

BEMINE konsortion vaikuttavuustarina

Saumattomampaan hallintaan

Haasteenamme uusi, yhdessä synnyttävä MALPE-hallinnan näkemys

Tämän vaikuttavuustarinan haaste kytkeytyy keskeisesti kysymykseen kaupungistumiskehityksen sosiaalisesta, taloudellisesta, ekologisesta ja kulttuurisesta kestävydestä ja tarkentuu siihen, *miten kompleksista kaupunkikehitystä hallitaan ja hallinnoidaan eri aluetasoilla ja eri toimijoiden kesken*. Haaste liittyy erityisesti strategisen tutkimuksen neuvoston ohjelman ”kaupungistuva yhteiskunta” pääkysymykseen B: *miten kestävää kaupungistumista voidaan edistää?*

Kaupunkiseutujen kehittämisen työkaluksi on muotoutunut löyhä, eri hallinnonaloja yhdistävä suunnittelun toimintamalli ohjaamaan maankäyttöä (M), asumista (A), liikennettä (L), palveluja (P) ja taloudellista kehitystä (E) hallinnon eri tasoilla ja sektoreilla, josta käytetään lyhennystä ”**MALPE**”. Tällä toimintamallilla vaikutetaan olennaisesti siihen, millaisia elinympäristöjä ihmisille tulevaisuudessa mahdollistetaan. Kyse on esimerkiksi arjen liikkumisen sujuvuudesta, kohtuuhintaisen asumisen mahdollistamisesta, eri alueiden sosioekonomisen erilaistumisen ehkäisemisestä, kaupunkiympäristön viihtyisyydestä, sekä palvelujen saavutettavuudesta yli kuntarajojen.

Teoriassa mallin pitäisi tarjota hyvät mahdollisuudet kuntien väliseen tehokkaaseen yhteistoimintaan. Käytännössä ongelmilta ei kuitenkaan ole vältytty. Kaupunkiseutujen kehittämiseen osallistuu eri hallinnonaloilta ja eri aluetasoilta monia toimijoita, joilla on erilaisia intressejä, erilaiset toimintakulttuurit ja omanlaisensa toimintalogiikat. Seututason suunnittelussa ja päätöksenteossa on vaikea hahmottaa ketkä ovat kulloinkin oleellimmat toimijat ongelmien tunnistamisessa ja niiden ratkaisemisessa. Epäselvyyttä on myös siitä, millaisilla valtuutuksilla yhteistyötä tehdään. Esimerkiksi valtiolla on monta eri ”ääntä” ja näillä äänillä erilaiset valtuudet toimia. Kaupunkiseutujen suunnittelun ja kehittämisen kaikkien ulottuvuuksien kattava ymmärtäminen onkin haastavaa myös alan asiantuntijoille.

BEMINE-hankkeessa näemme, että MALPE-työn ongelmien taustalla vaikuttavat polkuriippuvuuksiksi kutsutut lukkiutumiset, jotka ovat seurausta tiettyjen toimintamallien ja niitä tukevien käytäntöjen urautumisesta tietyille kehityspoluille. Koska MALPE suunnittelulla ei vielä ole pitkää institutionaalista historiaa, sen ympärillä perinteiset institutionaaliset toimintatavat ja rakenteet törmäävät uudensuuntaisiin tulkintoihin kaupunkikehityksestä ja kehitykseen vaikuttavista prosesseista sekä keskeisistä toimijoista. Olennaista onkin tunnistaa myös se, millaisen tiedollisen ymmärryksen kautta ongelmia yhtäältä tunnistetaan ja toisaalta pyritään ratkomaan. Siksi kaupunkiseutujen kokonaisvaltaisen strategisen suunnittelun ja kehittämisen ongelmat eivät ole ratkaistavissa vain tuomalla maankäytön, asumisen, liikenteen, palveluiden ja elinkeinojen kehittämisen vaikuttajat saman pöydän ääreen ja luomalla näiden välille uusia keskinäisen suunnittelun ja sopimisen työkaluja ja malleja.

BEMINE-hankkeen alussa olemme tunnistanee seuraavat yhdenmäästä suunnittelua kaupunkiseututasolla haastavat lähtökohdat:

Rakenteelliset tekijät:

- julkishallinnon temaattinen siiloutuminen, mikä vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista seutujen nykytilanteesta ja näin myös tarvittavista toimenpiteistä
- suunnittelun ja kehittämisen toimintatapoihin rakentunut polkuriippuvuus, joka hankaloittaa käytäntöjen uudistamista kokonaisvaltaisesti (rakenteet)
- nykykäytäntöjä puolustavien rutiinien huomaamaton vakiintuminen, joka vaikeuttaa

käytäntöjen muuttamista (asenteet).

