – agendan rajaamisen suhteen. Yhteysviranomaisen voi kuitenkin todeta vieneen tiedon käydyistä kansalaiskeskustelusta päätöksentekijöille.

Hanketta koskevat mielipidekirjoitukset olivat monilta osin asiantuntevia ja tietopohjaisia. Mielipiteistä ei siis ollut huomattavissa ainoastaan tunnepohjaista NIMBY – ajattelua, jolloin keskusteluyhteyden luominen olisi ollut vaikeaa. Kansalaisten tuottamat tietopohjaiset mielipiteet eivät siis saaneet suurempaa roolia YVA – dokumenteissa kuin tunnepohjaiset. Kaikkiaan hankevastaavan ja yhteysviranomaisen voidaan nähdä täyttäneen hankkeen suunnittelussa YVA – lain muodolliset vaatimukset osallistamisesta. YVA – laki kuitenkin jättää asiantuntijoille liikkumavaraa etenkin suhteessa ei – institutionaaliseen osallistumiseen. Hankevastaava ja yhteysviranomaisen eivät antaneet erityisen vaikuttavaa asemaa Aamulehdessä julkaistuille kansalaisten mielipidekirjoituksille Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeen suunnittelussa.

5 PÄÄTELMÄT

Tässä pro gradu – tutkielmassa on tarkasteltu asiantuntijoiden ja kansalaisten yhdyskuntasuunnittelussa käymää vuoropuhelua. Tutkimuksen alussa on kirjallisuuden avulla kuvattu suunnitteluteorioiden piirteitä ja 1900 - luvun loppupuoliskolla tapahtunutta muutosta kohti kommunikatiivista ja vuorovaikutteisempaa suunnittelua. Suunnittelun muutos on vaatinut asiantuntijaroolin muuttumisen. Suunnittelun on oltava entistä vuorovaikutteisempaa ja läpinäkyvämpää. Uudet yhteistyömuodot lisäävät yhteistyötä sellaisten toimijoiden kesken, joilla on hyvin erilaiset lähtökohdat ja tavoitteet suunnitteluprosessissa. Vaikka suunnittelu on yhä enemmän kansalaisten ulottuvissa, niin se on edelleen hyvin asiantuntijalähtöistä. Asiantuntija käyttää suurta valtaa myös säädellössään keskustelun avoimuutta, eikä lain velvoitteiden täyttäminen vielä ole osoitus avoimesta suunnittelusta.

Miten vuorovaikutus sitten käytännössä toteutuu? Seuraavatko asiantuntijat kansalaisvaikuttamisen uusia foorumeita, ja käydäänkö niissä vuoropuhelua kansalaisten kanssa? Käydäänkö vuoropuhelua eri vaikuttamisareenoiden välillä? Kandidaatin tutkielmassani tarkastelin hankkeessa esiintyneitä osallistumisen muotoja ja niiden lähtökohtaista kommunikatiivisuutta. Tässä tutkimuksessa tarkastelu tarkentui kansalaisosallistumisen muodon sisältöön ja sen vaikuttavuuteen. Tutkimuksessa muodostettiin kuva siitä millä tavoin Aamulehden mielipidepalstalla kommentoidaan hankkeen suunnittelun kommunikatiivisuutta. Toisen osan tutkimusta muodosti hankevastaavan ja yhteysviranomaisen hankemateriaalien vuoropuhelun tarkastelu Aamulehden mielipideosaston mielipidekirjoitusten kanssa. Aineiston tutkimuksen pohjalta muodostettiin kuva hankkeen suunnittelun kommunikatiivisuuden toteutumisesta.

Valtaosa hankkeen suunnittelua koskevista mielipidekirjoituksista oli sävyiltään kriittisiä. Samoin suunnittelun kommunikatiivisuutta koskevat mielipiteet olivat yhtä lukuun ottamatta kriittisesti asiaa kommentoivia. Mielipiteiden kriittisyyttä ei voida pitää yllätyksenä huomioiden hankkeen luonne. Hanke, jolla lähtökohtaisesti oletetaan olevan suuria ympäristövaikutuksia, herättää pelkoa ja epävarmuutta, joka purkautuu usein juuri kritiikkinä. Sen sijaan kommunikatiivisuutta kommentoineiden mielipiteiden suurta määrää ei voida selittää pelkästään NIMBY – ilmiöllä.

