

SmartLand-hankkeen vaikuttavuuslogiikka

Hankkeen nimi ja lyhenne: SmartLand

Konsortiojohtaja: Prof. Seppo Junnila

1. Vaikuttavuustavoite

Smartland –tutkimuksen tavoitteena on kehittää maankäyttöpoliittisia toimintatapoja vastaamaan kaupunkien nykyisiin ja tulevaisuuden haasteisiin. Vaikuttavuus muodostuu kolmesta osateemasta, joissa tarkastellaan maankäyttöpolitiikan vaikutuksia:

1. asumisen saatavuuteen ja hintaan,
2. kaupunkien eriytymiskehitykseen, sekä
3. kaupunkien hiilidioksidipäästöihin ja energiankulutukseen.

Tutkimuksessa pyritään ymmärtämään kompleksista maankäyttöpolitiikkaa mainituista kolmesta näkökulmasta pyrkien löytämään näitä yhdistäviä ohjauskeinoja. Tutkimus vastaa maankäyttöpolitiikan kehittämisen kysymyksiin monitieteellisesti ja pyrkii näin myös nostamaan tutkimuksen vaikuttavuuden yhtä tutkimusalaa paljon korkeammalle tasolle.

Tutkimuksen tavoitteena on vaikuttaa kaksitasoisesti: se sekä tuottaa laaja-alaista uutta tieteellistä tietoa kansainväliseen tiedeyhteisöön että tuo kansallista ja kansainvälistä tutkimusta kansallisille toimijoille saavutettavassa muodossa. Vaikuttavuus edellyttää vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa, mikä puolestaan edellyttää pitkäaikaista vuoropuhelua ja luottamuksen rakentumista. Tutkimus ikään kuin rakentaa siltaa sidosryhmien ja tutkimuksen välille, ja menetelmät on valittu tätä prosessia tukeviksi. Vuorovaikutusta on käsitelty lisää Keinot-luvussa.

2. Mitä ohjelman tavoitetta vaikuttavuuskertomus käsittelee?

Tämä vaikuttavuuskertomus esittelee konsortion vaikuttavuuslogiikan kokonaisuuden ja kuvaa erillisten vaikuttavuustavoitteiden keskinäiset suhteet.

Maankäyttöpolitiikka on käytännössä kokoelma interventioita, joilla kunta voi ohjata maankäyttöä omalla alueellaan. Kunnan oikeus interventioihin määrittyy laissa.

Maankäyttöpolitiikan harjoittaminen nojaa hallintolakiin, kuntalakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin, sekä lukuisiin muihin erityislakeihin ja ohjeisiin. Maankäyttöpolitiikan keinovalikoimaa ja sen käyttöä ohjaavat valtion ylimmistä toimielimistä etenkin eduskunta, valtioneuvosto, ministeriöt ja niiden hallinnonalalla toimivat virastot ja laitokset.

Maankäyttöpolitiikan keskeinen soveltaja on kunta. Kunnissa pääosa maankäyttöpolitiikan päätöksistä tehdään kunnanhallituksessa tai -valtuustossa. Päätöksien valmistelun tekevät maankäyttöpolitiikan viranhaltijat, joille voidaan myös delegoida tiettyjä päätöksiä.

Voidaankin nähdä, että valtionhallinnossa määritetään kunnan mahdollisuudet maankäyttöpoliittisiin toimiin. Kuntien liikkumavara tässä mahdollisuuksien kentässä on suuri ulottuen lakisääteisistä ohjauskeinoista vapaaehtoisuuteen perustuviin ohjauskeinoihin, kuten tiedolla ohjaamiseen. Käytännössä kunnan poliittinen tasapaino määrittää sen, mitä tavoitteita kunta maankäyttöpolitiikalleen asettaa ja mitä maankäyttöpolitiikan keinoja se käyttää tavoitteidensa edistämiseksi. Kunnan toimintatavat määritetään kunnanvaltuustossa ja –hallituksessa, sekä toimintalinjauksissa, joista yleisin on kunnan maapoliittinen ohjelma. Maankäyttöpolitiikka vaikuttaa kuntiin itseensä, mutta myös lukuisiin muihin tahoihin. Keskeisiä sidosryhmiä ovat ainakin kiinteistökehittäjät ja -sijoittajat, rahoituslaitokset, muut

