

CABE – yhteisen ympäristön laatua takaamassa

KARIN KROKFORS

Tiivistelmä

Englantilaisen valtiovallan alaisen CABEn (Comission for Architecture and Built Environment) toiminnan päämäärä on laadukkaan yhteisen ympäristön synnyttäminen. Tavoite on selkeä ja sillä on hallituksen tuki sekä rahoitus takanaan. Perustavanlaatuisena ideana CABEn koko toiminnan pohjalla on käsitys hyvän suunnittelun merkityksestä ihmisten elämänlaadun edistäjänä ja muokkaajana. Näkemyksen pohjana on ajatus inspiroivista paikoista, tiloista ja rakennuksista. CABE on saanut mandaatin toimia yleisen edun takaajana. CABE kutsuukin itseään kaupunkisuunnittelun ja arkkitehtuurin kriittiseksi ystäväksi. Se on myös valtiovallan kriittinen ystävä proaktiivisena toimijana ja vaikuttaa siten myös asunto- ja ympäristöpolitiikan tekoon.

CABE on toiminnallaan muuttanut englantilaista kaavoituksen ja rakentamisen kenttää ja myös saanut näkyviä tuloksia aikaiseksi ympäristössä. Suomessa vastaava laadunvalvonta on jaettu monelle eri tahoilta. Kukaan ei oikeastaan kokonaisvaltaisesti valvo ja seuraa ympäristön laadun toteutumista Suomessa, mikä pitkälti johtuu hajautetusta sekä hierarkkisesta rakennetun ympäristön tuottamisprosessista ja toimintakulttuurista.

Johdanto

CABE sai vaatimattoman alkunsa vuonna 1999, jolloin se perustettiin New Labourin lapsena korvaamaan elitistisen Royal Fine Art Commissionin toimintaa. Sen tarkoituksena oli ollut antaa lausuntonsa kansallisesti merkittävistä hankkeista. Vuonna 1999 oli ilmestynyt arvovaltainen Urban Task Force -raportti *Towards Urban Renaissance*, joka oli raakaa luettavaa englantilaisen kaupunkisuunnittelun ja rakentamisen tilasta. Urban Task Forcea veti arkkitehti Richard Rogers ja se koostui arkkitehtuurin ja kaupunkisuunnittelun tunnustetuista ammattilaisista ja muista asiantuntijoista. Mukana oli myös englantilaisen kaupunkisuunnittelun ”grand old man” Peter Hall. Urban task force -raportti toi selkeästi esiin kuinka näkemyksetöntä kaupunkisuunnittelu oli Englannissa ja kuinka toteutettu ympäristö ei vastannut ihmisten tarpeisiin ja toiveisiin. Julkiseen tilaan tehtyjen investointien hinta-laatusuhde todettiin huonoksi. Raportin seurauksena Iso-Britannian kaavoitusprosessi kävi läpi suuren uudistuksen¹. CABE:lle annettiin valtiovoimalla taholta selvä mandaatti toimia yhtenä muutoksen moottorina.

CABE

CABEn ajattelun tausta ja palaute

CABEn toiminnan lähtökohta on alusta lähtien ollut ajatus siitä, että hyvä suunnittelu on jakamaton osa kestävästä kehityksestä. Onnistunut pitkän tähtäimen vastaus ilmaston muutokseen riippuu kestävien paikkojen tekemisestä. CABE korostaa, että tavoitetta ei saavuteta vain vähähiilisillä rakennuksilla vaan tekemällä kunnista ja kaupungeista viehättävämpiä ja houkuttelevampia asuinpaikkoja asukkaille ja investoijille. Globaali ympäristökriisi on CABEn mukaan mitä suurimmassa määrin kaavoituksen ja suunnittelun kriisi. Se on seurausta siitä miten asiat tehdään, resurssit käytetään, tonttimaata kehitetään, rakennukset ja infrastruktuuri toteutetaan, palvelut tuotetaan ja paikat kytketään toisiinsa. CABE on myös tukenut ja edistänyt systemaattista ajattelua resurssivirtojen, energian, jätteen ja veden osalta.

Perustavanlaatuisena ideana CABEn koko toiminnan pohjalla on käsitys hyvän suunnittelun merkityksestä ihmisten elämänlaadun edistäjänä ja muokkaajana. Näkemyksen pohjana on ajatus inspiroivista paikoista,

¹ Green Paper Planning: Delivering a Fundamental Change 2001.

tiloista ja rakennuksista. CABE onkin saanut mandaatin toimia yleisen edun takaajana. Tämä ajattelu on myös kaavoituksen taustalla, mutta toisin kuin kaavoittajat CABE on irti paikallispoliittisista ja muista intressipiireistä. CABE kutsuukin itseään kaupunkisuunnittelun ja arkkitehtuurin kriittiseksi ystäväksi. Julkisessa keskustelussa CABEa kutsutaan yleisesti myös ympäristön vahtikoiraksi. CABEn toimintaa myös arvioidaan säännöllisesti 3–5 vuoden välein riippumattomien tutkimuslaitosten toimesta. Viimeisimmän arvioinnin teki University of West England Bristolissa² vuonna 2008. Tutkimus totesi CABElla olleen merkittävää vaikutusta ympäristön laadun paranemiseen. Tutkimus sisälsi myös yksityiskohtaisia kehitysehdotuksia, jossa ohjeistettiin CABEa edelleen kehittämään toimintansa tehokkuutta ja vaikuttavuutta. CABE onkin muokannut toimintaansa kehitysehdotusten pohjalta.

CABE on proaktiivinen toimija ja sen vuoksi myös valtiovallan kriittinen ystävä.³ CABE vaikuttaa toiminnallaan kaupunkisuunnittelun ja ympäristön poliittiseen ohjaukseen. Valtiovalta kuunteleekin CABEn näkemyksiä. Englannin kevään 2010 parlamenttivaalien jälkeen ja vallan vaihtuessa labourilta konservatiiveille CABE on saanut toistaiseksi takeet toiminnan jatkumisesta. CABEn toiminta voi kuitenkin saada uusia sävyjä, koska koko sen rahoitus tulee lähinnä kahdelta ministeriöltä. CABE joutuu todennäköisesti muun julkishallinnon tavoin valtiontalouden valtaviin säästökuurien vuoksi kohdentamaan omaa toimintaansa toisin kuin tähän asti.