Valtasuhteisiin ja yhteistyön *pelisääntöihin* liittyvät tekijät:

- hallinnon eri toimijoiden yhteistyön pelisääntöjen epäselvyys
- toimijoiden välinen osaoptimointi liittyen kehityksen tavoitteisiin
- erilaiseen tietoon pohjautuvat ristiriitaisetkin tilannekuvatulkinnat, jotka vaikeuttavat toimijoiden välistä yhteistyötä eri aluetasoilla ja hallinnonaloilla.

Toiminnallisen kaupunkiseudun ja hallinnollisten rakenteiden *kohtaamattomuuteen* liittyvät tekijät:

- kyvyttömyys tunnistaa yhtäältä erilaisten MALPE-toimijoiden arkea, toisaalta elämismaailmojen hallinnollisia aluetasoja ylittävää moninaisuutta (kaupunkiseutu, monipaikkaisuus)
- vaara demokratian vähittäisestä kaventumisesta uusien suunnittelukäytäntöjen opeoidessa yli ja/tai ohi kuntarajojen.

Tavoitteenamme monimuotoisesti kestävä kehityksen saumaton hallinta

BEMINEssä tavoittelemme parempaa integraatiota. Tarkalleen ottaen olemme asettaneet tavoitteeksemme *edesauttaa sellaisia hallinnon sektoreita yhdentäviä suunnittelun ja tiedon muodostamisen käytäntöjä, jotka vahvistavat samanaikaisesti kaupunkiseutujen uudistumiskykyä, edistävät yhteiskunnan demokraattisuutta, pienentävät kaupunkiseutujen ympäristörasitusta ja luovat edellytyksiä hyvälle kaupunkielämälle*. Tarkoitus on nimenomaan pureutua siihen, miten kestävyiden eri ulottuvuudet voidaan huomioida yhtäaikaisesti. Tähän pyrimme sekä tutkimuksen avulla että erityisesti yhteiskehittämistä (ks. vaikuttavuustarina ”Strategisempaa yhteistyötä”) hyödyntämällä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että tunnistettuja rakenteellisia, valtasuhteisiin ja pelisääntöihin liittyviä sekä kohtaamattomuudesta johtuvia ongelmia ratkotaan rinnakkain.

Vaikutamme laajalti mutta kohdennetusti julkishallintoon ja kaupunkiseuduilla

Olemme määritelleet seuraavat keskeiset vaikuttamisen kohteet, konkreettisemmat tavoitteet ja keskeiset avaintoimijat, joiden kanssa toimimalla vaikuttavuustavoitteeseen tähdätään:

- Julkisen hallinnon sektoreita yhdistävät ja yhdentävät suunnittelun viralliset rakenteet valtion, maakunnan ja kunnan tasoilla. Avaintoimijoina valtion keskushallinto (VNK), maakuntien liitot/maakuntahallinnot, hankkeen keskeiset yhteistyökaupunkiseudut (MAL-verkosto):
 - Tavoite: maakuntauudistuksessa ja mahdollisissa kuntarakennemuutoksissa huomioidaan kaupunkiseutujen erityiskysymykset.
- Kaupunkiseutusuunnittelua koskeva lainsäädäntö ja sitä tukevat valtion ohjausmekanismit. Avaintoimijoina oikeusministeriö, ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ARA, Suomen Kuntaliitto:
 - Tavoite: Sopimus pohjaisen MALPE-yhteistyön tavat muovataan sellaisiksi, että ne edistävät paitsi taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä, myös aktiivisesti demokratian toteutumista kaupunkiseuduilla.
 - Tavoite: ”Kuntainvälisyys”, monipaikkaisuus (myös kansainvälinen), tunnustetaan virallisesti olennaiseksi osaksi nykyistä kaupungistumiskehitystä.
- Strategisen suunnittelun periaatteet, työkalut ja niitä tukevat tietokäytännöt. Avaintoimijoina kuntien keskushallinnot, kaupunkiseutujen kuntien strategisen suunnittelun vastuutahot ja kansallisen tiedon tuottajat (esim. Tilastokeskus):
 - Tavoite: Ymmärrys kaupunkiseuduista kompleksisina MALPE-kokonaisuuksina

sina lisääntyy. MALPE:n P- ja E-osuudet huomioidaan entistä näkyvämmiin uusissa toimintatavoissa.

