

Rakennustekniikka

Aluekehityshankkeiden johtaminen

Asumisen alueellinen kehittäminen (ARVO) -tutkimushankkeen
loppuraportti

2026 Tampere

Copyright © 2026 Tekijät



Tämä teos on lisensoitu Creative Commons Nimeä 4.0 Kansainvälinen (CC BY 4.0) -lisenssillä.

Tarkastele lisenssiä osoitteessa: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.fi>

Tampereen yliopisto. Rakennustekniikka. Tutkimusraportti 24.

ISBN 978-952-03-4498-6 (verkkojulkaisu)

ISSN 2669-8838 (verkkoaineisto)

Tampere 2026

Tähän julkaisuun viittaus:

Puhto, Jukka & Junnonen, Juha-Matti: Aluekehityshankkeiden johtaminen, Asumisen alueellinen kehittäminen (ARVO) -tutkimushankkeen loppuraportti, Tampereen yliopisto. Rakennustekniikka. Tutkimusraportti 24, Tampere 2026, 190 sivua

SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO	3
ESIPUHE	7
TIIVISTELMÄ	9
1. JOHDANTO.....	10
1.1 Raportin tausta	10
1.2 Tutkimushankkeen tavoitteet ja rajaukset.....	11
1.3 Tutkimuksen toteutus.....	12
1.3.1 Metodiiikka	12
1.3.2 Tutkimuksen aluekehityshankkeet.....	13
1.3.3 Tutkimuksen teoreettiset linssit.....	18
2. KAUPUNKIKEHITTÄMINEN	20
2.1 Kaupunkikehittämisen ajurit ja tavoitteet.....	20
2.2 Aluekehittäminen	21
2.2.1 Aluekehittäminen osana kaupunkikehittämistä.....	21
2.2.2 Aluekehittämisen edut	23
3. MUUTOSTRENDIT JA ASUKASLÄHTÖINEN ARVONLUONTI	26
3.1 Hyvän asuinympäristön kehittäminen	26
3.2 Asumisen muutostekijät arvonluonnin taustalla	29
3.3 Asumisen uudet arvotekijät	32
4. ALUEKEHITTÄMISEN HAASTEET	36
4.1 Lähtökohdat ja yleiset haasteet.....	36
4.2 Hallinnolliset ja organisatoriset haasteet.....	38
4.2.1 Toimijoiden erilaiset tavoitteet ja näkemykset	38
4.2.2 Yksityiskohtainen kaavoitus ja ohjaus.....	41
4.2.3 Kaupunkiorganisaation siiloutuneisuus ja resurssien rajallisuus	43
4.3 Taloudelliset ja toiminnalliset haasteet	45
4.3.1 Hankkeiden pitkäkestoisuus	45
4.3.2 Toimijoiden moninaisuus ja investointikyky	46
4.3.3 Aluekehityshankkeiden mitoittaminen	47
4.4 Fyysiset ja rakenteelliset haasteet.....	48

4.4.1	Maanomistuksen pirstaloituneisuus.....	48
4.4.2	Pysäköintijärjestelyt.....	50
4.4.3	Toimijoiden määrä pienellä alueella	51
5.	ALUEKEHITYSHANKKEEN OSAPUOLET JA ORGANISOINTI	55
5.1	Lähtökohdat organisointiin.....	55
5.2	Aluekehittämisen verkostojohtaminen	56
5.3	Aluekehityshankkeen verkostotoimijat	58
5.4	Kaupunkien aluekehityshankkeiden organisoimilleja	59
5.5	Postipuiston toimijaverkosto	64
5.5.1	Toimijaverkoston osapuolet.....	64
5.5.2	Alueryhmämalli ja projektinjohtaja	66
5.5.3	Logistiikkaoperaattori.....	67
5.5.4	Postipuiston oppeja.....	69
5.6	Ainolan toimijaverkosto.....	69
5.6.1	Toimijaverkoston osapuolet.....	69
5.6.2	Hankekehityspäällikkö	72
5.6.3	Ainolan johtopäätökset	73
5.7	Hiedanrannan toimijaverkosto.....	73
5.8	Espoon Keran alueen toimijaverkostot	77
5.9	Alueen ylläpidon ja palveluiden organisointi hankkeen valmistuttua	79
6.	ALUEKEHITYSHANKKEEN VERKOSTOJOHTAMINEN	80
6.1	Hierarkkinen ohjaus.....	80
6.2	Markkinaohjaus	83
6.3	Sosiaalinen ohjaus.....	85
6.4	Hybridi- ja metaohjaus.....	90
7.	ALUEKEHITYSHANKKEEN TOTEUTUSPROSESSI	92
7.1	Prosessin mallintamisen lähtökohdat	92
7.2	Ajallisen hallinnan haasteet	93
7.2.1	Kaavoituksen ja kunnallistekniikan suunnittelun limittäminen.....	93
7.2.2	Kunnallistekniikan ja talonrakentamisen tahdistus	94
7.2.3	Sopimusohjaus ja toteutusedellytysten varmistamisen epäsymmetria	95
7.2.4	Monitoimijaisen verkoston koordinointi	96
7.2.5	Muut tekijät.....	96
7.2.6	Ajallisen hallinnan edellytykset.....	96

7.3	Aluekehitysprosessin vaiheistus ja ohjelmointi.....	98
7.4	Aluekehityshankkeen yleinen prosessimalli	101
7.4.1	Prosessimallin kuvaus	101
7.4.2	Vision muodostaminen ja kehittämistavoitteet.....	104
7.4.3	Konseptikehitys ja toteutettavuuden varmentaminen.....	106
7.4.4	Asemakaavoitus ja toteutusvalmistelu	107
7.4.5	Rakentamisen valmistelu	109
7.4.6	Rakentaminen	110
8.	ALUEKEHITYSHANKKEEN TALOUDELLINEN TARKASTELU	113
8.1	Taloudellisen tarkastelun eri tasot.....	113
8.2	Yhdyskuntataloudellinen tarkastelu	115
8.3	Kaavataloudellinen tarkastelu	117
8.4	Suunnittelu- ja tuotantotaloudellinen tarkastelu.....	119
9.	ASUINALUEEN MITOITTAMINEN JA VALMISTUMISEN VAIHEISTAMINEN	121
9.1	Asuinalueen laajuuden mitoittaminen	121
9.1.1	Alueen mitoittamisen näkökulmat	121
9.1.2	Alueen markkinakapasiteetti ja kokonaislaajuuden mitoittaminen	122
9.1.3	Alueen toimintojen mitoittaminen	125
9.2	Alueen absorptiokyky	127
9.3	Toteutuksen vaiheistus ja tontinluovutuksen logiikka	131
9.4	Laajempien toteutuskokonaisuuksien skaalaedut	133
9.5	Mitoittamiseen periaatteet ja kriteerit.....	136
10.	KESTÄVÄ KEHITYS ALUEKEHITTÄMISESSÄ.....	139
10.1	Kestävän kehityksen tavoitteet.....	139
10.2	Kestävän kehityksen keinot aluekehittämisessä.....	140
10.2.1	Ilmastotavoitteet ja vähähiilisyys	140
10.2.2	Kiertotalous ja materiaalivirrat.....	142
10.2.3	Kestävä liikkuminen	146
10.2.4	Sosiaalinen kestävyys ja monipuolinen asuminen	148
10.2.5	Alueen käytön aikaiset kestävyysratkaisut	148
10.2.6	Biodiversiteetin edistäminen aluekehittämisessä	150
10.3	Kestävän kehityksen ohjauskeinot aluekehityshankkeissa	152
10.3.1	Kestävän kehityksen ohjaus kolmen ohjauslogiikan kehityksessä	152
10.3.2	Hierarkkinen ohjaus kestävän kehityksen toimeenpanossa.....	152

10.3.3	Markkinaohjaus kilpailuissa ja taloudellisissa kannustimissa.....	153
10.3.4	Sosiaalinen ohjaus yhteistyönä, vuoropuheluna ja oppimisena	153
10.4	Johtopäätökset.....	154
11.	ALUEKEHITTÄMISEN INNOVAATIOITOIMINTA.....	156
11.1	Innovaatiotasot aluekehittämisessä	156
11.2	Innovaatioiden tyypit aluekehittämisessä	158
11.2.1	Alueelliset energia-, jäte- ja liikkumiskäytökset	158
11.2.2	Yhteiskäyttöiset tilat ja palvelukonseptit.....	160
11.2.3	Rakennustuotteen ja rakentamistavan kehittäminen.....	162
11.2.4	Aluekehityshankkeen ohjaustoimintaan liittyvät innovaatiot	163
11.3	Innovatiivisuuden ohjauskeinot aluekehittämisessä	163
11.3.1	Markkinaohjaus ja tontinluovutuskilpailut	163
11.3.2	Innovaatiotoiminnan hierarkkinen ohjaus	166
11.3.3	Sosiaalisen ohjaus innovaatioiden edistämässä	167
11.4	Innovaatiotoiminnan reunaehdot aluekehittämisessä	169
11.4.1	Taloudellinen kannattavuus ja riskien hallinta.....	169
11.4.2	Sääntely, vastuut ja prosessien yhteensovitus.....	171
11.4.3	Aikajänne, vaiheistus ja oppimisen jatkuvuus.....	172
11.5	Innovaatioiden edistäminen aluekehittämisessä	173
12.	JOHTOPÄÄTÖKSET	175
12.1	Keskeisten tulosten johtopäätökset	175
12.2	Suosituksset	182
12.2.1	Suosituksset kaupungeille	182
12.2.2	Suosituksset yrityksille.....	184
13.	LÄHTEET	185

ESIPUHE

Tämä raportti kokoaa *Asumisen alueellinen kehittäminen – Asumisen uudet arvonluonnin mallit (ARVO)* -tutkimushankkeen keskeiset havainnot aluekehittämisen toteutuskäytännöistä. Hankkeen lähtökohtana oli kaupungistumiskehityksen myötä kasvanut tarve aluekehityshankkeille ja hankkeen keskeisenä tavoitteena oli lisätä ymmärrystä, miten hankkeiden toteutus ja johtaminen muuttuvat, kun toiminta laajenee yksittäisen kohteen toteutuksesta alueelliseen mittakaavaan.

Raportti on suunnattu erityisesti kaupunkiorganisaatioille, aluekehittäjille, rakennuttajille ja muille toimijoille, jotka osallistuvat alueiden suunnitteluun ja toteutukseen ja tarvitsevat päätöksenteon tueksi jäsenystä aluekehittämisen toteutustavoista. Raportti käsittelee aihetta aluekehityshankkeiden johtamisen näkökulmasta ja raportissa painottuu erityisesti kaupunkien näkökulma, koska kaupungit ovat keskeisessä roolissa näiden hankkeiden toteutuksessa.

Aihetta tarkastellaan tässä raportissa rakentamistaloudellisesta hankkeiden johtamisen näkökulmasta, vaikka raportissa käsitellään alueiden suunnitteluunkin liittyviä teemoja. Raportissa käsitellään laajasti aluekehittämistä eri näkökulmista, mutta näitä näkökulmia yhteen sitovana teoreettisena viitekehyksenä on hyödynnetty verkostokirjallisuuden ohjausmekanismeja käsittelevää keskustelua, jossa verkoston johtamismekanismit jaetaan hierarkkiseen, sosiaaliseen ja markkinaohjaukseen.

Keskeinen tarkoitus raportilla on tarjota laajojen kehityshankkeiden toteutuksesta vastaaville ja hankkeen osallistuville tahoille näkemyksiä ja käytännön työkaluja hankkeen toteutuksen johtamiseen. Raportin tulokset perustuvat laajaan haastattelututkimukseen aluekehittämisen toimijoiden keskuudessa, neljän aluekehityskohteen dokumenttiaineistoon sekä tutkimuksen ohjausryhmän työpajoihin ja näiden aineistolähtöiseen analyysiin. Tulokset ovat luonteeltaan tapaus- ja kontekstisidonnaisia, ja niitä tulee soveltaa kunkin aluehankkeen tavoitteiden, markkinatilanteen ja sääntely-ympäristön puitteissa.

Hanke on toteutettu Tampereen yliopiston kiinteistökehittämisen osaamiskeskuksessa. Tutkimusta ohjasi hankkeen rahoittajaryhmä, joka koostui seuraavista organisaatioista ja henkilöistä:

Tampereen yliopisto	Yliopistotutkija	Jukka Puhto
Talonrakennusteollisuus	Asiamies	Jani Kemppainen
ARA	Yliarkkitehti	Vesa Ijäs
A-Insinöörit	Hankekehitysjohtaja	Ville Rajakallio
Hartela-yhtiöt	Hankekehitysjohtaja	Johanna Palosaari
Peab	Hankekehityspäällikkö	Heidi Kanner & Juha Valosaari
Redeve	Toimitusjohtaja	Jari Lahtinen
TA-Rakennuttaja	Toimitusjohtaja	Ilkka Joenperä
YIT	Johtaja, asuminen	Antti Inkilä
Y-Säätiö	Toimitusjohtaja	Pekka Kampmann
Setlementtiasunnot	Kiinteistöjohtaja	Eemeli Lönnqvist
Espoon kaupunki	Asuntopäällikkö	Anne Savolainen

Helsingin kaupunki	Asunto-ohjelmapäällikkö	Hanna Dhalmann ja Outi Säntti
Järvenpään kaupunki	Asumisen erityisasiantuntija	Alexi Toivonen & Salla Niemelä
Tampereen kaupunki	Erytyisasiantuntija	Kaisu Kammonen & Jani Kiiskilä

Kiitämme lämpimästi ohjausryhmää ja kaikkia haastatteluihin ja työpajoihin osallistuneita sekä raportin luonnoksia kommentoineita asiantuntijoita. Heidän panoksensa oli keskeinen hankkeen toteutuksessa. Raportin tulkinnoista ja johtopäätöksistä vastaavat kirjoittajat.

Suuret kiitokset myös hankkeen opinnäytetyön tekijöille Janne Keskiselle, Helena Mantereelle, Lauri Sarmalalle, Aleksi Mäkelälle ja Teemu Ruutanalle. Kiitokset myös raporttia kommentoineelle arkkitehti Mari Jaakonaholle. Erytyskiitokset kuuluvat vielä raportin taittamisesta ja vii-meistelystä vastanneelle arkkitehti Veronika Haukelandille



Jukka Puhto
Hankkeen vastuullinen johtaja
Kiinteistökehittämisen osaamiskeskus
Rakennetun ympäristön tiedekunta
Tampereen yliopisto

TIIVISTELMÄ

Tämä tutkimus kokoaa yhteen Asumisen alueellinen kehittäminen – Asumisen uudet arvonluonnin mallit (ARVO) keskeiset tulokset. Tutkimuksen lähtökohtana on, että alueellinen kehittäminen on kasvanut merkittäväksi välineeksi kaupunkien elinvoiman ja hallitun kasvun tukemisessa tilanteessa, jossa asumista ja kaupunkikehitystä muovaavat samanaikaisesti kaupungistuminen, demografiset muutokset ja kestävän kehityksen vaateet. Tutkimus tarkastelee aluekehittämistä erityisesti hankkeiden johtamisen ja kaupunkien ohjauksen näkökulmasta.

Tutkimuksen teoreettinen näkökulma rakentuu verkostojohdamisen kirjallisuudesta, jossa verkoston johtamismekanismit jäsentyvät hierarkkiseen ohjaukseen, markkinaohjaukseen ja sosiaaliseen ohjaukseen. Ohjausmekanismeja täydentää niin sanottu metaohjaus eli se, miten kaupunki määrittää pelisäännöt, foorumit, päätösrytmin ja seurannan niin, että eri ohjauslogiikat voidaan tehokkaasti hyödyntää hankkeen eri vaiheissa. Teoreettinen kehys mahdollistaa sen, että aluekehityshankkeiden ohjausta analysoidaan samanaikaisesti päätöksentekona ja normiohjauksena, markkinatoimijoiden investointilogiikan hyödyntämisenä sekä yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen perustuvana yhteensovittamisena.

Tutkimus toteutettiin laadullisena case- ja haastattelututkimuksena, jonka empiirinen aineisto koostui 63 puolistrukturoidusta haastattelusta kaupunkien, rakennusliikkeiden, rakennuttajien ja muiden aluekehittämisen toimijoiden keskuudessa. Haastatteluaineistoa täydensivät neljästä case-kohteesta koottu dokumenttiaineisto sekä tutkimuksen ohjausryhmän työpajat. Tutkimusanalyysi tehtiin aineistolähtöisellä teemoittelulla. Case-kohteet olivat Helsingin Postipuisto, Järvenpään Ainola, Tampereen Hiedanranta ja Espoon Kera.

Tutkimuksen tuloksina havaittiin, että aluekehityshankkeet edellyttävät monivaiheista ja yhteistoiminnallista toteutusprosessia, jossa rinnakkaiset ja toisiinsa kytkeytyvät prosessit, kuten kaavoitus, kunnallistekniikka, tontinluovutus ja talonrakentaminen, on synkronoitava. Johtamisen näkökulmasta korostuvat rajapintavastuiden määrittely ja yhteisen tilannekuvan tuottaminen, jotta pitkäkestoisen hankkeen riippuvuudet eivät synnytä viiveitä hankkeessa.

Aluekehityshankkeiden ohjaus toimii tyypillisesti hybridinä yhdistelmänä, jossa hierarkkinen ohjaus tuottaa sitovan kehityksen, markkinaohjaus mobilisoi investointikykyä ja toteutuskapasiteettia sekä sosiaalinen ohjaus tukee yhteensovittamista, oppimista ja sitoutumista. Metaohjaus näkyy erityisesti siinä, miten kaupunki rakentaa ohjausprosessin päätöspisteineen ja menettelyineen niin, että julkiset tavoitteet ja yksityinen toteutettavuus voidaan sovittaa yhteen hankkeen eri vaiheissa.

Toteutuksen suunnittelu, kuten alueen asuntokannan mitoittaminen, hankkeen osittelu, vaiheistus ja ohjelmointi, jäsentyy riskienhallinnan ja toteutuskelpoisuuden mekanismeiksi. Ohjelmoinnin tehtävänä on sovittaa yhteen kysynnän rytmi, rahoituksen ehdot, rakennustuotannon kapasiteetti sekä alueen yhteiset järjestelmäratkaisut ja kunnallistekniikan toteutus saumattomaksi toteutusprosessiksi. Samalla nämä valinnat määrittävät käytännössä sen, milloin ja missä laajuudessa rakennusoikeutta ja tontteja tuodaan markkinaan.

1. JOHDANTO

1.1 Raportin tausta

Tämä raportti kokoaa yhteen Tampereen yliopistossa toteutetun tutkimushankkeen "*Asumisen alueellinen kehittäminen – Asumisen uudet arvonluonnin mallit (ARVO)*" keskeiset tulokset. Tutkimuksessa tarkasteltiin aluekehittämistä kaupunkikehityksen, asumisen trendien, aluekehittämisen organisoinnin ja johtamisen, kestävän kehityksen sekä innovaatiotoiminnan näkökulmista. Tarkastelussa korostui rakentamistaloudellinen hankkeiden johtamisen näkökulma. Tutkimuksen ja siten myös tämän raportin taustalla on oletus alueellisen kehittämisen merkittävästä roolista kaupunkien kehityksessä ja elinvoimaisuuden ylläpitämisessä.

Asumisen kehitystä ohjaavat monet samanaikaiset megatrendit kuten kaupungistuminen, demografiset muutokset ja kestävä kehitys. Kaupungistuminen voimistuu ja tuo mukanaan moninaisia haasteita niin maankäytölle kuin alueellisille palvelurakenteille. Väestön demografinen kehitys on johtanut yhä pienempiin kotitalouksiin, ja erityisesti yhden hengen talouksien määrä on kasvussa (Kestilä & Martelin 2019). Kestävän kehityksen vaatimukset korostavat puolestaan energiatehokkuuden, hiilineutraalien energiaratkaisujen, kiertotalouden ja biodiversiteetin moninaisuuden sekä tiiviin yhdyskuntarakenteen merkitystä asuntopolitiikassa ja kaupunkisuunnittelussa. Asuminen on siten monien samanaikaisten yhteiskunnallisten ja rakenteellisten muutostrendien ristipaineessa. Näihin trendeihin reagoimista vaikeuttaa paitsi muutosten nopeus myös niiden heikko ennakoitavuus.

Muutokset luovat edellytyksiä myös uudennaisille kiinteistökonsepteille ja digitaalisille palveluille, joilla vastataan muuttuvaan asiakaskysyntään ja elämisen tapoihin sekä uudistetaan samalla alan vakiintuneita käytäntöjä (ks. Kytömäki 2020). Asumisen kehittämistä ja uusien innovaatioiden laajamittaista käyttöönottoa hidastavat kuitenkin useat tekijät. Rakennus- ja kiinteistöala on vahvasti institutionalisoitunut toimiala: lainsäädäntö, alan normisto ja vakiintuneet toimintamallit taipuvat hitaasti muutoksiin ja uudistuksiin. Alan uudistumista hidastaa lisäksi rakennuskannan hidas uudistuminen uudistuotannon kautta. Uudistuotanto kattaa vuositasolla vain pienen osan koko rakennuskannasta. Tämä rakenteellinen hitaus hidastaa uusien asumisratkaisujen yleistymistä, vaikka niiden tarve olisi yhä ilmeisempi.

Asumisen kehittäminen on perinteisesti painottunut yksittäisten rakennushankkeiden tai tontikohtaisten ratkaisujen kehittämiseen. Vaikka tällainen kohdekohtainen lähestymistapa on perusteltu rakennuttamisen ja suunnittelun näkökulmasta, se ei riitä vastaamaan niihin monimutkaiseen yhteiskunnallisiin, ekologistiin ja taloudellisiin haasteisiin, joita kaupunkikehitys nykyisin kohtaa. Raportin taustalla olevan tutkimuksen lähtökohtana olikin oletus, että asumisen kehittämistä tulisi tarkastella yhä vahvemmin aluetasolla – osana laajempaa yhdyskuntarakenteen, palvelujen, infrastruktuurin ja elinympäristön kokonaisuutta.

Aluetason tarkastelu mahdollistaa eri osa-alueiden – asuminen, liikenne, energia, palvelut ja viherverkostot – integroinnin toisiinsa, mikä luo synergiaetuja, joita ei saavuteta yksittäisillä kohteilla. Esimerkiksi energiaratkaisut, jakamistalouden palvelut tai yhteiskäyttötilat voidaan toteuttaa keskitetysti, mikä edistää sekä taloudellista tehokkuutta että ympäristövaikutusten hallintaa. Samalla alueellinen tarkastelu tukee kestävästä kehitystä, resurssitehokkuutta ja

kiertotaloutta, kun materiaalien uudelleenkäyttö, purkujakeiden hyödyntäminen ja alueelliset energiakierrrot voidaan suunnitella laajemmasta näkökulmasta.