maata omistavat yksityiset tahot, yksittäiset kuntalaiset sekä alan etujärjestöt ja yhdistykset. Maankäyttöpolitiikka vaikuttaa sidosryhmien toimintaedellytyksiin ja liiketoimintamalleihin. Kuva 1 visualisoi maankäyttöpolitiikan keskeiset toimijat ja heidän keskinäiset suhteensa.



Vaikuttavuuskertomus 1 (tämä kertomus) muodostaa yleiskuvan vaikuttavuuslogiikasta ja sen jäsentelystä hankkeessa. Hankkeen vaikuttavuustyötä edistetään ja kuvataan toimijatyypeittäin jäsenneyissä vaikuttavuuskertomuksissa.

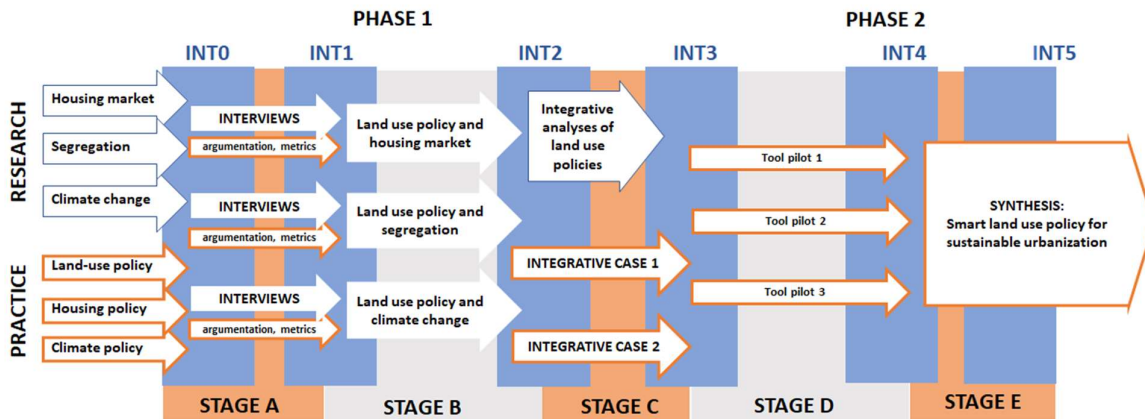
- Vaikuttavuuskertomus 2 keskittyy kuntien maankäyttöpolitiikan viranhaltijoihin (sininen osa kaaviossa), jotka käytännössä toteuttavat maankäyttöpolitiikkaa kunnissa. Kuntien maankäyttöpoliittiset viranhaltijat ovat maankäyttöpolitiikan operatiivisia asiantuntijoita, ja käyttävät ratkaisu- ja valmisteluvaltaa omalla asiantuntijuusalueellaan.
- Vaikuttavuuskertomus 3 käsittää valtionhallinnon viranhaltijat, eduskunnan, sekä kuntien luottamushenkilöt. Tämä ryhmä kehittää ja määrittää maankäyttöpolitiikan reunaehdoja lainsäädännön ja ohjeiden sekä kunnan poliittisten linjausten kautta.
- Vaikuttavuuskertomus 4 keskittyy muihin maankäyttöpolitiikan sidosryhmiin kohdennettuun vaikuttavuustyöhön.

3. Keinot

Vaikuttavuus syntyy ylittämällä perinteisiä rajoja kolmella tasolla: 1) tutkimusryhmä edustaa eri tieteenaloja ja tuo näin erilaiset näkökulmat samoihin tutkimuskysymyksiin ja 2) tutkimussuunnitelmaan on integroitu tutkijoiden ja sidosryhmien vuoropuhelu niin, että intensiivinen tutkimusvaihe ja yhteiskehittäminen kuntien kanssa jaksottuvat vuorotellen sekä 3) luomme tutkimuksessa mahdollisuuksia eri toimijoiden vuoropuheluun, sekä valtionhallinnon, kuntien ja muiden alan toimijoiden välille että erityisesti kuntien eri sektoreiden välille.

