



## Ilmiöpohjaisen suunnittelun prosessit YHTÄJALCAA-hankkeen työpaja, 29.10.2019

### Työpajan yhteenveto

**Työpajassa pohjustettiin, kuinka jatkuvan suunnittelun prosesseilla voidaan edistää ilmiöperustaista suunnittelua.** Ilmiöperustaisessa suunnittelussa kohteita lähestytään tasoja ja sektoreita läpäisevien yhteiskunnallisten ilmiöiden kautta. Niihin vastaaminen edellyttää sekä strategista kykyä pitkän aikajänteen ennakointiin että valmiuksia reagoida nopeasti erilaisiin tarpeisiin lyhyellä aikajänteellä. **Ilmiöiden vaatimaa ennakointikykyä ja reagoitiherkkyttä on etsitty askelittain etenevästä ja alati läsnäolevassa jatkuvasta suunnitteluprosessista.** Kuten suunnitteluteoreetikko John Friedmann (2004, s. 56) on todennut, tällaisessa suunnittelussa tavoite ei ole 'suunnitelmien' tuottaminen (ei edes strategisten suunnitelmien) sinänsä vaan näkemyksellisyyden aikaansaaminen odotettavissa oleviin muutoksiin ja rohkaiseminen niitä koskevaan julkiseen keskusteluun".

**Alustuksessaan Lahden kaupungin maankäytön johtaja Petri Honkanen esitteli Lahden jatkuvan yleiskaavoituksen mallia ja sen kytkentöjä kestäväan kaupunkiliikkuamiseen.** Honkasen mukaan mallin perustana on valtuustokausien määrittelemä nelivuotiskello, jonka avulla yleiskaavan päivittämisprosessi on synkronoitu yhteen kaupungin strategian laadinnan ja päivittämisen samoin kuin sitä toteuttavien kestäväan kaupunkiliikkuamisen, ympäristö- ja palveluohjelmien kanssa. Nelivuositain rytmitetyn päivityksen ja synkronoinnin avulla kaupunki sitoutuu paitsi toteuttamaan pitkän aikajänteen (tavoitevuosi 2030) strategisia tavoitteita yli valtuustokausien myös vastaamaan lyhyen aikavälin tarpeisiin. Rytmityksen takia yleiskaavan sisältö ja tavoitteet tulevat nelivuositain uudelleenarvioinnin kohteeksi. Tätä yleiskaavoituksen nelivuotismallia Lahti on soveltanut ja kehittänyt jo vuodesta 2009. Edellisellä kierroksella (2013-2016) yleiskaavaprosessi kytkettiin horisontaalisesti ympäristö- ja palveluohjelmiin ja tällä kierroksella pyrkimyksenä on kytkeminen vertikaalisesti asemakaavoituksesta, aina rakentamiseen ja ylläpitoon, jotka korostuvat erityisesti kestäväan kaupunkiliikkuamisen edistämisessä.

**Lahden jatkuvan yleiskaavoituksen mallin inspiroimana hankkeen johtaja professori Raine Mäntysalo (Aalto-yliopisto) esitti neljä teesiä jatkuvan suunnittelun prosesseista, joista 33 asiantuntijaa keskustelivat työpajatyöskentelyssä.** Ensimmäisenä teesinä Mäntysalo esitti, että jatkuvassa suunnittelussa yksittäisten suunnitelmien laadintaa merkityksellisempää on ilmiöpohjaisen strategisen toiminnan ohjelmointi ja strategisen toimintapolitiikan kehittäminen. Jotta jatkuva suunnittelu olisi myös pitkäjänteistä eikä keskittyisi vain toiminnan ohjelmointiin lyhyellä aikavälillä, esitti Mäntysalo toisena teesinään, että sektorikohtaisten ennusteiden laadinnasta tulisi siirtyä ilmiöpohjaiseen kehityspolkyöhön, jossa luodaan johdonmukainen kehityspolku tavoitellun

tulevaisuuden tilan ja nykytilanteen toimien välille. Kolmantena teesinään hän esitti, että kehityspolkutyö vaatii seurantatiedon yhdistämistä ymmärrykseen tulevaisuuden epävarmuustekijöistä. Neljännen teesin mukaan, yhteinen ymmärrys ei ole riittävää, vaan tarvitaan myös jatkuvan suunnittelun prosessien sovittamista käytännössä ajallisesti yhteen myös muilla tasoilla käynnissä olevien prosessien kanssa. Työpajatyöskentelyssä maankäytön- ja liikenteen asiantuntijat keskustelivat edistävätkö Mäntysalon neljä teesiä todella ilmiöpohjaista suunnittelua ja osin haastoivatkin ne.