Kestävän yhdyskuntarakenteen kehittäminen edellyttää myös ilmastotavoitteiden huomioon ottamista. Tiiviimpi rakentaminen, hyvät kevyen ja joukkoliikenteen yhteydet sekä alueellisesti jaetut palvelut voivat vähentää liikkumistarvetta ja asumisesta aiheutuvaa hiilijalanjälkeä. Alue- tasoinen tarkastelu mahdollistaa myös paremman reagoinnin asumista muovaaviin megatrendeihin, kuten väestön ikääntymiseen, kotitalouksien pientymiseen sekä elämäntapojen ja työtapojen moninaistumiseen. Alueellisella kehittämisellä on siten merkittävä potentiaali lisätä elinympäristöjen laatua, tukea sosiaalista kestävyttä ja tehostaa resurssien käyttöä.

Alueiden kehittämistä on tutkittu laajasti alue- ja kaupunkisuunnittelun näkökulmasta, mutta aluekehityshankkeiden toteutusta ja johtamista koskevaa tutkimusta on selvästi vähemmän. Tämä tutkimus pyrkii osaltaan kaventamaan tutkimusvajetta tarkastelemalla kaupunkien haasteita ja vakiintuvia käytäntöjä aluekehityshankkeiden toteutuksessa. Lähtökohtana on, että aluekehittäminen edellyttää tarkastelutapoja ja toimintamalleja, jotka ulottuvat tontti- ja rakennuskohtaisen suunnittelun yli ja huomioivat kehittämisen monitoimijaisen ohjauksen ja vaiheittaisen toteutuksen.

1.2 Tutkimushankkeen tavoitteet ja rajaukset

Tutkimushankkeen tavoitteena oli tuottaa tietoa alueellisen asuntokehittämisen mahdollisuuksista ja haasteista sekä hankkeiden johtamisen käytännöistä. Tutkimus painottui soveltavaan tutkimustiedon tuotantoon, jonka tavoitteena oli tukea aluekehittämiseen osallistuvien toimijoiden – erityisesti kaupunkien, suunnittelijoiden ja rakennuttajien – työtä muuttuvassa toimintaympäristössä. Samalla tutkimus pyrki syventämään alan toimijoiden ymmärrystä kehittämisprosessien taustalla vaikuttavista toimintalogiikoista, yhteistyörakenteista ja institutionaalisista jännitteistä.

Tämän raportin keskeiset tutkimuskysymykset nousevat suoraan tutkimushankkeen tavoitteista ja kohdistuvat seuraaviin teemoihin:

- Millaisia haasteita aluekehittämiseen liittyy muuttuneessa toimintaympäristössä ja megatrendien – kuten kaupungistumisen ja ilmastonmuutoksen – paineessa?
- Millaisia organisointimalleja aluekehityshankkeiden johtamisessa on tunnistettu ja millaisissa tapauksissa ne soveltuvat käytettäväksi?
- Millaisia käytäntöjä kaupungit soveltavat aluekehityshankkeiden johtamisessa, ja miten näissä käytännöissä otetaan huomioon kestävä kehitys ja aluekehittämisen innovaatiot?

Raportti kuvaa aluekehityshankkeiden toteutusmalleja erilaisissa kaupunkikonteksteissa sekä tunnistaa ja kokoaa yhteen hyviä käytäntöjä, joita voidaan hyödyntää laajemmin muissa vastaavissa kehittämisprosesseissa. Lisäksi raportti luo pohjaa jatkotutkimukselle erityisesti kaupunki- ja aluekehittämisen organisoinnin, johtamisen ja strategisen ohjauksen näkökulmista.

Alueellista asuntokehittämistä tarkastellaan tässä raportissa uuden asuinalueen kehittämisen näkökulmasta. Olemassa olevien alueiden kehittäminen on rajattu raportin ulkopuolelle, koska siihen liittyvä kehittämisprosessi poikkeaa merkittävästi uuden alueen rakentamisesta.

Raportissa ja sen taustalla olevassa tutkimuksessa painottuu kaupunkien näkökulma niiden keskeisen roolin vuoksi aluekehittämisessä, mutta samalla tunnistetaan ja kuvataan myös muiden alueen toteutukseen osallistuvien toimijoiden rooleja ja näkemyksiä aluekehityshankkeisiin liittyen.

1.3 Tutkimuksen toteutus

1.3.1 Metodiikka

Tutkimus toteutettiin laadullisena, käytäntölähtöisenä selvityksenä, jonka tavoitteena oli jäsentää aluekehittämissankkeita kokonaisuutena: hankkeiden toimijaverkostoja ja organisoitua, ohjaus- ja päätöksentekokäytäntöjä, prosessin vaiheita ja yhteensovittamisen haasteita sekä taloudellisia ja kestävyteen liittyviä reunaehdoja. Tarkastelu rakentuu useiden aluekehityshankkeiden tapauskohtaisille havainnoille, joita hyödynnettiin sekä ilmiöiden tunnistamisessa että yhteisten toimintaperiaatteiden ja toistuvien ongelmakohtien jäsentämisessä. Tutkittavat tapaukset olivat Ainolan aluekeskusta Järvenpäästä, Hiedanrannan alue Tampereelta, Keran alue Espoosta ja Postipuiston alue Helsingistä.

Tutkimuksen empiirinen haastatteluaineisto kerättiin puolistrukturoiduilla haastatteluilla, jotka kohdistettiin sekä kiinteistö- ja rakennusalan asiantuntijoihin että tutkittujen aluekehityshankkeiden toteutukseen osallistuneisiin toimijoihin kaupunkiorganisaatioista ja yrityksistä. Haastattelujen avulla kartoitettiin kokemuksia, näkemyksiä ja käytännön ratkaisuja aluekehittämisen eri vaiheista. Lisäksi aineistona hyödynnettiin hankkeisiin liittyvää dokumentaatiota, kuten kaavaselostuksia, kilpailuaineistoja ja raportteja. Tutkimushankkeen aikana tehtiin yhteensä 63 haastattelua. Haastatteluaineisto litteroitiin analyysia varten, ja raportointiin valittiin teemoja havainnollistavia suoria viittauksia (sitatteen) aineistosta.

Tutkimushankkeesta valmistui myös useita kandidaatintöitä ja diplomitöitä, jotka syntyivät hankkeen kannalta keskeisiin teemoihin. Alla on lueteltu tutkimushankkeeseen liittyneet diplomityöt:

- Janne Keskinen: *Alueellisen asuntokehittämisen haasteet ja mahdollisuudet*
- Helena Mantere: *Innovaation diffuusion esteet ja ajurit kiinteistö- ja rakennusalan toimintaympäristössä*
- Lauri Sarmala: *Alueellisen asuntokehittämisen verkostojohtaminen*
- Alekski Mäkelä: *Aluekehityshankkeen osittelu ja vaiheistus*
- Teemu Ruutana: *Resurssitehokkuus kiertotalouden näkökulmasta aluekehityshankkeissa*

Tutkimushankkeen yhteydessä pidettiin kuusi työpajaa, joiden sisältö kohdistui kulloinkin meillä olevaan diplomityöhön tai muuhun hankkeen keskeiseen teemaan. Työpajoihin osallistui tutkimushankkeen ohjausryhmän jäseniä. Työpajoissa muodostettiin esiyymmärrys kunkin diplomityön keskeisistä tekijöistä, joita sitten syvennettiin tapaustutkimusten yhteydessä tehtyjen haastatteluiden avulla.

Aineisto analysoitiin teemoittelevalla sisällönanalyysillä, jossa aineistolähtöinen teemoittelu yhdistettiin raportin käsitteelliseen jäsenyykseen. Erityiseksi tulkintakehykseksi nostettiin

aluekehittämisen ohjausmekanismit: hierarkkinen ohjaus (esim. kaavoitus, normit, viranomais- ja organisaatio-ohjaus), markkinaohjaus (esim. kilpailutukset, kannusteet, sopimusrakenteet) ja sosiaalinen ohjaus (esim. yhteistyö, vuorovaikutus, luottamus ja oppiminen), sekä näiden yhdistelmät hybridi- ja moniohjausratkaisuin. Analyysissa tunnistettiin, miten ohjauslogiikat käytännössä ilmenevät hankkeissa, millaisia vahvuuksia ja rajoitteita niihin liittyy, ja miten ne kytkeytyvät toimijaverkostoihin, prosessin hallintaan ja hankkeen tavoitteiden toteutumiseen.

1.3.2 Tutkimuksen aluekehityshankkeet

Tutkittavat case-aluekehityshankkeet valittiin tutkimushankkeeseen osallistuvien kaupunkien käynnissä olevista aluekehityshankkeista. Valinnan lähtökohtana oli tarkastella ensisijaisesti uuden alueen rakentamiseen liittyviä kehittämiskokonaisuuksia, minkä vuoksi täydennysrakentamishankkeet rajattiin tarkastelun ulkopuolelle. Lisäksi case-kohteilta edellytettiin merkittävää mittakaavaa suhteessa kyseisen kaupungin tavanomaiseen hankekantaan, jotta tarkastelu kattaisi aluekehittämiselle tyypilliset monitoimijaiset ja pitkän aikajänteen kysymykset. Kolmantena kriteerinä oli, että hankkeen suunnittelu ja kehittäminen on aktiivisesti käynnissä, jotta hankkeen osapuolilla on ajantasainen ja kokemukseen perustuva näkemys aluekehittämisen käytännöistä, ohjauksesta ja haasteista.

Ainolan aluekeskus

Ainolan aluekeskus rakentuu eteläiseen Järvenpään Ainolan aseman ympärille ja se tulee olemaan kaupunkikuvultaan sekä julkisilta tiloiltaan laadukas keskittymä. Alueella sovelletaan musiikkiteemaa ja tarkoituksena on integroida tapahtumat ja taide osaksi kaupunkimaisemaa. Ainola sijaitsee Ristinummen kaupunginosassa, Ainolan-väylän eteläpuolella ja Helsinki-Riihimäki-pääradan itäpuolella (kuva 1). Eteläinen Järvenpää on keskeisin kaupungin kehittämisen



Kuva 1. Ainolan suunnittelualue punaisella katkoviivalla rajattuna (Järvenpään kaupunki 2021)

painopistealueista keskusta-alueen jälkeen. Aluekeskuksen asemakaava-alue on pinta-alaltaan noin 23 hehtaarin laajuinen. (Järvenpään kaupunki 2021)

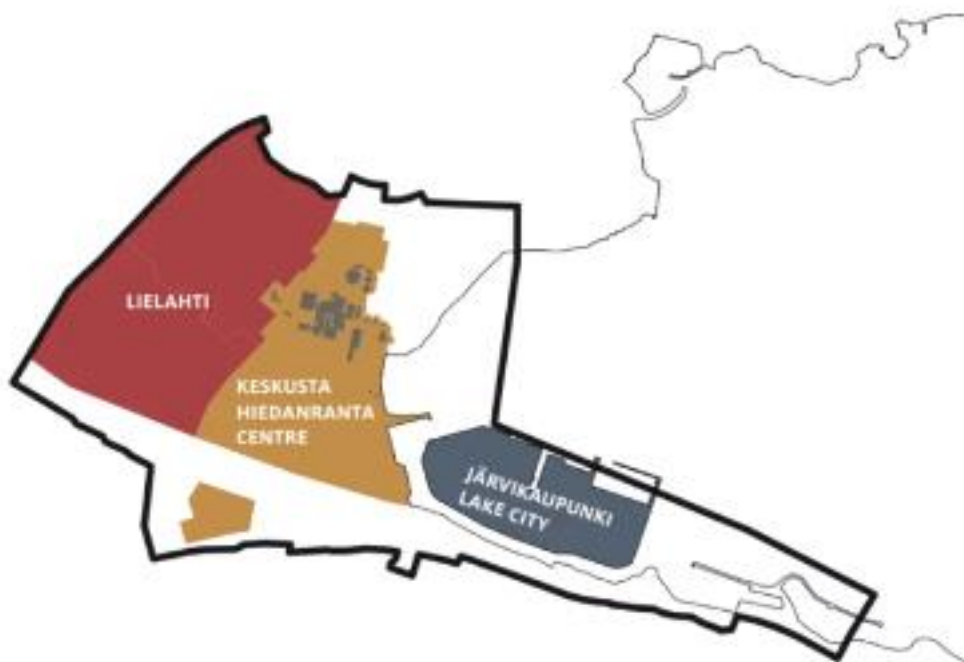
Eteläinen Järvenpää tukeutuu tulevaisuudessa vahvasti junaradan tarjoamiin liikenneyhteyksiin. Pääradan junayhteydet pohjoiseen ja etelään parantuvat lisäten Ainolan aluekeskuksen vetovoimaa. Kestävät liikenneratkaisut huomioidaan hyvillä kevyen liikenteen yhteyksillä asemille ja kehittämällä julkisen liikenteen yhteyksiä erityisesti Järvenpään keskustan ja Ainolan aluekeskuksen välillä. (Järvenpään kaupunki 2024)

Ainolan aluekeskuksessa tulevat yhdistymään monipuolinen asuminen, työpaikat, lähipalvelut, sujuva liikkuminen sekä uuden Ainolan aseman liityntäpysäköinti. Alueen identiteetti ja profiloituminen tulevat uudistumaan täysin kehityshankkeen myötä. Ainolan suunnittelutyössä otetaan huomioon erityisesti lapsiperheet. Alueen laajuus tulee olemaan noin 100 000 kerrosneliötä asuin- ja liiketilaa. Asuminen painottuu kerrostaloihin, mutta alueelle rakentuu myös matalampia kaupunkitaloja ja yhtiömuotoista omakotitaloasumista. (Järvenpään kaupunki 2024)

Hiedanranta

Hiedanranta on Tampereelle suunniteltu uusi kaupunginosa, joka rakennetaan entisen sellutehtaan alueelle. Alueelle on kaavailtu asumista noin 20 000–25 000 asukkaalle. Selluntuotanto lopetettiin alueella vuonna 1985, mutta tehdastoiminta jatkui ligniinin ja kumihierteen valmistuksena vuoteen 2008 asti. Tampereen kaupunki osti alueen vuonna 2014 ja siirsi maanomistuksen kaupungin omistamalle Hiedanrannan Kehitys Oy:lle vuonna 2020. Yhtiö perustettiin vuonna 2019 vastaamaan alueen kehittämistä kaupungin laatiman kehitysohjelman ja yleissuunnitelman mukaisesti.

Hiedanranta sijaitsee Näsijärven rannalla, josta on hyvät kulkuyhteydet Tampereen keskustaan. Hiedanrannan ja keskustan välille rakennetaan raitiotieyhteys, ja liikennöinnin on tarkoitus



Kuva 2. Hiedanrannan suunnittelualue (Tampereen kaupunki 2020)

alkaa alkuvuodesta 2025. Koko alueen on arvioitu valmistuvan 2040–2050. (Tampereen kaupunki 2024) Hiedanrannan yleissuunnitelmassa määritellään maankäyttöratkaisu Hiedanrannan ja Lielahden alueelle. Suunnittelualue (kuva 2) sisältää entisen sellutehtaan alueen, tehtaan länsipuolisen Lielahden kaupallisen alueen sekä tehtaan itäpuolelle suunnitellun Järvikaupungin saaren Näsijärven vesialueella. (Tampereen kaupunki 2020)

Valmistuessaan Hiedanranta muodostaa yhdessä Lielahden kanssa läntisen Tampereen vetovoimaisen keskuksen. Alueesta kehitetään kaupunginosa yli 20 000 asukkaalle. Hiedanrannassa yhdistyvät asuminen, työnteko ja vapaa-ajan viettäminen. Kaupunginosan tavoitteita ovat muun muassa monipuolinen, laadukas, kohtuuhintainen ja kestävä asuminen, kulttuuri, yhteisöllisyys ja yhdenvertaisuus sekä kestävän ja älykkään rakentamisen parhaiden käytäntöjen kokeilu ja toteutus. Alueen on tarkoitus toimia myös hiilinieluna. (Tampereen kaupunki 2024)

Hiedanranta kehittää yhteistyössä useat toimijat. Tampereen kaupungin Hiedanrannan kehitysohjelma pitää huolen alueen tavoitteiden mukaisesta rakentumisesta. Kehitysohjelma edistää myös älykkään ja kestävän kaupunkikehittämisen osaamista ja toimintatapoja. Hiedanrannan Kehitys Oy on Tampereen kaupungin omistama yhtiö, joka omistaa Hiedanrannan maa-alueet ja rakennukset. Yhtiö kehittää aluetta tavoitteiden mukaiseksi kaupunginosaksi. Kohti Luovaa Hiedanranta -hanke edistää tehdasalueelle sijoittuvan kulttuurin ja luovan talouden keskittymän suunnittelua. Työn tuloksena muodostuu Hiedanrannan kulttuuritilakonsepti yhteistyössä alan toimijoiden kanssa. Liikennejärjestelmästä ja kalustosta vastaa Tampereen Raitiotie Oy. (Tampereen kaupunki 2024)

Kera

Kera sijaitsee Espoossa lähellä Leppävaaraa ja noin 15 minuutin matkan päässä Espoon keskustasta ja Helsingin keskustasta. Alueesta kehittyy 14 000 asukkaan kaupunginosa, joka muuttuu entisestä teollisuus- ja logistiikka-alueesta (kuva 3) urbaaniksi kävely- ja pyöräilypainotteiseksi keskukseksi. Kerassa kehitetään kestävästä kaupunkia monien eri teemojen kautta. Alueella keskitytään vähähiiliseen rakentamiseen, uusiutuviin energiaratkaisuihin, kestävään liikkumiseen, kiertotalouteen, toimiviin palveluihin sekä digitaalisiin ratkaisuihin. (Espoon kaupunki 2024b) Tavoitteena on, että alueesta syntyy kansainvälinen kiertotalouden esimerkkialue, jossa on mahdollista käyttää ja kokeilla rakentamisen uusia innovaatioita. (Espoon kaupunki 2024a).



Kuva 3. Keran likimääräinen kaava-alue punaisella rajattuna (Espoon kaupunki 2024a)

Keran keskusta rakentuu juna-aseman ympärille, mihin keskittyvät alueen tärkeimmät julkiset ja kaupalliset palvelut. Keskusta yhdistyy virkistysalueisiin kävelyreiteillä ja toriaukioilla. Keran rakennuksissa ja ulkotiloissa korostetaan korkeaa laatua, vähähiilisyttä sekä kestäväää kehitystä. Tavoitteena on yhdistää vanhaa ja uutta sekä käyttää luonnonvaroja vastuullisesti. Alueen tyhjiä tiloja voidaan hyödyntää urbaanissa ruoantuotannossa tai muuntaa asumiseen, erilaiseen työpajakäyttöön, kulttuuri- ja taidekeskuksiksi tai taiteilijoiden studioiksi soveltuviksi. (Espoon kaupunki 2024b)

Nokian kampusalue ja pääkonttori sijaitsevat Keran alueella. Alueella sijaitsee myös SOK:n omistama entinen Inexin logistiikkakeskus eli Keran Hallit, jotka on otettu väliaikaiskäyttöön. Väliaikaiskäyttö pitää sisällään erilaista toimintaa kuten tapahtumia, liikuntapalveluita ja urbaania ruoantuotantoa. Hankkeen edetessä Keran Hallit tekevät lopulta tilaa uudelle kaupunginosalle. (Espoon kaupunki 2024a)

Postipuisto

Helsingin Pohjois-Pasilan asukasluvu tulee kasvamaan yli 12 000 asukkaaseen 2030-luvulla. Lisäksi alue tarjoaa työpaikkoja noin kahdelle tuhannelle. Pohjois-Pasilan asuntorakentaminen käynnistyi vuonna 2019 Postipuistosta, joka sijaitsee vanhan Maaliikennekeskuksen alueella (kuva 4). Alue on toiminut aikaisemmin DB Schenkerin neljä terminaalirakennusta, 5- ja 8-kerroksiset toimistorakennukset ja pysäköintikenttiä. DB Schenkerin uuden Maaliikennekeskuksen Vantaalle rakentumisen myötä vanha Maaliikennekeskuksen alue vapautui muuhun käyttöön.

Alueen kaavamuutos on lähtenyt liikkeelle Helsingin kaupungin suunnitteluviraston aloitteesta. Maanomistus alueella on suurimmaksi osaksi Helsingin kaupungin omistuksessa.

Asemakaavan muutos mahdollistaa uuden yli 5 000 asukkaan asuinalueen rakentamisen Postipuistoon. Kaupunginvaltuusto hyväksyi asemakaavan muutoksen huhtikuussa 2018 ja kaava tuli voimaan heinäkuussa 2018. (Helsingin kaupunki 2023) Tulevaisuudessa kolme aluetta, Postipuisto, Keskinen Postipuisto ja Eteläinen Postipuisto, muodostavat yhtenäisen kaupunginosan. Vuonna 2024 alueista Postipuisto on rakenteilla, Eteläinen Postipuisto on kaavoitettu ja Keskinen Postipuisto tulee vielä kaavoittaa.



Kuva 4. Postipuiston asemakaavan 12475 kartta (Helsingin kaupunki 2023)

Helsingin kaupunki omistaa Maaliikennekeskuksen alueen sekä katu- ja puistoalueet ja Posti Kiinteistöt Oy omistaa Postiliikennealueen. Rautatiealueen omistavat Liikennevirasto ja Senaatti-kiinteistöt. Alueesta rakentuu tehokkaasti rakennettu urbaani kerrostaloalue, jossa yhdistyvät asuminen, palvelut ja työpaikat. Liike- ja työtilat sijoitetaan asuinrakennusten ensimmäisten kerrosten monikäyttötiloihin keskeisten katujen varsille. Kaavamuutosalueella ei aikaisemmin ollut lainkaan palveluja. Alueelle rakennetaan kaksi kaupungin päiväkotia ja alakoulu sekä yksityinen päiväkotia. Muita alueelle tulevia palveluja ovat esimerkiksi päivittäistavara-kauppa, yksityisiä liikkeitä ja pienimuotoista liiketoimintaa. Lisäksi alueelle rakennetaan ravintola- ja kahvilatila. (Helsingin kaupunki 2023)

1.3.3 Tutkimuksen teoreettiset linssit

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan aluekehittämistä varsin laajasti ja monesta eri näkökulmasta. Tarkastelussa painottuvat asumisen muutostekijöiden ja asumisen kehittämisen, kestävän kehityksen, aluekehittämisen haasteiden, mitoittamisen, johtamisen ja toimijaverkoston, toteutusprosessien ja innovaatiotoiminnan näkökulmat. Tarkastelun avulla on pyritty antamaan kokonaisvaltainen käsitys aluekehittämiseen liittyvistä asioista. Tämä mahdollistaa myös paremmin aluekehityshankkeiden johtamiseen liittyvien jatkotutkimustarpeiden tunnistamisen.

