

## **BEMINE konsortion vaikuttavuustarina**

Päivitetty 6.10.2017

# **Strategisempaa yhteistyötä**

## **Yhteiskehittämisellä yhteisiin ratkaisuihin**

BEMINE-hankkeen tavoitteena on parantaa kaupunkiseutujen suunnitteluun ja kehittämiseen osallistuvien toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Tavoitteena on lisätä ymmärrystä kaupunkiseutujen strategisen kehittämisen, kestävän yhdyskuntarakenteen ja kaupungistumisen dynamiikan välisistä sidoksista. Lisäksi hanke kehittää toimijoiden kanssa menetelmiä, joiden avulla kaupunkikehityksen irralliset polkuriippuvuudet ja kehityskulut nähdään osana yhteistä kokonaiskuvaa. Tämä tarkoittaa strategisempaa yhteistyötä ja syvempää vuorovaikutusta niin valtion, kaupunkiseutujen ja kuntien välillä kuin kullakin hallinnon tasolla eri hallinnonaloja integroiden. Vaikuttavuustavoite liittyy erityisesti strategisen tutkimuksen neuvoston pääkysymykseen kestävän kaupungistumisen edistämisestä (B).

Perinteisesti tutkijat ovat ensin tutkineet ja sen jälkeen jakaneet tutkimustietoa oleellisille sidosryhmille esimerkiksi raporteilla, julkaisuilla, seminaari- ja työpaja-alustuksilla sekä tiedotteilla. Tiedon vastaanottajat ja hyödyntäjät on samalla pidetty erillisinä tiedon tuottajista, ja kohtaamiset tiedon tuottajien ja käyttäjien välillä ovat tapahtuneet vasta tiedon “kaatotilanteissa” eli valmiiden tutkimustulosten julkistamisen yhteydessä.

BEMINE-hankkeessa murretaan tämä asetelma: Tiedon hyödyntäjät osallistuvat tutkimushankkeen prosesseihin aktiivisesti koko sen ajan esimerkiksi määrittelemällä olennaisia tutkimuskysymyksiä (erityisesti Urban Forum 1: Re-define elokuussa 2017 keskittyi tähän) ja tietotarpeita (Urban Forum 2, 31.3.2017), sekä refleктоimalla hankkeessa saatuja tuloksia ja toimintatapoja jo hankkeen aikana.

Tutkimustieto ja käytännön kokemukset ja tietämys kietoutuvat siten jatkuvasti toisiinsa, ja lopputuloksena on enemmän kuin näiden summa. Tätä toimintatapaa kutsutaan yhteiskehittämiseksi (*co-creation*). Yhteiskehittämismenetelmillä luodaan yhteinen käsitys ongelmista ja ratkaisumahdollisuuksista, sitoutetaan toimijat ongelmien ratkaisemiseen ja tuotetaan yhteisesti jaettua ymmärrystä siitä mihin ollaan menossa ja millaisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan.

BEMINE-hankkeen yhteiskehittämismenetelmillä luodaan samalla MALPE-suunnittelussa mukana oleville julkishallinnon toimijoille lisää keskinäisen vuorovaikutuksen edellytyksiä ja hankkeen aikana . Se on erityisen tärkeää sektoreilla, jossa yhteistyön käytännön toteutukseen ei ole olemassa yleispäteviä malleja. Kaupunkiseutujen kokonaisvaltaisen strategisen suunnittelun ja kehittämisen haasteet eivät ole ratkaistavissa vain tuomalla maankäytön, asumisen, liikenteen, palveluiden ja elinkeinojen kehittämisen vaikuttajatahot saman pöydän ääreen. Asiantuntijoiden ja päättäjien kanssa tehtävä pitkäaikainen yhteiskehittäminen sen sijaan syventää ymmärrystä kokonaisvaltaisen kehittämisen välineistöstä ja tarpeista.