YVA – selostuksen julkaisun 30.10.2008 jälkeen suurin osa julkaistuista mielipiteistä käsitteli kriittisesti hankkeen suunnittelun kommunikatiivisuutta. Mielipidekirjoitusten kritiikki alkoi

suunnitteluprosessin edetessä keskittyä yhä enemmän käsittelemään suunnitteluprosessia sen sijaan että keskustelua olisi käyty itse YVAN sisällöstä. Kansalaisten vihamielisen asennoitumisen hanketta kohtaan voidaan nähdä ainakin osittain johtuvan juuri puutteellisesta vuoropuhelusta asiantuntijoiden ja kansalaisten välillä. Huomattavaa mielipideosaston mielipiteissä oli niiden asiantuntevuus. Monet kansalaiset olivat hyvin perillä suunnittelun yksityiskohdista ja suunnitteluprosessin etenemisestä. Asiallinen vuoropuhelu lehden mielipideosastolla asiantuntijoiden ja kansalaisten välillä olisi siis ollut mahdollista. Näin ei kuitenkaan käynyt ja vuoropuhelu käytiinkin lähinnä kansalaisten kesken. Hankevastaava kirjoitti tarkasteluajana kaksi mielipidekirjoitusta Aamulehteen, joista ensimmäinen, vuonna 2006 julkaistu, otti kantaa myös tiedottamiseen ja sen tärkeyteen. Varsinaista keskustelua Aamuehden mielipideosastolla asiantuntijoiden ja kansalaisten välillä ei kuitenkaan syntynyt.

Kansalaisosallistujat kokivat aihetta käsittelevien mielipidekirjoitusten määrän perusteella median tärkeäksi vuorovaikutusvälineeksi itselleen, johon hankevastaava ja yhteysviranomaiset eivät reagoineet kansalaisten vaatimalla vakavuudella. Paljon ristiriitoja herättävissä ympäristöpoliittisissa konflikteissa on varsin tavallista, että media nousee merkittävään vuorovaikutusasemaan kansalaisten ja asiantuntijoiden välillä (Leino 2001, 64). Konflikti syvenee entisestään, jos asiantuntijat eivät ole valmiita astumaan kansalaisten valitsemalle osallistumisareenalle ja puolustamaan siellä julkisesti omaa asiantuntemustaan. Näin tapahtui myös Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeessa.

Tutkimuksen toisen osan muodosti hankevastaavan ja yhteysviranomaisen tuottamien virallisten YVA – dokumenttien tarkastelu huomion kiinnittyessä niiden käymään vuoropuheluun mielipidekirjoitusten kanssa. Dokumenttien käymä vuoropuhelu mielipideosaston mielipidekirjoitusten kanssa ei nouse kaikilta osin hankevastaavan ja yhteysviranomaisen määrittelemälle YVA - agendalle. Mediassa käyty keskustelu ja mielipidekirjoitukset mainitaan kyllä kaikissa virallisissa YVA - dokumenteissa, mutta tutkimuksen perusteella aitoa pyrkimystä vuoropuheluun ei ollut, eikä sitä näin ollen voinut syntyäkään. Hankevastaavan tuottamista materiaaleista ei ole nähtävissä, että mielipiteissä esiin nousseita teemoja olisi nostettu YVA – agendalle työstettäessä YVA – ohjelman jälkeistä YVA – selostusta. Hankevastaava tuntui pitäytyvän perinteisessä asiantuntijaroolissa, jossa suunnittelun avoimuus jäi käytännössä lain määrittelemälle tasolle, toisin kuin YVA – ohjelmassa prosessin alussa annettiin ymmärtää. Hankevastaavan suhtautuminen ei – institutionaaliseen kansalaisosallistumiseen

korostaa instrumentaalisen suunnittelun päämääräkeskeisiä piirteitä, jolloin reagoiti odottamattomiin ongelmiin näyttäytyy kansalaisille lähinnä konfliktia ruokkivana välinpitämättömyytensä.