Tutkimus asemoituu rakentamistaloudellisen tutkimuksen kenttään, jossa tarkastelun kohteena ovat rakentamishankkeiden talouteen, ajalliseen hallintaan sekä johtamiseen ja ohjaukseen liittyvät kysymykset. Tässä hankkeessa painopiste on erityisesti aluekehityshankkeiden johtamisessa ja ohjauksessa, jota lähestytään verkostoteoreettisen ohjausmekanismikeskustelun kautta. Tutkimuksessa analysoidaan, miten eri ohjausmekanismit – hierarkkinen, markkina- ja sosiaalinen ohjaus sekä niiden yhdistelmät – ilmenevät käytännössä ja miten ne ohjaavat aluekehittämistä eri näkökulmista.

Aluekehittäminen näyttäytyy kaupunkien näkökulmasta monitoimijaisena koordinoititehtävänä, jossa julkisen vallan, markkinatoimijoiden ja muiden sidosryhmien intressit, resurssit ja aikajänteet kytkeytyvät toisiinsa. Tällaisessa toimintaympäristössä ohjausta ei ole tarkoituksenmukaista tulkita yksinomaan hierarkkisena käsky-valvonta -mallina, vaan dynaamisena ohjausmekanismien kokonaisuutena, jossa eri mekanismit täydentävät toisiaan aluekehityshankkeen eri vaiheissa ja tilanteissa.

Organisaatiotutkimuksen jaottelussa verkostomuotoinen koordinointi hahmotetaan markkinoiden ja hierarkioiden rinnalle omaksi koordinoitiperiaatteekseen. Verkoston toiminta ei perustu ensisijaisesti markkinoiden hintamekanismin ohjaukseen eikä hierarkkiseen valtaan ja sääntöihin, vaan osapuolten välisiin suhteisiin ja keskinäiseen riippuvuuteen (Powell 1990). Verkostohallinnassa keskeistä on organisaatioiden välinen keskinäisriippuvuus ja jatkuva vuorovaikutus (Rhodes 2007). Verkostosuhteita luonnehtivat ”pelinomaiset” vuorovaikutusasetelmat, joissa toiminta rakentuu luottamuksen sekä yhdessä sovittujen sääntöjen varaan. Rhodes (2007) korostaa myös verkoston suhteellista autonomiaa suhteessa julkiseen sektoriin: verkostot ovat lähtökohtaisesti itseohjautuvia, vaikka julkinen toimija voi olla niissä keskeinen osapuoli.

Verkostonäkökulma on erityisen relevantti aluekehittämisessä, jossa tavoitteet, resurssit ja vastuut jakautuvat useille toimijoille ja ohjaus rakentuu käytännössä eri ohjauslogiikoiden yhdistelmästä. Tätä ohjauksen ”yhdistelmälogiikkaa” voidaan tarkastella metahallinnan (metagovernance) käsitteen avulla. Jessopin (2003) määritelmässä metahallinta on ”organization of the conditions for governance” ja sisältää ”judicious mixing of market, hierarchy, and networks” parhaiden mahdollisten lopputulosten saavuttamiseksi. Jessop (2003) korostaa myös julkisen sektorin roolia metahallinnassa: julkinen hallinto muodostaa pelisäännöt ja sääntelyjärjestyksen, huolehtii eri ohjausmekanismien yhteensopivuudesta ja organisoii vuoropuhelua eri toimijoiden välillä. Metahallinnan näkökulmasta keskeistä aluekehittämisessä on siten se, että kaupunki ei valitse vain yhtä ohjausmuotoa, vaan rakentaa tilannekohtaisia ohjausmekanismisekoituksia ja muotoilee toimijoiden väliselle itseorganisoitumiselle reunaehdot, joissa yhteinen kehittäminen

on mahdollista, mutta samalla julkiset tavoitteet pysyvät ohjauksen piirissä (ns. "shadow of hierarchy").

Aluekehittämisen ohjauksen teoreettinen ydin voidaankin muotoilla kysymykseksi siitä, miten kaupunki kykenee samanaikaisesti (i) käyttämään hierarkkista toimivaltaansa (esim. maankäyttö, lupa- ja normiohjaus), (ii) hyödyntämään markkinamekanismeja (esim. kilpailutus, hinnoittelu, kannusteet) ja (iii) rakentamaan verkostomaista yhteistoimintaa (esim. kumppanuuDET, yhteiskehittäminen, tiedon jakaminen) siten, että kokonaisuus tuottaa tavoiteltuja alueellisia lopputuloksia.

Verkostohallinnan ja metahallinnan kirjallisuus tarjoaa myös innovaatiotoiminnalle relevantin viitekehysten, koska uudet alueelliset ratkaisut syntyvät usein usean toimijan rajapinnassa eikä ole yksittäisen toimijan kontrollissa. Sørensenin ja Torfingin (2017) mukaan hallintaverkostot voidaan nähdä "potentiaalisina areenoina yhteistoiminnalliselle innovaatiolle" (collaborative innovation), ja juuri tämä painotuksen siirtyminen tekee metahallinnasta keskeisen käytännön haasteen julkisille toimijoille. He myös toteavat eksplisiittisesti, että tarvitaan "spesifi metahallinnan strategia", kun verkostojen tarkoituksena on parantaa tehokkuutta, vaikuttavuutta ja demokraattista legitimitettä innovaatioiden avulla. Metahallinta määrittyy verkostojen toimintaedellytysten ja toimintalogiikan ohjaamiseksi ilman, että palataan suoraviivaiseen hierarkkiseen käskytykseen.

Tämän tutkimuksen näkökulmasta edellä kuvattu viitekehys mahdollistaa kaupunkien ohjauksen analysoinnin kolmella toisiaan täydentävällä tasolla. Ensinnäkin se jäsentää ohjausmekanismit koordinaatioperiaatteina ja tekee näkyväksi, missä määrin aineisto kuvaa suoraa hierarkiaperustaista ohjausta, markkinaperustaisia kannusteita tai verkostomaista yhteensovittamista ja yhteiskehittämistä. Toiseksi se mahdollistaa erittelyn siitä, millä välineillä kaupunki käytännössä pyrkii ohjaamaan aluekehittämiseen liittyvien ratkaisujen syntyä ja käyttöönottoa. Kolmanneksi metahallinnan käsite antaa analyysikehysten ohjauksen "sekoittamisen" ja ajoittamisen tarkasteluun: millä tavoin kaupunki pyrkii organisoimaan aluekehittämisen edellytykset siten, että verkostojen itseorganisoituminen tuottaa julkisten tavoitteiden kannalta toivottuja lopputuloksia, vaikka verkostot säilyttävät autonomian ja vaikka ohjaus on väistämättä epätäydellistä ja altista epäonnistumisille.

2. KAUPUNKIKEHITTÄMINEN

2.1 Kaupunkikehittämisen ajurit ja tavoitteet

Kaupunki ei ole koskaan valmis, vaan kaupunkikehittämisen avulla rakennetaan ja uudistetaan jatkuvasti uutta kaupunkia. Pitkällä aikavälillä kaupungin pysyminen muuttumattomana ei ole realistinen vaihtoehto, sillä väestökehitys, talouden dynamiikka ja yhteiskunnalliset muutokset muovaavat kaupunkia jatkuvasti. Erityisen merkittävää on, mihin uudet asunnot sijoitetaan, sillä asuntorakentamisen ratkaisut vaikuttavat suoraan kaupungin elinvoimaisuuteen, sosiaaliseen rakenteeseen ja kestävytyteen.

Pääasiallinen syynä jatkuvaan kaupunkikehittämisen tarpeeseen on ollut kaupungistuminen, joka alkoi Suomessa Keski-Eurooppaan verrattuna myöhään ja jatkuu yhä. Suurimpien kaupunkiseutujen asukasmäärät kasvavat, ja kaupunkeihin tarvitaan lisää asuntoja. Kaupungistumisen kiihtymisen myötä on kiinnitetty enenevässä määrin huomiota myös asuinalueiden kehittämiseen ja sen prosesseihin. Erityisesti viime vuosina on kaupunkien uudistumisen yhteydessä keskusteltu kestävästä kehityksen näkökulmasta, jolloin keskiöön ovat nousseet rakentamisen ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset.

Suomessa kaupunkisuunnittelussa ja alueiden kehittämisessä on perinteisesti korostunut kuntavetoinen kaavoittaminen. Kaupunkisuunnittelu on nähty tilallisena ja rakenteellisena suunnitteluna sosiaalisten ja taloudellisten näkökulmien jäädessä taka-alalle. Alueiden ja yhdyskuntien suunnittelussa keskeistä ovat olleet rakennetun ympäristön esteettiset ja toiminnalliset näkökulmat, mutta vain suuremmissa mittakaavassa (Taylor 1998). Nykyisin huomio on keskittynyt myös suunnitteluprosessiin, jossa suunnittelu, päätöksenteko ja toteutus etenevät pienin askelein (Jauhiainen & Niemenmaa 2006). Samanaikaisesti yhä enenevässä määrin alueiden suunnittelun tavoitteena on toteuttaa alueiden käyttö ja rakentaminen siten, että lopputulos edistää taloudellisesti, sosiaalisesti, ekologisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehitystä. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006)

Suunnittelun yhteydessä on oleellista ymmärtää, että uusi kiinteistökanta ja palvelurakenne sekä rakennetut rakennukset määrittävät alueiden käyttötarkoituksen, virkistysarvon ja taloudellisen potentiaalin vuosikymmeniksi eteenpäin. Tehdyt valinnat ja päätökset heijastuvat pitkälle tulevaisuuteen ja aiheuttavat polkuriippuvuuksia, jotka osaltaan ohjaavat myöhempää kehitystä. Aluekehittämisen kannalta olennaista on tunnistaa hitaita muutoksia ja suhteellisia pysyvyyksiä. Hitailta muutoksilla tarkoitetaan kehityskulkuja, jotka tapahtuvat useiden vuosien tai vuosikymmenten aikana, ja jotka toteutuakseen vaativat monien yhteiskunnallisten toimintojen samaan suuntaan vievää kehitystä. Hitautta ja suhteellista pysyvyyttä aluekehitykseen luovat esimerkiksi rakennukset ja kunnallistekniikka. Nämä kaikki ovat rakenteita, jotka muuttuvat useimmiten jähmeästi ja pitkällä aikavälillä.

Vaikka alueiden suunnitteluun on tullut uusia näkökulmia, kaupungit säilyttävät keskeisen asemansa alueellisen kehityksen ohjaajina. Kaupungistumisen paineisiin vastatakseen ne asettavat usein kaavoitukselle ja väestönkasvulle määrällisiä tavoitteita, jotka ohjaavat uusien asuinalueiden suunnittelua. Sekä yleis- että asemakaavatasolla kaupungin kasvutekijät vaikuttavat voimakkaasti maankäytön ratkaisuihin, ja lisäksi kunnan harjoittama maanhankintapolitiikka

määrittää, missä määrin kunnalla on mahdollisuus kaavoittaa uutta rakennuskantaa ja kehittää alueitaan haluamaansa suuntaan (Jauhiainen & Niemenmaa 2006).

Kaupungin kasvun myötä lisääntyvä asumisen, liikkumisen ja palveluiden tarve korostaa kaavoituksen merkitystä kaupunkien elinvoimaisuuden ylläpitämisessä. Toteutusvaiheessa keskeiseen asemaan nousevat yksityiset rakennusliikkeet ja muut hanketoimijat, joiden panos ratkaisee suunnitelmien muuttumisen käytännön rakentamiseksi. Kaupungin ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö muodostaa siten perustan sille, että kaavoitetut alueet konkretisoituvat toimivaksi rakennetuksi ympäristöksi eivätkä jää pelkästään suunnitelmien tasolle.

Kaupungin ohjaava rooli kaavoituksessa on keskeinen, mutta sen rinnalla korostuvat yhä enemmän jatkuvat neuvottelut ja kompromissit yksityisten hanketoimijoiden kanssa. Vaikka kaupungeilla on tavoite ja velvollisuuskin turvata palveluiden ja viheralueiden riittävyys sekä toteuttaa esimerkiksi ARA-tavoitteita, niiden vaikutusmahdollisuudet saattavat jäädä rajallisiksi erityisesti huoneistojakauman ja hallintamuotojen osalta. Tämä rajoittuneisuus johtuu siitä, että poliittisella tasolla on haluttu antaa markkinoiden määrittää rakentamisen lopputulos, mikä käytännössä tarkoittaa kysyntään perustuvaa tuotantoa. Tutkimuksessa nousi esille, että kysyntä ei ole aina täysin "terveellä pohjalla", sillä patoutunut tarve johtaa siihen, että lähes kaikki rakennettu myydään tai vuokrataan nopeasti. Tämä tilanne vääristää tarjontaa ja painottaa erityisesti korkean markkinavuokran asuntotuotantoa, mikä rajoittaa kaupunkien mahdollisuuksia edistää tasapainoista hallintamuotojakaumaa. Tasapainoinen asuntokehittäminen on kuitenkin keskeinen keino ehkäistä segregatiota.

2.2 Aluekehittäminen

2.2.1 Aluekehittäminen osana kaupunkikehittämistä

Aluekehittäminen on prosessi, jossa kaupungeja ja alueita suunnitellaan ja kehitetään tietoisesti ajallisessa ja tilallisessa ulottuvuudessa. Sen tavoitteena on vahvistaa alueiden elinvoimaisuutta kehittämällä rakennetun ympäristön laatua, asukkaiden arjen sujuvuutta sekä luonnonympäristön hyvinvointia. Aluekehittämisen keinoin pyritään vaikuttamaan tulevaan kehitykseen ja luomaan edellytyksiä viihtyisille, kestäville ja elinvoimaisille asuinalueille.

Aluekehittäminen on lähtökohtaisesti rakentavaa ja positiivisesti virittyä toimintaa, jonka keskeinen päämäärä on ihmisten hyvinvoinnin lisääminen. Se on prosessi, joka sisältää menestyksen, nykyisyyden ja tulevaisuuden tarkastelua sekä tulevaisuuteen suuntautuvaa kehittämistä, ohjaamista ja johtamista. Keskeistä on luoda edellytyksiä alueen menestymiselle sen omista lähtökohdista käsin, hyödyntäen paikallisia vahvuuksia ja resursseja (Katajamäki & Lundström 2012). Tulevaisuutta ei kuitenkaan voida täysin hallita tai yksiselitteisesti ennakoita, sillä siihen vaikuttavat monimutkaiset, osin satunnaiset ja usein kaaottiset kehityskulut (Hanén 2010). Tästä syystä tulevaisuuteen suuntautunut aluekehittäminen on jatkuvaa tasapainottelua toiveiden ja mahdollisuuksien sekä riskien ja epäonnistumisen mahdollisuuksien välillä (Levitas 2013).

Aluekehittäminen on olennainen osa kuntien ja kaupunkien elinvoiman strategista suunnittelua. Aluekehittämistä ohjaavat kaupunkien strategiset tavoitteet, toimenpideohjelmat sekä

poliittiset ja hallinnolliset prosessit. Kaupunkien mahdollisuus vaikuttaa aluekehitykseen perustuu sekä lainsäädännöllisiin velvoitteisiin että niiden toiminnallisiin rooleihin eri kehittämissankkeissa. Tyypillisiä rooleja ovat maankäytön suunnittelijan, tilaajan, rakennuttajan ja lupaviranomaisen tehtävät. Kehittämissprossin onnistuminen edellyttää eri toimijoiden – viranomaisten, asukkaiden, yritysten ja järjestöjen – kokoamista yhteiseen suunnitteluprosessiin. Kaupungin tehtävänä on kuunnella eri näkökulmia, mahdollistaa tiedonvaihto ja vuorovaikutus, jotta lopputuloksena on sellainen suunnitelma ja ratkaisu, joka tukee alueen toimivuutta, ekologista kestävyttä, elinkeinojen edellytyksiä ja hyvää elinympäristöä ihmisille (Innes & Booher 2004, Healey 2007).

Aluekehittäminen kytkeytyy olennaisesti poliittiseen päätöksentekoon. Poliittinen keskustelu ohjaa erityisesti maankäyttö- ja maapolitiikan yleistä linjaa, kun taas poliittinen päätöksenteko konkretisoituu aluekehitystä suuntaavina normeina, ohjelmina ja rahoituskehyksinä. Kaupunginvaltuuston hyväksymä kaupunkistrategia toimii suunnannäyttäjänä toiminnan, päätöksenteon, suunnittelun ja kehittämisen kannalta. Strategiassa painottuvat ne asiat, joita kussakin kunnassa pidetään tärkeimpänä ja joihin halutaan panostaa, ja sen avulla päätetään kaupungin pitkän aikavälin tavoitteista, kuten asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä ja elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittämisestä. Näin ollen kaupunkikehityshankkeidenkin tavoitteiden tulee pohjautua valtuuston asettamaan kaupunkistrategiaan.

Formaalien ohjausvälineiden rinnalla vaikuttavat myös informaalit ja usein tiedostamattomat toimintarakenteet. Näkyvien, eksplisiittisesti määriteltyjen sääntöjen ohella aluekehittämiseen vaikuttavat institutionaaliset käytännöt, vakiintuneet toimintamallit sekä kulttuuriset tulkintakehykset, jotka voivat joko vahvistaa tai haastaa virallisten rakenteiden ohjausvaikutusta (Healey 2020; Pierre 1999). Tällainen virallisten ja epävirallisten rakenteiden rinnakkaisuus tekee aluekehittämisestä moniulotteisen ja kerroksellisen hallintaprosessin.

Aluekehittäminen edellyttää eri hallinnollisten toimintojen yhteensovittamista usealla tasolla. Horisontaalinen yhteensovittaminen tarkoittaa eri hallinnonalojen – kuten kaavoituksen, liikenteen, ympäristön ja sosiaalipalvelujen – tavoitteiden ja toimenpiteiden koordinoitua kaupunkiorganisaation sisällä. Vertikaalisella yhteensovittamisella viitataan puolestaan eri hallintotasojen, kuten valtion, maakuntien ja kuntien, välisten suunnitelmien ja ohjelmien harmonisointiin (Lundström 2015). Kehittämissprossien vaikuttavuus ja johdonmukaisuus riippuvat siitä, kuinka hyvin suunnittelun ja toteutuksen tavoitteet ja toimenpiteet ovat koordinoitu hallinnonalojen, hallintotasojen, alueiden ja aikaperspektiivien välillä (Lundström 2015). Yhteensovittaminen eri ulottuvuuksissa ei ole pelkästään tekninen tehtävä, vaan vaatii myös institutionaalista kapasiteettia, strategista johtajuutta ja jatkuvaa vuorovaikutusta toimijoiden välillä.

Vaikka kaupungeilla on keskeinen rooli aluekehittämisen suuntaajina ja mahdollistajina, aluekehittämissankkeiden toteutus edellyttää laajaa yksityisen sektorin osallistumista. Julkisen ja yksityisen sektorin keskinäinen riippuvuus on aluekehittämissessä korostunut: yksityinen sektori tarvitsee julkista toimijaa erityisesti kaavoituksen, infrastruktuurin ja lupaprosessien kautta, kun taas julkinen sektori tarvitsee yksityisiä toimijoita asumisen, rakentamisen ja palvelutuotannon liiketoiminnassa (Kuronen 2011). Tämä keskinäisriippuvuus luo tarpeen jatkuvalla vuoropuhelulle kehittämisen arvopohjasta, periaatteista ja tavoitteista koko prosessin ajan.

Aluekehittäminen on siten laaja-alainen ja monitoimijainen prosessi, jossa yhdistyvät strateginen suunnittelu, hallinnollinen ohjaus, institutionaaliset rakenteet sekä paikalliset käytännöt. Sen onnistuminen riippuu siitä, kuinka hyvin eri toimijat kykenevät yhteensovittamaan tavoitteensa, jakamaan vastuuta ja rakentamaan yhteisiä ratkaisuja tulevaisuuden kestävä ja elinvoimaisen yhdyskuntarakenteen puolesta. Tällaisen kompleksisen kokonaisuuden hallinta edellyttää jaettava visiota koko kaupungin kehityksestä sekä strategista, pitkäjänteistä suunnittelua aluekehittämisen ja rakentamisen ohjaamiseksi.

2.2.2 Aluekehittämisen edut

Aluekehittäminen mahdollistaa kaupunkirakenteen suunnittelun ja toteutuksen laajempaan kokonaisuuteen kuin yksittäisissä niin sanotuissa postimerkkikaavahankkeissa. Laajempi mitta-kaava mahdollistaa myös erilaisten skaala- ja synergiaetujen hyödyntämisen infrastruktuurin toteutuksessa, yhteisten palveluiden ja tilojen suunnittelussa sekä alueellisen identiteetin ja brändin kehittämisessä. Uuden alueen kehittämisessä on usein vähemmän valmiista kaupunkirakenteesta aiheutuvia rajoitteita ja enemmän suunnitteluvapautta mikä mahdollistaa myös uudenlaiset aluetason innovatiiviset ratkaisut.

Tutkimuksen haastatteluaineistossa nousi esille, että laajemmat alueelliset kokonaisuudet tarjoavat merkittäviä hyötyjä eri toimijaryhmille. Kaupunkiorganisaatioiden näkökulmasta laajan kaava-alueen laatiminen on hallinnollisesti usein tehokkaampaa kuin useiden erillisten ja pienialaisten kaavojen laatiminen. Laajan alueen kaavoittaminen edellyttää pitkälti samoja toimintatapoja ja päätöksenteon vaiheita kuin pienempien alueiden kaavoitus. Laajempaa aluetta kaavoitettaessa voidaan kokonaisvaltaisemmin tarkastella paitsi alueen sisäistä toiminnallisuutta myös sen liityntöjä ja liikennejärjestelyjä suhteessa ympäröivään kaupunkirakenteeseen. Myös infrastruktuurin – kuten liikennejärjestelyjen, kunnallistekniikan sekä energia- ja huoltojärjestelmien – suunnittelu ja toteutus on kustannustehokkaampaa ja teknisesti hallittavampaa, kun kehittäminen kattaa kerralla laajemman kokonaisuuden.