Kriittistä ystävää tarvitaan ehkä eniten paikallisten kaavoittajatahojen apuna. Vaikka heidän tavoitteenaan on laadukas ympäristö, ovat he usein vastakkain paikallisten kiinteistönkehittäjien kanssa joiden ensisijainen tavoite ei ole välttämättä laadukas suunnitelma. Usein huonoja projekteja puolustellaan kustannustavoitteilla ja toteutettavuudella, vaikka tutkimustietoa on olemassa siitä, kuinka huonot hankkeet tuhoavat myös kuntien elinkyvyn. Käytännössä monet rakennuttajat ovat pitäneet päätöksentekijöitä panttivankeinaan uhaten lähteä hankkeista. CABE onkin seisonut paikallisten kaavoittajien rinnalla näissä tilanteissa ja kyennyt ammatillisuudella kyseenalaistamaan rakennuttajien

² CABE Light Touch Review, University of West England, Bristol . Department of Architecture and Planning. 2008.

³ CABE on NDPB (non-departmental public body) organisaatio. NDPB organisaatiot ovat itsenäisiä yleensä neuvoa-antavia elimiä, mutta ne ovat kuitenkin osa valtion hallintoa ja toimivat ministeriöiden rahoituksen varassa. Ministeriöt ovat viime kädessä vastuussa parlamentille NDPB harjoittamasta toiminnasta.

perusteettomia väitteitä ja kannustanut vaatimaan laadukkaita visioita ja korkeaa suunnittelutasoa.

Kuitenkin suurin osa rakennuttajista arvostaa paneelien arvioita, koska ne tulevat ammattilaisilta ja he saavat paneelien välityksellä tietoa sekä oppia myös muista vastaavista hankkeista.

Tuleva vuosikymmen on täynnä haasteita: yhä paheneva eriarvoisuus, muuttuva ilmasto ja vähenevät julkiset resurssit. Investointeja täytyy priorisoida rankalla kädellä, joka asettaa vaatimuksen uskottavista välineistä paremman julkisen tilan määrittelyn taloudellista ja sosiaalista vastineista. Investointi julkisiin tiloihin kuitenkin parantaa ihmisten elämänlaatua sekä onnellisuutta ja siten yleistä hyvinvointia. CABE onkin kerännyt todisteita laadun ja kustannusten suhteesta vaikuttaakseen siten myös valtionhallinnon ohjaukseen. CABEn myötä investointien ohjeistuksessa otettiin kustannuslaskennassa huomioon koko rakennuksen elämänsaari kustannuksia arvioitaessa. Vuonna 2003 valtionvarainministeriö julkaisi Green Book -ohjeistuksen, jossa määritellään ne periaatteet, joihin julkisen sektorin taloudellinen arviointi perustuu. Tällä on ollut merkitystä myös siihen miten arkkitehtisuunnittelua suunnittelutetaan. Vaikeampia tahoja kehityksen tiellä ovat kuitenkin olleet paikalliset rakennuttajat, jotka toimivat vielä hyvin lyhyentähtäimen tavoitteiden mukaisesti. Heidän on ollut vaikeampi ymmärtää hyvän suunnittelun merkitystä. Keväällä 2008, ennen suurta lamaa tekemieni arkkitehtihaastattelujen perusteella markkinoille ainakin Lontoossa on kuitenkin jo tullut muun muassa asuntorakennuttajia, jotka ymmärtävät hyvän suunnittelun lisäarvon. Se on myös parantanut arkkitehtien asemaa ja toimintaympäristöä sekä laadullisia vaikutusmahdollisuuksia projekteissa.

CABEn toiminta

CABEn toiminta on kasvanut tasaisesti sen 11-vuotisen olemassa olon aikana. Viime vuonna CABEn juhliessa täysiä vuosia sen omilla palkkalisloilla oli jo 120 henkilöä ja sen toiminnassa mukana olevia muita henkilöitä oli noin 450. CABEn toiminta on laajentunut tasaisesti osaltaan sen saaman arvostuksen vuoksi. Tämä arvostus johtuu pitkälti CABEn riippumattomuudesta kaikista kaupunkisuunnitteluun ja rakentamiseen kytkeytyvistä intressipiireistä.

CABE toimii sekä kansallisella että alueellisilla tasoilla. Alueellinen taso on itsenäinen, mutta tiiviisti yhteydessä CABEen. CABE arvioi kunkin hankkeen projektin merkittävyyden kannalta; onko kyse kansallisesta vai alueellisesta tasosta. Tämän jälkeen projekti esitellään paneelille valitulla tasolla. CABE:n palkkalistoilla olevat kullekin projektille asetetut vastuuhenkilöt ovat mukana paneeleissa. He valmistelevat huolella projektin esiteltäväksi ja huolehtivat siitä, että kaikki oleelliset asiat käsitellään paneelin kuluessa ja mahdolliset intressiristiäidat ovat selvillä ennen paneelin kokoontumista. Jopa 70 prosentissa hankkeita noudatetaan paneelien neuvoja.

CABE:n neuvot auttavat päätöksentekijöitä ja antavat heille luottamusta sekä itsetuntoa valita hyvä suunnitelma ja hylätä huonot suunnitelmat. CABE myös täydennyskouluttaa kaavoittajia. CABE on auttanut alkuun useita palkintoja kuten Prime Minister's Better Public Building Awardin vuonna 2001. Tämä palkinto jaetaan arkkitehtisuunnittelun laadun lisäksi myös onnistuneesta hankkeen läpiviennistä. CABE:n tavoite paikallisten kaavoitusinstituutioiden toimintakulttuurin luomisesta, joka arvioisi hankkeita laadun perusteella, on saanut lisämerkitystä vuoden 2007 kaavoituslain (Planning Act 2007) pohjalta. Se velvoittaa paikalliset kaavoittajat tuottamaan omalla toiminnallaan hyvää suunnittelua.

CABE:n toiminnan aloja ovat kaikki julkiseen kaupunkitilaan ja hyvinvointiin liittyvä toiminta kuten julkinen tila, terveys ja terveydenhoidon rakentaminen, asuminen ja asuntorakentaminen, alueiden sosiaalinen koheesio, koulutus ja koulurakentaminen sekä kestävyys.

