

Elämä lähtökohtana ja päämääränä

Kohti käyttökelpoista suunnittelua

Kaj Nyman

Olen aina ollut tyytymätön yhdyskuntasuunnitteluun. Jää paljon toivomisen varaa, jos, kuten itse olen asian ymmärtänyt, suunnittelulla tarkoitetaan rationaalista toimintaa hyväksi arvioidun tulevaisuuden toteuttamiseksi. Mielikuva siitä, mitä suunnittelulla halutaan saada aikaan, on usein sangen utuinen, jolloin myös käsitys käytettävistä keinoista on epämääräinen. Suunnittelua ohjaavat julkilausumattomat pyrkimykset ja toiveet; on epäselvää, kuka siinä saa tahtonsa läpi. Ei synny uskottavaa kuvaa siitä, minkälaista yhteiskunnallista ja yksityistä elämää suunnittelu toteutuessaan edistää.

Tiesuunnittelu on tästä hyvä esimerkki. Liikenne-ennusteiden lähtökohtana ovat kyseenalaistamattomat pitkän aikajänteen aluevaraukset väestö- ja työpaikkamuutoksineen, joihin ekstrapoloidaan historiallista liikenteen kehitystä ja sovelletaan yli puoli vuosisataa vanhoja liikennemalleja. Tiedetään, että on välttämätöntä rajoittaa autoliikennettä; silti tiesuunnittelu edistää autonkäyttöä. Hyöty-kustannus-tarkastelussa 'hyöty' tarkoittaa liikenteen sujuvuutta. Esimerkiksi Savonlinnan ohikulkutie sujuvoitti laskelmien mukaan kaupungin autoliikennettä niin tehokkaasti, että tiehanke arvioitiin maan tehokkaimmaksi – siitäkin huolimatta, että se oli myös maan kallein kilometriä kohden. Tiesuunnittelun julkilausuttuna tavoitteena oli keskustan rauhoittaminen raskaalta liikenteeltä. Se toteutui. Samalla ohitustie teki Savonlinnasta maan autoystävällisimmän kaupungin. Autoilevat savonlinnalaiset käyvät kaupassa keskustan ulkopuolella. Keskusta on rauhoitettu, liiketilat tyhjenevät. (ks. Nyman, 2011)

Eri puolilla maailmaa, myös Suomessa, on kehitteillä uusia lähestymistapoja yhdyskuntasuunnitteluun – sekä käytännönläheisempiä että avoimempia kuin ne mihin on totuttu. Nykyisissä suunnittelutavoissa on selvät puutteensa. Uudet lähestymistavat tuntuvat lupaavilta. Voidaan silti kysyä, onko viisasta

hylätä käytäntöjä, joiden varassa, puutteistaan huolimatta, maamme on voitu kehittää. Sitä pohdin tässä kirjoituksessa. Tukeudun suunnittelun uusien tuulien esittelyssäni valtioneuvoston julkaisusarjassa ilmestyneeseen tuoreeseen julkaisuun YHTÄJALCAA (Granqvist ym., 2020). Se pohjaa saman nimiseen tutkimushankkeeseen, jota johti Raine Mäntysalo. Hän on antanut arvokkaita kommentteja tekstiini.

Kaavoitus suunnitteluna

Kunnissamme on totuttu siihen, että maankäytön suunnittelu on *kaavoitusta*, jossa alueita määrätään tai varataan eri tarkoituksiin. Kuvitellaan, että suunnittelijat osaavat ennakoida, minkälaista on maankäyttö, joka vastaa sekä läheisen että kaukaisen tulevaisuuden tarpeisiin. Ei ole tapana jälkepäin tarkastella, ovatko suunnittelijat tulevaisuuden ennakoinnissaan osuneet oikeaan.

Kaavoitus on sangen mielenkiintoista kunnallispolitiikkaa. Yhtäältä siinä avautuu näköaloja kunnan kehittämiseksi voimakkaammaksi, kauniimmaksi ja rikkaammaksi kuin nyt. Toisaalta maankäyttö nykyisestä poikkeavalla tavalla on edellytyksenä monenlaisille hankkeille. Aina löytyy poliitikkoja, jotka ryhtyvät ajamaan milloin minkäkin hankkeen toteuttamista ja tekevät voitavansa saadakseen suunnittelijat sisällyttämään sen tulevaisuuden ennakointiinsa. Jos jokin hanke toteutuu, suunnittelija on osunut oikeaan. Miten siihen päästiin, ei aina näy julkisuudessa. Tämä kaikinensa on maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaista.