Seuraavassa kuvassa esitetään tutkimusprosessiin luotu intensiivisten tutkimusvaiheiden ja sidosryhmiä osallistavien vaiheiden vuorotteisuus. Olemme vuosien 2019-2023 aikana edenneet tutkimuksen osahankkeissa niin, että toteutamme parhaillaan vaiheen C integratiivisia tapaustutkimuksia. Tapaustutkimuksia on yhteensä 2, Vuosaaren alue Helsingissä (toteutunut aluekehityshanke) ja Tesoman alue Tampereella (suunnitteilla ja käynnissä oleva hanke). Hankkeita on analysoitu paitsi erikseen hankkeen tutkimusnäkökulmien kautta, myös monialaisesti. Näin on pystytty nostamaan esiin maankäyttöpolitiikan valintojen monitahoisuutta

ja moninaisia vaikutuksia. Tapaustutkimusten jälkeen siirrymme pilotoimaan erilaisia maankäyttöpoliittisia toimintatapoja.



Tutkimuksen keinojen ja kohderyhmävaikutusten painotus vaihtelee tutkimuksen kuluessa: Kuntien viranhaltijat ovat keskeisin vuorovaikutuksen ja yhteiskehittämisen kohde tutkimuksen aikana. He osallistuvat aktiivisesti tutkimusaineiston muodostamiseen, sen analyysiin ja ovat ne tahot, jotka loppujen lopuksi vievät tutkimuksen tuomat opit käytäntöön kuntien maapolitiikassa. Valtionhallinnon viranhaltijoille ja luottamushenkilöille sekä muille sidosryhmille ja laajemmalle yleisölle kohdistettu vaikuttavuustyö keskittyy selvästi enemmän tulosten esittämiseen ja tuomiseen uusiin, ajankohtaisiin konteksteihin, ja kasvaa tutkimuksen edetessä.

- **Vaiheessa A** kunnat ovat keskeisenä vuorovaikutuksen kohteena. Tässä vaiheessa kunnat ovat tiedonkeruun lähteitä ja tiedonkeruun pohjalta tehdyn analyysin arvioijia. Osallistava tiedonkeruu ja työpajat vahvistavat kuntien maankäyttöpolitiikan instrumenttien ja niiden merkityksen ymmärrystä.
- **Vaiheessa B** tuotetaan välituloksia vaiheen A tiedonkeruuseen perustuen ja siirrytään maankäyttöpolitiikan vaikutusten arviointiin. Välituloksia jaetaan osallistavissa työpajoissa erityisesti kunnille, mutta myös muille laajemmille sidosryhmille. Lisäksi tuloksia tuodaan esille alan toimijoille suunnatuissa medioissa. Hyödynsaajina ovat edelleen pääasiassa kunnat, vaikka vuorovaikutuksen kohderyhmä alkaa laajentua myös muihin kohderyhmiin.
- **Vaiheessa C** syvennetään maankäyttöpolitiikan analyysia integratiivisilla ulottuvuuksilla kahden moninäkökulmaisen tapaustutkimuksen, monitieteisin tutkimusasetelmin, sekä mikrosimulaatiotyökalun voimin. Vaiheessa C kuntien viranhaltijoita haastetaan sektorirajat ylittävään yhteiskehittämiseen ja analyysiin, sekä tulosten yhteiseen arviointiin. Samalla vaiheen B keskeisiä tutkimustuloksia jalkautetaan muiden sidosryhmien toimintaan.
- **Vaiheessa D** tutkimuksen fokus siirtyy maankäyttöpolitiikan kehittämiseen. Kuntien ja muiden toimijoiden kanssa suunnitellaan yhdessä politiikkapiloteja, joiden tavoitteena on testata uudenlaisia ohjauksen tapoja. Piloteissa osallistetaan sekä kuntia että muita keskeisiä maankäyttöpolitiikan sidosryhmiä (esim. rakennuttajat, maanomistajat).
- **Vaiheessa E** muodostetaan hankkeen löydösten synteesi. Hankkeen muodostama tieto dokumentoidaan käyttäjälähtöisesti eri toimijoille suomenkielisten politiikkapapereiden muodossa, kiinnittäen huomiota erityisesti eri keinojen ohjauspotentiaaliin sekä mahdollisiin ulkoisvaikutuksiin ja niiden hallintaan. Tiedon jalkauttamista tuetaan työpajoin.