Tänä päivänä CABE:n toiminnan keskiössä on laaja paletti toimintaa:

- kaupunkisuunnittelu- ja arkkitehtuuripaneelitoiminta (design review panels),
- projektien mahdollistaminen (enabling),
- kampanjat ja koulutus (campaigns and education),
- apurahoitus lisäkoulutukseen (CABE space),
- tiedollinen ja taidollinen kehittäminen seminaari- ym. toiminnalla (knowledge and skills),
- hyvien projektien palkitseminen,
- kirjallisen ja audiovisuaalisen materiaalin tuottaminen, julkaisu sekä tutkimus (resources).

Oppiva ja oppia jakava organisaatio

Koska CABE saa hyvää kokemusta nähdessään melkein kaikki tärkeimmät hankkeet koko maassa, se voi myös jakaa tietoa. CABE on hyvä esimerkki oppivasta organisaatiosta, joka kehittää kokemuksensa kautta jatkuvasti toimintaansa. Se on auttanut myös ammattikuntaa itsearviointinissa. Oppivana ja tutkivana organisaationa CABE joutuu myös koko ajan avoimesti julkituomaan ajattelunsa taustaoletukset ja kyseenalaistamaan niitä julkisen keskustelun myötä.

CABE on julkaissut selvityksiä ja tutkimuksia, joista voi tehdä johtopäätöksiä siitä miten hyvä suunnittelu tuo lisäarvoa. CABEn yksi tavoitteista on tuoda vastinetta investoinneille. Neuvonta on taloudellisesti vain pieni murto-osa hankkeiden kustannuksista, mutta saavutettuun laatuun nähden huomattava parannus. CABE haluaa myös murtaa myytin siitä, että hyvä suunnittelu tulee kalliiksi. Hyvää suunnittelua pidetään yleensä kalliina ja projekteja hidastavana. Päinvastoin tutkimukset osoittavat, että hyvä suunnittelu kannattaa myös taloudellisesti. Monet huonot suunnitelmat tulevat kuitenkin kalliiksi, mutta kustannuksista vastaa yleensä muu kuin tuottajataho. Esimerkiksi koulupaneeleissa kustannustehokkuutta suhteessa suunnittelun laatuun on arvioitu, koska koulurakentamisen resurssit ovat vähäisiä.

CABE on ollut myös aktiivinen koulujen ja terveyden huollon rakennusten laadun kehittämisessä. CABE vei vuonna 2006 läpi selvityksen ja tutkimuksen koulujen tilasta. Tutkimus, joka kohdentui viimeisenä viitenä vuonna rakennettuihin kouluihin, paljasti, että vain puolet täytti hyvälle suunnittelulle asetetut tavoitteet. Kouluille kehitettiin oma paneelinsa ja noin 90 % kaikista kouluista, jotka esiteltiin paneeleille, olivat kyenneet parantamaan suunnitelmia.

Englanti eroaa Suomesta siinä, ettei sillä ole ollut käytössä varsinaisia normeja asuntosuunnittelussa. Siksi varsinkin vapailla markkinoilla korkeasuhdanteen aikana, jolloin kaikki myy, on syntynyt usein ala-arvoistakin asuntotuotantoa. Huonemitoitus ei ole täyttänyt edes minimivaatimuksia huonetilan käytölle. Asuntotuotanto on kehittynyt CABEn kartoittaman asuntopolitiikan myötä. Ennen vuosituhaten vaihteen kaavoituslainsäädännön uudistuksia kaavoituksen ohjeistus oli epäselvä suunnittelun suhteen ja joskus jopa kielteisesti vaikuttava. CABEn toimi neuvonantajana kaavoituksen kehittämisessä, jonka lopputuloksena

syntyi PPS1.⁴ Siinä onnistuneen kaavoituksen pohjaksi tunnustettiin hyvä suunnittelu sekä hyvän suunnittelun merkitys myös toteutussuunnittelussa.

Saadakseen kokonaiskuvan asuntosuunnittelun ja -rakentamisen tilanteesta CABE teki vuosina 2004–2006 selvityksen esiintyvien ongelmien laajuudesta ja luonteesta. Tämä tutkimus asetti mittapuun olemassa olevasta asumisen laadusta, johon voidaan verrata asumisen kehittymistä seuraavan 10 vuoden aikana. Tutkimus oli merkittävä, koska se ei pelkästään mitannut rakentamisen volyyymiä ja vauhtia, vaan asuntorakentamisen laatua kokonaisuutena suhteessa ympäristön laatuun. CABE suositteli, että Building for Life -kriteeristö (ks. laatukriteerit) istutettaisiin osaksi kaavoitusjärjestelmää parantamaan päätöksenteon laatua ja johdonmukaisuutta. CABE on siitä lähtien myös kouluttanut asiantuntijoita, jotka tekevät yhteistyötä alueellisten arkkitehtuurikeskusten kanssa. Vuoteen 2011 mennessä jokaisella paikallisella kaavoitustaholla on oma koulutettu asiantuntijansa.

Määrällisistä tavoitteista on siis siirrytty laadullisiin tavoitteisiin. Ja ensimmäistä kertaa valtion hallinto on ottanut laadukkaan asuntotuotannon strategiseksi tavoitteekseen. On merkittävää kuitenkin huomioida, että tavoitteet eivät koske vain itse asuntorakentamista vaan myös kokonaisympäristöä. Asuntopoliittinen sisältö on muuttanut suuntaa laadukkaan suunnittelun korostamiseen. CABE on tuottanut erinäisiä julkaisuja kaavoittajille ja rakennuttajille tukemaan tavoitteita muun muassa *By design* (2000), *Better places to live* (2001), *Design and access statements* (2006). CABEn toiminta on muuttanut politiikkaa ja käytäntöjä siitä mitkä julkiset tahot rahoittavat ja suunnitteluttavat asuinalueita. Kriittisen ystävän ja vahtikoiran ominaisuudessa CABE on kannustanut asuntotuotantomarkkinoita kunnianhimoisempiin tavoitteisiin ja kehittämiseen.