Ahtaan rationaalisesti ajatellen tällainen ”suunnittelu” tuntuu hullunkuriselta. Siinä on kuitenkin myös hyvät puolensa. Käytäntö on tuttu kuntien hallinnossa, liike-elämässä ja juristien piirissä, koska näin on tehty kauan: on yhteinen kieli. Tämä, samoin kuin se, että kerran tehty kaavapäätös pysyy sangen kauan voimassa, tuo vakautta maankäytön kehitykseen ja estää hätäköityä päätöksentekoa. Kaavoituksen varassa maankäytön kehitys on toki sattumanvaraista, mutta useinkaan ei haitaksi asti.

Kaavoitus on käyttökelpoista varsinkin, kun suunnittelun kohteena on selväpiirteinen *hanke*, joka viedään päätökseen nähtävissä olevassa tulevaisuudessa. 1960- ja 70-lukujen lähiöt olivat tässä mielessä hankkeita – voitiin olla varmoja siitä, että niiden asemakaavat toteutuisivat kutakuinkin sellaisenaan. Lähiöiden tekemisen taustalla oli yksi ainut kokonaisvaltainen ilmiö: välttämätön elinkeinorakenteen muutos. Tulevaisuus oli tiedossa, voitiin toimia suoraviivaisesti.

Toisin on nyt. Tulevaisuus on monin tavoin epävarma. Väestön ikääntyminen, eriarvoisuuden kasvu, teknistyminen ja ennen kaikkea ilmastonmuutos vaativat, että yhteiseen tulevaisuuteemme vaikuttavissa päätöksissä osataan

toimia viisaasti, muuten meidän käy huonosti. Kun suunnittelulla tarkoitetaan tällaisten asioiden pohtimista, kaavoitus on keho väline.

Suunnittelu ja suunnitelmien tekeminen eivät ole sama asia. Jälkimmäinen perustuu arvailuun siitä, mitkä ovat toiminnalliset tarpeet tulevaisuudessa. Suunnittelu sen sijaan on, minun määritelmäni mukaan, laajamittaista pohdintaa, jossa käytetään kaikkea tarjolla olevaa tietoa. Tällöin lähtökohtana on yhteiskunnallinen *toiminta*, jonka jatkuminen tulevaisuudessa mahdollisimman mielekkäässä muodossa pyritään varmistamaan. Tunnustetaan, että tulevaisuudesta ei ole mahdollista tietää mitään varmaa, mutta voidaan tunnustaa enemmän tai vähemmän toivottavia tulevaisuuksia. Demokraattisissa oloissa niistä keskusteleminen ei saisi jäädä asiantuntijoiden piiriin, vaan keskustelun on oltava julkista. (MRL:iin kirjattu yleiskaavoitukseen painottuva ”kansalaisten osallistuminen suunnitteluun” tunnustaa tämän; käytännön esimerkit ovat harvassa.)

Strateginen suunnittelu

Millaista olisi yhdyskuntasuunnittelu, jos sen lähtökohtana olisi toiminta? Sitä on viimeisten vuosikymmenten aikana ahkerasti mietitty kansainvälisillä foorumeilla. Pitää tunnustaa toivottavia ja epätoivottavia tulevaisuuksia ja samalla oppia ymmärtämään, mikä tulevaisuuden suunnittelussa on teknisesti epävarmaa, mikä poliittisesti epäselvää, mikä toiveajattelua, mikä pelkkää mekaanista trendien jatkamista. Tällaista pohdintaa on alettu sanoa *strategiseksi suunnitteluksi*. Siinä suhtaudutaan tulevaisuuteen ratkaisevasti eri tavalla kuin hankesuunnittelussa. MRL:n uudistuksen valmistelussa on korostunut erityisesti kasvavien kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu. Sitä varten on tulossa uutena kaavainstrumenttina strateginen kaupunkiseutukaava, näillä näkymin vapaaehtoisena kunnille.