Koska kaupunkiseutujen kehittämiseen osallistuu monia toimijoita, joilla on eri intressit, kieli sekä toimintakulttuuri ja -logiikka, yhteistyö on lähtökohtaisesti haastavaa. Siksi yhteistyön suunnitteluun tarvitaan laajan sidosryhmäjoukon osallistumista. Vuorovaikutustyön aluksi tunnistettiin MALPE-suunnittelun keskeisiksi sidosryhmätahoiksi lukuisa joukko suomalaisia ministeriöitä (ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö), virastoja (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto, Liikennevirasto, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus) sekä kuntia ja seutuja (esim. MAL(PE)-sopimuksia valtion kanssa solmineet suuret kaupunkiseudut, sekä Jyväskylä, Lahti, Kotkan-Haminan seutu, Joensuu ja Salon kaupungit) sekä kuntia valtakunnallisesti edustava Suomen kuntaliitto. Keskeinen yhteistyötaho ja tutkimushankkeen käytännön partneri, joka osallistuu myös kaikkiin tutkimuspartnereiden yhteisiin tapaamisiin on kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteistyötä koordinoiva MAL-verkosto (17 kaupunki- tai kaupunkiseutujäsentä). Nämä sidosryhmätahot ovat myös osallistuneet hankkeen yhteiskehittelytapahtumiin, joten vuorovaikutuksen käytännöt ovat onnistuneet aktivoimaan tärkeimpinä pidetyt tahot. Samalla on luotu pohja syvemmälle vuorovaikutukselle. Tätä on tuettu myös hankkeen tutkijoiden ja verkostoasiantuntijoiden noin 40:llä erityisesti BEMINE-sidosryhmille osoitetulla puheenvuorolla erilaisissa tapahtumissa.

### Tavoitteena kaupunkiseutujen suunnittelun ja sektorien välisen yhteistyön syventäminen

BEMINE-hankkeessa tutkimusta tehdään laajassa yhteistyössä kaupunkien, kaupunkiseutujen, MALPE-suunnittelijoiden, ministeriöiden ja muiden valtion laitosten sekä yksityissektorin ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. *Institutionaalisten yhteyksien luominen MALPE-sektorien välille ja sektorirajoja ylittäen sekä niitä häivyttäen on keskeinen tavoitteemme. Tämän lisäksi ja rinnalla kyse on käytännössä myös henkilötasolla luoduista yhteyksistä: hankkeen tavoitteena on tuoda yhteen keskeiset kaupunkiseutujen suunnitteluun tarvittavat toimijat rakentamaan yhteisymmärrystä suunnittelun tavoitteista ja visioista.*

Nämä toimijat eivät välttämättä ole pelkästään niitä, jotka nyt tekevät MALPE-teemaista suunnittelua, joten yhteistyön laajentamiseen ja ennakkoluulottomiin avauksiin tarvitaan tilaa. Tavoitteen saavuttamiseksi hankkeessa luodaan vuorovaikutuksen välineitä ja toimintatapoja, jotka syventävät ja parantavat MALPE-suunnittelun yhteistoimintaa ja integroivaa luonnetta

sekä auttavat hahmottamaan kaupunkiseutujen tulevaisuudenkuvia. Konkreettisesti tämä tapahtuu säännöllisillä kaikille avoimilla Urban Foorumeilla, jotka kokoavat yhteen laajan joukon MALPE-yhteensovitustyön ja maankäytön suunnittelun parissa työskenteleviä toimijoita, sekä elinkeinoelämää ja eri sektoreiden kansalaisaktiiveita. Toinen konkreettinen työväline on MAL-verkoston ohjausryhmä (kokoontuu 5-6 kertaa vuodessa), jonka toiminnan yhtenä ytimenä on Bemine-tulosten ja kysymysten käsittely. Kaupunkilaisten osallistumista hankkeeseen vahvistetaan tuomalla kaupunkiseutujen kehittämiskysymyksiä julkiseen keskusteluun hyödyntämällä laajoja yleisöjä tavoittavia, interaktiivisia viestintävälineitä.