- **Tavoite:** Päätöksenteon tieto- ja evidenssiperusta tunnistaa paremmin kompleksiset ilmiöt ja epävarmuustekijät, jotka eivät esimerkiksi asetu yhden alue-tason tai hallinnonalan alle. Päätöksenteossa pystytään käsittelemään tiedolista epävarmuutta.
- **Tavoite:** Uusia, eri aluetasoisia ja ilmiöpohjaisia, yhdentävää suunnittelua ja päätöksentekoa tukevia tietokäytäntöjä kehitetään, mallinnetaan ja otetaan käyttöön. Nämä käytännöt huomioivat monitasoisen, monipaikkaisen ja monitoimintoisen arjen.
- **Tavoite:** Kaupunkiseuduilla otetaan käyttöön uudenlaisia strategisen suunnittelun työkaluja, joihin kunnat voivat sitoutua ja joiden ”demokraattinen oikeutus” on selkeä.

Tavoitteet saavutamme yhteisellä kehittämisellä ja prosesseihin jalkautumalla

Tiivis yhteistyö käytännön toimijoiden kanssa on edellytys, jotta BEMINE hanke tuottaa sovellettavissa olevaa tietoa. Tietoisuus eri toimijoiden nykytilaa koskevista tulkinnoista on olennaista, jotta saadaan selville millaiset asiat ehdollistavat toimintaa tällä hetkellä, mitkä ovat yhteisesti koettuja ongelmia (seututasolla, hallinnon sisällä), mitkä puolestaan jonkin tahon sisäiseen toimintaan liittyviä haasteita yms.

- Puolivuosittaisten Urban Forumeiden kautta keskeiset sidosryhmät ovat jatkuvasti mukana tulkitsemassa jo saatuja tuloksia, sekä osaltaan edistämässä niiden viemistä laajemminkin käytännön toimijoiden tietoon. Lisäksi yksittäiset konsortiopartnerit ovat oman lähestymistapansa kautta aktiivisesti ja suoraan tekemisissä keskeisten sidosryhmiensä (tutkimustapauskunnat, hallinnon toimijat) kanssa. BEMINE hankkeen ensimmäinen käytännön toimijoille suunnattu Urban Forum (Re-Define) pidettiin heti hankkeen alussa elokuussa 2016, jossa reflektointi tutkimussuunnitelman tavoitteita ja vuorovaikutuksen tapoja yhdessä käytännön toimijoiden kanssa.
- BEMINE toimii sparraajana suunnittelun käytäntöjen kehittämisessä koko hankkeen ajan kohdekaupunkiseuduilla.
- BEMINEn tutkijat osallistuvat lainsäädännön kehittämishankkeisiin, kuten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT, VN päätös 13.11.2008) uudistus, ja maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) kokonaisuudistus.
- BEMINE tuottaa ja aktiivisesti välittää ajantasaista tietoa, sekä osallistuu kaupunkien, kaupunkiseutujen ja maakuntien suunnitteluprosesseihin.
- BEMINE tiedottaa hankkeen etenemisestä ja tuloksista myös sosiaalisessa mediassa esimerkiksi twiittausten ja blogikirjoitusten myötä. Kohderyhmänä ovat paitsi keskeiset sidosryhmätahot (ks. avaintoimijat yllä), myös tutkimusalojen muut tutkijat. Lisäksi tietoa saavutetuista tuloksista raportoidaan tieteellisten ja suuremmalla yleisölle tarkoitettujen populaarien kirjoitusten myötä.

Vaikuttavuuden seuranta on sisäänrakennettu yhteiskehittämiseen

Yhteiskehittäminen (co-creation, co-design) on sisäänrakennettuna sekä koko konsortiotasolla että myös yksittäisten partnereiden tasolla. Yhteiskehittämisestä ja yhteistyöstä sidosryhmien kanssa teemme erillisen vaikuttavuustarinansa. Vaikuttavuutta arvioimme myös hankkeen loppupuolella syksyllä 2018 kysymällä millä tavalla sidosryhmät ovat itse kokeneet hankkeessa tuotetun tiedon relevanssin uusien käytäntöjen kehittämisessä sekä yhteistyön toimintatavat. Hanke tuottaa välillisesti vaikuttavuutta myös muillekin julkisen hallinnon sektoreille esimerkiksi tunnistaessaan julkisen hallinnon polkuriippuvuuksia aiheuttavia tekijöitä (ks. myös tietokartta tavoitteeseen, luku 7).