## Strategisten suunnitelmien laadintaan keskittymisestä strategisen toiminnan ohjelmointiin

Suunnitelmakeskeisydessä päähuomio keskittyy usein suunnitelmien laadintaan ja toteutukseen, kun toimintakeskeisydessä pyritään organisoimaan toimintaa yhteisesti sovittujen strategisten tavoitteiden toteuttamiseksi. **Ongelmana ei näyttäytynyt kuitenkaan aina suunnitelmakeskeisyys sinänsä vaan jännite suunnitelma- ja toimintakeskeisyyden ja eri toimijoiden strategisten tavoitteiden välillä.**

Suunnitelmakeskeisyys tunnistettiin erityisesti haasteeksi liikennesektorilla, jossa suunnitelmat kohdistuvat tiukasti rajattuihin maantieteellisiin kohteisiin tai tiettyihin väylien osuuksiin. Laajemman kokonaisuuden kattava suunnittelu koostuu tällöin useista sirpaleisista ”tiepätkistä”, joiden rahoitus ja toteutus sovitaan aina erikseen. Tällainen järjestelmä edistää suunnitelmakeskeisyyttä. Toisaalta ongelmaksi nähtiin esimerkiksi MAL-työssä suunnitelmakeskeisen liikennesuunnittelun yhteensovittaminen vahvemmin ohjelmakeskeisyyteen nojaavien maankäytön ja erityisesti asumisen suunnittelun kanssa. Tässä yhteensovittamistyössä nähtiin kuntien ja valtion välisten MAL-sopimusten olevan avainasemassa, sillä ne mahdollistavat liikennesuunnittelun avautumisen yhteisille strategisille tavoitteille. Toisaalta kaupunkiseututasolla tehtävän MAL-suunnittelun haasteeksi ei niinkään näyttäytynyt suunnitelmakeskeisyys, vaan se, että kaupunkiseudun kunnat voivat olla hyvinkin toimintakeskeisiä, mutta toimintaa ohjelmoidaan oman kunnan strategisten tavoitteiden mukaisesti eikä kaupunkiseudulla yhteisesti sovittujen. **Kuntarajojen ylittäminen on suunnittelussa kipukohta, johon toimintakeskeisellä suunnitteluotteellakaan on vaikea parantaa.**

Kuntaorganisaatioiden sisällä suunnittelussa on kuitenkin siirrytty enenevässä määrin strategiseen toiminnan ohjelmointiin ja strategisten toimintapolitiikkojen kehittämiseen. **Haasteena kunnilla on kuitenkin, kuinka tällaiset esimerkiksi yleiskaavatasoa tai koko kaupungin aluetta koskevat toimintapolitiikat sovitaan yhteen olemassa olevan rakenteen (ml. suunnittelujärjestelmä) kanssa.** Tätä haastetta Petri Honkanen alustuksessaan kuvasi tarpeella kytkeä Lahden toimintakeskeinen yleiskaavoitus yhteen asemakaavoituksen ja rakentamisen kanssa.

Kuinka yhdessä sovitut strategisen kärjet saataisiin sitten ohjaamaan toimintaa koko kaupunkiorganisaatiossa tai kaupunkiseudun kaikissa kunnissa? **Vastaus voi löytyä keskittymisestä toimintatapoihin ja niiden muuttamiseen, ennemmin kuin suunnittelun hierarkioiden muuttamiseen sekä näiden toimintatapojen rajaaminen käsittämään vain tiettyjä keskeisiä kohteita tai alueita, jotta voivat muodostua eri toimijoiden tavoitteita koordinoiviksi raja-esineiksi.**

## Sektorikohtaisten ennusteiden laadinnasta ilmiöpohjaiseen kehityspolkutyöhön

Ilmiöpohjaisella kehityspolkutyöllä viitataan backcasting -suunnittelumenetelmään, jossa asetetaan ensin normatiiviset kriteerit tavoiteltavalle tulevaisuudelle ja tämän jälkeen muodostetaan mielekäs ja johdonmukainen kehityspolku tämän tulevaisuuden ja nykytilanteen välille. Menetelmänä se on vastakohtainen forecasting – menetelmälle, jossa vallitsevien

historiallisten trendien pohjalta muodostetaan ennuste tulevasta kehityksestä (enemmän tai vähemmän nykyisyyttä), johon suunnittelulla varaudutaan.