Strategisessa suunnittelussa *aikaulottuvuus* on keskeinen. Lähtökohtana on nykytilanne lupauksineen ja puutteineen. Pyritään selvittämään, millainen tulevaisuus olisi toivottava ja millaisin toimenpitein voidaan edetä sitä kohti sekä millä aikataululla. Otetaan kantaa tiedossa olevien hankkeiden käyttökelpoisuuteen. Tuodaan yhteen erilliset suunnitteluprosessit: maankäytön ja liikenteen suunnittelu, elinkeinojen ja palvelujen suunnittelu, lyhyen ja pitkän aikavälin suunnittelu sekä kaavoituskin. Yritetään näin muodostaa kehittämisen strategia ja sen avulla hallita esillä olevia hankkeita.

Toiminnan siirtyessä suunnittelun keskiöön tulee entistä selvemmäksi, että suunnittelu on *politiikkaa*. Tämä ei tarkoita, että politiikka voisi sanella suunnittelun sisältöä ja menetelmiä. Sen sijaan tunnustetaan, että arvot, jotka ohjaavat suunnittelun valintoja ovat perustaltaan poliittisia. Tämä korostaa

yhdyskuntasuunnittelun julkista luonnetta ja auttaa löytämään kohdat, joihin on keskityttävä.

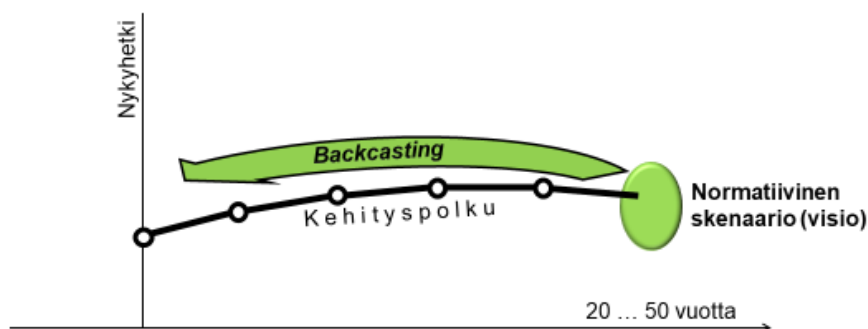
Skenaariosuunnittelu

Strategisen suunnittelun eräänä menetelmänä on *skenaarioiden* suunnittelu. Aloitetaan ekstrapoloimalla historiallinen kehitys 20–50 vuoden päähän. Syntyy trendiskenaario, jonka lähtökohtana on, että kehitykseen vaikuttavat muutokset pysyvät samantapaisina kuin nyt. Tämä ei ole todennäköistä. Pitää siis ottaa tarkasteltavaksi muutokset, sisäiset ja ulkoiset, eri näkökulmista – sosiaalisesti, teknologisesti, taloudellisesti, ympäristöllisesti, poliittisesti ja kulttuurisesti: mikä on mahdollista, mikä välttämätöntä, mikä toivottavaa, mikä välttävää, mikä todennäköistä, entä mikä epätodennäköistä. Muutosvoimia yhdistelemällä ja luovaa mielikuvitusta käyttäen saadaan uusia skenaarioita, joita voidaan verrata trendiskenaarioon ja myös keskenään.

Vasta tämän jälkeen alkaa varsinainen skenaariosuunnittelu: selvitetään, mitä strategisia valintoja on tehtävä kunkin skenaarion muutoksiin mukautumiseksi ja niihin vaikuttamiseksi, jotta saadaan kelpoinen skenaario silloinkin, kun ulkoiset muutokset eivät ole suotuisia. Tämän tarkastelun pohjalta on mahdollista tehdä normatiivinen valinta skenaarioiden välillä, ehkä myös skenaarioita yhdistellen.

Normatiivista skenaariota sopii sanoa *visioksi*. Siitä päättäminen on politiikkaa.