CABEn laatukriteerit

Julkisen ympäristön laatu on suuri haaste moninaisten toimijoidensa vuoksi. Se on myös tavallaan ilkeä ongelma, joka vaatii dialogia ja jatkuvaa määrittelyä. Kuinka sitten määrittää laatu, jos sitä kohti kuitenkin tulisi tavoitella? Työnsä pohjaksi CABE työsti vuonna 2001 yhdessä Home Builders Federationin (HBF) kanssa 20 kohdan kysymyslistan,

⁴ Delivering sustainable development (PPS1).

jonka avulla jonkinlaiset yleiset rakennetun ympäristön laadun indikaattorit kirjattiin listaksi ja läpinäkyväksi. Lista pohjaa ajatukseen, että laatu määritellään myös projektikohtaisesti sen omista lähtökohdista.

Built for Life -kriteeristö oli varsinaisesti alun perin asuntorakentamisen kampanja, mutta sen sisältämiä määritelmiä on sovellettu laajemminkin projekteihin niiden yleispätevyyden vuoksi. Viimeisenä kahdeksana vuotena 20 kohdan listasta on tullut kansallinen standardi hyvin suunnitelluille asunnoille ja ympäristölle, ja sitä on sovellettu sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.

Built for Life -laatukriteerit:

Ympäristö ja yhteisö, *Environment and community*

- 01 Tarjoaako kehitettävä alue paikallisia palveluja kuten kouluja, puistoja, leikkikenttiä, kauppoja, pubeja tai kahviloita?
- 02 Kuvastaako alueelle suunniteltu asuntotarjonta paikallisen yhteisön tarpeita ja toiveita
- 03 Mahdollistavatko asuntojen ja hallintamuotojen yhdistelmä alueelle sopivan asukasrakenteen?
- 04 Onko alueelta hyvät, helposti saavutettavat julkiset yhteydet?
- 05 Millä tavalla on pyritty vähentämään alueen ympäristövaikutuksia?

Alueen luonne, *Character*

- 06 Tukeeko rakennusten arkkitehtuuri erityisesti alueen ideaa?
- 07 Hyödyntääkö suunnitelma olemassa olevia rakennuksia, maisemaa ja pinnanmuodostusta?
- 08 Onko paikalla tunnistettava ominaisluonne?
- 09 Onko alue helppo hahmottaa ja onko siellä helppo suunnistautua?
- 10 Muodostaako rakennuskanta selkeää katutilaa?

Kadut, pysäköinti ja kevyt liikenne,
Streets, parking and pedestrianisation

- 11 Onko rakennusten sijoittelu etusijalla katuihin ja pysäköintiin näiden niin, että pääkadut eivät ole hallitsevassa asemassa?
- 12 Onko pysäköinti järjestetty katutilaa hajottamatta?
- 13 Ovatko kadut sopivia jalankulkijoille, pyöräilijöille ja ajoneuvoille yleensä?

- 14 Hyödyntääkö aluesuunnitelma olemassa olevaa katuverkkoa, reittejä ja ympäristöä?
- 15 Tuntuvatko julkiset tilat ja jalankulku turvallisilta ja kohdistuu-ko niihin luonnollista valvontaa?

Suunnittelu ja rakentaminen *Design and construction*

- 16 Onko julkinen tila hyvin suunniteltua ja onko sen kunnossapito järjestetty hyvin?
- 17 Ilmentävätkö rakennukset arkkitehtonista laatua?
- 18 Ovatko sisätilat ja rakennukset muunneltavia, monikäyttöisiä tai laajennettavia?
- 19 Hyödyntääkö suunnitelma edistyksellistä rakennustekniikkaa, joka lisää sen toimivuutta, laatua ja houkuttelevuutta?
- 20 Ovatko rakennukset ja tilat laadukkaampia kuin asetukset ja hyvä rakennustapa vähimmillään edellyttävät?

CABEn päätoimintamuodot

Ehkä tunnetuimpia ja arvostetuimpia CABEn toiminnasta ovat sen paneelitoiminta (design review panel), enenevässä määrin projektien mahdollistamistoiminta (enabling) sekä kampanjatoiminta. CABE korostaa neuvoa-antavaa rooliaan. Se ei esimerkiksi suosittele arkkitehtia tai rakennuttajaa, vaan antaa neuvoja miten projektien laatua voisi kehittää. Se ei myöskään tee päätöksiä, mutta sen läsnäolo merkittävässä projekteissa ja hankkeissa on pakollista.

Enabling-toiminta

Enabling-toiminta ajoittuu hankkeissa aivan niiden alkumetreille, kun hankkeissa ollaan strategisessa vaiheessa ja tarkastellaan vielä niiden mahdollisuuksia ja tavoitteita. CABEn rooli on neuvoa antavaa, mutta se tuo myös toimijoita yhteen hankekohtaisesti ja kannustaa heitä laadukkaisiin tavoitteisiin sekä laadukkaan suunnittelun ymmärryksen kehittämiseen. Enabling-toiminta keskittyy julkiseen tilaan, julkiseen rakentamiseen (koulut ja terveydenhoito) sekä kaupunkisuunnitteluun ja asuntorakentamiseen. Enabling-toiminta jakautuu kahdelle tasolle, projektikohtaiseen ja puhtaasti strategiseen tasoon. Projektitasolla hankkeet ovat yleensä selkeästi rajattuja tavoitteena esimerkiksi julkisen rakennuksen toteuttaminen. Strategisella tasolla hankkeet ovat yleensä laajempia, monista toimijoista ja tahoista koostuvia, joiden fyysinen vaikutusalue ei myöskään ole aina niin tarkasti rajattu.

Enabling-toiminnan asiakkaita ovat lähinnä kaavoittajat ja julkiset rakennuttajat, mutta heidän toimintaansa liittyvät läheisesti myös kaupunki- ja kiinteistönkehitystahot, paikalliset kehitysagentuurit ja rahoitus. CABE pyrkiikin etsimään ja kehittämään uusia sekä radikaaleja rahoitusmuotoja hankkeille. Mutta sen kaiken toiminnan pohja on kuitenkin aina yleinen etu, jossa resurssit saadaan parhaalla mahdollisella tavalla käyttöön.

Enabling-vaiheen merkitys hankkeiden onnistumiselle on hyvin nähtävissä design review -paneelissa, joissa projektit on tuotu liian myöhäisessä vaiheessa arvioitaviksi. CABEn enabling-taho pyrkiikin tekemään hyvin varhaisessa vaiheessa yhteistyötä positiivisessa hengessä asiakkaidensa kanssa ja välittämään tietoa muista vastaavista hankkeista. Enabling-toiminta voi olla muun muassa hyvin henkilökohtaista kahdenkeskistä neuvontaa, learning lab -tyyppistä monen toimijan välistä toimintaa tai systeemistä organisoimistoimintaa.