Backcasting -menetelmä auttaa tunnistamaan erilaisia tulevaisuuden tavoitteita sekä vaihtoehtoisia askelia niihin pääsemiseksi. **Se on hyödyllinen menetelmä syy-seuraus yhteyksien tunnistamisessa** ja strategisen polun konkreettisesti rakentamisessa nykyhetkestä kohti haluttua tulevaisuutta. Toisaalta backcasting -menetelmä auttaa sitomaan käytännön toimenpiteet paremmin tavoiteltuun visioon ja myös viestimään niistä eri toimialojen ja sidosryhmien välillä kuin myös virkamiesten, asukkaiden ja poliitikkojen kesken. Se onkin **hyvä menetelmä havainnollistamaan, kuinka abstrakteista ilmiöistä päästään konkreettiseen toimintaan ja hyvä työkalu kehittämishankkeiden- ja toimenpiteiden priorisointiin sekä perusteluun, kun visioiden toteutusta ohjelmoidaan.** Kun strateginen toimenpiteistä ja päätöksistä koostuva polku tehdään näkyväksi, voidaan helposti havainnollistaa, kuinka tavoite jää saavuttamatta, jos jotain näistä päätöksistä tai toimenpiteistä ei toteuteta.

**Backcasting -menetelmää onkin alettu jo hyödyntää laajasti strategisessa yleis- ja maakuntakaavoituksessa ja osin myös liikennesuunnittelussa.** Kuitenkin liikennesuunnittelu on vielä vahvasti ennustepohjaista. Nähtiin, että ennusteiden vahva rooli johti näitä ennusteita toteuttaviin liikenneinvestointeihin ennemmin kuin investointeihin, jotka muuttaisivat ennustetun kehityksen suuntaa. Backcasting -menetelmän aiempaa laajempi hyödyntäminen liikennesuunnittelussa voisikin auttaa siirtymään aiempaa tavoitteellisempaan suunnitteluun ja miettimään rohkeammin näihin tavoitteisiin tarvittavia toimenpiteitä. Esimerkiksi nostettiin henkilöautoliikenteen radikaalin vähentämisen tavoite, jota on hankala toteuttaa, kun samaan aikaan ennusteiden pohjalta varaudutaan henkilöautoliikenteen kasvuun. Toisaalta liikennesuunnittelun lisäksi tulisi myös palveluverkkosuunnittelu saada backcasting- menetelmän piiriin, niin että yhteydet palveluverkon ja maankäytön suunnittelun välillä selkeytyisivät.

**Jatkuvassa suunnittelussa voidaan kuitenkin hyödyntää myös ennusteita,** kuten juuri ennusteita henkilöautoliikenteestä, mutta **strategisesti alistaen ne yhteisesti sovituille tavoitteille.** Täten jatkuvassa suunnittelussa on sija myös ennusteille, eikä se vaadi backcasting- ja forecasting -menetelmien vastakkainasettelua. **Kun ennusteita hyödynnetään strategisesti backcasting- menetelmän välineinä, korostuu tarve laajaan ja rohkeaan keskusteluun näistä ilmiöperustaisista tavoitteista sekä keinoista niihin pääsemiseksi – harvoin tavoitteen saavuttamiseksi on vain yksi keino, vaikka niin usein annetaan ymmärtää.**

## Seurantatiedon yhdistäminen ymmärrykseen pitkän aikavälin epävarmuustekijöistä

**Seurantatieto on nykytilan tietoa, joka antaa edellytykset ymmärtää tapahtunutta kehitystä, ja samalla auttaa näkemään lähitulevaisuuteen. Strategisen suunnittelu tarvitsee kuitenkin myös epäjatkovien kehityskulkujen, normatiivisten tavoitteenasettelujen ja tulevaisuustyön yhdessä tuottamaa ilmiöpohjaista tietoa pitkän aikavälin epävarmuustekijöistä.** Miten nämä ovat sovitettavissa yhteen?