Skenaariot eivät ole ennusteita vaan 'tarinoita' siitä, millaisia tulevaisuuden kehityskulkuja voi muodostua ja mitkä ovat niiden potentiaaliset vaikutukset talouteen, ekologiaan ja ihmisten arkielämään. Ei edetä väestö- tai liikenneluvut edellä kuten ennusteissa, vaan ensisijaisesti yritetään ymmärtää *ilmiöitä* kehityskulujen takana. Sitä varten on kehitetty *backcasting*-menetelmä. Se on skenaariosuunnittelun muoto, jonka tarkoituksena on "katsoa taaksepäin" pitkän aikavälin visiosta nykyhetkeen, jotta nykyinen toiminta saataisiin orientoitua kohti visiota: pyritään luomaan kehityspolku nykyhetken valintamahdollisuuksien ja pitkän aikavälin tavoitteiden välille (kuva 1). Esimerkkinä voidaan käyttää kestävän kehityksen mukaista tavoitetta vähentää autoriippuvuutta, kun trendiskenaario näyttää vievän kohti yhä suurempaa autoliikkuvuutta. Mitä muutoksia tarvitaan maankäyttö- ja liikennesuunnitelmissa ja ehkä myös niiden taustalla vaikuttavissa yleisissä asenteissa suunnan muuttamiseksi autoista riippumattomalle kehityspolulle? Kuka voisi käynnistää muutoksen ei-toivotun tulevaisuuden välttämiseksi? Miten se tehdään? Jälkiviisaus ei ole pahasta: nähdään, mihin suunnitelmat ovat toteutuessaan tähän mennessä johtaneet ja opitaan välttämään virheitä, kun raivataan kehityspolkua kohti



KUVA 1 Normatiivinen skenaario ja *backcasting* (kuva Granqvist ym.).

tavoitteita. Suunnittelu muodostuu näin entistä tavoitteellisemmaksi. Kehittyy *strategisen toiminnan* taitoa.

Yhdyskuntasuunnittelussa on paljon toimijoita, jotka eivät aina ole kunnolla tietoisia toisistaan. Strategisessa suunnittelussa toimialat kootaan yhteen. Kun omaksutaan yhteinen tulevaisuudenkuva, on mahdollista ymmärtää siihen johtavien askelten suuruusluokkia ja vaikutuksia kullakin toimialalla, samoin kuin sitä, miten yhden toimialan askeleet vaikuttavat muiden askeleisiin.

Perinteinen yhdyskuntasuunnittelu etenee toimialoittain sangen suoraviivaisesti kohti tulevaisuudessa hämmöttävää ihannetilaa. Skenaariotyöskentely on erilaista. Suuntaudutaan kohti poliittisesti sovittua visiota, mutta palataan kaiken aikaa myös takaisin lähtökohtaan (*backcasting*) kehityspolun mielekkyyden tarkistamiseksi. Yritetään tunnistaa muutosvoimat – nekin, jotka aluevaraussuunnittelussa on ollut tapana olettaa lausumatta niitä julki. Suunnittelusektoreiden ja -tasojen rajat ylitetään jatkuvasti sekä ajallisesti että alueellisesti. Skenaarioissa varaudutaan myös ei-toivottaviin tulevaisuuksiin.

Kun suunnittelu näin on kaikkea muuta kuin suoraviivaista, kokonaisuutta voi olla vaikea hahmottaa. Tämän takia on tärkeää, että polulla kohti visiota tiettyjä lyhyen aikajänteen suunnitteluratkaisuja ja hankkeita aika ajoin ”lukitaan”, kun ne koetaan riittävän varmoiksi. Tällöin kehityspolun suunta vakiintuu. Äskeisessä esimerkissämme autoriippuvuuden vähentämisestä eräs tapa ”lukita” voisi olla tällainen: Urbaaneissa rakennuskohteissa määrätään (1) auto-paikat sijoitettaviksi kellareihin tai pysäköintitaloihin sekä (2) vakiinnutetaan sääntö, jonka mukaan asukas, joka luopuu autosta, vapautuu pysäköinnin kustannuksista. Tällöin autollisten kustannukset vastaavasti nousevat, mikä edelleen suuntaa kehityspolkuja kohti tavoitetta.



KUVA 2

'Lahden suunnaksi' nimetyn suunnittelusyklin 2017–2020 vaiheet, joissa sovitetaan yhteen yleiskaavan päivitys ja kestävä kaupunkiliikunnan suunnitelmanlaadinta (kuva P. Honkanen).