YVA – materiaaleja tulee tarkastella myös kahden eri tahon tuottamina dokumentteina. Toisaalla ovat hankevastaavan tuottamat YVA – ohjelma sekä YVA – selostus, ja toisaalla yhteysviranomaisen tuottamat edellä mainituista dokumenteista antamat lausunnot. Viranomaisella on YVA – prosessissa rooli sekä yhteistyökumppanina että valvojana. Tästä haastavasta roolista on käyty julkista keskustelua muun muassa Talvivaaran kaivoksen päästöihin liittyvässä tapauksessa. YVA - prosessissa yhteysviranomaisen roolin tulisi olla hankevastaavan, yhteysviranomaisen ja kansalaisten vuorovaikutusta korostava, koska viranomaisella on selkeästi laissa määriteltyä valtaa hankevastaavaan nähden. Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeessa yhteysviranomaisen otti kuitenkin instrumentaalista suunnittelua korostavan roolin suhteessa vuorovaikutukseen. Viranomaisen keskittyi ennen kaikkea YVA – dokumentteihin, ei YVA – prosessiin. Viranomaisen tietoisesti rajasi tutkitun vuoropuhelun lain vaatimiin minimipuitteisiin.

Mielipiteissä esiintyneitä teemoja käsiteltiin virallisissa YVA – dokumenteissa vaihtelevasti. Jotkut teemat saivat suuremman roolin YVA – agendalla kuin toiset. Prosessin instrumentaalista pohjavirettä kuvaa se, että suurimman roolin sai YVA – dokumenttien kommunikatiivisuuden kommentointi. Niiden tuottaminen on täysin asiantuntijoiden käsialaa. Ne edustavat vahvasti instrumentaalisen suunnittelun puolta, jossa informaatio kulkee pääosin vain yhteen suuntaan. Varmasti ei voida todeta, että juuri mielipidekirjoitukset ovat nostaneet teemat dokumenttien kommentoinnin kohteeksi, sillä voi myös olla, että teemoja ovat nostaneet esiin myös YVA – ohjelmasta ja YVA – selostuksesta annetut lausunnot. Toisaalta jotkut mielipidekirjoituksista nousseet teemat eivät saaneet ainuttakaan mainintaa YVA – dokumenteissa, joten niiden osalta voidaan varmaksi todeta vuoropuhelun puuttuminen.

Tutkimus on perehtynyt ei – institutionaalisen osallistumisen muodon eli mielipidekirjoitusten vaikuttavuuteen ja niiden keskustelevuuteen virallisten dokumenttien kanssa. Kandidaatintutkielma tarkasteli prosessissa esiintyneitä osallistumisen muotoja ja niiden sijoittumista suhteessa kommunikatiiviseen suunnitteluun. Suunnittelun muoto ei kuitenkaan itsessään vielä kerro suunnittelun vaikuttavuudesta. Tämän tutkimuksen perusteella hankevastaavan ja yhteysviranomaisen vuorovaikutus mielipidekirjoitusten kanssa on ollut vähäistä. Vaikka media- ja Internet-keskustelu

lähtökohtaisesti on osallistumisen muotona kommunikatiivinen, sen esiintyminen ei vielä tarkoita sitä, että osallistuminen olisi prosessissa ollut vaikuttavaa. Asiantuntijan rooli suunnittelussa osallistumisen mahdollistajana on kommunikatiivisen suunnittelukäänteen myötä yhä vastuullisempi. Asiantuntijan on tulevaisuudessa kyettävä keskustelemaan eri keskustelun areenoilla ja eri areenoiden välillä vuorovaikutuksen ja kansalaisvaikuttamisen toteutumiseksi. Suunnittelijan rooliin kuuluu myös kansalaisosallistumisen välittäminen päätöksentekijöille. Tässä roolissa hankevastaava ja yhteysviranomainen onnistuvat osittain. Aamulehden mielipidepalstalla käyty keskustelu kyllä tuodaan YVA – dokumenteissa esiin, mutta niiden sisältö jää dokumenttien perusteella monin osin epäselväksi.