”Mitä me haetaan ratkaisuna, että me pystytään skaalaamaan sataprosenttisesti kaikkeen rakentamiseen, niin sillä tavalla saadaan suurempi vaikutus kuin sillä, että yksittäisessä pilottihankkeessa revitään kaikki tehot irti, mutta se ei ole skaalattavissa, tai se on vain pienessä määrin skaalattavissa (käyttöön)...” (Kaupunki)

Laajemmat aluekehityskokonaisuudet mahdollistavat myös monipuolisemman asuntotuotannon arkkitehtuurin, asuntojen huoneistojakauman ja hallintamuotojen suhteen, sillä erilaisten asumismuotojen yhdistäminen samaan alueeseen on helpompaa. Samalla piha-alueet, yhteistilat ja palvelut voidaan sijoittaa kokonaisuutta tukevalla ja toiminnallisesti tehokkaalla tavalla. Laajat kaava-alueet tarjoavat myös paremmat edellytykset yhteispalveluiden ja yhteiskäyttörajoitusten – kuten alueellisten maalämpöverkkojen tai yhteisten tilojen – suunnittelulle ja toteutukselle. Kokonaisvaltainen suunnittelu mahdollistaa myös kestävä kehityksen periaatteiden

mukaisen teknologian ja ratkaisujen tehokkaan hyödyntämisen. Esimerkiksi energia- ja resurssitehokkuuteen, hulevesien hallintaan tai vähähiiliseen liikkumiseen liittyvät innovaatiot voidaan integroida osaksi alueen perusrakennetta jo suunnitteluvaiheessa, mikä lisää niiden vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. (Anetjärvi et al. 2025) Tällaisia ratkaisuja on tyypillisesti vaikea toteuttaa pienialaisissa, yksittäisillä tonteilla rajatuissa hankkeissa.

Tutkimuksessa nousi vahvasti esille, että laajojen aluekehityshankkeiden suunnittelussa pysäköintijärjestelyillä on keskeinen merkitys niin kustannustehokkuuden kuin alueen toiminnallisten ja ekologisten ratkaisujen kannalta. Suurissa kokonaisuuksissa pysäköinti voidaan keskittää maanpäällisiin laitoksiin, mikä vapauttaa korttelipihat viher- ja yhteiskäyttöön. Tämä mahdollistaa korkealaatuisemman asuinympäristön, jossa pihat voidaan toteuttaa maavaraisina viheralueina kansiratkaisujen sijaan. Samalla vältetään kalliit ja teknisesti vaativat rungon alle sijoitettavat pysäköintiratkaisut, mikä alentaa rakentamisen kustannuksia ja yksinkertaistaa toteutusta.

”Pienemmissä kaavoituskohteissa on omat haasteensa siinä, et mihin autot laitetaan, mutta kun tehdään tällaista isoa aluetta, niin voidaan hyödyntää, että otetaan ihan puhtaasti, vaikka sitten se maanpäällinen hyvin yksinkertainen keskitetty pysäköintilaitos...” (Rakennusliike)

Lisäksi laajoissa alueellisissa kokonaisuuksissa voidaan kiinnittää enemmän huomiota elävän ja vetovoimaisen kaupunkirakenteen muodostamiseen. Yhdistämällä ja tasapainottamalla asuimista, työnteon tiloja ja palvelutiloja voidaan luoda kaupunkirakenne, joka tukee arjen sujuvuutta ja lisää alueen houkuttelevuutta. Suuret aluekokonaisuudet tarjoavat myös alustan innovaatioille ja kestäväen kehityksen ratkaisuille, kuten puurakentamiselle, keskitetyille pysäköintijärjestelmille ja alueellisille energiaverkoille – ratkaisuja, joita ei olisi mahdollista toteuttaa hajautetuissa ja pienemmissä hankkeissa.

”Siellä oli... ...Postivarikko-niminen yhteistila. Siellä on siis liikuntasalia ja vestasta ja siellä on tätä työtilaa ja kahvila-, ravintolatilaa ja tämän tyyppisiä asioita. Ja ne on onnistuneet saamaan siihen sen operaattorin, joka nyt sitten lähete pyörittää sitä toimintaa.” (Helsinki)

Aluekehittämisellä voidaan myös vastata nopeasti kasvavien kaupunkien asuntotarpeisiin, sillä se mahdollistaa laajamittaisen ja nopean asuntotuotannon. Toteutuksessa on kuitenkin otettava huomioon, että asuntojen tuotantomäärien on oltava tasapainossa alueen kysynnän ja markkinoiden vastaanottokyvyn kanssa. Mikäli asuntoja rakennetaan liian nopeasti, markkinoille voi syntyä ylitarjontaa, mikä hidastaa uusien hankkeiden käynnistymistä ja saattaa lamaannuttaa koko asuntomarkkinan. Aluekehittämisessä tarvitaankin huolellista suunnittelua ja

markkinatilanteen jatkuvaa seurantaa, jotta asuntotuotanto tukee kestäväää ja hallittua kaupunkikasvua.

Yhteenvetona voidaan todeta, että laajempi aluekehittäminen mahdollistaa monitasoisia hyötyjä, jotka eivät välttämättä ole mahdollisia yksittäisten hankkeiden toteutuksessa (taulukko 1). Skaalaeduct alentavat kustannuksia ja parantavat hankkeiden kannattavuutta toistuvien kohteiden tuottavuuden paranemisen myötä, infrastruktuuri- ja energiainvestoinnit tukevat vähähiilisyttä ja omavaraisuutta, ja palveluiden sekä liikkumisen integrointi vahvistaa alueiden sosiaalista kestävyttä. Lisäksi suuret kokonaisuudet houkuttelevat rahoitusta ja mahdollistavat uusien toteutusmallien käyttöönoton sekä tarjoavat alustan innovaatioille. Näin laaja-alainen lähestymistapa luo taloudellisia, ekologisia ja sosiaalisia synergiaetuja, jotka vahvistavat alueiden elinvoimaa ja resilienssiä pitkällä aikavälillä.

Taulukko 1. Alueellisen asuntokehittämisen keskeiset hyödyt tutkimuksen perusteella

Hyöty	Hyödyn mahdollistaja	Konkreettinen vaikutus
Talous ja skaalaeduct	Useiden tonttien, korttelien tai koko alueen yhteinen maanhankinta, infra- ja pysäköintiratkaisut sekä hankintojen keskittäminen.	Rakennus- ja infrayksikkökustannukset laskevat, jolloin hankkeen kokonaiskannattavuus paranee.
Yhteinen infrastruktuuri ja energia	Alueellisesti mitoitettu geo-/kaukolämpö, aurinkosähkö, hukkalämmön talteenotto, hulevesien hallintaverkot.	Energiakustannukset ja päästöt pienenevät, alueen omavaraisuus kasvaa ja hiilijalanjälki pienenee.
Palveluiden ja liikumisen synergiat	Laajemman alueen yhtenäinen palveluverkkosuunnittelu (päiväkoti, koulu, yhteiskäyttötilat) ja kevyen liikenteen ratkaisujen suunnittelu.	Asuinalueen vetovoima nousee, arjen saavutettavuus paranee ja yksityisautoilun tarve vähenee.
Kaupunkikuvan ja ympäristön laatu	Kokonaiskonseptin ohjaamaa maisema-, viher- ja hulevesisuunnittelu sekä massoitelun koordinointi.	Ekologiset verkostot ja virkistysympäristöt muodostavat yhtenäisen, laadukkaan kaupunkitalan, mikä saattaa heijastua positiivisesti kiinteistöjen arvoon.
Rahoituksen ja kumppanuuksien kokoaminen	Suurempi kokonaishanke kiinnostaa institutionaalisia sijoittajia, infralainoitusta ja allianssimallisia kumppanuuksia.	Pääomarakenne monipuolistuu, mikä alentaa rahoituskuluja ja mahdollistaa innovatiivisia toteutusmalleja (esim. pitkäjänteinen vuokra-asuntorahasto).
Innovaatio- ja oppimismalusta	Yhteinen Living Lab -kehitysympäristö alueen operaattoreille, yrityksille ja tutkimustoimijoille	Uusien kiertotalous- ja digiratkaisujen pilotointi helpottuu, osaaaminen kertyy ja skaalautuu muille hankkeille

3. MUUTOSTRENDIT JA ASUKASLÄHTÖINEN ARVONLUONTI

3.1 Hyvän asuinympäristön kehittäminen

Alueellisen asuntopolitiikan keskeisenä tavoitteena on vastata kasvavien kaupunkiseutujen muuttuviin asumistarpeisiin edistämällä samalla kohtuuhintaista, laadukasta ja sosiaalisesti kestävästä asumista. Hyvän asuinympäristön suunnittelu muodostaa keskeisen osan tätä kokonaisuutta, sillä se määrittää merkittävässä määrin asukkaiden arjen toimivuutta, yhteisöllisyyttä ja hyvinvointia.

Hyvä asuinympäristö on moniulotteinen kokonaisuus, jonka kehittämisessä yhdistyvät fyysiset, toiminnalliset, taloudelliset ja sosiaaliset ulottuvuudet (Juntto, 2010). Fyysinen ulottuvuus käsittää rakennetun infrastruktuurin ja luonnonympäristön; toiminnallinen ulottuvuus sisältää palvelutarjonnan, kuten koulut, terveyspalvelut ja kulttuuripalvelut; taloudellinen ulottuvuus liittyy elin- ja asumiskustannuksiin; ja sosiaalinen ulottuvuus viittaa asukkaiden välisiin vuorovaikutussuhteisiin, sosiaalisiin verkostoihin ja osallisuuteen.

Asuinympäristön suunnittelussa on keskeistä ottaa huomioon nämä ulottuvuudet integroituna kokonaisuutena, sillä niillä on sekä itsenäisiä että keskinäisriippuvaisia vaikutuksia asukkaiden hyvinvointiin ja alueen elinvoimaisuuteen. Näin voidaan kokonaisvaltaisesti kehittää alueen asukkaiden tarpeisiin vastaavaa elinympäristöä ja samalla vahvistaa asuinalueen identiteettiä, joka on keskeinen tekijä yhteisöllisyyden ja kuulumisen tunteen rakentumisessa (Heinonen & Ratvio, 2007).

Tutkimuksissa on osoitettu, että fyysinen ympäristö ei yksinään riitä ehkäisemään segregatiota tai alueellista marginalisoitumista, mutta sen laadukas toteutus voi osaltaan vahvistaa asukkaiden alueellista kiinnittymistä ja vähentää selektiivistä muuttoliikettä (Permentier et al., 2010; Heinonen & Ratvio, 2007). Kun asuinalueen eri näkökulmien peruslähtökohdat ovat kunnossa, asukkaat viihtyvät ja juurtuvat alueelle, mikä puolestaan lisää sosiaalista vakautta ja vahvistaa paikallista yhteisöllisyyttä.

Asuinalueiden kehittämisessä tulee ottaa myös yhä paremmin huomioon asukkaiden väestöllinen ja sosiaalinen monimuotoistuminen, kuten erilaiset perhemuodot, kulttuuritaustat ja elämäntyyli, jotka tuovat mukanaan moninaisia asumisen tarpeita ja toiveita. Asumisen kenttää eivät enää hallitse vain valtavirtakuvastot, kuten nuoret parit tai lapsiperheet, vaan rinnalla elää laaja kirjo erilaisia asumisen alakulttuureja. Tämä korostaa aluekehittämisen suunnittelussa tarvetta tunnistaa ja ottaa huomioon asumiseen liittyvien toiveiden ja tarpeiden monimuotoisuus – ei pelkästään enemmistön preferenssien pohjalta, vaan myös vähemmistöjen ja erityisryhmien näkökulmasta.

Aluekehittämistä ei tule kuitenkaan nähdä vain asukkaiden ilmeisten tarpeiden tyydyttämisenä tai tilallisten hyödykkeiden tuottamisena, vaan ennen kaikkea tulevaisuuden mahdollisuuksien avaamisena. Lapintien (2010) mukaan yhtenäisen "ihanneasuin ympäristön" tavoittelu ei ole

realistista, vaan keskeistä on tuottaa vaihtoehtoja, jotka mahdollistavat erilaisia elämisen tapoja ja asumismuotoja. Tämä edellyttää suunnittelun paradigman siirtymistä standardiratkaisuista kohti adaptiivisia käyttäjälähtöisiä malleja.

Yksilöllisten elämäntapojen ja vaihtelevien elämäntilanteiden kirjo edellyttää alueen asumisratkaisuilta moninaisuutta, muuntojoustavuutta ja rakenteellista resilienssiä, joiden avulla asuinalueet kykenevät sopeutumaan sosiaaliin, demografisiin ja taloudellisiin muutoksiin. Asuinalueiden kehittämisessä keskeisiä rakenteellisia tekijöitä ovat alueen sijainti ja saavutettavuus suhteessa kaupunkiseudun keskuksiin, liikenneyhteyksien laatu ja verkostot, alueen väestömäärä ja -rakenne, asuntokannan monipuolisuus sekä hallintamuotojen (vuokra-, omistus- ja sosiaali-perusteiset asunnot) keskinäiset osuudet.

Lisäksi alueen kaavoitukselliset ratkaisut sekä liikekeskustan toiminnallinen ja fyysinen rakenne määrittävät keskeisesti asuinalueen kehityspotentiaalia. Nämä tekijät muodostavat alueellisen infrastruktuurin perustan, joka asettaa reunaehdot paitsi palvelujen tarjonnalle myös niiden saavutettavuudelle ja toiminnalliselle integroituvuudelle osaksi laajempaa kaupunkirakennetta.

Laadukas elin- ja asuinympäristö muodostaa paitsi perustan asukkaiden hyvinvoinnille, niin se on myös samalla merkittävä tekijä asuinalueen kilpailukyvyille. Hyvä asuinympäristö lisää alueen vetovoimaa elinkeinoelämän näkökulmasta, kun yritykset arvioivat sijaintipäätöksiään muun muassa työvoiman saatavuuden perusteella. Kohtuuhintaisesta, laadukkaasta ja arkea tukevasta asumisesta on tullut keskeinen kilpailutekijä, joka vaikuttaa suoraan kaupunkiseutujen kehitykseen ja palvelurakenteeseen. Alueellisen palvelutarjonnan saavutettavuus, monipuolisuus ja laatu määräytyvät paitsi paikallisista tarpeista, myös ympäröivän kaupunkirakenteen, liikennejärjestelmien ja muiden toiminnallisten yhteyksien perusteella (Laakso & Loikkanen 2004; Hänninen et al. 2020).

Saavutettavat ja laadukkaat peruspalvelut, kuten päivittäistavarakaupat, terveyspalvelut ja julkiset kohtaamistilat vaikuttavat siihen, miten asukkaat kokevat arjen sujuvuuden ja alueen identiteetin. Palveluiden saavutettavuutta ei tule arvioida vain fyysisen sijainnin näkökulmasta, vaan osana laajempaa yhdyskuntarakennetta, jossa liikenneyhteydet, kaupunkirakenne ja makrosijainti vaikuttavat saavutettavuuden toteutumiseen. Palvelujen laatu ja saavutettavuus voivat merkittävästi vahvistaa tai heikentää alueen kilpailuasemaa suhteessa muihin kaupunginosiin.

Aluekehittämisessä voidaan asukkaille suunnattujen palvelujen ohella tarkastella myös alueen taloyhtiöille tarjottavia B2B-palveluja. Yhtenäisten alueellisten kokonaisuuksien muodostaminen mahdollistaa näiden palvelujen hankinnan laajemmassa mittakaavassa, mikä voi parantaa alueen sisäisten toimintojen tehokkuutta. Laajempi alueellinen näkökulma tarjoaa mahdollisuuden hyödyntää synergiaetuja esimerkiksi yhdistämällä useiden taloyhtiöiden isännöinti- ja kiinteistöpalveluja. Tämä voi tuottaa kustannussäästöjä sekä tehostaa ja sujuvoittaa alueellista toimintaa kokonaisuutena, mutta tämä edellyttäisi kuitenkin uudenlaista yhteistyötä alueen taloyhtiöiden kesken.

”Uskoisin, että olisi järkevää, että siellä on sama isännöitsijätoimisto ja sama huoltoyhtiö tietyllä alueella. Se käytännön ongelma varmaan on, että joka asuntoyhtiöllä on oma hallitus ja, se ei ole siihen tyytyväinen, niin sitten ne kilpailuttaa jokaisen erikseen. Asuntoyhtiöiden välinen yhteistyö olisi kovin toivottavaa.”
(Rakennusliike)

Palveluiden lisäksi muita asukkaiden tyytyväisyyteen vaikuttavat muun muassa alueen sijainti, väljyys ja luonnonläheisyys. Permentier et al. (2010) mukaan asuinalueiden sijainnilla ei ole suoraa vaikutusta asukkaiden kokemaan tyytyväisyyteen, jos alueen palvelut ja liikenneyhteydet ovat toimivia ja alueen yleinen viihtyvyys hyvä. Sijainti vaikuttaa kuitenkin alueen tunnettuuteen ja maineeseen. Lähellä kaupungin keskustaa sijaitsevat alueet ovat yleensä tunnetumpia sekä asukkaiden että muiden kaupunkilaisten keskuudessa, mikä luo niille positiivisemmän yleisen mielikuvan verrattuna kauempana sijaitseviin alueisiin.

Asuinalueen tiivyyden on todettu joissakin tutkimuksissa vaikuttavan asukkaiden kokemaan viihtyisyyteen. Liian tiivis rakentaminen voi vähentää viihtyvyyttä ja asukkaiden halukkuutta osallistua sosiaaliseen kanssakäymiseen. Monipuoliset ja läheltä saatavat palvelut voivat kuitenkin kompensoida alueen tiiviyttä. Tiiviyttä ei myöskään koeta negatiivisena tai hallitsevana mikäli asuntojen ikkunoista avautuvat näkymät ovat avaria ja sisältävät luonnonelementtejä (Hur & Morrow-Jones, 2008; Permentier et al., 2010).

Luontoympäristön ei tarvitse olla mittava tai erityisen näyttävä, vaan jo yksinkertainen näkymä puistomaiselle pihalle tai lähimetsään voi lisätä asuinalueen arvostusta. Tärkeää on luontoympäristön siisteys ja hoidettu ulkoasu. Erityisesti vesielementit, kuten purot, lammet ja merenrannat, koetaan viihtyisyyttä ja hyvinvointia lisäävinä tekijöinä, vaikka useimmiten jo kävely- tai pyöräilymatkan päässä sijaitseva uimaranta riittää vastaamaan asukkaiden toiveisiin (Koistinen & Tuorila, 2008; Kyttä, 2004).

Ekologinen ja ilmastokestävyuden huomioon ottava suunnittelu täydentää asuinympäristön laatua ja vaikuttaa pitkäjänteisesti kaupunkiseutujen kestäväan kehitykseen. Vähähiilinen liikenne, energiatehokas rakentaminen sekä luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ovat keskeisiä osatekijöitä kestäväan yhdyskuntarakenteen edistämässä.

Lopulta hyvä asuinympäristö ei ole yksittäinen tila tai ratkaisu, vaan dynaaminen ja kontekstuaalinen kokonaisuus, joka syntyy rakenteellisten, sosiaalisten, toiminnallisten ja ekologisten tekijöiden vuorovaikutuksesta. Tällaisen ympäristön toteutuminen edellyttää kokonaisvaltaista, poikkihallinnollista ja osallistavaa suunnitteluprosessia, joka kykenee vastaamaan sekä nykyisiin että tuleviin yhteiskunnallisiin ja yksilöllisiin tarpeisiin.

3.2 Asumisen muutostekijät arvonluonnin taustalla

Aluekehittäminen on luonteeltaan pitkäjänteinen ja moniulotteinen prosessi, jonka kuluessa toimintaympäristö voi muuttua merkittävästi yhteiskunnallisten, taloudellisten ja teknologisten murrosten seurauksena. Työn tekemisen muotojen, kaupankäynnin rakenteiden ja liikkumisen tapojen muutokset, kuten etätöiden yleistymisen, digitaaliset palvelut ja kestävien liikkumisratkaisujen korostuminen, muovaavat suoraan asumisen rakenteellisia edellytyksiä ja alueellisen kehittämisen tavoitteenasettelua. Samanaikaisesti kestävä kehityksen periaatteet – erityisesti ekologinen kestävyys, vähähiilisyys ja resurssitehokkuus – edellyttävät uudelleenajattelua niin suunnittelukäytännöissä kuin rakennetun ympäristön hallinnassa.

Jotta aluekehittäminen vastaisi yhä monimuotoisempaan ja muuttuvaan kysyntään, asumisen tarjontaa on tarkasteltava osana laajempaa elinympäristön kokonaisuutta. Suunnitteluprosessin on samalla perustuttava tulevaisuusorientoituneeseen näkemykseen, jossa tunnistetaan ja analysoidaan yhteiskunnallisten, teknologisten ja ekologisten muutostekijöiden vaikutuksia aluekehitykseen. Näissä olosuhteissa asumisen kehittämistä ohjaa yhä selkeämmin systeminen lähestymistapa, jossa asuinalueet ymmärretään osaksi dynaamista, moniulotteista ja resilienssiä edellyttävää kaupunkijärjestelmää. Tällainen järjestelmä on jatkuvassa vuorovaikutuksessa laajempien yhteiskunnallisten prosessien ja ympäristöllisten muutosten kanssa.

Kansainväliset asumista koskevat tarkastelut nostavat esiin yhteiskunnallisia muutostekijöitä ja -trendejä, joilla on suora vaikutus asumistarpeisiin ja asuinympäristöjen kehittämiseen. Samalla asumisen kehittämisessä on siirrytty tarkastelemaan asuntoa osana laajempaa elinympäristöä, jossa fyysisten ominaisuuksien ja hintatason lisäksi korostuvat erilaiset palvelut ja arkea tukevat asumisen mukavuudet. Näitä ei voida enää pitää vain asumista täydentävinä tekijöinä, vaan ne ovat yhä vahvemmin osa asunnon tarjoamaa kokonaisarvoa.

Vaikka asunto säilyy asumisen fyysisenä perustana, sen kilpailukyky määrytyy yhä useammin asuinympäristöön integroitujen palvelujen, saavutettavuuden ja viihtyisyyden perusteella. Asukkaat eivät enää etsi pelkästään asuntoa fyysisenä tilana, vaan kodilta odotetaan yhä useammin mahdollisuutta tukea yksilön arvoja, elämäntapaa ja sosiaalisia tarpeita (Hasu, 2017). Asumisen yhteyteen integroituvat yhä useammin erilaiset palvelut, yhteisölliset tilat, viljelymahdollisuudet, yhteiskäyttöiset ajoneuvot ja muut arkea sujuvoittavat elementit. Asukkaiden kokemukset ja palvelujen laatu vaikuttavat ratkaisevasti siihen, miten asunto ja alue koetaan. Asumisen kehittämisessä korostuu siten käyttäjälähtöinen lähestymistapa, jossa huomioidaan laajasti asumiseen liittyvät arjen tarpeet ja odotukset.