Keinot vaihtelevat kohderyhmittäin. Ne on kuvattu kohderyhmittäin vaikuttavuutta kuvaavissa kertomuksissa 2-4.

4. Havainnot konkreettiset vaikutuksista

Hankkeella on kaksi ylätasoa vaikuttavuustavoitetta: Maankäyttöpolitiikan vaikuttavuuden ja mahdollisuuksien parempi ymmärrys yhteiskunnassa, sekä maankäyttöpolitiikan mahdollisten negatiivisten ulkoisvaikutusten parempi hahmottaminen yhteiskunnassa. Näitä tavoitteita edistetään, ja vaikuttavuuden toteutumista arvioidaan kohderyhmäkohtaisissa vaikuttavuuskertomuksissa. Hankkeen alkuvaiheessa keskeinen havainto on sidosryhmien aktiivinen osallistuminen keskusteluun, ja halu oppia ja ymmärtää kokonaisuutta paremmin. Näemme, että sidosryhmämme ja yhteiskunta yleisesti ovat kiinnostuneita ja tulleet tietoisiksi hankkeemme teemakentästä ja sen keskeisistä kysymyksistä, ja mahdollisuuksia ohjata yhteiskuntaa maankäyttöpolitiikan keinoin on alettu hahmottaa paremmin. Näemme myös, että toimijat etsivät aktiivisesti uusia strategioita ja toimintamalleja, esimerkiksi kunnat uudistavat maankäyttöpoliittisia toimintatapojaan. Samoin alue- ja valtionhallinnon tasolla käynnistetään paljon hankkeita, jotka pyrkivät vastaamaan havaittuihin haasteisiin.

5. Tavoiteltu vaikuttavuus ja konsortion saavutukset tällä hetkellä

Olemme pyrkineet tavoittamaan akateemisen kohderyhmän lisäksi mahdollisimman laajasti kuntien, valtionhallinnon ja sidosryhmien toimijoita, eli henkilöitä, jotka konkreettisesti vaikuttavat maapolitiisiin ratkaisuihin. Lisäksi pyrimme arvioimaan vaikuttavuuden toteutumista ja tavoiteltavaa yhteiskunnallista muutosta säännöllisesti esim. vuoropuhelulla ja toistettavalla vaikuttavuutta ja sen osatekijöitä arvioivalla kyselyllä. Vuoropuhelua käydään säännöllisesti vuosittaisissa jokaisen tutkimuksen neljän osakokonaisuuden omissa työpajoissa, tutkimuksen vuosiseminaareissa ja osana osatutkimusten tiedonkeruuta.

Olemme järjestäneet tilaisuuksia laajemmille kohderyhmille sekä itse että partneriverkostomme kanssa. Erilaisia tilaisuuksia on järjestetty noin 20. Olemme lisäksi esimerkiksi pitäneet puheenvuoroja kymmenissä tilaisuuksissa ja vierailleet sidosryhmien pod casteissa. Olemme myös järjestäneet tilaisuuksia yhteistyössä kumppaneiden kanssa, esim. CoCarbon hankkeen, Kaupunkiakatemian ja STEER-hankkeiden kanssa. Samoin olemme osallistuneet kansainvälisten hankkeiden toimintaan, esim. FINEST –hankkeen älykästä kaupunkisuunnittelua koskevaan seminaariin ja foorumeihin. Lisäksi julkaisemme säännöllisesti artikkeleita ammattilehdissä, esim. Juttusarjaa Maankäyttö -lehdessä. Olemme näin tavoittaneet satoja keskeisiä kunta- ja valtionhallinnon päättäjiä. Näitä toimia on kuvattu yksityiskohtaisesti kohderyhmittäisissä raporteissa 2-4.