Tarina perustuu tutkimusperinteiden uudentyyppiselle yhdistämiselle

Erityisesti Aalto-yliopiston, Tampereen yliopiston sekä Newcastle'n yliopiston tutkimusryhmät ovat yhdessä kehittämässä tutkimusta, jossa tunnistettuja hallinnan ja integraation haasteita tarkastellaan monisyisinä ongelmavyöhyteinä, joiden avaamisessa sekä monitieteinen ja tieteidenvälinen tutkimusyhteistyö että sidosryhmävuorovaikutus ovat ratkaisevia. Hankkeen alkuvaiheessa yhteistä näkemystä rakennetaan erityisesti ao. partnerien aikaisempien ja nykyisten tutkimushankkeiden lähtökohdista. Tutkimusryhmät ovat useissa äskeisissä hankkeissa käsitelleet tunnistettuja rakenteellisia, valtasuhteiden ja pelisääntöjen sekä kohtaamattomuuden ongelmia. Hankkeet liittyvät erityisesti strategisen suunnittelun haasteisiin kaupunkiseuduilla (SCENSLECO, Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa; Mäntysalo ym. 2014), kaupunkiseutujen yhteistyön kysymyksiin (Paras-ARTTU; Hytönen ym. 2016), MALPE-koordinaatioon ja talouden ja suunnittelun rationaliteettien yhteensopivuuteen (ECOTALE, JULMA; Mäntysalo & Kosonen 2016, Vakkuri ym. 2016), monipaikkaiseen työhön ja asumiseen (CITYWORKLIFE; DiMarino & Lapintie 2015). poliittisten strategioiden, politiikkaprosessien ja kansalaisnäkökulmien käsittelyyn suunnittelu- ja osallistumiskäytännöissä (SKIDI-KIDS I & II; Bäcklund ym 2014, Häkli & Kallio 2014), sekä tietokäytäntöjen ja toiminnan suhteisiin (Davoudi 2015). Myös Suomen ympäristökeskus ja Manchesterin yliopisto osallistuvat hallinnan työkalujen ja käytäntöjen tutkimukseen ja kehittämiseen (Nissinen ym. 2015, Ravetz & Miles 2016). Tutkimusryhmien töiden sisällöllinen lomittuneisuus on antanut hyvät lähtökohdat uudentyyppiselle tutkimus- ja kehittämissyhteistyölle.

Tiekartta kuvaa matkaamme tavoitteen saavuttamiseen

2016
<ul style="list-style-type: none"> UF (Urban Forum) RE-DEFINE: Sidoryhmäyhteistyön käynnistäminen ensimmäisessä Urban Forumissa.
2017
<ul style="list-style-type: none"> UF2: BEMINE-kaupunkiseudut tunnistavat kaupunkiseutukohtaisten trendien merkityksen strategisen orientaation ja päätöksenteon kannalta UF3: Yhteiskehittäminen case-kaupunkiseutujen toimijoiden kanssa tuottaa kaupunkiseutukohtaiset MALPE- skenaariot <p>Muut:</p> <ul style="list-style-type: none"> Maakuntauudistuksen lainsäädännössä huomioidaan BEMINE-politiikkasuosituksen keskeiset ehdotukset kaupunkiseutujen asemasta MAL-verkoston kaupunkiseudut alkavat kehittää yhteistä BEMINE-pohjaista tietokäytäntöpolitiikkaa
2018
<ul style="list-style-type: none"> UF4: Yhteiskehittäminen case-kaupunkiseutujen toimijoiden kanssa johtaa päätöksiin siitä, mitä oman kaupunkiseudun mahdollisista skenaarioista pitäisi tavoitella UF5: Yhteiskehittäminen case-kaupunkiseutujen toimijoiden kanssa johtaa nykytilanteesta tavoiteltuun skenaarioon johdattaviin toimintasuunnitelmiin <p>Muut:</p> <ul style="list-style-type: none"> ensimmäiset kaupunkiseudut alkavat muovaamaan monitaso- ja monipaikkakansalaisuuden käytäntöjä demokratianäkökulma aktiivisesti huomioiden
2019
<ul style="list-style-type: none"> UF FINAL: Kaupunkiseudut ovat jalkauttaneet BEMINE-työskentelyn (tavat ja sisällöt) omiin strategiaprosesseihinsä <p>Muut:</p> <ul style="list-style-type: none"> MAL-verkoston kaupunkiseudut hyväksyvät yhteisen BEMINE-pohjaisen tietokäytäntöpolitiikan keskeiset ministeriöt ottavat käyttöön BEMINE:ssä kehitetyn vuorovaikutusmallin MALPE-suunnittelun