Hankemateriaalien suhdetta mielipidekirjoituksiin tarkasteltiin kommunikatiivisen ja instrumentaalisen suunnittelun teorioiden pohjalta. Osallistumisen muotona mielipidekirjoitukset edustavat kommunikatiivista suunnittelua, mutta asiantuntijoilta mielipidekirjoituksista nousseen teemat saivat pääosin instrumentaalista suunnittelua korostavan kohtelun. Vuorovaikutus ja sen vaikuttavuus ei käytännössä noussut tutkimuksessa esiin, vaan suunnittelu näyttäytyi prosessissa päämääräkeskeisenä.

Tutkimus kiinnittyy vahvasti osallistuvan demokratian ja kansalaisosallistumisen teemoihin. Myös suunnittelun tulee pyrkiä käyttämään tulevaisuudessa uusia suunnittelun areenoita, joilla asiantuntijoiden ja kansalaisten välinen vuorovaikutus on entistä avoimempaa ja tasa-arvoisempaa. Mahdolliseksi jatkotutkimusaiheeksi nousee asiantuntijoiden vuorovaikutus kansalaisten kanssa uusilla vuorovaikutuksen areenoilla. Kuinka vaikuttavaa kansalaisten toiminta on esimerkiksi sosiaalisen median erilaisilla uusilla keskusteluareenoilla? Toisaalta tutkimustarve ulottuu myös suunnittelun ja päätöksenteon suhteeseen. Olisi tarpeellista tutkia välittykö kansalaisten suunnitteluun osallistuminen päätöksentekoon, ja jos välittyy, missä muodossa.

LÄHTEET

Aamulehden arkisto. <http://www.media-arkisto.com/aamulehti/> Viitattu 16.3.2013

Anttiroiko, Ari-Veikko (1998) Tietoyhteiskunta ja kunnallinen demokratia. Hallinnon tutkimus 3/1998. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala

Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) (2003) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere

Arnstein, Sheryl R (1969) A ladder of citizen participation. Alunperin teksti julkaistu : JAIP Vol. 35, nro 4, 216 – 224. <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf>. Viitattu 15.11.2010

Borg, Sami (2005) Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Suomessa ja European Social Survey 2002. Oikeusministeriön julkaisuja 3/2005

Bäcklund, Pia (2002) Miten kuulla asukasta? Kaupunkitila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.). Osalliset ja osajat Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Sivut 141-157. Gaudeamus. Helsinki

Bäcklund, Pia (2007) Tietämisen politiikka. Yliopistopaino. Helsinki

Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schumann, Harry (2002) Osalliset ja osajat – kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki

Daft & Lengel (1986) Organizational information requirements, media richness and structural desing. Management science. Vol. 32, nro. 5, 554 – 571. <http://home.business.utah.edu/actme/7410/Daft%20and%20Lengel.pdf>. Viitattu 30.3.2012.

Eskola, J. & Suoranta, J. (2003) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Forester, John (1989) Planning in the face of power. University of California Press. Berkeley

Habermas, Jurgen (1987) The theory of communicative action. Volume two. Lifeworld and system: A critique of a functionalist reason. Cabridge. Polity Press.

Habermas, Jurgen (1990) Moral consciousness and communicative action. Cabridge. Polity Press.

Haverinen, Risto (1999) Vuorovaikutuksen jäsentäminen ympäristövaikutusten arvioinnissa. Opas hankkeesta vastaaville, suunnittelijoille ja yhteysviranomaisille. Suomen ympäristökeskus 64. Oy Edita Ab. Helsinki.