”Sinänsä ihan hyvä, jos näillä käytännöillä saataisiin uusia, innovatiivisia ratkaisuja. Ottaen huomioon, että kun maailma muuttuu niin nopeasti meidän ympärillä, niin ettei tehtäisi valmiiksi vanhanaikaisia ratkaisuja, vaan että pystyttäisiin tekemään tulevaisuuden ratkaisuja. Nämä on keskeisiä haasteita tässä.”

(Kaupunki)

Asumisen muutostekijät ja -trendit heijastuvat erityisesti uusien asumisen mukavuuksien ja palvelujen kehittämiseen sekä niiden hyödyntämiseen asumisen tarjonnassa ja arvonmuodostuksessa (ks. taulukko 2). Kansainväliset asuntosijoittajat ja kiinteistöjohtoyritykset ovat jo pitkään panostaneet näiden lisäarvotekijöiden kehittämiseen osana strategista kilpailukykyään. Mukavuus- ja palveluelementtien rooli kilpailutekijöinä näyttää vahvistuvan myös Suomessa kansainvälisten esimerkkien innoittamana. Tämä kehitys korostaa tarvetta ymmärtää ja ennakoida globaaleja muutossuuntia sekä integroida niitä aktiivisesti asuinalueiden suunnitteluun ja kehittämiseen. Asuinalueiden kilpailukyvyyn ja houkuttelevuuden kannalta on entistä tärkeämpää tarkastella asumista kokonaisvaltaisena palveluympäristönä, joka vastaa muuttuvaan kysyntään ja moninaisesti elämäntapoihin.

Taulukko 2. Muutostekijöiden vaikutuksia asumiseen

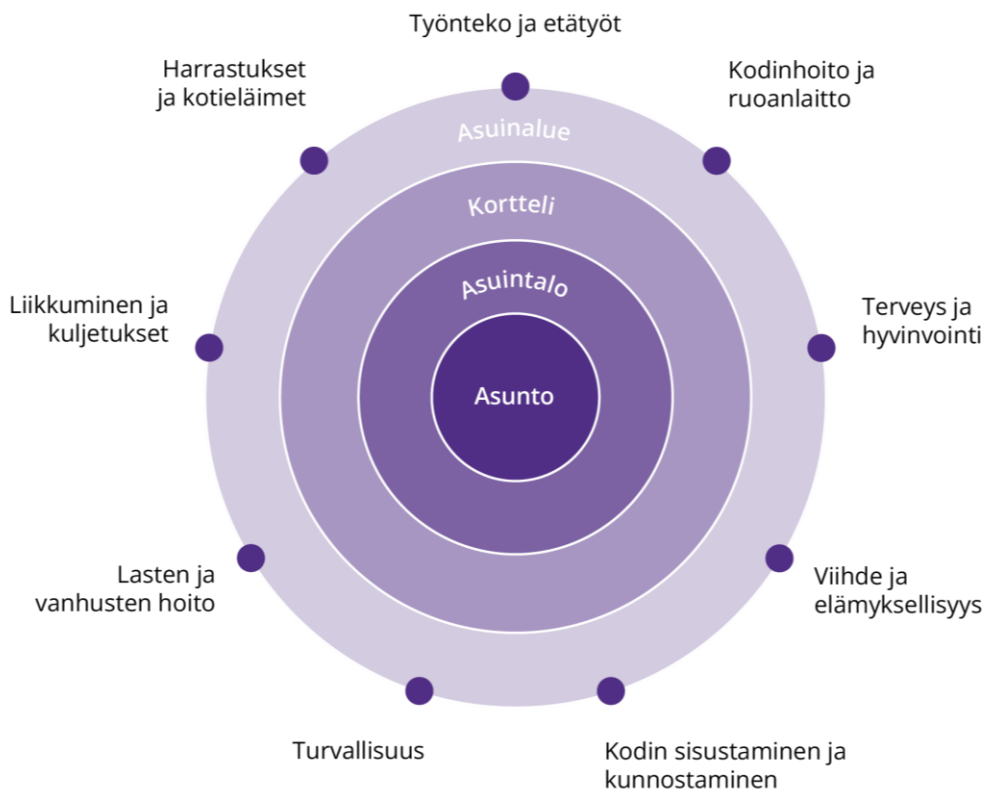
Trendi	Vaikutus asumiseen
1. Työn murros	<ul style="list-style-type: none"> • Isompien asuntojen kysyntä lisääntyy työtilojen tarpeen myötä • Asunnon etäisyyden merkitys työpaikasta vähenee • Tarve etätyötiloille lisääntyy • Ihmisten käyttämä aika asuinympäristössä lisääntyy • Vaatimuksen asumiselle ja asuinympäristölle kasvavat
2. Liikkumisen murros	<ul style="list-style-type: none"> • Sähkölatauspaikkojen tarpeen lisääntyminen • Yhteiskäyttöisten liikkumisratkaisujen lisääntyminen (yhteiskäyttöpyörät, -autot yms.) • Paikoitustarpeen muuttuminen
3. Kaupan murros	<ul style="list-style-type: none"> • Pakettilähetysten määrän kasvaminen • Pakettiautomaattien yleistymisen asuntokohteissa • Uudet teknologiat kotiinkuljetuksille
4. Digitaalisuus ja älykointiteknologia	<ul style="list-style-type: none"> • Teknologian lisääntyminen asuntokohteissa • Digitaalisten asiakaspalvelukanavien yleistymisen
5. Kestävä kehitys	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntojen energiatehokkuuden merkitys kasvaa • Kierrätyksen merkitys korostuu • Kestävää kehitystä tukevan teknologian kysyntä lisääntyy
6. Luonnonläheisyys	<ul style="list-style-type: none"> • Luontoyhteyden merkitys on kasvanut asumisessa • Luonnonläheisen (biofiilisen) suunnittelun merkitys lisääntyy • Terrassien, parvekkeiden ja muiden ulkoalueiden suosio kasvaa
7. Lemmikkieläimet	<ul style="list-style-type: none"> • Lemmikkieläimet yleistyvät kotitalouksissa • Lemmikkieläimiin liittyvien mukavuuksien ja palvelujen suosio kasvaa
8. Henkinen ja fyysinen hyvinvointi	<ul style="list-style-type: none"> • Hyvinvointia tukevien elementtien lisääminen asumiseen • Liikunta- ja hyvinvointitilojen lisääntyminen asumisessa

Aluekehityshankkeiden kaavoitusvaiheessa kaikkia alueeseen liittyviä asukatarpeita ei voida tunnistaa etukäteen koko laajuudessaan, koska alueen rakentamisaika on pitkä ja tarpeet muuttuvat rakentamisen aikana. Lähtökohdana alueen kehittämisessä on asukasymmärrys, jonka avulla määritetään tavoitteet alueen ominaisuuksille ja laatuolosuhteille, jotta asiakkaille voidaan tarjota heidän tarpeitaan vastaava asuinalue ja -rakennus. Kaavoitusviranomaisten, rakennusyrityksen ja muiden sidosryhmien on ymmärrettävä, mitä asukkaat juuri kyseiselle

alueelle katsovat tarpeelliseksi. Asukasymmärryksen saavuttaminen osana kaavoitusprosessia, on osa onnistunutta aluesuunnittelua. Jos asukasymmärrystä ei pystytä tavoittamaan, arvioidaan kysyntä ja hankkeen ominaisuudet puutteellisilla lähtötiedoilla, mikä voi vaikuttaa alueen houkuttelevuuteen ja lopulta taloudelliseen kannattavuuteen.

Asukasymmärrystä arvioitaessa on otettava huomioon sijaintiin vaikuttavia arvoja, koska eri asukassegmentit arvostavat erilaisia arvoja asuinalueella. Alueen sijainti on yksi merkittävimmistä lähtökohdista alueen identiteetin määräytymiselle. Sijainnin arvoja voidaan pohtia alueen kulkuyhteyksien, palveluiden, alueen tai kaupunginosan maineen, asumisturvallisuuden, asukasviihtyvyyden ja houkuttelevuuden näkökulmista. Sijainnin vaikutusta arvioitaessa on otettava huomioon alueen sijainti yhdyskuntarakenteessa sekä maantieteelliset tekijät. Sijainnin ja asukasymmärryksen perusteella ohjataan yksittäisten rakennusten ominaisuuksia. Sijaintia tarkastellessa ei riitä, että tunnustetaan alueen nykytila, vaan alueelle on tunnistettava, mitä se on nyt ja tulevaisuudessa.

Alueiden asukaslähtöisessä kehittämisessä voidaan hyödyntää asumisen arvonluonnin viitekehystä, joka auttaa tunnistamaan ja yhdistämään asukkaiden toiveet ja tarpeet (kuva 5). Se myös selkeyttää sitä, miten ja missä arvonluonti alueella tapahtuu - yksittäisessä asunnossa, asuinalueella, korttelissa tai koko asuinalueella - sekä auttaa määrittelemään eri toimijoiden roolit ja vastuut aluekehittämisen kokonaisuudessa.



Kuva 5. Asumisen arvonluonnin kehittämisen ulottuvuuksia

Asukaslähtöistä arvonluontia voidaan tarkastella systemaattisesti asukkaan arkielämän eri osalueiden kautta. Tällöin on mahdollista tunnistaa ja luoda konkreettisia ratkaisuja, jotka tuovat

lisäarvoa muun muassa kodinhoitoon, etätyön tekemiseen, vapaa-ajan harrastuksiin tai yleiseen hyvinvointiin. Eri tasoilla tapahtuvan arvonluonnin jäsentäminen selkeyttää myös sitä, minkä tahojen vastuulle eri asumisratkaisut kuuluvat.

Yleisesti ottaen kaupunkien rooli korostuu erityisesti alueellisten ja koko aluetta koskevien ratkaisujen suunnittelussa ja toteutuksessa, kuten energiajärjestelmien rakentamisessa, pysäköintiratkaisujen toteutuksessa, palvelurakenteiden muodostamisessa ja kiertotalousratkaisujen mahdollistamisessa. Vastaavasti yksittäisten asuntohankkeiden toteuttajilla on parhaat edellytykset kehittää asunto- ja talokohtaisia ratkaisuja, kuten yhteiskäyttöisiä etätyötiloja tai asukkaiden hyvinvointia tukevia yhteistiloja. Tällä tavoin aluekehittämisessä arvonluonti jakautuu luontevasti eri toimijoiden kesken, mikä edistää kokonaisvaltaisesti onnistuneen asuinalueen muodostumista.

Tulevaisuuden asumismarkkinoilla menestyvät ne toimijat, jotka kykenevät tarjoamaan asukkaille heidän toiveitaan ja arjen käytäntöjään vastaavia kokonaisvaltaisia asumisratkaisuja. Asuinrakennus nähdään yhä useammin paitsi kotina, myös elämäntyylin ilmentymänä – ympäristönä, joka yhdistää asumisen fyysiset, sosiaaliset ja palvelulliset ulottuvuudet arkea tukevaksi ja hyvinvointia edistäväksi kokonaisuudeksi.

3.3 Asumisen uudet arvotekijät

Kansainväliset asumisen kehitystrendit heijastuvat myös Suomeen ja näkyvät myös tutkimuksen haastatteluaineistossa. Tutkimuksessa on tunnistettu erityisesti etätyön, ekologisuuden, palvelullistumisen ja modulaarisen rakentamisen ilmiöitä, jotka ovat vahvistuneet kansainvälisesti ja heijastuvat nyt myös suomalaisessa asuntokehittämisessä. Näiden trendien katsottiin muokkaavan sekä suunnitteluratkaisuja että koko kiinteistö- ja rakennusalan toimintamalleja pitkällä aikavälillä.

Pandemian myötä yleistyneen etätyön koettiin muuttaneen pysyvästi asumisen ja työnteon välisiä rajapintoja. Tämä näkyy erityisesti tarpeena erillisille työhuoneille, muunneltaville olohuone- ja alkoviratkaisuille sekä parannelulle ääneneristykselle ja nopeille valokuituyhteyksille. Muuntojoustavuudesta on tullut keskeinen kilpailutekijä asuntomarkkinoilla, sillä se mahdollistaa tilojen mukauttamisen eri elämäntilanteisiin ja muuttuviin trendeihin – sama tila voi toimia tänään jumppasalina ja huomenna yhteisöllisenä etätyötilana.

Muuntojoustava suunnittelu lisää tilojen käyttöastetta ja vähentää vajaakäytön riskiä tulevaisuudessa. Tämä koskee niin yksittäisten asuntojen pohjaratkaisuja kuin taloyhtiöiden yhteisiä tiloja, joiden modulaarisuus mahdollistaa monikäyttöisyyden. Yhteiset etätyötilat ja muut joustavat ratkaisut tukevat lisäksi yhteisöllisyyttä ja tarjoavat asumiseen lisäarvoa ilman, että yksittäisten asuntojen kokoa tarvitsee kasvattaa. Kaupunkikehittämisessä tämä suuntaus edellyttää myös kaavoitukselta monikäyttöisiä ratkaisuja, joissa asuminen ja työnteke voivat limittyä luontevasti ja tukea toisiaan osana samaa kaupunkirakennetta.

Ekologinen kestävyys nousee tutkimuksen haastatteluaineistosta pakottavana realiteettina, joka muokkaa koko kiinteistö- ja rakennusalan toimintaa. Yritysten strategisina tavoitteina

korostuvat hiilineutraalius, energiatehokkuus ja vähähiiliset materiaalivalinnat, joita rahoitusinstrumentit ja kiristynyt sääntely vauhdittavat. EU:n taksonomia ja pankkien vihreät lainatuotteet ohjaavat rakennushankkeita kohti hiilineutraaleja ratkaisuja. A-energialuokan vaatimukset, maalämpöjärjestelmät, aurinkopaneelit ja reaaliaikaiset energian kulutusnäytöt yleistyvät, ja elinkaarilaskelmat on tulossa rahoituksen ehdoksi. Puurakentaminen, kiertotalouden ratkaisut ja energiaverkkojen yhteiskäyttö nousevat valtavirtaan osana tätä rakennemuutosta. Tämä kehitys vahvistaa rakentamisen hiilineutraaliutta ja vauhdittaa koko kiinteistö- ja rakennusalan siirtymää kohti kestävämpiä ja resurssitehokkaampia toimintamalleja. Ekologinen rakentaminen ei ole enää imagotekijä vaan rakenteellinen pakko.

"...pakko panostaa siihen, että toiminta ja tuotokset tuottaa mahdollisimman vähän CO2-päästöjä... se on iso teema strategiassa". (Rakennusliike)

Asumisen palvelullistuminen tuo perinteisen asuntojen neliöpohjaisen arvonmuodostuksen rinnalle uudenlaista lisäarvoa. Haastattelujen perusteella asukkaiden palvelutarpeet ovat kasvussa, mutta maksuhalukkuus vaihtelee sukupolvittain: vanhemmille sukupolville omatoiminen tekeminen on luontevaa, kun taas nuoremmat sukupolvet suhtautuvat myönteisemmin ja ovat valmiimpia hankkimaan arkea helpottavia palveluja.

"...kaikki haluaa palveluja, mutta ei olla valmiita maksamaan... nuorempi sukupolvi muuttaa tämän". (Rakennusliike)

Yhteistilat, digitaaliset palveluportaalit ja älyratkaisut – kuten kotiin integroidut arjen palvelut – tukevat asukkaiden arkea ja toimivat tärkeinä erottautumistekijöinä kilpailulla asuntomarkkinnalla. Ne vahvistavat yhteisöllisyyttä ja mahdollistavat resurssien tehokkaamman käytön esimerkiksi jakamalla tiloja ja palveluita useiden kotitalouksien kesken.

Digitaaliset palvelut, kuten sovelluspohjainen lukitus, pakettilokerot ja huoltokanavat, helpottavat arjen hallintaa ja parantavat asumisen turvallisuutta ja mukavuutta. Sen sijaan täysimittaiset älykotiratkaisut koettiin monin paikoin vielä liian kalliiksi suhteessa niiden tarjoamiin hyötyihin. Tämä viittaa siihen, että asuntomarkkinoilla suositaan tällä hetkellä digipalveluiden vaiheittaista ja tarpeenmukaista käyttöönottoa täyden teknologisen integraation sijaan.

Asuntomarkkinoiden kysyntä on yhä monimuotoisempaa, mikä edellyttää kerrostettua tuotestrategiaa ja useiden asumismuotojen yhdistämistä samaan kortteliin. Haastatteluissa korostui, että markkinat tarvitsevat samanaikaisesti vuokra-asuntoja, omistusasuntoja, tuettua asumista ja erilaisia asumisen konsepteja. Asumisen konsepteja kehitetään yhä useammin kerrostettuna portfoliona, jossa samassa korttelissa voi olla esimerkiksi seniori-, opiskelija-, perhe- ja mikroyksiyöitä.

”Me tarvitaan vuokra-asumista, tuettua ja kovaa rahaa... tärkeää ettei synny slummialueita”. (Rakennusliike)

Segmentoitu lähestymistapa mahdollistaa kysyntäsykliä tasapainottamisen ja monipuolisen asukasrakenteen luomisen, mikä tukee myös sosiaalista kestävyyttä ja alueiden vetovoimaa. Lisäksi se vähentää yksipuolisen asuntokannan riskejä ja parantaa alueen kykyä sopeutua väestörakenteen ja elämäntapojen muutoksiin pitkällä aikavälillä. Väestön ikääntyminen ja kaupunki-maaseutu-polarisaatio edellyttävät monimuotoisia ratkaisuja, jotka lisäävät alueiden sosiaalista kestävyyttä ja kysynnän joustavuutta.

Haastatteluissa myös hyvinvointiin ja yhteisöllisyyteen liittyvien ratkaisujen koettiin toimivan merkittävänä brändi- ja vetovoimatekijöinä uusissa asuinaluehankkeissa. Esimerkkeinä mainittiin talosaunat, kattoterassit, yhteispihat ja muut yhteiskäyttöiset ulkotilat, jotka lisäävät asukkaiden tunneperäistä sitoutumista alueeseen. Nämä ratkaisut tukevat sosiaalista kestävyyttä ja vahvistavat yhteisön muodostumista, mikä puolestaan lisää alueen houkuttelevuutta ja arvoa pitkällä aikavälillä.

Liikenteen sähköistyminen ja mikromobiliteettiratkaisujen lisääntyminen näkyy myös tämän tutkimuksen aineistossa. Kaupunkiliikkumisen murros ohjaa pysäköintiratkaisuja kohti yhteiskäyttöautoja ja sähköistä mikromobiliteettia. Haastateltavat painottivat, että pysäköintitalot tulee suunnitella ”konversiokelpoisiksi”, jotta ne voidaan tulevaisuudessa muuntaa muuhun käyttöön, jos autonominen liikkuminen ja jaetut kulkumuodot vähentävät yksityisautojen määrää. Näin vältetään vajaakäytölle jäävien, kustannuksiltaan kalliiden pysäköintirakenteiden syntyminen ja luodaan pitkäikäisempiä ja kestävämpiä ratkaisuja kaupunkiympäristöihin. Latausvalmiudet, varausjärjestelmät ja yhteiskäyttöautojen käyttömahdollisuus tulee suunnitella jo kaavoitusvaiheessa. Mikromobiliteettiratkaisut, kuten yhteiskäyttöpyörät ja -skuutit, täydentävät pysäköintiä ja vähentävät tarvetta yksityisautoilulle. Nämä mainitaan useissa haastatteluissa keskeisinä tekijöinä kustannustehokkuuden ja hiilineutraaliuden saavuttamiseksi.

Asumisratkaisujen muuntojoustavuus tukee samaa logiikkaa. Haastatteluissa nostettiin esiin konseptit, joissa asuntoja voidaan yhdistellä elinkaaren aikana. Tämä lisää tilojen käyttöastetta ja mahdollistaa palveluiden ja yhteistilojen hyödyntämisen eri elämäntilanteissa, mikä edelleen vahvistaa alueellisen yhteiskäytön kustannus- ja ilmastohyötyjä. Yhteiskäyttöisyyden periaate voidaan kirjata myös suoraan asemakaavaan: esimerkiksi 0,5 % asuinkerrostalokortteleiden asuinkerrosalasta osoitetaan keskitettyihin yhteistiloihin erilliseen yhteiskäyttörakennukseen. Tällainen ratkaisu mahdollistaa tilojen tehokkaan mitoituksen, kustannusten läpinäkyvän jaon ja digitaalisten varausjärjestelmien hyödyntämisen.

Käytännön toteutus voi nojautua alueelliseen yhteiskäyttöön ja sen hallinnointiin kuten Tampereen Hiedanrannassa, jossa on perustettu Hiedanrannan Palveluyhtiö Oy, joka vastaa alueen yhteistilojen ja aluepalvelujen koordinoinnista. Erillisille palvelu- ja pysäköintiyhtiöille keskitetyt ratkaisut (esim. parkkitalon fleet-yhteiskäyttöautot) siirtävät painopistettä omistamisesta käyttöoikeuteen ja kytkevät liikkumisen osaksi asumisen palvelupakettia.

Aluekehittämisen menestys perustuu keskeisten tulevaisuuden muutostekijöiden tunnistamiseen ja niiden asumisvaikutusten ymmärtämiseen sekä asukasymmärryksen systemaattiseen hyödyntämiseen laadukkaan asuinympäristön tuottamisessa (taulukko 3). Onnistunut johtaminen edellyttää kykyä tulkita yhteiskunnallisten ja teknologisten trendien vaikutuksia asumistarpeisiin ja muuntaa havaintoja joustavasti toteutusta ohjaaviksi valinnoiksi. Johtamisessa korostuvat kokeileva ja oppiva toimintatapa, yhteistyöverkostojen koordinointi sekä erilaisten intressien yhteensovittaminen kestävä kokonaisuuden saavuttamiseksi. Samalla korostuu kyky edistää palveluinnovaatioita, jotka parantavat asukkaiden arjen sujuvuutta ja hyvinvointia, jolloin aluekehittämisen johtaminen painottuu yhä vahvemmin asiakaslähtöiseen arvonluontiin.