Yksi merkittävä CABEn enabling-toiminnan ala on asuntomarkkinoiden uudistaminen. Tämä ohjelma aloitettiin vuonna 2003. Uudistamistyöhön on liittynyt useita julkaisuja kuten *Building sustainable communities: actions for housing markets* (2003), *Creating successful neighbourhoods* (2005) ja *Action plan for delivering successful places* (2008, yhdessä English heritage ja Sustainable Development Commissionin kanssa). Iso osa enabling-toimintaa onkin jonkinasteisen valistustyön tekemistä ympäristön laadun merkityksestä kaavoittajille ja rakennuttajille, mutta samanaikaisesti myös käytännön toimintamallien etsimistä tavoitteiden toteutumisen mahdollistamiseksi.

Design review panel -toiminta

Paneeleita on useita ja ne koostuvat pienestä ja monialaisesta asiantuntijaryhmästä. Sen jäseninä toimivat eri alojen johtavat osaajat, jotka ovat aktiivisesti kiinni käytännön suunnittelutyössä. Paneeli tarjoaa tahon, joka on itsenäinen ja riippumaton kaavoitukseen liittyvistä intressipiireistä. Paneelien neuvot ovat luottamuksellisia riippuen kaavoitusprosessin vaiheesta. Vasta kun asiakirjoista tulee julkisia myös CABEn lausunnot tulevat julkisiksi.

CABE tekee paneelityössään yhteistyötä Royal Town Planning Institute (RTPI) ja Royal Institute of British Architects (RIBA) kanssa, joiden

jäsenet ovat kaikkein läheisimmin tekemisissä paneelityöskentelyn kanssa. Englannissa paneeli on koeteltu ja testattu metodi parantaa hyvin kustannustehokkaasti rakennetun ympäristön laatua. Paikallisella tasolla jonkinlaisia paneeleita on käytetty kaavoituksen apuna jo noin 30 vuotta RIBAn tuella. Niiden lähin vastine Suomessa on rakennusvalvontavirastojen sisällä toimivat kaupunkikuvaneuvottelukunnat.

Paneeleita on hyvin eri tasoilla kuten kansallisella, alueellisella tai kunnallisella tasolla. Paneelit voivat olla hyvin paikallisia tai alueen sisällä usean kunnan jakamia yhteisiä paneeleita. Lisäksi toimii vielä erityispaneelleja, josta esimerkkinä muun muassa olympialaisia varten toteutettu Olympic village panel.

CABE valitsee viime kädessä mikä projekti kuuluu millekin tasolle. Yhtä suunnitelmaa tarkastelee kuitenkin aina vain yksi paneeli. Kansallisesti merkittävää hanketta ei tarkastella enää paikallisella kunnallisella tasolla ja niin edelleen. 20 000 projektia käy vuodessa läpi kaavoitusprosessin, joista noin 350 päätyvät kansallisiin paneeleihin.

Ensimmäisen kerran 9-vuotisen toiminnan jälkeen tehtiin vuonna 2008 kyselytutkimus eri kuntien paikallisten kaavoittajien (345) näkemyksistä paneelin vaikutuksista ja merkityksestä. Tulokset olivat rohkaisevia. 91 prosenttia vastaajista näki etua projekteille paneelien toiminnasta. Näkyvinä edun luojina paneelien toiminnassa pidettiin paneelien objektiivisuutta, riippumattomuutta, tietoa ja asiantuntijuutta. Tuolloin 88 prosenttia paikallisista kaavoittajista oli mahdollisuus ottaa osaa paneeleihin eri paikallisilla tasoilla. Kyselyn jälkeen vuonna 2009 perustettiin kaksi uutta paneelia, joten nyt paneelit kattavat koko Englannin.

Kysely kattoi myös paneelien järjestäjätahot (56), joiden kokemukset olivat suurimmaksi osaksi positiivisia, mutta kysely paljasti operationaalisia ongelmia heidän toiminnassaan. Näitä olivat muun muassa se, että vain 32 prosentilla paneeleista oli vuosittainen budjetti. Toinen suurempi ongelma oli se, ettei niillä ollut riittävästi liikkuma-alaa ja puitteita hallita intressikonflikteja. Tämän seurauksena CABE julkaisi aivan vuoden 2009 lopussa suunnittelukatsauksen: Principles and practice -ohjeiston yhdessä Landscape Instituten, RTPIn ja RIBAn kanssa. Siinä ohjeistetaan paneelin toimintatapoja hyvän suunnittelun tukemiseen, annetaan esimerkkejä onnistuneista kohteista ja niitä neuvoneiden paneelien toiminnasta sekä kerrotaan miten paneelista saadaan paras esiin, jotta muun muassa ristiriidat vältetään.

Paneelityöskentelyn vahvuus on sen objektiivisuudessa, riippumattomuudessa ja kyvyssä ymmärtää suunnitelmaa (asiantuntijuus). Paneelin olemassa olon perusta ja tukipilari on sen tarjoamien neuvojen korkea laatu. Tätä laatua on täsmennetty 10 kohdan listalla:

- riippumattomuus,
- luotettavuus (se kirjaa sekä selittää neuvonsa hyvin ja on läpinäkyvä kirjatessaan mahdollisia intressikonflikteja),
- asiantuntevuus,
- neuvoo-antava rooli (ei tee päätöksiä, mutta toimii puolueettomana päätöksentekijöiden neuvonantajana),
- helposti lähestyttävä (asiat ilmaistu selkeästi päätöksenteon helpottamiseksi),
- suhteellisuudentajuinen (mitkä projektit menevät minkin tarkastelutason harteille),
- oikein ajoitettu,
- objektiivinen (ei panelistien henkilökohtaisiin makutyyleihin liittyvä arviointi),
- keskittyy lopputulokseen käyttäjien ja asukkaiden kannalta
- kohdistuu laadun parantamiseen.

Paneelityöskentelyn tulee olla seuraavien periaatteiden mukaista:

- epäitsestä,
- lahjomatonta,
- objektiivista,
- luotettavaa,
- avointa,
- rehellistä,
- johtamiskykyistä.