- Harisalo, Risto & Rajala, T. & Ståhlberg, K. (1992) Kunnallispolitiikka. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Healey, Patsy (1993) Planning through debate: The communicative turn in planning theory. Teoksessa The argumentative turn in policy analysis and planning. UCL press. London
- Heikkilä, H. (2001) Ohut ja vankka journalism. Kansalaisuus suomalaisen uutisjournalismin käytännöissä 1990-luvulla. Tampereen yliopiston tiedotusopin laitos. Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2004) Tutki ja kirjoita. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä
- Hokkanen, Pekka (2004) Ympäristövaikutusten arviointimenettely politiikkaverkostona: Tapaustutkimus kansalaisosallistumisesta ydinjätteiden loppusijoitushankkeessa. Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitos. Lisensiaatin työ. <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/lisuri00015.pdf>. Viitattu 15.3.2012
- Hokkanen, Pekka (2007) Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Hokkanen, Pekka & Pölonen, Ismo (2006) Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn seulontavaiheessa – tarkastelukohteena YVA – lain uudistus. Oikeus 35, 558-573.
- Hokkanen, Pekka & Ruuskanen, Timo (2005) Kirjallisten mielipiteiden vaikuttavuus YVA – menettelyssä. Hetimonex Oy. Jyväskylä
- Horelli, Liisa & Kukkonen, Heikki Osallistuminen, ympäristö ja vuoropuhelu. Teoksessa Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.). Osalliset ja osaajat Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Sivut 243 - 259. Gaudeamus. Helsinki
- Jauhiainen, Jussi S. & Niemenmaa, Vivi (2006) Alueellinen suunnittelu. Vastapaino. Tampere
- Karvinen, Päivi (1997) Kansalaisten kokemuksia YVA-menettelyyn osallistumisesta. Ympäristäministeriö. Suomen ympäristä 138. Edita. Helsinki.
- Kettunen, Pekka (2002) Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Bäcklund, Pia & Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.). Osalliset ja osaajat Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Sivut 18 - 35. Gaudeamus. Helsinki
- Kinnunen, Ismo (2001) Ympäristön suunnittelu – ongelmallinen kokonaisuus. Arvio kuntien ympäristön suunnittelun tilasta ja kehityksestä. Oulu university Press. Oulu.
- Kohonen, Kirsi & Tiala, Toni (toim.) (2002) Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Art-Print Oy. Helsinki

Kojo, Matti & Hokkanen, Pekka (2004) YVA – menettely ympäristökonfliktin hallintakeinona. Kansalaisosallistuminen ydinjätteen loppusijoitushankkeessa. Alue ja Ympäristö 33, 33-42.

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

Laki 6.6.2003/434. Hallintolaki. <http://www.finlex.fi>. Viitattu 24.4.2013.

Laki 17.3.1995/365. Kuntalaki <http://www.finlex.fi>. Viitattu 15.3.2012

Laki 15.2.1999/132. Maankäyttö- ja rakennuslaki. <http://www.finlex.fi>. Viitattu 15.3.2012

Laki 11.6.1999/731. Perustuslaki. <http://www.finlex.fi>. Viitattu 15.3.2012

Laki 10.6.1994/468. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. <http://www.finlex.fi>. Viitattu 3.3.2012.

Laki 4.2.2000/86. Ympäristönsuojelulaki. <http://www.finlex.fi>. Viitattu 24.4.2013.

Leino, Helena (2000) Vuorovaikutus ja kansalaisten osallistuminen koetteella: Tapaustutkimus Tampereen Vuoreksesta. Teoksessa Koskiaho, Brita & Leino, Helena & Mäkelä, Tanja. Urbaani osallisuus. Sivut 65 – 96. Tampereen Yliopistopaino Oy, Juvenes Print. Tampere

Leino, Helena (2001) Vallankäyttö vuorovaikutteisessa kaavasuunnittelussa. Teoksessa Häikiö, Liisa & Koskiaho, Briitta & Leino Helena. Paikallinen valta. Sivut. 44 - 70. Tampereen yliopistopaino Oy, Juvenes Print. Tampere

Leino, Helena (2006) Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere

Leino, Virpi (2008) Osallisuuslainsäädäntö. <http://www.tampere.fi/tiedostot/50Rc1CXPz/liite1.pdf>. Viitattu 20.4.2013.