Taulukko 3. Haastatteluissa esille nousseet asumisen mukavuudet ja palvelut

Palvelu / mukavuus	Miten se näkyy hankkeissa?
Yhteistilat & monitoimitilat	Kerho-, harraste- ja kuntosalit, vuokrattavat juhla-/vierashuoneet, jopa pienet coworking-nurkat. Tilat räätälöidään kysynnän mukaan, ja varaus hoituu sovelluksella.
Liikkumispalvelut	Yhteiskäyttö- ja sähköautot, lukitut pyörävarastot, sähköpyörän latauspisteet, liityntälinjojen pysäkit, pysäköintitalot, jotka voidaan muuntaa muuhun käyttöön.
Digitaaliset arjen palvelut	Älylukot ja etäoventaus, digitaaliset varaus- ja huoltopyynnöt, pakettilokerot/ "noutokaapit", ruokakuljetusten sisäänajo talon yhteistiloihin.
Hyvinvointi- ja vapaa-ajan mukavuudet	Sauna- ja spa-tilat, kattoterassit, viljelylaatikot, leikki- ja aktiiviulkopiha, yhteiset "hubit" piharakennuksissa.
Palvelupaketit & konseptiasuminen	Mahdollisuus sisällyttää vuokraan siivous-, kuntosali-, kimppakyyti- ja jopa ateriapalvelut. Ikä- ja palveluasumiskohteissa terveyspalvelut samassa korttelissa.
Energiatekniikka & kestävyys	Maalämpö, aurinkopaneelit, älymittaus, lajitteluasemat ja kiertotalouspisteet.

Johtamisen keskeiseksi haasteeksi nousee yhteistyön ja yhteisen vision rakentaminen eri sidosryhmien kesken. Koska arvonluonti tapahtuu usealla tasolla yksittäisissä asunnoissa, rakennuksissa, kortteleissa ja koko alueella, myös vastuiden, päätöksenteon ja toteutuksen rajapintojen tulee olla selkeästi määriteltyjä ja koordinoituja. Kaupungin rooli strategisena mahdollistajana ja kehityksen koordinaattorina korostuu, sillä kaupunki asettaa pitkän aikavälin tavoitteet ja luo reunaehdot alueen kehittymiselle. Konkreettisten uusien asumisen ratkaisujen ja palveluinnovaatioiden tuottaminen edellyttää kuitenkin yksityisten toimijoiden innovatiivisuutta ja kehityspanoksia, koska asiakasymmärrys, tuotekehitys ja teknologinen osaaminen ovat suurelta osin markkinatoimijoilla. Tämän vuoksi kaupungeilta edellytetään strategisen johtajuuden rinnalla avointa ja osallistavaa toimintatapaa, joka kokoaa toimijat yhteiseen kehittämiseen, mahdollistaa vaihtoehtoiset ratkaisut ja tukee niiden etenemistä toteutukseen.

4. ALUEKEHITTÄMISEN HAASTEET

4.1 Lähtökohdat ja yleiset haasteet

Aluekehittämisen haasteet liittyvät usein alueen laajuuteen, toimintojen monimutkaisuuteen ja osapuolten suureen lukumäärään. Näiden lisäksi esiin nousevat myös perinteiset kiinteistökehittämisen ongelmakohdat, erityisesti julkisen ja yksityisen sektorin väliseen yhteistyöhön liittyen. Ohjausteoreettisesti aluekehittäminen voidaan jäsentää monitoimijaisen verkoston koordinoititehtävänä, jossa hankkeen eteneminen edellyttää hierarkkisen ohjauksen (kaavoitus ja viranomaisprosessit), markkinaehtoisten reunaehtojen (toteutettavuus ja riskienjako) sekä sosiaalisen ohjauksen (vuorovaikutus ja luottamus) yhteensovittamista. Useiden toimijoiden osallistuminen ja pitkät aikajänteet lisäävät koordinoinnin, yhteensovittamisen ja päätöksenteon vaativuutta ja korostavat näiden ohjauslogiikoiden samanaikaista hyödyntämistä hankkeen toteutuksessa.

Toimiva yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin välillä on keskeinen edellytys onnistuneelle ja sujuvalle aluekehittämiselle. Aluekehityshankkeissa toteutus jakautuu väistämättä useille toimijoille, minkä vuoksi eteneminen edellyttää toimijoiden sitoutumista, resurssien kohdentamista sekä valmiutta pitkäjänteiseen ja tavoitteelliseen yhteistyöhön. Yhteistyöhön liittyvät haasteet kietoutuvat usein ohjauksen perusjännitteisiin: kaupungin toteutuslogiikka (kaavoitus, lupaprosessit ja poliittinen päätöksenteko) etenee omassa rytmisään, kun taas yksityisten toimijoiden markkinaehtoiset investointi- ja riskilogiikat korostavat ajoituksen, ennakoitavuuden ja kannattavuuden vaatimuksia. Tämän seurauksena tavoitteiden yhteensovittaminen, aikajänteiden erot ja päätöksenteon rytmi muodostuvat keskeisiksi kitkatekijöiksi (Luoma 2020; Sivén 2021). Näissä tilanteissa sosiaalisella ohjauksella kuten avoimella vuorovaikutuksella, luottamuksen rakentamisella ja yhteisesti sovitulla toimintatavoilla voi olla ratkaiseva merkitys osapuolten odotukset ja reunaehdot yhteensovittamiselle ja hankkeen sujuvalle etenemiselle.

Kaupungin ja yksityisten toimijoiden välille syntyy aluekehityshankkeissa helposti ristiriitoja, koska osapuolten tavoitteet ja lähtökohdat eroavat toisistaan. Konfliktien taustalla on usein erisuuntaisia ja jopa keskenään kilpailevia tavoitteita, jotka voivat olla poliittisia, taloudellisia, sosiaalisia, esteettisiä tai kulttuurisia – tai vaihtoehtoisesti haittoja, joita kukin osapuoli pyrkii minimoimaan (Peltonen & Villanen 2004). Ohjausnäkökulmasta kyse on siitä, että samassa hankkeessa limittyvät useat erilaiset toimintalogiikat. Kaupunki joutuu sovittamaan yhteen julkisen ohjauksen tavoitteita ja velvoitteita, kun taas yksityiset toimijat tarkastelevat hanketta ensisijaisesti kannattavuuden, riskien ja aikataulujen kautta.

Kaavoitus konkretisoi näitä jännitteitä, koska se määrittää sekä hankkeen reunaehdot että eri osapuolille avautuvat mahdollisuudet. Tavoitteet voivat liittyä esimerkiksi rakennusoikeuteen ja alueen käyttötarkoitukseen (taloudellinen tavoite), liikkumiseen ja virkistykseen (toiminnallinen tavoite), ympäristöhaittojen ja häiriöiden ehkäisyyn (terveydellinen tavoite) tai maiseman säilyttämiseen ja muutokseen (esteettinen tavoite) (Peltonen & Villanen 2004). Mikäli tavoitteiden välisiä ristiriitoja ei tunnisteta ajoissa ja käsitellä avoimesti, ne voivat kärjistyä hankkeen etenemistä hidastaviksi jännitteiksi. Siksi erityisesti sosiaalisen ohjauksen näkökulmasta keskeistä on

varhainen vuorovaikutus, yhteinen ongelmanmäärittely ja menettelytavat, jotka mahdollistavat tavoitteiden yhteensovittamisen ennen kuin ne lukkiutuvat vastakkainasetteluiksi.

Ristiriitojen synty ei kytkeydy pelkästään kaavaratkaisujen sisältöön, vaan usein myös siihen, miten ratkaisut on valmisteltu ja millaisena prosessin hyväksyttävyyden ja oikeudenmukaisuuden koetaan. Keskeinen haaste ei välttämättä ole yhteisen tavoitetilan määrittely, vaan se, miten eri osapuolten tavoitteet ja vaatimukset voidaan sovittaa yhteen tilanteissa, joissa kaikkia tavoitteita ei ole mahdollista toteuttaa samanaikaisesti. Tällöin korostuvat menettelytavat: onko prosessille määritelty selkeä etenemispolku ja yhteisesti hyväksytyt käytännöt, ja kokevatko osapuolet tullessa kuulluiksi ja huomioituiksi.

Menettelytapojen oikeudenmukaisuutta muovaavat erityisesti kaavoituksen tietopohjan ja selvitysten riittävyys, vaikutusten arvioinnin asianmukaisuus, osallistumis- ja vuorovaikutusjärjestelyjen toimivuus sekä prosessin avoimuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys. Vuorovaikutuksen puute tai kokemus vaikutusmahdollisuuksien vähäisyydestä voi laukaista konflikteja, vaikka varsinainen asiakysymys ei olisi erityisen kiistanalainen, mikä korostaa avoimuuden ja osallistavuuden merkitystä osana hankkeen ohjausta (Peltonen & Villanen 2004). Ohjausnäkökulmasta kyse on sosiaalisen ohjauksen ja legitimitetin perustasta: tavoitteet ja arvot ohjaavat kaavaratkaisujen sisällöllistä arviointia, mutta tieto, vuorovaikutus ja prosessin kulku vaikuttavat ratkaisevasti siihen, miten oikeudenmukaisena ja hyväksyttävänä kokonaisuus koetaan.

Konfliktit muodostuvat aluekehityshankkeissa harvoin yhden yksittäisen tekijän seurauksena. Tyypillisemmin ne kasautuvat useista päällekkäisistä syistä "syykimpuiksi", joissa kaavaratkaisujen sisällölliset erimielisyydet ja prosessin menettelytapojen ongelmat vahvistavat toisiaan (Peltonen & Villanen 2004). Tämän vuoksi konfliktien ehkäisyssä ja hallinnassa ratkaisevaa ei ole pelkästään ratkaisujen sisällöllinen "oikeellisuus", vaan se, millaiseksi vuorovaikutus, osallistuminen ja osapuolten kohtelu prosessin aikana koetaan (Peltonen ym. 2006). Ohjausnäkökulmasta tämä tarkoittaa, että sosiaalinen ohjaus ja prosessilegitiimiyden rakentaminen ovat olennainen osa hankkeen kokonaisohjausta.

Sisällölliset ristiriidat kärjistyvät usein tilanteissa, joissa prosessin tietopohja tai menettelytavat eivät tue yhteistä ymmärrystä ja luottamusta. Puutteelliset selvitykset, epäselvä viestintä tai rajalliset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet voivat synnyttää tai vahvistaa kokemuksia epäoikeudenmukaisuudesta, jolloin myös itse kaavaratkaisujen hyväksyttävyyden heikkenee. Siksi vuorovaikutuksen laadukas järjestäminen, ennakoitavat menettelytavat sekä aidot mahdollisuudet osallistua ovat keskeisiä sekä konfliktien ennaltaehkäisyssä että niiden ratkaisemisessa (Peltonen & Villanen 2004). Osallistava ja läpinäkyvä prosessi vahvistaa luottamusta, lisää ratkaisujen hyväksyttävyyttä ja parantaa aluekehittämisen edellytyksiä erityisesti tilanteissa, joissa kaikkia tavoitteita ei voida samanaikaisesti toteuttaa.

Kiinteistö- ja aluekehittämisessä toistuvat useat käytännön ongelmakohdat. Haastateltavat nostivat esiin erityisesti rakentamisen liian yksityiskohtaisen kaavoituksen ja rakentamisen ohjauksen, kaupunkiorganisaatioiden siiloutuneisuuden, kaavoituksen aliresursoinnin sekä ristiriitaiset ohjeistukset. Ongelmana on haastateltavien mielestä myös usein vanhoista ja vakiintuneista käytänteistä kiinni pitäminen, jolloin siitä huolimatta, että painotetaan julkisesti yhteistyötä, käytännössä pitäydytään kuitenkin tiukasti vanhoissa käytännöissä.

Kokonaisvaltainen aluekehittäminen edellyttääkin kaupungilta kehittyneitä johtamis- ja ohjauksen käytäntöjä, joiden avulla monivaiheisia prosesseja voidaan hallita ja samalla ehkäistä samoja pullonkauloja, joita esiintyy myös yksittäisissä kiinteistökehityshankkeissa. Toisin kuin yksittäisissä, yksityisten toimijoiden käynnistämässä hankkeissa, kaupungilla on tyypillisesti laajempi ja pitkäjänteisempi intressi alueen kokonaisuuden toteutumiseen. Tämä edellyttää kaupungilta vahvempaa strategista otetta. Kaupungin on kyettävä tukemaan toimijoiden yhteisen tahtotilan muodostumista ja varmistamaan, että hankkeen eteneminen pysyy johdonmukaisena eri vaiheissa ja päätöksentekotilanteissa.

Käytännössä yhteistyö tarkoittaa aktiivista dialogia, yhteisten tavoitteiden ja toimintatapojen tunnistamista, suunnitelmien esittelyä ja niiden yhteistä arviointia. Tällainen vuorovaikutteinen työskentely tukee yhteisen ymmärryksen rakentumista ja mahdollistaa alueen kehittämisen pitkäjänteisesti siten, että eri toimijoiden näkökulmat ja reunaehdot tulevat huomioon otetuiksi.

Edellä kuvatut haasteet voidaan tulkita monitoimijaisen aluekehityshankkeen ohjauksen ja koordinaation ongelmiksi. Käytännössä hankkeita ohjataan samanaikaisesti eri logiikoiden avulla ja ohjauksen keskeinen haaste on näiden logiikoiden yhteensovittaminen hankkeen eri vaiheissa niin, että prosessi on sekä toimiva että osapuolten näkökulmasta hyväksyttävä ja oikeudenmukainen.

4.2 Hallinnolliset ja organisatoriset haasteet

4.2.1 Toimijoiden erilaiset tavoitteet ja näkemykset

Yksityisten toimijoiden tavoitteet kytkeytyvät tyypillisesti liiketaloudellisiin päämääriin, kuten kustannustehokkuuteen, tulojen maksimointiin ja pääoman kierron nopeuteen. Kaupunkien ja kuntien ensisijaisena tavoitteena on puolestaan maankäytön ja rakentamisen keinoin luoda toimiva, viihtyisä ja sosiaalisesti kestävä ympäristö pitkällä aikaperspektiivillä. Nämä erot konkretisoituvat usein suunnittelun ja kaavoituksen keskeisissä ratkaisuihin – esimerkiksi rakennusohjauksen määrässä, pysäköintijärjestelyissä ja muissa teknisissä suunnitteluratkaisuihin – joissa normiohjauksen vaatimukset ja toteutettavuuden ehdot kohtaavat. Lisäksi erimielisyydet voivat koskea sitä, miten suunniteltu rakentaminen soveltuu ympäröivään kaupunkikuvaan, kulttuuriin arvoihin tai paikalliseen luonto- ja maisemaympäristöön. Näiden erojen sovittaminen edellyttää pitkäjänteistä neuvottelua, avointa vuoropuhelua ja ratkaisujen etsimistä, jossa painottuvat taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset näkökulmat.

”Ymmärrämme, että kaupungeilla on näkemystä ja omat ajatukset kaupungin kehitymisestä, mutta oli hyvä, että myös he ymmärtäisivät sitä toteutettavuutta ja loppukäyttäjää. Se on tosi tärkeää, että tehdään heti sieltä alkumetreiltä yhteistyötä, jolloin saadaan sellaisia kaavoja aikaan, jotka ovat toteuttamiskelpoisia ja toisaalta sellaisia asuntoja, jotka ovat asukkaille mieleisiä ja toimivia.”

(Rakennusliike)

Tutkimushaastattelut tuovat esiin poliittisen tavoitteiden ja päätöksenteon monimutkaisuuden asuntopolitiikan ja kaupunkikehittämisen yhteydessä. Kunnallisilla päättäjillä on paineita saada aikaan hyvää kaupunkiympäristöä, mutta samalla mahdollisimman paljon taloudellista hyötyä, mikä näkyy keskusteluissa erityisesti ”hyvien veronmaksajien” houkuttelemisena alueelle. Samanaikaisesti esiintyy näkemyksiä, joiden mukaan alueelle on tärkeää rakentaa riittävästi vuokra-asuntoja, jotta se houkuttelee myös työvoimaa palvelualueille ja muihin paikallisiin elinkeinoihin. Tämä kuvaa asuntopolitiikan ja kaavoituksen moninäkökulmaisuutta, jossa eri poliittiset ja taloudelliset tavoitteet voivat olla keskenään jännitteisiä, mutta yhtä aikaa välttämättömiä alueen elinvoimaisuuden ja sosiaalisen tasapainon turvaamiseksi. Poliittinen päätöksenteko voi kuitenkin tuoda epävarmuutta ja riskiä aluekehityshankkeiden toteutukseen.

”Poliittinen päätöksenteko on aina tietyllä tavalla arvaamatonta, että meidän täytyy pyrkiä valmistelemaan riittävän hyvin myös poliitikoita sen suhteen, että hekin tukevat meidän toimintaamme.” (Kaupunki)

Kaupunkien edustajien haastatteluissa nousi esiin, että yhteistyötä haastavat ajoittain erovai- suudet yksityisten ja julkisten toimijoiden näkemyksissä maankäytön suunnittelun lähtökoh- dista. Yksityisillä toimijoilla ei aina ole kattavaa käsitystä julkisen päätöksenteon taustalla vai- kuttavista tavoitteista ja reunaehdoista, jotka ohjaavat viranomaistoimintaa. Tämä korostaa so- siaalisen ohjauksen merkitystä: yhteisen ymmärryksen rakentamista siitä, mitkä ovat ohjauksen reunaehdot, missä on neuvotteluvaraa ja miten vaihtoehtoja voidaan arvioida yhdessä jo var- haisessa vaiheessa.

”Ymmärretään eri tulokulmat ja rajotteet ja yritettäisiin myös yhdessä ottaa nämä huomioon. Ettei se jää siihen vellomiseen, että kun tämä on tätä. Me sanotaan, että meillä on tämä näkökulma ja toisilla tää näkökulma ja tuodaan ne esille... ...nämä ovat reunaehdot, mutta varmasti paljon voidaan yhdessä tehdä erilaisista näkemyksistä huolimatta.” (Kaupunki)

Haastatteluissa nousi lisäksi esiin kustannusymmärrykseen ja tiedonvaihtoon liittyviä puutteita julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Yksityisten toimijoiden näkökulmasta kaavoittajilla voi olla toisinaan vaikeuksia hahmottaa yksittäisten kaavamääräysten ja -vaatimusten vaikutusta hankkeen kokonaiskustannuksiin sekä loppukäyttäjien maksukykyyn. Tällöin pieniltäkin näyttä- vät ratkaisut voivat muuttaa merkittävästi hankkeen taloudellista toteutettavuutta ja lisätä ris- kiä, että hanke viivästyy tai jää kokonaan toteutumatta. Toisaalta myös yksityiset toimijat tun- nistivat oman roolinsa. Kustannusvaikutuksista ei aina viestitä riittävän selkeästi kaavoittajille, mikä vaikeuttaa yhteisen ymmärryksen muodostumista. Haastateltavat painottivatkin tarvetta vahvistaa kustannusdialogia ja lisätä avointa tiedonvaihtoa julkisen ja yksityisen toimijoiden vä- lillä, jotta kaavamääräykset tukisivat paremmin taloudellisesti toteuttamiskelpoista ja samalla laadukasta kaupunkikehitystä.

Osapuolten välinen vuorovaikutus ja yhteistyön sujuvuus ovat osin riippuvaisia inhimillisistä tekijöistä, erityisesti luottamuksesta ja henkilösuhteiden laadusta. Haasteita voi syntyä esimerkiksi yhteyshenkilöiden vaihtuvuuden seurauksena, mikä voi heikentää osapuolten välistä perusluottamusta. Henkilökemioiden todettiin voivan vaikuttaa merkittävästi yhteistyön sujumiseen, erityisesti silloin, kun käsiteltävät kysymykset ovat monimutkaisia tai kiistanalaisia. Luottamuksen puuttuessa näkemuserot voivat kärjistyä henkilökohtaisiksi ristiriidoiksi. Tämä havainnollistaa pitkäjänteisen, ennakoitavan ja luottamusta rakentavan vuorovaikutuksen ja sosiiaalisen ohjauksen keskeistä merkitystä osapuolten yhteistyölle.

"Ja ainakin mun kotikaupungissa on selvä luottamuspula. Sehän ohjaa yliohtamiseen. Ei luoteta että grynderit haluaa tehdä hyvää kaupunkikuvaa niin kaavottajan täytyy sitä nippeliohjauksella vahtia. Tosi isossa kuvassa kyse on siitä." (Konsultti)

Yhteistyön onnistumisen kannalta keskeistä on, kuinka poikkeavien tavoitteiden ja visioiden välillä voidaan löytää yhteisiä nimittäjiä, jotka mahdollistavat kompromissien syntymisen. Tavoiteristiriidoille on tyypillistä, että niihin liittyy hyötyjen ja haittojen epätasainen jakautuminen, mutta myös neuvotteluvara: osapuolet voivat hakea ratkaisuja, joissa eri tavoitteita sovitetaan yhteen ja tasapainotetaan toisiaan. Tätä vaikeuttavat tiedolliset epävarmuudet (puutteellinen tai epävarma tieto) sekä tilanteet, joissa tieto ja arvot eivät ole helposti yhteismitallisia. Haasteet korostuvat erityisesti silloin, kun osapuolet eivät tunne toistensa osaamista tai toimintatapoja, mikä lisää väärinymmärrysten ja epäluottamuksen riskiä.