Paneelin perustamisessa CABE korostaa paneelin rahoituksen riippumattomuutta. Sen mielestä paneeleja voidaan ylläpitää myös julkisten tai vapaaehtoistahojen toimesta, mutta tämä ei saa tapahtua riippumattomuuden kustannuksella. Paneelin jäseniä etsitään lehti-ilmoitusten avulla. Panelistit valitaan ammattimaisen toiminnan ja ansioluettelon perusteella. Paneelin oikea kokoonpano kutakin projektia silmällä pitäen on olennaista. Sen tulee sallia myös paneelin sisäiset eriävät mielipiteet. Paneeli ei päättä eikä suunnittele, vaan ennemminkin kannustaa parempaan lopputulokseen. Kaavoitus- ja rakennusluvat myönnetään kuitenkin vasta CABEn lausunnon jälkeen, joten paikallisilla viranomaisilla on mahdollisuus ottaa CABEn neuvot huomioon lupia

myöntäessään. Myös tilaaja ja arkkitehti voivat päätyä oma-aloitteisesti muokkaamaan suunnitelmia.

Paneelin puheenjohtajalla on keskeinen rooli paneelin vetämisessä. Paneelin puheenjohtajiksi valitaankin henkilöitä, jotka pystyvät argumentoimaan selkeästi ja jonka toimintatapoja kaikki voivat arvostaa. Paneelityöskentelyssä pidetään merkityksellisenä, että projektin suunnittelijat esittelevät suunnitelman. Rakennuttajan ja kunnan edustajat ovat myös aina mukana tilaisuuksissa. Projektia seurataan toteutukseen asti. Toteutuneita kohteita arvioidaan ja hyviä hankkeita palkitaan.

CABEn kampanjat

CABEn kampanjat ovat saaneet hyvää kaikupohjaa. CABEn workshop Hothouse Bristolissa marraskuussa 2006 toimi tärkeänä katalyyttinä uusille avauksille ja lähestymistavoille. Se yhdisti useita ajattelijoita sekä asiantuntijoita ympäri Englantia, paikallisia kaavoittajia, rahoittajia ja energiayhtiöitä. Workshopin tuloksena CABElle annettiin mandaatti keskeisten kaupunkien taholta kääntää siihen asti käyty keskustelu pääläelleen; miten palaute ilmaston muutokseen käännetään huokailun sijasta positiiviseksi ja siten parannetaan elämänlaatua kunnissa ja kaupungeissa. Lisäksi se valtuutti CABEn etsimään keinoja miten nuoret saadaan mukaan ja evästi CABEa toiminnallaan takaamaan päätöksentekijöille pääsyn luotettavaan ja riippumattomaan tietoon käyttäen suunnittelua ongelmanratkaisun välineenä. CABEn ratkaisu workshopin esittämiin ponsiin oli ilmastonmuutos-festivaali, Vihreä päivä ja Kestävät kaupungit -aloite. Ensimmäinen Vihreä päivä vietettiin 2008. Tapahtuma järjestettiin tekemään kouluista kestävämpiä sekä kasvattamaan lasten ja nuorten ymmärrystä kestävästä kehityksestä. Tämä aloite on saanut paljon vastakaikua, ja siitä on tullut Brittiläisten koulujen suurin ilmastotapahtuma. Planning magazine mukaan CABE on muuttunut hyvän arkkitehtuurin tuomarista visionäärisiksi matalahiilisten kaupunkien puolestapuhujaksi.

CABEn toimintamalli suomalaisessa kontekstissa

Englantilaisen ja suomalaisen toimintakulttuurin eroja

Englantilainen ja suomalainen kaavoitus sekä rakennusvalvonta eroavat monin osin toisistaan. Englantilainen *Masterplan*, jonka läheisin muoto Suomessa on ehkä osayleiskaava, nähdään englantilaisessa

kaavoituksessa strategisempänä asiakirjana kuin Suomessa. Sen olemassaolon tarkoitus on suunnittelun strategisen kehityksen luominen. Seuraava vaihe Englannissa on *Spatial masterplan*, jossa jo määritellään kaupunkitilalle asetetut tavoitteet. Rakennuttajat, suunnittelukonsultit ja muut toimijat tulevat mukaan tässä vaiheessa. Tämän työn tavoitteena on lopullinen toteutus. Suomessa kaavoitus on hierarkkisempaa, ja toteuttavat tahot tulevat yleensä hankkeeseen vasta asemakaavan saatua lainvoiman. Suomessa kaava nähdään jo lopullisena tuotteena, kun taas Englannissa se on joustavampi ja enemmänkin väline toteutusta varten. Jos Suomessa ajatellaan, että laatu saavutetaan kaavan sisältämällä tarkalla ja yksityiskohtaisella ohjauksella, niin Englannissa kaavoitustaho ohjaa hankkeita myös toteutussuunnitteluvaiheessa ja kaavoitus on hankkekohtaisempaa. Kaavoitus ja rakennusvalvonta ovat myös osa samaa kunnallista organisaatiota. Kaavoittajien koulutustaso on ollut ongelma Englannissa, johon Urban Task Force -raporttikin kiinnitti huomiota.

Kaavoittajina toimivat yleensä yhdyskuntasuunnittelun koulutuksen saaneet, joiden koulutus ei välttämättä sisällä varsinaista kaupunkitilan suunnittelun koulutusta (urban design). Tämä on johtanut siihen, että suunnittelun ja sen laadun ymmärtäminen on ollut vaikeaa ja paikalliset kaavoittajat ovatkin olleet hankkeiden laadullisessa arvioinnissa pitkälti rakennuttajien ja rakentajien näkemysten varassa. Ainoa ammattirakentamiseen keskittyvä taho on ollut juuri rakennuttajat ja rakennusliikkeet, joiden näkemyksiä epävarmat kaavoittajat ovat hankasti kuunnelleet muiden asiantuntijoiden puuttuessa. Keskustelu hankkeiden tavoitteista ja laadusta on silloin jäänyt käymättä. CABEn toiminnan myötä englantilainen kaavoitusjärjestelmä on kuitenkin parhaimmillaan osoittanut kykynsä toteutuksen kokonaisvaltaiseen laadunvalvontaan.