Yhteensovittamisen kannalta keskeistä on tunnistaa järjestelmät, joiden puitteissa erityisesti seurantatietoa kootaan ja käytetään – tai tulisi koota ja käyttää. Nykytilanteessa ei aina tunnisteta järjestelmiä eikä järjestelmätason vaikutuksia, sillä toimijat ovat edelleen siiloutuneet sekä eri tasojen että toimialojen mukaan. Toisaalta olisi ensiarvoisen tärkeää siirtyä nykymuotoisesta seurantatietoon luottavasta ennustamisesta (forecasting-menetelmä) ja seurantatiedon strategiseen käyttöön

jatkuvan suunnittelun tukena, kun halutaan perustella pitkän aikavälin muutostarpeita. Seurantatiedon luotettavuutta ennustamisessa voitaisiin testata skenaariotyöllä.

Radikaalien systeemimuutosten ymmärtäminen ja niihin tarttuminen ovat sinänsä suuria haasteita, ja kysymykseen siitä, millaisella tiedolla näitä pystyttäisiin edesauttamaan ei ole olemassa yksiselitteistä vastausta. Yleisesti voidaan sanoa, että tiedon pitää olla luotettavaa ja sitä pitäisi pystyä muovaamaan sellaiseen muotoon, että sitä voitaisiin käyttää aineistona perusteltaessa radikaaleja toimia. **Nykytilanteessa tarvitaan lisää tietoa erilaisten toimien ja suunnittelun vaikutuksista ilmiö- ja systeemitasoilla, mutta keinoja tuottaa tällaista tietämystä suunnitteluun ja päätöksentekoon sopivassa muodossa on turhan rajallisesti. Kuka siis uskaltaa asettaa tarpeeksi radikaaleja tavoitteita?**

Nykyinen tiedon kerääminen saattaa olla todellisten systeemisten ja ilmiökohtaisten vaikutusten ymmärtämisen kannalta sattumanvaraista. Olemassa oleva ja helposti saatava tieto ohjaavat osaltaan arviointikäytäntöjen muovautumista, ja arviointikäytännöt puolestaan määrittelevät, millaista ja minkä muotoista on sopiva tieto. Entistä laajemman käsityksen arvioinnista, eräänlaisen ”jälkiviisastelun”, tulisi olla toivottua pikemmin kuin kiellettyä. Näin pystyttäisiin ehkä paremmin hahmottamaan muutoksiin tosiasiallisesti tarvittavia välineitä ja toimenpiteitä.

Tiedon käyttämiseen aineistona päätöksenteossa liittyy lisäksi psykologinen ulottuvuus: positiivinen informaatio on päätöksenteossa helpompaa hyväksyä kuin epämiellyttävä. Tämä liittyy erityisesti kasvua kapeasti, vain taloudellisesta näkökulmasta tarkastelemaan kehittämisajatteluun. **Epämiellyttävä tieto torjutaan ja ulkoistetaan, ja samalla oikeutetaan oman toiminnan jatkaminen kestävämmällä kehityspolulla. Sekä kasvuajattelun että sitä kuvaavan tiedon tuotannon keskiöön olisikin syytä asettaa talouskehityksen sijaan hyvinvoinnin kasvu.**

## Alueidenkäytön ja liikenteen suunnitteluprosessien synkronointi eri tasoilla

Suunnitteluprosessien synkronointi eri tasoilla edellyttää **muiden näkökulmien ymmärtämistä**. Ymmärtämisen avaimia ovat yhdessä tekeminen, halu ymmärtää eri tahojen tavoitteita ja visioita, roolien tunnistaminen ja keskinäisen luottamuksen aikaansaaminen. On myös ymmärrettävä, että on joukko **reunaehdoja**, jotka koskevat eri tavoin eri toimijoita. Tällaisia reunaehdoja tulee lainsäädännöstä, erilaisista päätöksentekotilanteista ja politiikasta. Myös taloudelliset realiteetit ja alueiden erilaisuus on tunnistettava.