"Kaupunki oli meille uusi, missä emme olleet toimineet aikaisemmin, niin olimme varovaisempia, koska eri kaupungeissa on erilaisia toimintamalleja. Pyysin ennakkoneuvottelua rakennusvalvontaan ennen rakennuslupasuunnittelun aloittamista, että käydään luonnokset läpi, ja katsotaan, mitä niissä on. Mutta sellaista palaveria ei saatu, kun he eivät nähneet sitä tarpeelliseksi. Ajattelin, että ehkä se ei sitten ole tarpeellinen, koska me olimme tontin varauksessa luonnokset pistetty menemään. Mutta kun lupa jätettiin sisään, niin ei ne ollutkaan ok. Tämä aiheutti meille turhia lisäkustannuksia ja uudelleensuunnittelukustannuksia, että me saatiin korjattua ne asiat, mitä vaatimuksia sitten rakennuslupavaiheessa esitettiin." (Rakennusliike)

Yhteistyöhön liittyvät haasteet voivat syntyä tavoiteristiriitojen ohella myös arvoriistiriidoista. Arvoriistiriitojen ytimessä ovat osapuolten ristiriitaiset käsitykset siitä, mikä on arvokasta ja tavoittelemisen arvoista sekä toisaalta epätoivottavaa ja vahingollista. Arvot kiinnittyvät usein vahvasti yksilöiden identiteettiin, mikä tekee ristiriidoista helposti jyrkkiä ja henkilökohtaisia (Peltonen & Villanen 2004). Aluekehittämisen kontekstissa arvot vaikuttavat esimerkiksi siihen, millaista yhdyskuntarakennetta suositaan, miten kaavaratkaisuja arvioidaan luonto- ja

ympäristövaikutusten kautta sekä kuinka taloudellisia tavoitteita painotetaan suhteessa muihin päämääriin. Arvoristiriidat ovat usein tavoiteristiriitoja vaikeammin "neuvoteltavissa", sillä arvoja ei voida jakaa tai vaihtaa samalla tavalla kuin konkreettisia tavoitteita. Tästä huolimatta myös arvokysymyksiä voidaan käsitellä rakentavasti, mikäli keskustelu kohdistetaan periaatteisiin, vaikutuksiin ja hyväksyttävyyteen sekä luodaan tilaa yhteiselle oppimiselle ja näkökulmien avaamiselle. (esim. Bazerman & Neale 1983; Susskind & Cruikshank 1987)

Kokonaisuutena edellä kuvatut havainnot korostavat, että toimijoiden erilaisten näkemysten haasteet eivät ole vain yksittäisiä erimielisyyksiä, vaan ne kytkeytyvät aluekehityshankkeen ohjauksen perusasetelmaan. Hankkeen hallittu eteneminen edellyttää hierarkkisen ohjauksen reunaehtojen, markkinaehtoisten toteutusedellytysten ja sosiaalisen ohjauksen – luottamuksen, vuorovaikutuksen ja yhteisten menettelytapojen – jatkuvaa yhteensovittamista hankkeen eri vaiheissa.

4.2.2 Yksityiskohtainen kaavoitus ja ohjaus

Kaavoitus on aluekehittämisen keskeinen hierarkkisen ohjauksen väline, jossa julkinen toimija asettaa hankkeelle reunaehdot ja tavoitteet normien, määräysten ja päätöksenteon kautta. Samalla kaavoitus kytkeytyy tiiviisti markkinaehtoiseen toteutukseen, koska kaavamääräykset vaikuttavat suoraan rakennettavuuteen, kustannusrakenteeseen, riskien jakautumiseen ja investointien ajoitukseen. Kaavoituksen hyväksyttävyyttä arvioidaan sekä lopputuloksen että prosessin kautta: reiluutta, kohtuullisuutta ja tasapuolisuutta punnitaan sen perusteella, millaisia taloudellisia, toiminnallisia tai muita hyötyjä ja haittoja kaavaratkaisu tuottaa, miten ne jakautuvat toimijoiden kesken ja millaisia päämääriä ratkaisun katsotaan edistävän. Arviointiin vaikuttavat toimijoiden intressit ja arvot sekä heidän käsityksensä siitä, miten nämä on kaavassa otettu huomioon (Peltonen et al. 2006).

Tutkimushaastatteluihin kaavoituksen liiallinen yksityiskohtaisuus nousi keskeiseksi haasteeksi erityisesti alueen rakennettavuuden, kustannusten hallinnan ja innovatiivisten ratkaisujen mahdollistamisen näkökulmista. Kaavoituksessa määritellään kaavamääräykset, joilla on välitön vaikutus yksittäisten rakennushankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen. Kaavoituksen ja investointisuunnittelun välinen yhteys on tiivis: investointisuunnittelussa arvioidaan hankkeen taloudellinen kannattavuus, kun taas kaavoituksessa määritetään alueen rakenne ja ominaisuudet, jotka osaltaan mahdollistavat tai rajoittavat investointeja. Useat toimijat kokivat ongelmalliseksi sen, että kaavoituksessa linjataan tarkasti yksittäisten rakennusten suunnitteluratkaisuja ja niihin kohdistuvia vaatimuksia, vaikka kaavoitusvaiheen tarkoituksena tulisi olla erilaisten toteutusvaihtoehtojen luominen ja vertaileva tarkastelu. Pitkät toteutusajat korostavat lisäksi tarvetta kaavoille, jotka ovat aikaa kestäviä ja säilyttävät joustovaran muuttuvissa markkina- ja teknologiaympäristöissä.

”Enemmän pitäisi kaavoituksessa ja kaavoituksen ohjaamisessa lähteä siitä, että me mahdollistetaan asioita ja, että kaava olisi aikaa kestävä sen sijaan, että me lähdetään kirjaamaan yksittäisiä asioita.” (Rakennusliike)

Haastatteluissa tuotiin esiin, että yksityiskohtainen ohjaus ei rajoitu vain kaavamääräyksiin, vaan myös rakennusvalvonnan yksityiskohtaiseksi koettu tulkinta ja ohjaus voivat aiheuttaa toteuttajille viiveitä ja lisäkustannuksia. Tämä on markkinaehtoisesta toteutuksen näkökulmasta kriittistä erityisesti aikataulujen ennakoitavuuden ja pääoman kierron kannalta: kaavaprosessin ja lupakäsittelyn keston lyhyys tai ainakin ennakoitavuus vaikuttaa suoraan hankkeiden toteutuslogiikkaan.

”Jos rakennuttajien tai rakennusliikkeiden äänitorvena saa olla, niin emmehän me kovin tarkkoja kaavoja haluaisi. Ja sitten kaavapoikkeamat ovat taas viranomaisille itselleen vaikeita. Pitää hakea kaavapoikkeamaa, mistä on helppo valittaa ja näin pois päin. Niin se ei välttämättä ole aina hyvä juttu, että ne on tosi tarkkoja.” (Rakennusliike)

Useat haastateltavat painottivat, että kaavoituksen tulisi ensisijaisesti luoda edellytyksiä alueen rakentumiselle sen sijaan, että se yksityiskohtaisesti määrittää suunnitteluratkaisuja. Liian sitovat kaavamerkinnot ja niin sanotut ”piilomääräykset” koettiin hankkeiden etenemistä hidastaviksi ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisten ratkaisujen löytämistä vaikeuttaviksi. Tällöin ohjauksen hierarkkinen logiikka voi paradoksaalisesti heikentää myös hankkeen tavoitteiden toteutumista, jos toteuttaminen viivästyy tai vaihtoehdot kapenevat.

Haastateltavien mukaan kaavoitusta tulisi kehittää joustavammaksi ja luottamukseen perustavaksi, jolloin toteuttajat voisivat hyödyntää omaa suunnitteluosaamistaan ja reagoida paremmin muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksiin. Samassa yhteydessä tuotiin esiin, että yksityisiltä toimijoilta edellytetään toisinaan laajoja selvityksiä ja tutkimuksia jo ennen kuin varsinainen suunnitteluratkaisu voidaan muodostaa, mikä voi lisätä vastakkainasettelua ja heikentää yhteistyön sujuvuutta.

Toisaalta kaupunkien edustajien näkökulmasta vapaampien käsien antaminen ei automaattisesti johda parempaan lopputulokseen. Huolena oli, että osa toimijoista voi hakea kaavamääräyksistä tulkinnallisia ”porsaanreikiä” kustannussäästöjen vuoksi tavoilla, jotka heikentävät kaupunkikuvan tai ympäristön laatua. Tämä näkökulma korostaa hierarkkisen ohjauksen perustelua. Kaavoituksen tehtävä on myös turvata yhteisen edun kannalta keskeisiä laatutekijöitä ja vähentää epätoivottuja toteutusvaihteluita.

”Pikkasen kuitenkin oon sitä mieltä et kyllä sitä tarvitaan jossain määrin sitä sääntelyä ja ohjausta, koska me nähdään myös, että ei se kaikki mitä toimijat tekee ole välttämättä upeeta, mahtavaa, jos annettas vähän vapaammin.”
(Kaupunki)

Luottamuspuolan ilmeneminen kaavoituksen yksityiskohtaisuudessa viittaa syvempään regulaatiivisen ohjauksen ja markkinaehtoisien toteutuksen väliseen jännitteeseen. Kun julkinen sektori ei koe voivansa luottaa yksityisten toimijoiden kykyyn tai haluun tuottaa laadukasta rakennettua ympäristöä kevyemmällä sääntelyllä, johtaa tämä helposti ohjaamiseen yksityiskohtaisella kaavoituksella. Tämä puolestaan kaventaa yksityisten toimijoiden mahdollisuuksia innovatiiviseen suunnitteluun ja toteutukseen sekä voi heikentää hankkeiden taloudellista toteutettavuutta. Tämä haaste korostuu erityisesti pitkissä kaavaprosesseissa, joissa markkinatilanteet ehtivät muuttua ennen kaavan hyväksymistä, mikä voi tehdä valmiista kaavasta osin vanhentuneen jo ennen toteutusvaihetta.

4.2.3 Kaupunkiorganisaation siiloutuneisuus ja resurssien rajallisuus

Haastatteluaineiston perusteella kaupunkiorganisaatioiden sisäinen siiloutuneisuus muodostaa keskeisen hallinnollis-organisatorisen haasteen hankelähtöisessä kaavoitusprosessissa. Ohjausteoreettisesti kyse on kaupungin metahallinnan ja koordinaatiokyvykkyyden rajoitteista. Vaikka kaupunki käyttää aluekehittämisessä hierarkkista ohjausta (kaavoitus, lupaprosessit ja viranomaislinjaukset), ohjaus pirstoutuu usein eri yksiköiden välille ilman riittävää yhteensovittamista. Siiloutuminen ilmenee siten, että kaupungin eri yksiköt – kuten kaavoitus, tonttiosasto, rakennusvalvonta ja liikennesuunnittelu – toimivat omilla tavoitteillaan ja ohjeistuksillaan, mikä tuottaa helposti ristiriitaisia vaatimuksia ja epäyhtenäisiä tulkintoja. Tällöin hierarkkinen ohjaus ei näydy ulospäin johdonmukaisena, vaan toimijoille epävarmana ja vaikeasti ennakoitavana, mikä hidastaa prosessien etenemistä ja voi pahimmillaan estää hankkeiden toteutumisen.

”...se on sillä lailla siiloutunutta toimintaa, että siellä kaavoittaja tekee yhtä, ja sitten siellä on joku elinkeinojaosto, jolla on omat tahtotilat, ja sitten on tonttiosastot ja muut kaupungilla, niin niillä on vähän, kaikilla on omat tavoitteet.”
(Rakennuttaja)

”Ehkä kaupungilla eri osastot haluaa pitää sitä omasta päätäntävällästä kiinni. Tuntuu, että siellä on aina vastakkainasettelua sitten eri osastojen välillä.” (Rakennusliike)

Siiloutuneisuus näkyy konkreettisesti myös vastuunjaossa. Haastateltavien mukaan kaupunkiorganisaatioista puuttuu usein taho, joka vastaisi aluekehityshankkeen kokonaisvaltaisesta

koordinoinnista ja toimisi ”yhteisenä omistajana” hankkeen läpiviennille. Käytännössä tämä puute saattaa siirtää koordinaatiovastuun kaupungilta hanketoimijoille. Yksityinen toimija joutuu kokoamaan kaupungin yksiköt yhteen, sovittelemaan ristiriitoja ja vetämään keskusteluja, jotta prosessi ylipäättään etenee. Ohjauksen näkökulmasta tämä on ongelmallista, koska kaupunki on ainoa toimija, jolla on realistinen mahdollisuus yhdistää eri yksiköiden tavoitteet, päätösvalta ja aikajänteet yhtenäiseksi ohjauslinjaksi. Kun tätä yhteensovittamista ei tapahdu, lisääntyy hallinnollinen epävarmuus, kuormitus siirtyy yksityisille kehittäjille ja yhteistyön luottamus pohja voi heikentyä.

”...me täysin ulkopuolisena sitten olemme siinä se koollekutsuja, joka yrittää kutsua nyt sitten vesilaitosta sinne ja liikennesuunnittelua paikalle. Jotenkin ajattelisi että, kaupunkikin vois mennä siihen suuntaan, että heillä olisi tällainen yhden luukun periaate...” (Rakennusliike)

Haastateltavat korostivatkin tarvetta vahvistaa kaupunkiorganisaatioiden sisäistä yhteistyötä, selkeyttää vastuunjakoa ja muodostaa hankkeille yhteinen koordinaatiopiste. ”Yhden luukun” periaate voidaan tulkita metahallinnan käytännölliseksi ratkaisuksi: se tuottaisi toimijoille yhtenäisempiä ja ennakoitavampia linjauksia, vähentäisi ristiriitaisten ohjeiden syntyä ja parantaisi prosessin hallittavuutta. Ilman tällaisia rakenteita riskinä on, että ohjauksen pirstaleisuus vaikeuttaa myös uusien ratkaisujen toteuttamista, koska toimijat eivät pysty ennakoimaan vaatimuksia tai sovittamaan suunnitelmiaan johdonmukaisesti kaupungin tavoitteisiin.

Siiloutuneisuuden ohella haastatteluissa nousi esiin huoli kaavoituksen ja rakennusvalvonnan riittämättömistä resursseista. Aliresursointi ilmenee pitkänä käsittelyaikoina, hankkeiden viivästyminä ja joissakin tapauksissa jopa niiden käynnistymättömytenä. Resurssipula heikentää kaupungin ohjauksen toimeenpanokykyä, hidastaa hankkeiden etenemistä ja vaikeuttaa julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä. Kaavoituksen resurssipula korostuu erityisesti rakentamisen korkeasuhdanteessa.

”...tällä hetkellä tuntuu, että pääkaupunkiseudulla kaupungeilla on rakennusvalvonnassa ja kaavoituksessa aliresursointia.” (Rakennusliike)

Haastatteluissa esitettiin näkemys, että yksityiset toimijat voisivat ottaa nykyistä aktiivisemmän roolin kaavoitusprosessin edistämisessä. Useiden haastateltavien mukaan yksityinen sektori voisi osallistua kaavoitusta valmisteleviin tehtäviin, kuten taustaselvitysten laadintaan ja luonnossuunnitteluun, mikä helpottaisi kaupunkien kaavoituksen resurssihaasteita ja mahdollistaisi kaupunkien keskittymisen viralliseen kaavaprosessiin sekä sen poliittiseen ohjaukseen. Tällainen työnjako voisi tehostaa kaavoitusprosessia ilman, että suunnittelun laatu heikkenisi. Lisäksi yksityisen sektorin vahvemman osallistumisen katsottiin lisäävän kaavoituksen joustavuutta ja sen kykyä vastata markkinoiden muuttuviin tarpeisiin, samalla kun lopullinen päätösvalta

kaavoista säilyisi kaupungeilla. Keskeistä tässä on kuitenkin samalla varmistaa, että vastuut, pelisäännöt ja laadunvarmistus määritellään läpinäkyvästi, jotta työnjako vahvistaa ohjauksen kokonaiskoherenssia eikä lisää riippuvuuksia tai legitimitettiriskejä.

4.3 Taloudelliset ja toiminnalliset haasteet

4.3.1 Hankkeiden pitkäkestoisuus

Keskeinen haaste aluekehityksessä on hankkeiden pitkä kesto ja toimijoiden erilaisten ajallisten tavoitteiden yhteensovittaminen. Kaupunki ohjaa alueen kehittymistä pitkällä aikaperspektiivillä, ja viranhaltijat pohtivat, millainen alue on usean vuosikymmenen kuluttua ja miten se palvelee asukkaitaan mahdollisimman hyvin vielä vuosikymmenien päästä. Yksityisten toimijoiden aikaperspektiivi on sen sijaan yleensä paljon lyhyempi ja markkinasuhteita peilaava. Tämä jännite näkyy käytännössä kysymyksenä siitä, missä määrin kulloinkin markkinatilanne saa ohjata ratkaisuja, joiden vaikutukset ulottuvat vuosikymmenten päähän.

”Meidän (kaupungin) pitää miettiä koko ajan tosi pitkää aikaväliä. Millainen kaupunki kaupunkilaisilla on 30 tai 50 vuoden päästä, jos me tehdään tämmöinen ratkaisu? Yrityksilläkin on kuitenkin se oma vähän lyhyempi perspektiivi. He saa ne asunnot myytyä ja sen jälkeen voidaan olla tyytyväisiä.”
(Kaupunki)

Pitkän keston haaste kytkeytyy tiiviisti asuntomarkkinoiden suhdannevaihteluihin, jotka heijastuvat suoraan alueen rakentumisnopeuteen ja suunnittelun ennakoitavuuteen. Suhdanteisiin vaikuttavat sekä kansalliset tekijät (mm. tonttimaan saatavuus ja asuntopolitiikan ohjaukset) että globaalit rahoitusolosuhteet, erityisesti korkotaso, joka muokkaa sijoittaja- ja kuluttajakäytännöitä. Korkeasuhdanteessa ohjauksen haaste painottuu toteutuksen vaihteistamiseen ja eri toimijoiden rakennushankkeiden tahdistamiseen; matalasuhdanteessa rakentamisen hidastuminen tai pysähtyminen voi jättää alueita pitkäksi aikaa keskeneräisiksi. Tämä heikentää sekä alueelle jo muuttaneiden asukkaiden arjen sujuvuutta ja viihtyvyyttä että vaikeuttaa kaupungin investointien ja palveluverkon pitkäjänteistä ohjelmointia.

*”Tällä hetkellä haasteena on suhdanne, että ehkä alueen kehittämisen aikajänne nyt vähän pidentyy, miten me on sitä alun perin hahmoteltu. Mutta se nyt tietenkin on ihan normaalia, ja tässä on kuitenkin meillä potentiaalia, kasvuvä-
raa hyvinkin pitkäksi aikaa.”* (Kaupunki)

”Vielä 2021 oltiin vähän silleen, että mitä tapahtuu, mutta nythän sitten on tullut aika täyspysähdys. Tosi harmi, että tähän tulee tämmöinen viivästyminen,

koska olisi asukkaiden näkökulmasta mukavaa, että se alue tulisi valmiiksi.”

(Kaupunki)

Haastatteluissa korostui myös kaavakehityksen ja lupamenettelyjen kesto aluekehityksen pulonkaulana. Kaavoituksen aloituksesta alueen valmistumiseen saattaa kestää kymmeniä vuosia. Usein kaavoista tehdään valituksia, viranhaltijat ja toimijat vaihtuvat, jolloin alun perin sovitut asiat unohtuvat ja asiat sen myötä vaikeutuvat, ja muutokset voivat heijastua myös jo tehtyihin sopimuksiin ja sitoumuksiin. Kun kaavoituksen kesto pitenee, asuntoihin liittyvä markkinatilanne saattaa muuttua ja kaavat vanhenevat sisällöllisesti. Koska kaavoitus ja lupamenettelyt reagoivat markkinakysynnän muutoksiin viiveellä, on vaarana, ettei rakentamisen aloitushetkellä voimassa oleva kaava enää vastaa asukkaiden tarpeita tai markkinoiden olosuhteita.

Kaava ja maankäytön suunnitelma tuottaa hyvän lopputuloksen vain, jos kaupunki onnistuu toteuttamaan alueiden rakentamisen oikeassa järjestyksessä ja oikeaan aikaan. Hyväkään suunnitelma ei yksin riitä, vaan myös sen toteutus täytyy ajoittaa oikein. Asuinalueiden rakentamista, liikenneyhteyksien kehittämistä ja palveluinvestointeja on tarkasteltava kokonaisuutena ja riittävän pitkällä aikavälillä. Avainasemassa on hanketoimijoiden suunnittelun ja toteutuksen ajallinen yhteensovittaminen. Kun kaupunki tarjoaa tontteja, sen täytyy pystyä huolehtimaan myös kunnallistekniikan oikea-aikaisesta rakentamisesta ja alueen palveluiden järjestämisestä. Käytännössä tämä edellyttää hierarkkisen ohjauksen ennakoitavuutta (selkeät prosessit ja ohjelmointi), markkinaehtoisten reunaehtojen tunnistamista (suhdanteet ja rahoitus) sekä sosiaalisen ohjauksen jatkuvuutta (yhteiset pelisäännöt, sitoutumisen ylläpito ja muutoksiin sopeutuminen) koko pitkän toteutusjakson ajan.

4.3.2 Toimijoiden moninaisuus ja investointikyky

Aluekehityshankkeisiin osallistuu lähes poikkeuksetta kaupunkiorganisaation lisäksi useita eri toimijoita kuten kiinteistönomistajia ja rakennuttajia, mutta myös löyhemmin alueenkehittämiseen kytkeytyviä toimijoita kuten ELY-keskus tai mahdollisesti Väylävirasto tai Museovirasto. Toimijoiden lukumäärän kasvaessa hankkeiden kompleksisuus lisääntyy ja eri toimijoilla on hanketta koskevia erilaisia tavoitteita ja aikaperspektiivejä. Lisähaasteensa tuo, mikäli alueella on eri ikäisiä rakennuksia, jotka ovat elinkaarensa eri vaiheissa, ja niissä on erilainen vuokraus- tai korjaustilanne. Tällöin rakennuksen omistajilla on erilaiset taloudelliset mahdollisuudet osallistua koko aluetta koskeviin investointeihin kuten keskitetyn pysäköintijärjestelyiden toteuttamiseen.

”Mitä isommaksi kaavakehityshanke kasvaa ja mitä enemmän tulee kiinteistön omistajia, niin sen vaikeammaksi se menee. Omistajataustat ovat niin hyvin erilaisia. Jonkun kiinteistön omistaa iso kiinteistösijoittaja, mutta voi olla myös pienempiä yhden hengen tai perheiden omistamia kiinteistöjä, kiinteistösijoitusyhtiöitä tai sitten perinteinen asuntoyhtiö, että siellä voi olla kymmeniä omistajia.

Niillä on kaikilla vähän eri intressit ja resurssit lähteä niihin hommiin.” (Rakennuttaja)

Haastateltavien mukaan investointikykyyn liittyvät erot korostuvat erityisesti siirryttäessä kaavoitusvaiheesta suunnittelun ja toteutuksen vaiheisiin. Kaikilla toimijoilla ei ole riittävää taloudellista kapasiteettia tai halua sitoa pääomia hankkeen alkuvaiheessa, mikä on kriittistä aikataulussa pysymisen ja vaiheistuksen kannalta. Tämä näkyy erityisesti yhteiskäyttöratkaisuissa, kuten keskitettyjen pysäköintilaitosten toteuttamisessa: osa toimijoista ei ole kyennyt tai halunnut osallistua investointiin varhaisessa vaiheessa, vaikka ratkaisu olisi koko alueen kannalta toiminnallisesti tarkoituksenmukainen. Tällöin on jouduttu turvautumaan väliaikaisratkaisuihin, kuten tilapäisiin pysäköintipaikkoihin, tai kaupunki on ottanut vastuun pysäköintilaitosten toteuttamisesta omien pysäköintiyhtiöidensä kautta.