Olemme myös muokanneet tutkimustulosten ja vuorovaikutuksen myötä vuorovaikutusosuusien sisältöjä ja tulosviestintää kohdentaen niitä mahdollisimman hyvin kuntien osaamistasoon ja haasteisiin vastaamiseksi. Tästä esimerkkinä on syyskuussa 2022 tutkimuksen kaikkien osahankkeiden yhteistyönä järjestetty täydennysrakentamisen sparraustilaisuus. Teema oli noussut ajankohtaiseksi mutta eri kulmilla kaikissa tutkimuksen osahankkeissa. Tarkastelemalla täydennysrakentamisesta integroiden eri näkökulmat yhteiseen keskusteluun toimimme kunnille kokonaisnäkömyksen haastavaan teemaan.

6. Tahattomat vaikutukset ja muutokset konsortion toimintatavoissa

Alkuperäisen tutkimussuunnitelman mukaan vuorovaikutus oli tarkoitus keskittää vuoden jälkipuoliskolla toteutettaviin interaktiivisiin jakoihin, jolloin olisimme järjestäneet sekä vuosiseminaariin että työpaketikohtaiset työpajatilaisuudet. Ensimmäisen vuoden kokemus kuitenkin osoitti, että vuorovaikutuskumppaneiden on vaikea sitoutua moneen tilaisuuteen muutaman kuukauden sisällä, etenkin kun usein sama henkilö haluaa osallistua usean työpaketin työpajatyöskentelyyn juuri integratiivisuuden edistämiseksi. Haasteeseen vastattiin sijoittamalla teemoittaiset työpajat keväälle ja yhteisen vuosiseminaarin syksylle. Viime vuonna yhdistimme tutkimuksen osahankkeiden näkökulmat yhteiseen ajankohtaista täydennysrakentamista koskevaan työpajaan. Lisäksi olemme aina marraskuussa järjestäneet tutkimuksen teemat integroivan vuosiseminaari, jossa vuorovaikutuskumppanit haastataan keskustelemaan maankäyttöpolitiikan oletuksista ja totuuksista esittämällä tutkimustuloksiin perustuvia teesejä. Tänä vuonna järjestetty vuosiseminaari keskittyi nimenomaan tapaustutkimuksiin, niiden tuloksiin ja siihen, mitä niistä voitaisiin oppia.

Lisäksi heti tutkimuksen alkaessa havaittiin, että integratiivisen maankäyttöpolitiikan toteuttamiseen liittyy lukuisia haasteita. Osa näistä liittyy tieteenaloja ylittävän yhteisen kielen puuttumiseen, ja osa rakenteisiin, jotka vaikeuttavat integratiivisen ajattelun ja tulosten vientiä käytännön ratkaisuihin. Nämä haasteet kohdistuvat kaikkiin maankäyttöpolitiikan parissa toimiviin henkilöihin, mutta erityisesti maankäytön suunnittelijoihin, joilla on merkittävä vastuu eri näkökulmien yhteen saattamisessa kaavoitusvaiheessa. Integratiivisen näkökulman vahvistamiseksi perustimme vuonna 2020 neljännen työpaketin, joka WPX tutkii ja kehittää tutkimuksen kolmen näkökulman vuorovaikutusta kunnissa.