Suomessa ainakin isoissa kunnissa koulutustausta on erilailla painotunut; kaavoittajina toimivilla on yleensä fyysiseen kaupunkitilaan keskittynyt arkkitehtikoulutus takanaan, mutta melko rajallinen kokemus yhdyskuntasuunnittelusta strategisena suunnitteluna. Kun Englannissa iso ongelma on kaavoittajien ammattitaidon kehittäminen vastaamaan nykypäivän tarpeita ja tavoitteita⁵ niin Suomessa ongelmana on enemmänkin se, ettei olemassa olevia voimavaroja aina saada tarkoituksenmukaiseen käyttöön.

⁵ Urban Task Force -raportti 1999.

Suomessa asuinympäristön laadulliset ongelmat ovat luonteeltaan erilaisia kuin Englannissa. Suomalainen prosessi kaavoituksesta toteutukseen on hiottu tuottamaan yhtä ja samaa tuotetta – homogeenistä ympäristöä ja varsinkin hyvin yhteneväistä asuntotuotantoa. Vaikka suomalainen asuntotuotanto on Englannin keskivertoasuinrakentamiseen verrattuna laadukasta, ei suomalainen asuntorakentaminen tarjoa vaihtoehtoja tai kykene vastaamaan alueiden sosiaalisen kestävyuden ja joustavuuden haasteisiin.

Suomalaisen hierarkkisen kaavoitusprosessin ja homogeenisen tuotannon ongelmat voitaisiin välttää joustavammissa hankekohtaisessa kaavoituksessa, mutta silloin hanketta ohjaavan tahon merkitys oleellisesti kasvaa. Nykyisessä järjestelmässä kaavoitustahot ovat hampaattomia itse toteutusvaiheen suhteen. Suomessa eri toimijat toimivat hyvin erillään toisistaan. Rakennusvalvonta tulee mukaan yleensä vasta kaavan vahvistuttua ja saa projektit tarkasteltavakseen (ja kaupunkikuvaneuvottelukuntiin) vasta aivan hankkeiden loppumetreillä yksittäisinä rakennuksina. Hajautettu ja osiin jaettu prosessi vie toteutuksen ohjausvaltaa käytännössä rakentajille, joiden tavoitteet voivat olla muut kuin laadukas ympäristö. Suomalainen rakentamiskulttuuri nykymuodossaan pohjaa taloudelliselle kilpailukyvyille; ”Rakentajat ovat kilpailukykyisimmillään siinä tuotannossa, jota ne ovat tottuneet tekemään ja johon niillä on vakiintuneet yhteistyökumppanit”⁶. Tämä johtaa siihen, että toteutusvaiheessa alkaa kädenvääntö rakennusliikkeiden kanssa suunnitteluratkaisuista ja rakennustuotteista. Totuttuja pohjaratkaisuja suositaan ja tuotteita vaihdetaan sopimuskumppaneiden bulkkituotteisiin. Tämä on rakennusteollisuuden yksi kehittämisen este. Ei synny vaihtoehtoja markkinoille eikä rakennustuotteiden laadulla päästä kilpailemaan. Suomessa, jonka laadun ohjaus perustuu normeihin ja useinkin hyvin tiukkoihin ja detaljinomaisiin kaavamääräyksiin ei määritellä laatua diskursiivisesti vaan numeraalisesti. Suomalainen normiohjaus ohjaa normien sokeaan toteuttamiseen ja siten usein jopa epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin selkeästi kirjattujen laadullisten tavoitteiden sijaan. CABE luomat 20-kohtaiset Built for Life -periaatteet sitä vastoin ohjaavat suoraan kohti tavoitteita, jotka voidaan projektikohtaisesti määritellä projektia sekä ympäristökokonaisuutta silmällä pitäen ja määritellä ne myös minimitalvoitteet ylittäviksi.

⁶ Pertti Laine, Rakennuslehti 10.12.2009, 'Miksi Suomi jää selvästi Ruotsin jälkeen puurakentamisessa? Puurakentamisen edistäminen on ollut narulla työntämistä'.

CABEn tapaisen organisaation Suomeen soveltaminen

Miten CABEn kaltaista toimintaa voitaisiin soveltaa Suomessa ja mihin tarpeeseen sitä kannattaisi kehittää?

Maiden järjestelmät ovat hyvin erilaisia ja vaativat siten laajempaa tutkimusta sovelluksen pohjaksi, mutta jonkinlaisia yleisiä huomioita Suomeen soveltamisesta voi tehdä. Suomen oloissa kyse olisi varmaan erilaisesta toiminnasta riippuen muun muassa kuntien koosta ja resursseista. Suurissa kunnissa, joissa on vahva kunnallinen maanomistus ja hyvin resursoitu kaupunkisuunnittelutaho, kuten Helsingissä, toiminta olisi varmasti tarpeiltaan erilaista kuin pienissä kunnissa, joissa kaavoitusta ohjaa paikallinen maanomistus ja pienten taloudellisten intressipiirien suuri valta. Vaikka Suomessa Englantiin verrattuna onkin suhteessa enemmän koulutettuja arkkitehteja kaavoitustehtävissä, ovat he kuitenkin usein puun ja kuoren välissä, mitä tulee eri intressien ja laadukkaan ympäristön yhteensovittamiseen. CABEn kaltainen toiminta kaavoituksen ja rakentamisen tukena olisi varmaankin pienissä kunnissa lähempänä Englannissa toimivaa CABEa. Suurten ja hyvin resursoitujen kuntien kaavoitustoiminnassa CABEn tapainen toimija voisi kuitenkin edesauttaa keskusteleavamman toimintakulttuurin muodostumista hierarkkisessa toimintaympäristössä, jolloin myös tieto eri toimijoiden välillä saataisiin kulkemaan paremmin.