Yhteiskehittämistä varten on hankkeet sidosryhmät tunnistettu seuraavista kategorioista.

Tiedon hyödyntäjä: käyttää tutkimustietoa työssään tai elämässään

Portinvartija: voivat estää tai edistää muutosta yhteiskunnassa

Tutkimustiedon vaikutuksen alaiset: henkilöt, joiden elämään tutkimustulokset vaikuttavat myönteisesti tai kielteisesti

### **Vaikutukset kattavia: käytännöistä yhteistyön kulttuureihin**

Yhteistyö MALPE-toimijoiden kanssa edistää tutkijoiden ymmärrystä käytännön tason ongelmista ja samalla liittää heidät osaksi kehittämistyötä, jolla pyritään tulevaisuuteen luotaaviin *käytännöllisiin ratkaisuihin ja toimintamalleihin*. Tätä kautta tutkimustieto jalostuu ja sen osumatarkkuus paranee, kun tulokset palvelevat paremmin tiedon käyttäjiä eli suunnittelijoita ja päätöksentekijöitä.

Integroivasta MALPE-suunnittelusta tehdään entistä konkreettisempaa ja muodoiltaan selkeämpää: BEMINEssä kehitetään yhdenmukaisia, mutta paikallisesti joustavia sektorien välisen yhteistyön toimintamalleja kuntien ja kaupunkiseutujen käyttöön. Uusien yhteistyön mallien avulla eri toimijat saavat äänensä kuuluviksi ja MALPE-prosesseihin osallistuvien joukko laajenee.

BEMINE edistää strategisempaa yhteistyötä seuraavin keinoin:

1. BEMINEssä yhteiskehitetään työkaluja ja keinoja vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön eri kuntien välille sekä eri hallinnon sektoreiden välille kunta- ja valtiotasolla. Tämä työ on aloitettu Urban Forum 2:ssa 31.3.2017, jossa käytännön sidosryhmien kanssa mallinnettiin MALPE-työkaluja. Tilaisuuteen osallistui noin 100 käytännön toimijaa. Skenaariotyökalujen kehitys on aloitettu keräämällä erilaisia näkökulmia niiden hyödyttävyydestä tutkijoilta ja sidosryhmiltä. Näkökulmista on keskusteltu useissa eri yhteyksissä, kuten Finnish Consulting Groupin ja Tekniikka & Talous innovaatiomedian järjestämässä täydennyskoulutustilaisuuksissa, Imatran kaupungin yleiskaavaan 2040 liittyvissä tilaisuuksissa, BEMINE "scenario approaches" -keskustelutilaisuudessa keskeisten sidosryhmien kanssa toukokuussa 2017 sekä Lahden strategisen maankäyttö- ja liikennesuunnitelman 2025 laatimiseen liittyen. BEMINEssä muodostettavaa

**skenaariotyön mallia kehitetään myös osana yleiskaavallisia suunnittelukäytäntöjä: Aalto-yliopiston tutkijat yhteistyössä Lahden kaupungin kanssa kehittävät skenaariotyötä osana maisteriopiskelijoiden työpajakurssia. Sisällölliset tulokset muodostavat osan yleiskaavatyön aineistoa, ja samalla itse menetelmää kehitetään vuorovaikutteisesti. Näin BEMINE vaikuttaa suunnitteluprosessien parantamiseen visionäärisen skenaariotyön avulla.**