**Yhteinen haluttu tulevaisuus mahdollistaa yhteisten tavoitteiden muodostamisen ja toteuttamisen konkretisoinnin. Kun mukana on useita eri toimialoja, voi askelluksessa olla toiminnan luonteesta johtuen suuriakin eroja. Tarvitaan ymmärrystä askelten vaikutuksista, suuruusluokista ja siitä, miten yhden toimialan askeleet vaikuttavat muiden askeleisiin – mahdollistavatko ne vai estävät?** Ymmärrys asioiden ulottuvuuksista on tärkeää: Lahden eteläisen ohikulkutien (vt 12) kustannusjakoneuvotteluja helpotti, kun tietoon pohjaten tunnistettiin tien paikallinen, seudullinen ja valtakunnallinen rooli. **Yhteisen halutun tulevaisuuden määrittely edellyttää riittävää aikaa vuorovaikutukselle ja pohdinnalle.** Kuitenkaan pelkkä halutun tulevaisuuden määrittely ei riitä. **Tarvitaan analyysiä siitä, missä määrin se haastaa nykyjärjestelmän.**

Voisi olla paikallaan luoda isolla siveltimellä **vaihtoehtoisia tulevaisuuksia**, jotka ottavat huomioon poliittisen realismin ja hyväksyttävyyden. Keskustelua rajoittavat kuitenkin tabualueet, esim. mikä on sopiva väestömäärä tai tavoiteltava elinkeinorakenne. **Erilaisten poliittisten päämäärien yhteisvaikutusten ristiintarkasteluja tulisi kuitenkin tehdä:** Onko mahdollista ja millä ehdoilla samaan aikaan pitää koko Suomi asuttuna ja tiivistää kaupunkirakennetta, varmistaa maataloustuotteiden kotimaisuus ja estää asuntomarkkinoiden eriytyminen?

Skenaariotyöskentelyllä voidaan luoda hyvää pohjaa tahtotilan määrittelylle ja eri aikajänteiden huomioon ottamiselle, millä voi olla toimien hyväksyttävyyden kannalta suuri merkitys. On tunnustettu, että ALLI-työn kuluessa käyty keskustelu on ollut tärkeää. Se on antanut enemmän kuin varsinainen lopputuote.

Hyviä kokemuksia on saatu Lahden prosessista. **Siellä selkeä tavoiteraportti mahdollisti etenemisen strategiasta toimintaan ja tulkinnan suunnittelijakielelle**, minkä koettiin tekevän sitoutumisen helpoksi. Tavoitetta muodostettaessa on paikallaan avata **eri toimijoiden prosesseja ja aikajänteitä**. Tarvitaan aikaa yhteiselle pohdinnalle ja **toisten toiminnan ominaisuuksien ymmärtämistä**.

### Jatkuva suunnittelu ilmiöpohjaisuuden edistäjänä

Työpajassa siis esitettiin, että jatkuva suunnittelun omaksumisella voidaan edistää suunnittelun ilmiöperustaisuutta. Asiantuntijat tunnustivat, että **useissa organisaatioissa on jo omaksuttu jatkuvan suunnittelun piirteitä**, joita Mäntysalo avasi neljän teesin avulla. Kuitenkin vaikutti myös siltä, että erityisesti liikennesuunnittelun prosessit, osin suunnittelu sekä rahoitusjärjestelmän luonteesta johtuen nojautuivat edelleen suunnitelma- sekä hankelähtöisyyteen ja ennustepohjaisuuteen. **Olisiko liikennesuunnittelun herkistäminen jatkuvan suunnittelun prosesseille keino maankäytön ja liikenteen suunnittelun parempaan yhteensovittamiseen?** Toisaalta, vaikka maankäytön suunnittelussa oli omaksuttu tavoitelähtöisen jatkuvan suunnittelun piirteitä, heräsi kysymys: **millaisia prosesseja ja tietoa tarvitaan, että keskustelu tavoitellusta tulevaisuudesta sekä sen saavuttamisen on laajaa, avointa ja haastaa nykyjärjestelmän?** Seuraavassa työpajassa keskustellaan, mikä voisi olla vaikutusten arvioinnin rooli tässä prosessissa.

### Keskustelu vaikutusten arvioinnista ilmiöpohjaisen suunnittelussa jatkuu 19.11 (9-12.00, Sonckin Sali, Eteläesplanadi 16)