Kun kehityspolku saadaan näkyviin, tavoitteiden saavuttamisen mahdollisuudet ja ehdot selkiintyvät.

Esimerkkinä Lahden yleiskaavatyö

Lahden pitkäaikainen yleiskaavoittaja Raimo Airamo (nyttemmin eläkkeellä) sanoi eräässä haastattelussa mm. näin: "(...) yleiskaavan luonteeseen kuuluu yleiskaavallisen asiantuntemuksen jatkuva läsnäolon tarve. (...) elämää on koko ajan yleiskaavaprosesseista huolimatta, ja erilaisiin tarpeisiin on jatkuvasti annettava vastaus yleiskaavallisesta näkökulmasta. (...) syntyi tämä ajatus läsnä olevasta yleiskaavasta: on oltava jatkuva valmius yleiskaavalliseen ajatteluun ja vaikutusten arviointiin."

Lahdessa omaksuttu "läsnä oleva yleiskaavoitus" on toki alueiden varaamista oikeusvaikutteisilla kaavoilla, mutta samalla se on myös strategista toimintaa. Yleiskaavat tehdään vain keskipitkällä aikajänteellä (10–15 vuotta) ja ne päivitetään kerran valtuustokaudessa osana kaupungin yleistä strategiaa, jolloin samalla "lukitaan" tiettyjä hankkeita. Tällaisessa "rullaavassa suunnittelussa" tulee luontevaksi tuoda yhteen aiemmin erillisiksi mielletty eri toimialojen suunnitteluprosessit. Yhteiseen visioon päädytään skenaariotyöskentelyn avulla. Luonnosvaihe on kaupungin asukkaille avoin. Suunnitelmaehdotuksen tekovaihe on asiantuntijapainotteinen. Hyväksymisvaihe on pääosin poliittinen. (Kuva 2.)

Ongelmana on Lahdessa yli kaupungin rajojen ulottuvan toiminnallisen kokonaisuuden saattaminen strategisen suunnittelun kohteeksi. Maakuntakaa-

voituksessa kuntien itsekkäät pyrkimykset päihittävät kokonaisedun. Valtion ja kuntien MAL-sopimukset ovat toimintalähtöisinä jossain määrin pystyneet korjaamaan tähän liittyviä epäkohtia. Sopimuksissa on strategisia piirteitä; mm. sopimuskausissa noudatetaan Lahdessa omaksuttua nelivuotisrytmiä. Sopimusmenettely on ollut käytössä vain suurimmilla kaupunkiseuduilla, mutta sitä ollaan laajentamassa muillekin kaupunkiseuduille, myös Lahteen.

Paraneeko suunnittelu?

Suunnittelua on sanottu *tietämisen käytännöksi*. Mitä tiedetään, on olennainen kysymys. Kun tiedon tuottajien ja sen käyttäjien välissä on kuilu, käy usein niin, että helpoimmin saatava tieto, tai mieluisa tieto, pääsee ohjaamaan tilanteen ja tavoitteiden arviointia. Puutteellisten menetelmien vuoksi haetaan suunnittelussa ratkaisuja ongelmiin, joiden mittasuhteita ei ymmärretä tai poliittisista syistä ei tiedosteta. Maankäytön suunnittelussa kaupunkiseutujen kunnat kilpailevat keskenään kaavoittamalla laajoja alueita kasvavia liikennevirtoja edellyttävälle pientaloalueille, yritystoiminnalle ja kaupan suuryksiköille. Tiesuunnittelussa autoliikenteen sujuvuus on keskeinen kriteeri, siitä huolimatta, että ilmastonmuutos vaatii liikenteen rajoittamista.

Skenaariosuunnittelu näyttäisi tarjoavan mahdollisuuden tehdä parempaa yhdyskuntasuunnittelua kuin mitä perinteinen kaavoitus edustaa. Edellytyksenä on, että uskalletaan ottaa tarkasteltavaksi erilaisia tulevaisuuskuvia, myös ei-toivottuja, poliittisista tabuista huolimatta.