- 2. BEMINE luo kehittämismyönteistä toimintakulttuuria co-creationin keinoin (ks. myös vaikuttavuustarina "Viisaampaa kaupungistumista.") Tätä tehdään yhteiskehittämistilaisuuksissa, joissa tutkijat ja käytännön tekijät ovat luoneet yhteistä tilannekuvaa kaupunkiseutujen ongelmista, tavoitteista ja niiden vaatimista muutoksista (Urban Forum 1, elokuussa 2016 sekä Kaupunkiseutukeskustelu kaupunkiseutujen roolista tulevassa maakuntaudistuksessa 4.11.2016). Esimerkiksi BEMINE-konsortio on sopinut Kotka-Haminan kaupunkiseudun kanssa seudun strategisen yleiskaavan yhteiskehittämisestä. Lisäksi BEMINE järjestää yhteiskehittämistilaisuuksia, esimerkiksi 18.8. 2017 Strategisen suunnittelun ja arjen näkökulmien yhdistämiseen tähdänneen yhteiskehittelysession "Re:vitalising cities" kansainvälisessä YIMBYcon-konferenssissa.**
- 3. BEMINE tuottaa tietoa ja politiikkasuosituksia siitä, kuinka MALPE-koordinaatiota voidaan kehittää niin, että kaupunkiseutujen suunnittelu yhteistyö on strategisempaa. Näitä politiikkasuosituksia käsitellään BEMINE-konsortion toimin kaupungistumista käsittelevissä työryhmissä ja areenoilla, esim. Kaupunkipoliittinen yhteistyöryhmä (Kaupunkiseutukeskustelu 4.11.2016) ja SuomiAreenalla (tulossa).**

**Onnistuneen vuorovaikutuksen ydin on hyvin suunnitellut ja fasilitoidut vuorovaikutustilanteet, joissa tutkijat ja sidosryhmän edustajat työskentelevät yhdessä. Näiden tilaisuuksien hyödyllisyyttä ja merkittävyyttä on arvioitu välittömästi tapahtumien jälkeen palautekyselyn avulla. Tilaisuuksien osallistujamäärä on kasvanut ja osallistujien taustayhteisöt laajentuneet. Samalla osallistujien joukosta on muodostunut kaupunkistumiskeskustelijoiden verkosto; joukko asiantuntijoita ja aktiiveja, jotka haluavat ylläpitää MALPE-suunnittelun tulevaisuudesta käytävää keskustelua ja osallistua säännöllisesti hankkeen tilaisuuksiin.**

**Tärkeä tekijä yhteiskehittämisen onnistumisessa on myös se, miten tutkimustuloksista viestitään. Tutkijoita tuetaan muokkaamaan tutkimustietoaan esimerkiksi blogimuotoon. Bemine.fi -alustalla julkaistavat blogit ovatkin keränneet runsaasti lukijoita, parhaimmillaan yli 5000 lukijaa/kirjoitus. Yhteensä BEMINE-blogia on luettu 33 866 kertaa. Tutkimustulosten viestinnän onnistumisesta kertoo mm. se, että kansainvälisesti tunnettu urbanisti Richard Florida kommentoi keväällä 2017 hankkeessa syntyneitä tutkimustuloksia omassa, kaupunkikehittäjiä ja -suunnittelijoita maailmanlaajuisesti tavoittavassa blogissaan.**

Laajemman yhteiskunnan tasolla halutaan synnyttää avoimempaa keskustelua kestävästä kaupunkiseudusta ja nostaa samalla seudullinen yhteistyö enemmän julkiseen keskusteluun. Tätä tehdään esimerkiksi erilaisissa sosiaalisen median kanavissa, joissa hankkeen tutkijat osallistuvat keskusteluun, kuten Facebook-ryhmissä (erityisesti erilaiset kaupunkisuunnitteluun liittyvät Facebook-ryhmät, kuten Kaupunkiaktivismi, Kaupunkisuunnittelufoorumi, Kaupunkitutkijat, Yhdessä parempaa kaupunkia, Urbaani Tampere ja niin edelleen). Myös Twitterissä on herätetty hankkeen tiimoilta vilkasta keskustelua, jota on syytä jatkaa. Mediyhteistyön tehostaminen on määritelty keskeiseksi asiaksi.