Leskinen, Antti (2002) Kansalaisten osallistumisen esteet ja niiden ylittäminen YVA:ssa. Ympäristö ja Terveys 10/2002, 74-79.

Martinussen, Willy (1973) Fjerndemokratiet, Social ulikhet, politiske ressurser og politisk medvirkning i Norge. Gyldendahl Norsk forlag. Oslo

Mäkinen, Eija (2000) Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä

Mäntysalo, Raine (1997) Kieli ja valta. Teoksessa Mäntysalo, R & Nyman, K & Valanta, J (toim.) Törmäyksiä. Vallankäytöstä, tulkinnoista ja osallisuudesta yhdyskuntasuunnittelussa.

Niemi-Ilahti, Anita (1990) Vapaakunnat uudistavat hallintoaan – lisääntyvätkö kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet? Kunnallistieteellinen aikauskirja. 18. Vuosikerta. 3/1990

- Niemenmaa, Vivi (2005) Helsingin paikallisagenda. Tarina osallistumisesta ja suunnittelun subjektiivisuudesta. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu A 31. Espoo.
- Paldanius, Jari (1992) Kansalaisten osallistuminen energiapolitiikkaan. Kuluttajatutkimuskeskus julkaisu A 11/92. Helsinki.
- Paloheimo & Wiberg (1997) Poliitiikan perusteet. WSOY:n laitokset. Porvoo
- Pietilä, Veikko (1973) Sisällön erittely. Oy Gaudeamus Ab.
- Pirkanmaan keskuspuhdistamo.
<http://www.tampere.fi/pirkanmaankeskuspuhdistamo.html>. Viitattu 15.10.2012
- Pro Nokian Vedet. Internetsivut. <http://www.pronokianvedet.com/>. Viitattu 12.5.2012.
- PYK (2007) Lausunto ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta 20.12.2007. Pirkanmaan ympäristökeskus. Tampere.
- PYK (2009) Lausunto ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta 26.3.2009. Pirkanmaan ympäristökeskus. Tampere.
- Roininen, Janne & Horelli, Liisa & Wallin, Sirkku Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa. Edita Prima Oy. Helsinki
- Sager, Tore (1996) Communicative planning theory. Avebury Ashgate Publishing ltd. Brookefield
- Sainio, Ari (1994) Kohti kansalaisten kuntaa. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki
- Sartori, Giovanni (1987) The theory of democracy revisited. Clatham house Publishers. New Jersey
- Setälä, Maija (2003) Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Yliopistopaino. Helsinki
- Staffans, Aija (2004) Vaikuttavat asukkaat. Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu A 29. Espoo
- Sotarauta, Markku (1996) Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Gummerus kirjapaino Oy. jyvaskylä
- Sutela, Marja (2000) Suora kansanvalta kunnassa. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä
- Tampereen Vesi (2007). Ympäristövaikutusten arviointiohjelma. Tampereen Vesi. Tampere.
- Tampereen Vesi (2008). Ympäristövaikutusten arviointiselostus. Tampereen Vesi. Tampere.
- Tampereen Vesi. Tampereen Veden internetsivut. <http://www.tampere.fi/vesi.html>. Viitattu 20.10.2012

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. . Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä

Tyry-Salo, Satu (toim.) (2004). Kunnan viestintä. Hakapaino Oy. Helsinki.

Ympäristöhallinto. Ympäristöhallinnon internetsivut.
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=397473&lan=FI>. Viitattu 15.9.2012

Liite 1. Aamulehdessä 1.1.2006 - 26.3.2009 julkaistut Pirkanmaan keskuspuhdistamohankkeen suunnittelua koskeneet mielipidekirjoitukset

Aamulehti 09.01.2006, Mielipide. Korhonen, Paavo Ilmari. Bussit ainoa vaihtoehto.

Aamulehti 11.09.2006, Mielipide. Nimimerkki Nokipoika. Jätteet pitää käsitellä Tampereella.