Kun suunnittelussa keskitytään kapeasti talouden kasvuun, jää tärkeä osa muutospotentialista tarkastelematta. Olisiko mahdollista ottaa talouden kasvun sijaan *hyvinvoinnin kasvu* suunnittelun tavoitteeksi? Yhdyskuntasuunnittelu mielletään yleisesti tekniikaksi: tehdään mahdolliseksi rakentaminen, mikä puolestaan mahdollistaa asumista, elinkeinoelämää, palveluja ja liikennettä. Hyvä elämä ei ole ensimmäinen mieleen tuleva asia, kun istutaan suunnittelupöytään. Onko hyvää elämää edes määriteltävissä? Yhdelle sitä, toiselle tätä?

Yhdyskuntasuunnittelun perimmäisenä tavoitteena on maailma, jossa kaikilla on hyvä elää. Mutta voidaanko tyytyä pelkkään otaksumaan siitä, että suunnittelu saa aikaan hyvän ympäristön, kuten on ollut maan tapa suunnittelun perustuessa kaavoitukseen? Vai yritettäisiinkö selvittää, mitä hyvällä elämällä voidaan tarkoittaa ja keksiä sitten keinot sen toteuttamiseksi suunnittelun avulla.

Skenaarioihin tukeutuvassa suunnittelussa pyritään vastaamaan tähän haasteeseen. Kuvitellaan tulevaisuuksia, jotka tarjoavat hyvälle elämälle erilaisia mahdollisuuksia. Mikä on toivottavaa, mikä vähemmän toivottavaa?

Hyvä suunnittelija ei kysy sitä vain itseltään. Hän kysyy poliitikoilta, asiaa tutkineilta ja jopa kansalaisilta.

Aloite yhdyskuntasuunnittelun määrittelemiseksi ensisijaisesti muuksi kuin tekniikaksi voi tulla vain suunnittelijoilta. Vain suunnittelijat pystyvät asettamaan suunnittelun agendan. Se on vaikea asia maassa, jossa kunnallis-demokratia on pyhää.

Tarvitaan käyttökelpoista suunnittelua. Se tarkoittaa, että suunnittelun kelpoisuus määräytyy suunnittelun myötä syntyneen ympäristön *käytön* mukaan. Kuka on käyttäjä? Poliitikko, liikemies, maanomistaja vai asukas? Varmasti he kaikki. Mutta todellisuudessa he pysyvät kaikki mukana vain, jos suunnittelu on *avointa*. On totuttu siihen, että yhdyskuntasuunnittelun taustalla on julkilausumattomia kilpailukykyyn ja talouskasvun edistämiseen liittyviä, usein vahvojen elinkeinotoimijoiden intressejä tukevia pyrkimyksiä. Siitä muodostuu ikään kuin suunnittelijoiden ammattitietoutta, johon muilla kuin suunnittelijoilla ei ole pääsyä, mutta joka kallistaa suunnittelua milloin mihinkin suuntaan. Vasta kun on liian myöhäistä muuttaa suuntaa, huomataan, että suunnittelu ei olekaan käyttökelpoista kaikille osapuolille.

Skenaariosuunnittelu lupaa muutosta yhdyskuntasuunnittelun käytäntöihin. Suunnittelijoille on tarjolla nykyistä parempia näköalapaikkoja yhteiskunnallisiin muutoksiin, kuten myös parempia mahdollisuuksia vaikuttaa muutosten voimakkuuteen ja suuntaan. Tuulisempia paikkoja samalla. Tarvitaan uskallusta. Kasvava vaikutusvalta edellyttää vastapainokseen avoimuutta. Yhdyskuntasuunnittelu osoittaa käyttökelpoisuutensa yhteiskunnan ja yksilöiden elämässä vain julkisena asiana.

KIRJALLISUUS

- Granqvist, Kaisa, Mäntysalo, Raine, Valli, Raisa, Kanninen, Vesa, Herneoja, Anne, Kosonen, Kati-Jasmin, Ronkainen, Tiina & Piippo, Tero (2020). *YHTÄJALKAA. Maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittaminen lähtökäytännöllisesti*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:X.
- Nyman, K. (2011). Ympäristörikos? Ohikulkutie Savonlinnaan ympäristövaikutuksia arvioimatta. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 49(2), 41–53.