Tutkimuksen yhteiskehittämistoimien suunnitteluun on vaikuttanut huomio siitä, että kuntien maankäyttöpolitiikan instrumenttien, toimintatapojen osaamisen ja eri toimijoiden roolien ja yhteistyön vaikuttavuuden ymmärryksen lähtötaso on odotettua matalampi. Yhteiskehittämisosuuksia on suunniteltu hyvin erilaiset lähtötasot huomioiden. Samoin olemme kiinnittäneet erityistä huomiota kuntien itse määrittelemiін tietotarpeisiin ja kehittämisen esteiden tunnistamiseen tutkimuksen vaikuttavuuden varmistamiseksi. Sidosryhmät ovat olleet erittäin kiinnostuneita tutkimuksen toimenpiteisiin osallistumisesta ja tulosten saamisesta, motivaatiotaso on ollut vastaavasti siis ehkä odotettua korkeampi.

Tutkimuksen alkuvaiheessa vaikuttavuustyö on painottunut selvästi kuntien viranhaltijoihin. Havaitsemme, että tutkimuksen edetessä osaamisen ja käsitteellistämien taso on parantunut ja kehittynyt paljon, ja halu tehdä asioita vielä paremmin on valtava. Tämä näkyy esimerkiksi maapolitiikan valmistelutyön (esim. maapoliittiset ohjelmat tai osaohjelmat) laadun nousuna. Sidosryhmiltä saadun palautteen perusteella haasteeksi on noussut kuntatason päättäjien osaaminen, eli se, että tutkimuksellinen tieto ei vielä ole siirtynyt poliittisten päättäjien tietoon ja siksi uusien toimintatapojen jalkauttaminen kohtaa haasteita kunnallisessa päätöksenteossa. Suunnittelemme tällä hetkellä toimenpiteitä, jotka kohdistettaisiin nimenomaan poliittisille päättäjille.

7. Vaikuttavuuden saavuttamiseksi tehty tutkimustyö

Toimijatyypeittäin kuvatuissa vaikuttavuuskertomuksissa (2-4) kuvataan tehty tutkimustyö eri toimijoihin vaikuttamisen näkökulmasta.

Pyrimme tukemaan kokonaisvaikuttavuutta kysymällä ja keskustelemalla kuntien ja muiden sidosryhmien kanssa. Osana tutkimustyötä olemme:

1. Sisällyttäneet työpajoihin osuuksia, joissa on käsitelty kuntien tiedontarpeita ja haasteita, joihin voitaisiin löytää vastauksia tutkimuksen keinoin.
2. Toteuttaneet vuorovaikutuskumppaneille vuoden 2021 alussa kyselyn, jossa olemme selvittäneet kuntien tutkimuksen eri toimenpiteistä saamaa hyötyä, tiedon hyödyntämisen esteitä, viestinnän kohdentamista sekä tiedontarpeita.

Olemme pyrkineet kiinnittämään erityistä huomiota tiedon jalkauttamisen koettuihin esteisiin, eli sidosryhmien kokemuksiin siitä, miksi tutkimustietoa on vaikea hyödyntää omassa työssä.

Olemme kehittäneet tutkimustiedon hyödynnettävyyttä tukevan toimintamallin, *hoksautuspajan*, joka käyttöön otettiin vuonna 2021 pidetyssä sidosryhmien vuosiseminaarissa. Tässä sidosryhmiä haastetaan kysymään perusteluja tutkijoiden esittämille johtopäätelmille, tai asioille, joita pidetään helposti automaattisesti faktoina, mutta joiden perusteet voivatkin olla epäselviä. Toimintatavalla pyritään mahdollistamaan tarjottujen “faktojen” kyseenalaistaminen ja mahdollisten epäselvien perusteiden tarkentaminen, ja siten parantamaan toimijoiden kykyä sisäistää hyviä käytänteitä, perustella niitä muille toimijoille ja kehittää niitä edelleen. Nämä valmiudet auttavat toimijoita tunnistamaan, ja viestimään ympäristöönsä, missä maankäyttöpolitiikan alueella on kyse oletettavista syy-seuraussuhteista ja missä politiikasta. Tätä kyseenalaistavaa ja yhdessäkehittävää menetelmää jatkettiin vuoden 2022 täydennysrakentamisen sparraustilaisuudessa ja vuosiseminaarissa.