kansallisen tason tuen vahvistamiseksi

- laki(ehdotus) sektorirajat ylittävän yhteistoiminnan edistämisestä

2040

- "BEMINE +21" UF
- *Kestävä kaupunkikehittäminen ymmärretään kunnissa ja seudullisesti laaja-alaisesti siten, että uusissa hankkeissa ja päivittäisessä toiminnassa huomioidaan sekä ekologinen, taloudellinen että sosiaalinen kestävyys, jotka tukevat myös demokratian suotuisaa kehitystä.*
- *Kuntarajat ylittävä yhteistyö on luontevaa ja seudulliset intressit on tunnistettu ympäri Suomen.*
- *Kaikkien suomalaisten kaupunkien ja kaupunkiseutujen kestävydestä on saatavilla kattavaa, vertailukelpoista tietoa.*
Aluehallintojärjestelmä (valtio, maakunnat, kunnat) toimii joustavasti ja ilman tarpeettomia päällekkäisyyksiä, sekä eri alueiden, kaupunkiseutujen erityispiirteet huomioiden.

Lähteet

Bäcklund, P., Kallio, K.P. & Häkli, J. (2014) Residents, customers or citizens? Tracing the idea of youthful participation in the context of administrative reforms in Finnish public administration. *Planning Theory and Practice* 15:3, 311–327.

Davoudi, S. (2015) Planning as Practice of Knowing, *Planning Theory*, 14(3) 316–331.

Di Marino, M. & Lapintie, K. (2015). Libraries as transitory workspaces and spatial incubators. *Library and Information Studies* 37, 118–129.

Häkli, J. & Kallio, K.P. (2014) Subject, action and polis: Theorizing political agency. *Progress in Human Geography* 38:2, 181–200.

Hytönen, J., Mäntysalo, R., Peltonen, L., Kanninen, V., Niemi, P., Simanainen, M. (2016). Mixed messages and defensive routines in land use policy steering in Finnish urban regions. *European Urban and Regional Studies*, 23:1, 40-55

Mäntysalo, R, J.K. Kangasoja and V. Kanninen (2015). The paradox of strategic planning: a theoretical outline with a view on Finland. *Planning Theory & Practice* 16(2), 169-183.

Mäntysalo, R. & Kosonen, K.-J. (2016) MAL-aiesopimusmenettely ja sen kehittäminen. Teoksessa *Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin*, (toim.) S. Puustinen; R. Mäntysalo & I. Karppi. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016, ss. 31-44.

Nissinen A, Heiskanen E, Perrels A, Berghall E, Liesimaa V, Mattinen M.K. 2015. Combinations of policy instruments to decrease the climate impacts of housing, passenger transport and food in Finland. *Journal of Cleaner Production* 107: 455–466.

Ravetz, J, and Miles, I.D, (2016). Foresight in cities and the possibility of a 'strategic urban intelligence'. *Foresight Journal*, Vol: 18(5).

Vakkuri, J.; Karppi, I. & Sankala, I., (2016) Päätöksenteon sudenkuopat – Julkisen talouden tuloksellisuus ja yhdyskuntarakenteen kestävyys. Teoksessa *Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin*, (toim.) S. Puustinen; R. Mäntysalo & I. Karppi. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016, ss. 45-61.

Hankkeet

PARAS ARTTU http://maa.aalto.fi/fi/research/ytk/research/paras_arttu/

JULMA <http://maa.aalto.fi/fi/research/ytk/research/julma/>

SKIDI-KIDS 1 <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14649357.2014.929726>

SKIDI-KIDS 2 <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13621025.2014.982447>

CITYWORKLIFE http://ac.els-cdn.com/S0740818815000304/1-s2.0-S0740818815000304-main.pdf?tid=ca94f9dc-dbf6-11e6-8249-00000aab0f6b&ac-dnat=1484576548_6f4f328a72014384128114d0b0185cc4

SCENSLECO <http://maa.aalto.fi/fi/research/ytk/research/scenslecoii/>

ECOTALE <http://maa.aalto.fi/fi/research/ytk/research/ecotale/>

Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelun välineenä <http://maa.aalto.fi/fi/research/ytk/research/rakennemallit/>