Suomessa kaavoitus ja rakentaminen ovat hierarkkisen vaiheistuksen takia käytännössä melko irrallaan toisistaan. Vaikka kaavan laatua arvioidaisiin, se ei vielä takaa toteutuksen laatua. CABEn kaltainen toimija voisi auttaa kuromaän tätä railoa umpeen vaikuttamalla kaikkien toimijoiden muodostamaan toimintaympäristöön sekä rakennuskulttuuriin. Suomessa rakennusten kokonaisvaltainen ympäristön laadun varmistus on onnistunut melko hyvin arkkitehtuurikilpailujen avulla, mutta niiden kautta muodostuneet rakennukset ja ympäristö ovat vain murtoosa kaikista hankkeista. Suomessa on myös tehty monia hyviä avauksia ympäristön laadun kehittämiseksi ja suunnittelun laadun merkityksen ymmärtämiseksi. Suomen arkkitehtiliitto SAFA julkaisi vuonna 1997 arkkitehtuuripoliittisen ohjelman ja sen pohjalta muodostui Valtion arkkitehtuuripoliittinen ohjelma vuonna 1998. Arkkitehtuuripoliittisen ohjelman jalkauttaminen ohjattiin kuntien ja kaupunkien harteille. Osa kunnista ja kaupungeista on ottanut arkkitehtuuripoliittisen ohjelman toimintansa pohjaksi. Paikalliset arkkitehtuuripoliittiset ohjelmat

ovat suurelta osin kuitenkin jääneet ohjelmanjulistuksiksi vailla käytäntöön panoon liittyvää satsausta ja ohjelman toteutumisen määrätietoista seuranta. Tämä on johtunut selkeän toimeenpanevan tahon ja arkkitehtuuripolitiikkaa edistävän toimintakulttuurin puuttumisesta. Tässä onkin ehkä suurin ero Suomen ja Englannin välillä. Englannilla ei ole virallista arkkitehtuuripolitiikkaa, mutta siellä käytännön ongelmien ollessa suuria päädyttiin luomaan organisaatio – CABE – joka tekee aktiivisesti arkkitehtuuripolitiikkaa ja jalkauttaa sen suoraan toimintaympäristöön oman toimintansa kautta.

Suomen lainsäädäntö mahdollistaa CABEn kaltaisen tarkastavan toimielimen muodostamisen kunnissa.⁷ Tämän kaltaisia toimielimiä onkin jo perustettu isoissa kunnissa kaupunkikuvaneuvottelukuntien muodossa. Ongelmana näissä kuitenkin on, että ne toimivat rakennusvalvontavirastojen sisällä, jolloin esimerkiksi kaavaan ei voi enää helposti vaikuttaa, vaikka toteutussuunnitteluvaiheessa löytyisi ratkaisu, joka kehittäisi alkuperäistä kaavallista ratkaisua. Suunnitelmat tulevat tarkasteluun myös yksittäisinä rakennuksina, jolloin alueen kokonaisuuden laatuun on vaikea vaikuttaa. Suomessa on kuitenkin tehty myös käytännön avauksia laatukriteereiden käyttöönottamiseksi osana kaavaa. Vantaan kaupunki muun muassa on Keimolanmäen alueen kaavassa määritellyt laatukriteeristön toteutuksen pohjaksi, jota rakennuttajien ja rakentajien tulee noudattaa.⁸ Laatukriteeristö toimii rakennustapaohjeen rinnalla ja määrittelee lopputulokselle asetetut tavoitteet. Rakennustapaohjeistuksen ongelmana yleensä on, että niissä laatu määritellään yleensä kiertotietä yksityiskohtien tarkan määrittelyn avulla kokonaisuuden tarkastelun sijasta. Laadun määrittely tavoitetilaa kuvaavalla kriteeristöllä on kuitenkin aina tulkinnoille altis. Tästä syystä CABEN kaltaista riippumatonta toimijaa tarvitaankin hankkeiden laadun arvioinnissa ja ohjauksessa laadun toteutumisen varmistamiseksi.

CABEn paneelien suurin merkitys on niiden ammattilaisuudessa. Projekteja arvioivat paneeleissa kokeneet suunnittelijat ja englantilaisen rakentamisen toimintakulttuurin hyvin tuntevat arkkitehdit sekä hankkeesta riippuen insinöörit, kestävän kehityksen tai rahoituksen asiantuntijat ja niin edelleen. Silloin hanketta ei voida ”myydä” pelkällä retoriikalla. Paneelille täytyy esittää uskottava ja kaupunkirakenteellisesti ja -kuvallisesti laadukas suunnitelma, jonka laatua ammattijäsenet

⁷ Lauri Jääskeläinen, Yhdyskuntasuunnittelu 2010:1,59.

⁸ Keimolanmäen asemakaava, Vantaan kaupunkisuunnittelu 2008.

kykenevät arvioimaan. Retoriikan sijasta suunnitelmiin sisältyvä ympäristön kokonaisvaltainen laatu on yksinomaan kriteeri hankkeen arvioinnille. Tästä syystä projektit halutaankin paneelien tarkasteluun siinä vaiheessa, kun ensimmäiset luonnokset toteutuksesta ovat hahmotettavissa ja niihin voidaan vielä vaikuttaa. Paneelien koostumukset myös vaihtelevat, joten laadun määrittelyä ei siten myöskään monopolisoida tietylle taholle.

CABEn toiminnan merkitys korostuu sen käytännön tason vaikuttavuudessa. Tavoitteet on kyetty jalkauttamaan käytäntöön valtiovallan suoralla tuella. Julkaisutoiminta ei ole myöskään jäänyt pelkästään ohjelmanjulistukseksi vaan kaiken toiminnan tavoitteena on ollut todellinen toimintaympäristö ja sen kehittäminen. Kaikki CABEn julkaisu-, tutkimus- ja täydennyskoulutustoiminta kohdistuu myös käytäntöjen kehittämiseen eikä se ole siten jäänyt pelkäksi akateemiseksi pohdiskeluksi. CABEn ymmärrys ja kokemus rakentamisen toimintaympäristöstä ja tuotantoprosesseista on ollut edellytys rakennetun ympäristön toimintakulttuurin kehittämiseksi ja siten ympäristön laadun ja kestävyuden kehittämiseksi. Suomessa CABEn kaltainen toimija voisi parhaimmillaan toimia muutoksen moottorina rakentamisen yleisen osaamisen, kestävyuden ja monimuotoisuuden sekä kokonaisvaltaisen ympäristön laadun kehittämisen takaamiseksi.

Kirjallisuus

CABE Light Touch Review, University of West England, Bristol. Department of Architecture and Planning, 2008.

Carmona, Matthew et al. 2003. *Delivering New Homes*. London & NY: Routledge

Urban Task Force -raportti 1999: Towards Urban Renaissance

Muut lähteet

CABE – Ten year review

Creating successful masterplans: a guide for clients (CABE)

Delivering great places to live: building for life (CABE)

Design Review – Principles and practice (CABE)

No more toxic assets: fresh thinking on housing quality (CABE)

www.cabe.org.uk