Aamulehti 01.11.2006, Mielipide. Lappalainen, Pirkka. Vesiasioihin oikeusturvaa.

Aamulehti 07.11.2006, Mielipide. Kuivamäki, Reijo (toimitusjohtaja, Tampereen Vesi) & Koskinen, Asko (johtaja, Tampereen kaupunki - Liiketoiminta ja rahoitus) & Jokela, Petri (toimitusjohtaja, Tavase Oy. Tiedottaminen on avainasemassa.

Aamulehti 15.01.2008, Mielipide. Hietaniemi, Aulis. Keskuspuhdistamolle on vaihtoehtoja.

Aamulehti 18.10.2008, Mielipide. Rontu, Mikko. Näin se on. Huoltovarmuus vähälle huomiolle.

Aamulehti 23.10.2008, Mielipide. Alanko, Markku. Vesimaksujen noususta lisää uutisia.

Aamulehti 09.11.2008, Mielipide. Rasinen, Risto (puheenjohtaja, Pirkkalankylän kyläyhdistys) & Vuoristo, Seppo (puheenjohtaja, Pirkkalan omakotiyhdistysten yhteistyötoimikunta) & Lahti, Markku (puheenjohtaja, Hysingin kyläyhdistys) & Lehtinen, Antti (puheenjohtaja, Anian kyläyhdistys, Pirkkala). Jäteliikenteen käsittelyyn otettava kantaa.

Aamulehti 25.11.2008, Mielipide. Veijola, Mervi (maakuntahallituksen jäsen) & Nurminen, Raija & Kallio, Seppo & Mekkonen, Erkki & Lähde, Leo & Hernesniemi, Herkku. Nokialaiset eivät niele jätevesiä.

Aamulehti 04.12.2008, Mielipide. Raitakari, Ilona. YVA-selostus on pahasti keskeneräinen.

Aamulehti 11.12.2008, Mielipide. Pitkänen, Jaakko. Seudullista yhteistyötä yleensä suurimman ehdoilla.

Aamulehti 21.12.2008, Mielipide. Leuku, Mikko. Pirkkalassa huikaisevia älynväläyksiä.

Aamulehti 11.01.2009, Mielipide. Nimimerkki Vapaa Viilari. Tyhmiä kysymyksiä, vai vastauksia?

Aamulehti 14.01.2009, Mielipide. Hietaniemi, Aulis. Ympäristövaikutusten arvio hylättävä.

Aamulehti 14.01.2009, Mielipide. Asell, Marko. Keskuspuhdistamo loisi monia riskejä.

Aamulehti 30.01.2009, Mielipide. Leuku, Mikko. Tampereen lobbaajat kilpasilla.

Aamulehti 07.02.2009, Mielipide. Pirhonen, Matti. Hajautettu puhdistamo olisi edullisin.

Aamulehti 10.02.2009, Mielipide. Hietaniemi, Aulis. Pro Nokian vedet tehnyt arvokasta työtä.

Aamulehti 15.02.2009, Mielipide. Mälkönen, Esko. Puhdistamoa ei kannata vastustaa.

Aamulehti 21.02.2009, Mielipide. Järnefelt, Kirsi & Lammivaara, Pekka. Tietoisesti otetaan jättiriskit.

Aamulehti 23.02.2009, Mielipide. Solja, Risto & Hietaniemi, Aulis. Puhdistamoja saneeraamaan kiireesti.

Aamulehti 27.02.2009, Mielipide. Roihu, Janne. Tampere ei kunnioita aiheuttajaperiaatetta.

Aamulehti 13.03.2009, Mielipide. Pesonen, Pekka (toimitusjohtaja, Tampereen Vesi). Jätevesi puhdistetaan uimakelpoiseksi.

Aamulehti 20.03.2009, Mielipide. Rasinen, Risto (puheenjohtaja, Pirkkalankylän kyläyhdistys) & Vuoristo, Seppo (puheenjohtaja, Pirkkalan omakotiyhdistysten yhteistyötoimikunta). Uintivettäkö keskuspuhdistamosta?