### **MALPE - osista kokonaiskuvaan**

Monilla kaupunkiseuduilla MALPE-suunnitteluun on muodostunut keskustelun areenoja ja seututason vapaaehtoisia suunnittelurakenteita. Taustatutkimukset (edeltävät tutkimukset konsortion piirissä) sekä hankkeen ensimmäiset Urban Foorumit elokuussa 2016 ja maaliskuussa 2017 osoittivat kuitenkin sen, että asiaan vihkiytyneiden asiantuntijoiden lisäksi harva tuntee MALPE-yhteensovittamistyötä ja tematiikkaa: se on jäänyt vieraaksi kaupunkiseutujen sektoritoimijoille, elinkeinoelämän edustajille ja eritoten kansalaisyhteiskunnan edustajille. Tämä on myös keskeinen haaste vuorovaikutuksen kohdentamiselle ja oikea-aikaisuudelle. Näiden tulosten pohjalta koko konsortiotasolla toteutettiin maaliskuussa 2017 kaupunkiseuduille kohdennettu kysely, jossa kartoitettiin paitsi MALPE-suunnitteluun liittyviä kestävästä kaupunkikehityksen tietotarpeita, myös käsitystä siitä kuinka hyvin toimijat ovat esimerkiksi tietoisia MALPE-toiminnasta ja erityisesti kuntien ja valtion välillä solmittavista MALPE- tai Kasvusopimuksista. Tuloksia analysoidaan parhaillaan.

Molempien Urban Foorumeiden jälkiarviot korostavat MALPE-integraation tärkeyttä ja sitä, että pelkkä tekninen yhteensovittaminen ei riitä, vaan toimijoiden yhteinen ymmärrys integroinnin päämääristä, keinoista ja vaikutuksista on keskeinen onnistumisen edellytys. BEMINE-hankeella nähdään olevan konkreettisia mahdollisuuksia vaikuttaa MALPE-prosessien ymmärrykseen ja käytäntöihin, mutta samalla foorumeissa on korostettu yhteisen oppimisen pitkäjänteisyyttä: usein yhteistyötä tehdään jopa vuosikymmeniä ennen kuin kulttuuriset ja esim. luottamukseen, mandaatteihin ja legitimitettiin liittyvät kysymykset tulevat yhteisesti ratkaistuksi. Näin ollen hankkeen lyhyt aikajänne asettaa erityisiä haasteita yhteiskehittämistyön vaikuttavuudelle. Samalla kuitenkin nähtiin, että tarvitaan perusteita ja edellytyksiä käsittelevää jatkuvaa vuorovaikutusta, jotta itse toiminnan tehokkuutta pystytään parantamaan.

Syksyn 2017 ja talven 2018 vuorovaikutuksella hanke pyrkii ensisijaisesti parantamaan asiantuntijoiden, päättäjien ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden omaa kykyä tarttua kaupunkikehittämisen haasteisiin ja suunnittelun paradigmoihin niitä tarkoituksenmukaisella tavalla murtaen. Esimerkiksi käynnistyneellä skenaariotyöskentelyllä parannetaan suunnittelijoiden ja käytännön tekijöiden kykyä tunnistaa kaupunkiseudun

kehityspotentiaaleja ja uhkia sekä uudenlaisia yhteistyöasetelmia tavoiteltavan kehityspolun hahmottamiseksi. BEMINE järjesti 17.5. 2017 skenaariosuunnittelun ja integroivan suunnitteluyhteistyön suhteita käsitelleen vuorovaikutustapahtuman, jossa hankkeen tutkijat ja pääkaupunkiseudun MALPE-toimijat (HSL, HSY, Helsingin kaupunki) pureutuivat skenaariomenetelmien kehittämiseen osana MALPE-työtä. Urban Forum 3:ssa, Suomi kaupungistuu! 1.11.2017 skenaariotyötä jatketaan. 4.9.2017 konsortio järjesti keskustelutilaisuuden maa- ja rakennuslain uudistuksesta Ympäristöministeriöstä. Keskustelu jatkuu syksyn ja talven aikana.

### **BEMINE laajentaa kaupunkiseutujen suunnittelun kehittäjien ja osallisten joukkoa**

MALPE kehittämis- ja suunnittelutoiminnasta sekä suurten kaupunkiseutujen MAL-sopimusmenettelystä ovat useimmiten vastuussa samat tahot ja henkilöt. Avoimemman vuoropuhelun ja syvemmän yhteiskehittämisen kautta yhteinen ymmärrys laajenee, mutta myös osallistuvien joukko kasvaa. Samalla kansalaisyhteiskunnan osallistumiseen liittyvät haasteet nousevat nykyisen kehittävän suunnitteluprosessin agendalle. Toistaiseksi asukkaiden näkemyksiä ei ole juuri kuultu kaupunkiseututasoisessa suunnittelussa. Kunnilla on velvoite osallistaa kuntalaisia ja asukkaita suunnitteluprosesseissa, kun taas kaupunkiseutujen suunnittelussa vastaavia velvoitteita ei ole. Päätösprosessien monitasoisuuden ja omaehtoisen kiireen nimissä osallistaminen ulottuu lähinnä elinkeinoelämään, tutkimuslaitoksiin ja muihin kehittämisen virallisuontoiisiin sidosryhmätahoihin. Samalla sopivat osallistamisen metodit ovat jääneet kehittämättä.

### **Taustalla oleva tutkimus**

Toimivaa yhteistyötä ja vaikuttavaa vuorovaikutusta vaikeuttavat tunnistetut ongelmat hallinnon siiloutumisesta, toimintatapoihin liittyvistä polkuriippuvuuksista sekä moninaisten ja -lukuisten toimijoiden näkemysten ja intressien yhteensovittamisen vaikeudesta (näitä käsitellään tarkemmin vaikuttavuustarinassa "Parempaa hallintaa"). Tätä problematiikkaa on tutkittu mm. Maankäyttö, asuminen ja kestävä julkinen talous (JULMA) -tutkimushankkeessa (Puustinen ym. 2016) sekä Suomen ympäristökeskuksen Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet suunnittelussa (Urban Zone 3) -hankkeessa (Ristimäki ym. 2017). Hankkeen aikana on myös tarkasteltu MALPE-suunnittelun vuorovaikutuksen perusteita instituutioiden, demokratian ja julkisuuden sekä synergioiden kehittämisen näkökulmista (Bäcklund ym. 2017, Davoudi 2017, Ravetz 2017).

## **Lähteet**

Bäcklund, Pia, Häikiö, Liisa, Leino, Helena & Kanninen, Vesa (2017). Bypassing publicity and transparency for getting things done: between informal and formal planning practices in Finland. *Planning Practice and Research*. <http://dx.doi.org/10.1080/02697459.2017.1378978>.

Davoudi, S. (2017) Discursive institutionalism and Planning Ideas, in W. Salet (ed.) *Institutions in Action*, Routledge, in press

Puustinen, Sari & Mäntysalo, Raine & Karppi, Ilari (toim.) (2016): Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016

Ravetz, J (2017): From 'smart' cities to 'wise': pathways for intelligent sustainability. In: Bylund, J, (Ed), *Urban Transitions Pathways*, Brussels, JPI-Urban Europe

Ristimäki, Mika; Tiitu, Maija; Helminen, Ville; Nieminen, Hanna; Rosengren, Katriina; Vihanninjoki, Vesa; Rehunen, Antti; Strandell, Anna; Kotilainen, Anu; Kosonen, Leo; Kalenoja, Hanna; Nieminen, Joonas; Niskanen, Suvi; Söderström, Panu (2017): Yhdyskuntarakenteen tulevaisuus kaupunkiseuduilla – Kaupunkikudokset ja vyöhykkeet. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2017