Ohjausnäkökulmasta tällaiset tilanteet havainnollistavat hybridiohjauksen jännitettä. Hierarkkinen ohjaus voi määrittää periaatteet ja reunaehdot (esim. pysäköintinormit ja kaavamerkinnot), mutta investointien toteutuminen riippuu markkinaehtoisesta rahoituksesta ja riskinotosta. Kun investointikyky vaihtelee, korostuu sosiaalisen ohjauksen merkitys: yhteisten pelisääntöjen, kustannusten ja hyötyjen jaon sekä sitoutumista tukevien menettelytapojen rakentaminen. Jos näitä ei kyetä ratkaisemaan, yhteiset investoinnit viivästyvät, hankkeen vaiheistus pirstoutuu ja alueen valmistuminen hidastuu.

Investointikykyyn liittyvät haasteet eivät siten lisää ainoastaan hankkeiden hallinnollista työtä, vaan pidentävät myös niiden valmistumisaikatauluja ja kasvattavat kokonaisriskiä. Erään haastateltavan mukaan epävarmuutta lisäävät lisäksi suuret, pitkän aikavälin liikennehankkeet kuten suunnitellut raitiotielinjat, joiden kustannuksia voidaan huomioida jo varhaisessa vaiheessa esimerkiksi maankäyttömaksuissa. Ongelmallista on, että itse hankkeiden toteutumisesta ei välttämättä ole varmuutta, vaikka niiden oletetut vaikutukset ja kustannukset sisällytetään jo varhaisessa vaiheessa aluekehityksen kustannusrakenteeseen. Tämä korostaa tarvetta ohjauksen ajalliselle ja taloudelliselle yhteensovittamiselle. Investointivastuut ja maksurasitus tulisi kytkeä mahdollisimman läpinäkyvästi toteutusvarmuuteen ja vaiheistukseen, jotta sekä kaupunki että yksityiset toimijat voivat tehdä päätöksiä hallitulla riskitasolla.

4.3.3 Aluekehityshankkeiden mitoittaminen

Kaavoituksella on merkittävä vaikutus paitsi kuntien myös muiden toimijoiden taloudellisiin toimintaedellytyksiin. Sen tulee mahdollistaa alueelle taloudellisesti kannattavat investoinnit. Kaavoitetulla alueella rakennusoikeuden määrän tulee olla tasapainossa: riittävä investointien kannalta, mutta ei niin suuri, että asuntomarkkina ei kykene vastaanottamaan valmistuvia asuntoja¹. Keskeinen haaste on mitoittaa asuntotuotanto realistisesti siten, että alue valmistuu kohtuullisessa ajassa eikä jää pitkäksi aikaa keskeneräiseksi. Oikein mitoitettu kaava luo myös kestävä pohjan alueen infrastruktuuri- ja muiden investointien kannattavuuden arvioinnille.

¹ Katso tarkemmin luku 9

Mitoituksessa määritetään asuntojen, liike- ja toimistotilojen sekä julkisten alueiden määrä siten, että kunnallistekniikkaan ja palveluverkkoon liittyvät investoinnit ja muut kustannukset voidaan kattaa esimerkiksi maanmyyntituloilla tai muilla tuloilla. Ohjausnäkökulmasta kyse on kustannusten, hyötyjen ja riskien yhteensovittamisesta: mitoitus vaikuttaa siihen, millaisessa aikataulussa tulovirrat realisoituvat ja milloin julkiset investoinnit on tehtävä. Mitoitus perustuu tyypillisesti kysyntäennusteisiin ja kaupunkisuunnittelun periaatteisiin. Kaupungit hyödyntävät väestö- ja talousennusteita arvioidakseen alueen tulevaa asukas- ja työpaikkamäärää, mikä ohjaa asuin- ja toimitilarakentamisen laajuutta. Samalla varmistetaan, että alueelle jää riittävästi tilaa palveluille ja viheralueille suhteessa suunniteltuun väestöön.

Usein uudelle alueelle tavoitellaan monipuolista maankäyttöä – yhdistelmää asumista, työpaikkoja ja palveluita – jotta alue olisi elinvoimainen. Riittävän suuri väestötiheys luo kysyntää kaupallisille palveluille, ja sekoittunut kaupunkirakenne (esimerkiksi asuntojen ohella liike- ja toimistotilat) turvaa näille palveluille sekä kysynnän että tilalliset edellytykset. Tiivis ja sekoittunut kaupunkirakenne parantaa palvelujen saavutettavuutta ja tasapainottaa työpaikkojen ja asuntojen suhdetta, mikä tukee sekä asumisviihtyvyyttä että liikkumisen kestävyyttä.

Mitoituksessa hyödynnetään usein suunnitteluun liittyviä normeja ja suosituksia. Esimerkiksi palveluiden mitoituksessa voidaan käyttää väestöpohjaan perustuvia kriteerejä. Esimerkiksi UN-Habitat (2022) suosittelee, että uuden kaupunginosan asukastiheyden tulisi olla vähintään noin 150 henkeä per hehtaari ja että noin 40 % kerrosalasta varattaisiin taloudellisille toiminoille (kuten liike- ja toimistotiloille) sopivan sekakäytön varmistamiseksi. Tällaiset ohjeavot toimivat hierarkkisen ohjauksen ”ankkureina”, jotka helpottavat eri vaihtoehtojen arviointia ja perustelua. Käytännössä alueen lopullinen koko ja käyttötarkoitusten jakauma tarkentuvat kuitenkin usein vaiheittain ja vuorovaikutuksessa markkinoiden kanssa. Toteutus etenee kysynnän mukaisesti, ja mitoitusta voidaan joutua sopeuttamaan suhdanteisiin ja investointiedellytyksiin. Tämä korostaa tarvetta yhdistää ennakoiva suunnittelu ja joustava ohjelmointi niin, että kaava kestää aikaa, mutta mahdollistaa myös toteutuksen vaiheistamisen ja muuttuvan kysynnän huomioimisen.

4.4 Fyysiset ja rakenteelliset haasteet

4.4.1 Maanomistuksen pirstaloituneisuus

Aluekehittämisen käynnistyminen perustuu usein maanomistajan visioon tai tavoitteeseen, jonka taustalla voi olla monenlaisia aloitteita. Kehittämisprosessi voi saada alkunsa kunnan strategisista ohjelmista, kuten asuntopoliittisista linjauksista tai maankäytön suunnitelmista, mutta myös yksittäisten yritysten tai yhteiskunnallisten toimijoiden tunnistamista mahdollisuuksista. Maanomistus määrittää aluekehittämisen perustavanlaatuisen lähtökohdan. Se jäsentää, kenellä on tosiasiallinen päätösvalta resurssien käytöstä ja kenellä on kyky käynnistää investointeja. Kun maanomistus on pirstaloitunutta, kaupunki ei voi nojata pelkästään hierarkkiseen ohjaukseen (kaavoitus ja päätöksenteko), vaan eteneminen edellyttää markkinaehtoisten

kannustimien sekä sosiaalisen ohjauksen – neuvottelun, luottamuksen ja yhteisten pelisääntöjen – samanaikaista rakentamista usean omistajan kesken.

Pirstaloitunut maanomistus hidastaa prosessia erityisesti siksi, että eri maanomistajien tavoitteiden yhteensovittaminen on aikaa vievää ja altis lukkiutumisille. Aikataulullisia haasteita syntyy etenkin silloin, kun kunta pyrkii kaavoittamaan koko alueen yhtenä kokonaisuutena, mutta yhteistä tahtotilaa tai hyväksyttävää etenemismallia ei saada muodostettua. Tällöin hankkeen eteneminen voi pysähtyä pitkäksiin aikaa. Haastatteluissa toivottiin tällaisiin tilanteisiin joustoa. Kaavoitettavan alueen jakamista pienempiin kokonaisuuksiin ja vaiheistuksen kehittämistä, jotta toteutus voisi käynnistyä niissä osissa, joissa edellytykset ovat valmiimmat. Ohjausnäkökulmasta tämä tarkoittaa, että hierarkkisen ohjauksen (kaavaratkaisun) on kyettävä tukemaan markkinaehtoista toteutusta ja samalla vähentämään neuvottelun koordinoitavuutta.

”Jos me puhutaan isoista maa-alueista ja missä on monta omistajaa, niin kyllähän siinä aika paljon on juoksemista, että saa ne kaikki kulkemaan samaan suuntaan ja saadaan ne tavoitteet yhtenäistettyä...” (Rakennusliike)

Laajoissa aluekehityskokonaisuuksissa haasteita aiheuttaa myös rakennusoikeuden ja kustannusten epätasainen kohdistuminen eri toimijoille. Uudessa kaavan mukaisessa tonttijaossa yksi toimija saattaa saada esimerkiksi puistoalueen, jolla ei ole suoraa taloudellista arvoa, kun taas toinen saa merkittäviä asuntorakennusoikeuksia. Tällöin keskeiseksi kysymykseksi nousee, miten aluekehittämisen hyödyt, kustannukset ja riskit jaetaan oikeudenmukaisesti osapuolten kesken. Käytännössä neuvottelut perustuvat usein maanomistajien välisiin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, joihin kaupunki ei voi suoraan määräävästi puuttua. Kaupunki on kuitenkin kytkeytynyt prosessiin maankäyttösopimusten kautta, ja maanomistajien väliset sopimukset tulee ottaa huomioon maan arvonnousun arvioinnissa sekä maankäyttömaksujen määrittelyssä.

Pirstaloituneen maanomistuksen haasteisiin voidaan pyrkiä ratkaisemaan hankkeen osapuolten määrän vähentämisellä ja omistusrakenteen kokoamisella. Kaupunki tai muut keskeiset toimijat voivat ostaa pienempiä toimijoita pois kokonaisuudesta tai tietyissä tilanteissa hyödyntää lunastusoikeuttaan maa-alueiden hankkimiseksi. Ohjauksen näkökulmasta tällaiset toimet vahvistavat hankkeen toteutuksen koordinaatiokykyä. Kun päätösvalta ja investointikyky keskittyvät, myös yhteensovittamisen kustannukset ja lukkiutumisriskit pienenevät. Haastatteluissa nousi esiin ajatus siitä, että jos kaupunki kykenee tarjoamaan maanomistajille konkreettisia etenemismalleja, pelisääntöjä ja ratkaisuja aluekehityshankkeen edistämiseksi, se voi mahdollistaa myös sellaisten haastavien alueiden kehittämisen, joilla on merkittävää arvoa kaupunkikehityksen kannalta.

4.4.2 Pysäköintijärjestelyt

Pysäköintijärjestelyt ovat aluekehittämisessä poikkeuksellisen haastava kysymys, koska ne kytkevät yhteen samanaikaisesti tilankäytön, liikkumisen murroksen, investointitalouden ja hankkeiden vaiheistuksen. Ohjausteoreettisesti pysäköinti toimii "solmukohtana", jossa hierarkkinen ohjaus (pysäköintinormit, kaavamääräykset ja lupavaiheen vaatimukset), markkinaehtoiset reunaehdot (investointi- ja ylläpitokustannukset, rahoitus ja kysyntäriski) sekä sosiaalinen ohjaus (toimijoiden välinen sopiminen, luottamus ja kustannusten jaon hyväksyttävyyden) joutuvat konkreettisesti yhteensovitettaviksi. Haasteeseen liittyy paitsi autopaikkamäärien mitoittaminen myös investointien ajoitus ja kustannusten jakautuminen eri toimijoiden kesken, mikä vaikuttaa suoraan alueen rakentamisen järjestykseen ja toteutuksen etenemiseen.

Autopaikkatarpeen ennakointi on vaikeaa erityisesti siksi, että liikkumistapojen muutos, joukkoliikenneyhteyksien kehittyminen ja ilmasto- sekä kaupunkipoliittiset tavoitteet voivat pitkällä aikavälillä vähentää yksityisautoilua tiiviisti asutuilla alueilla. Tämä lisää mitoittamiseen liittyvää epävarmuutta. Jos autopaikkoja rakennetaan liikaa, syntyy vajaakäyttöä ja tarpeettomia kustannuksia. Jos paikkoja rakennetaan liian vähän, muodostuu kapasiteettipula ja hyväksyttävyyteen liittyviä ongelmia. Samalla pysäköinti ohjaa usein voimakkaasti alueen toteutuksen vaiheistusta, koska keskitetty pysäköintiratkaisu palvelee useita kortteleita, mutta vaatii merkittävän alkuinvestoinnin jo ennen kuin käyttäjiä on riittävästi.

"Pysäköinti on ihan järkyttävässä määrin kaupunkirakentamista ohjaava tekijä. Kun on keskitetty pysäköinti, joka palvelee montaa korttelia, niin niiden rakentaminen ja ajoittaminen niin, että niille tulisi joskus käyttäjiäkin, ohjaa vahvasti sitä missä järjestyksessä ja miten (aluetta pystyy rakentamaan). Etenkin miten se tehdään, jos ei ole yhtä vakavaraista osapuolta, joka on valmis investoimaan etupeltoon niihin pysäköintilaitoksiin. Usein se on kaupunki, joka vaan kaivaa ne rahat jostain, mutta silloin, kun se on yksityisten maalla, niin ei ole helppo harjoitus." (Kaupanalalan toimija)

Useimmiten pysäköinti halutaan toteuttaa muuten kuin laajoina maanpäällisinä pysäköintialueina, koska ne vievät paljon tilaa ja heikentävät kaupunkikuvaa. Kustannusten näkökulmasta vaihtoehdot kuitenkin kallistuvat nopeasti, kun pysäköinti siirtyy rakenteelliseksi (kannen alle, maan alle) tai keskitettyihin pysäköintilaitoksiin. Tällöin keskeiseksi ohjauskysymykseksi nousee kustannusten kohdentuminen. Miten luodaan järjestelmä, jossa autopaikan kustannukset voidaan kohtuullisesti erottaa asunnon hinnasta, ettei autoton kotitalous joudu subventoimaan autopaikkaa. Toisaalta kustannusten irrottaminen asunnoista ei ole yksiselitteistä, koska osa kiinteistön yhteisistä ratkaisuista (esim. hissi, pesutupa tai kerhotilat) rahoitetaan yhteisesti, vaikka kaikki eivät niitä käytä. Jos autopaikan kustannukset irrotetaan kokonaan asuntojen hinnoista, autopaikan hinta voi nousta niin korkeaksi, ettei paikkoja saada myytyä tai vuokrattua, jolloin syntyy vajaakäyttöä ja rahoitusongelmia. Yhtä yleispätevää mallia kustannusten jakamiseen ei ole, vaan se riippuu alueen toteutusmallista, kysynnästä ja toimijoiden riskinotosta.

”Kun tehdään erittäin tiivistä kaupunkikaavaa ja tiivistä asumista, niin parkkitalohan mahdollistaa sen, että pystytään ylipäättään tekemään tiivistä asuinrakentamista. Niin myös... ..alueen näkökulmasta tuntuu, että on kohtuullisen järkevää ulkoistaa parkkivelvoite muualle, että niiden ihmisten, joilla ei ajoneuvoa ole ei myöskään tarvitse siitä maksaa. Parkkihallin mallihan on nyt nimenomaan, sitä ei ole sidottu yhteenkään taloyhtiöön vaan se tulee toteutettavaksi niin, että ketkä sen tarvitsevat, he maksavat siitä kuukausivuokraa ja sopimus tulee asiakkaan ja yhtiön välille, ei yhtiöitten välille.” (Rakennuttaja)

Pysäköintiratkaisujen kustannus- ja toteutus rakenne kytkeytyy suoraan rakennustehokkuuteen. Jo tonttitehokkuudella 0,7–0,8 saavutetaan maantasopysäköinnin maksimitehokkuus, minkä jälkeen autopaikat joudutaan tyypillisesti toteuttamaan maan alle tai tontin ulkopuoliseen erilliseen pysäköintilaitokseen. Vaikka tällaiset ratkaisut ovat kalliimpia, ne voivat parantaa kaupunkikuvaa, lisätä asumisviihtyvyyttä ja selkeyttää liikennejärjestelyjä.

Haastatteluissa pysäköinti näyttäytyi myös konkreettisena riippuvuussuhteiden lähteenä. Yhden hankkeen viivästyminen tai rahoitusongelma voi estää koko korttelin tai aluekokonaisuuden etenemisen, jos pysäköintijärjestelyt on kytketty tiukasti yhteen.

X-alueellahan on yksi semmoinen tilanne tällä hetkellä missä yksi kohde ei ole saanut ARA-rahoitusta, niin koko kortteli ei mene eteenpäin. Koska pysäköintiä ei pystytä rakentamaan sen yhden talon takia. (Rakennuttaja)

Lisäksi pysäköinnin muuntojoustamattomuus ja liikenteen tulevaisuustrendien epävarmuus kasvattavat pitkän aikavälin riskejä. Jos autoilu vähenee tulevina vuosikymmeninä, rakenteellisesti jäykät pysäköintiratkaisut voivat jäädä vajaakäyttöisiksi ja muodostaa kiinteistöriskejä tai myöhempiä muutos- ja purkukustannuksia. Samalla yhteiskäyttö- ja sähköautojen yleistymisen aikataulu on epävarma, mikä vaikeuttaa pysäköintilaitosten mitoitusta. Väärä mitoitus voi joutaa joko tarpeettomiin investointeihin tai kapasiteettipulaan. Ohjauksen näkökulmasta tämä korostaa tarvetta aikakestävälle ja joustavalle ohjausratkaisulle: pysäköintinormien, toteutusmallien ja kustannusten jaon tulisi mahdollistaa vaiheittainen toteutus ja muuntojoustavuus sekä jakaa riskejä tavalla, joka on eri toimijoille hyväksyttävä. Pysäköinti on siten paitsi tekninen suunnittelukysymys myös keskeinen ohjauksellinen valinta, joka vaikuttaa koko aluekehityshankkeen toteutettavuuteen, vaiheistukseen ja hyväksyttävyyteen.

4.4.3 Toimijoiden määrä pienellä alueella

Aluekehityshankkeen rakentamisvaiheessa keskeinen haaste on useiden toimijoiden samanaikainen toiminta pienellä maantieteellisellä alueella. Tämä näkyy erityisesti logistiikan suunnittelun ja hallinnan ongelmina: kuljetusten ajoitus, varastointi- ja kääntöalueet, sekä työmaaliikenteen ja muun liikenteen yhteensovittaminen haastavat hankkeen toteutusta.

”Toki se aiheuttaa haasteita, että kun alueella on useita rakennushankkeita käynnissä samaan aikaan, niin silloin siellä on paljon toimijoita pienellä alueella, että miten kukin mahtuu missäkin toimimaan. Oleellista, että osataan riittävän ajoissa käynnistää suunnittelua ja tiettyjä toimintoja ja muita niin niillä pystytään kyllä taklaamaan sitä kokonaisuutta ilman että aikataulu venähtää.”

(Kaupunki)

Hankealueella kulkee usein jo ennen toteutusta olemassa olevia kulkuyhteyksiä, joita käyttävät myös alueen ulkopuoliset toimijat. Rajoitetuissa tiloissa työmaaliikenne on monesti sovitettava samoille reiteille muun liikenteen kanssa, mikä lisää liikennejärjestelyjen monimutkaisuutta ja altistaa häiriöille. Erityisen haastavaa on varata riittävät kääntö- ja liikkumatilat suurille kuljetuksille sekä varmistaa, että kuljetukset pääsevät sovitussa aikataulussa purkupaikoille. Jos kuljetukset eivät pääse sovitussa aikataulussa purkupaikoille, vaan joutuvat odottamaan nostoaluiden ulkopuolella, saattaa se estää muun liikenteen sujuvaa liikkumista. Tällaiset tilanteet voivat johtaa myös luvattomiin nostoihin katualueella, mikä puolestaan aiheuttaa turvallisuusriskejä sekä jalankulkijoille että työntekijöille. Lisäksi eri liikennemuotojen kuormitus kohdistuu usein samoille reiteille samoihin ajankohtiin, erityisesti aamu- ja iltapäiväruuhkien aikaan, mikä vielä lisää liikenteen ruuhkautumista ja vaikeuttaa työmaan logistista hallintaa.

”Tavallisesti väliaikaisenkin tien pystyy rakentamaan aika mutkattomasti eri paikkoihin, mutta nyt, kun ollaan kaikki tosi liki toisiamme, niin siellä ei mahdutaakaan toimimaan perinteisin tavoin vaan joudutaan järjestelemään liikkumista yhdessä.” (Rakennuttaja)

Ohjauksen näkökulmasta liikenne- ja logistiikkajärjestelyt ovat tyypillinen ”rajapintaongelma”: yksittäinen toimija ei voi ratkaista sitä omalla tontillaan, vaan tarvitaan yhteinen alue- ja liikennesuunnitelma, yhteiset aikataulukäytännöt sekä selkeä vastuunjako siitä, kuka koordinoi, kuka päättää ja miten poikkeustilanteet käsitellään.

Toinen keskeinen haaste liittyy varastointialueiden, työmaakoppien, jätekeräyksen ja muiden tukitoimintojen sijoittamiseen tarvittavan tilan riittävyyteen ja sijaintiin. Tiiviissä kokonaisuudessa osapuolten on sovitettava toimintansa heille osoitetuille alueille. Yksittäiset työmaat laativat omat työmaasuunnitelmansa, joissa esitetään työmaa-alueelle sijoitettavat järjestelyt. Jotta hankekokonaisuus pysyy hallittuna, näiden suunnitelmien tulee olla yhteensopivia hankkeen yleisen aluesuunnitelman kanssa. Joissakin hankkeissa toimijoille on osoitettu myös yhteisiä varastointi- ja työmaakoppialueita, joilla voidaan helpottaa tonttikohtaista tilapainetta ja vähentää häiriöitä yleisillä alueilla.

”Talotyömaiden yhteensovitus on merkityksellistä, että missä rakennetaan missäkin kohtaa, ja toisaalta se vuoropuhelun yhteensovittaminen sinne, että toiset

ei kaiva ympäristöä auki samaan aikaan, kun toisilla on jotkut isot kuljetukset käynnissä. Kaikki tämmöinen ihan sujuvoittaminen. Siellä voi olla myös ihan taloudellisia etuja, jos ne saisi yhteiset sähköt tai jotain, jos ne pystyisivät sopimaan ajatuksellisesti jotain keskenään.” (Kaupunki)

Tässä korostuu sosiaalinen ohjaus: yhteiset käytännöt ja ennakoiva koordinointi vähentävät ”päällekkäistyötä” ja voivat tuottaa myös kustannushyötyjä esimerkiksi yhteisissä työmaapalveluissa. Samalla alueen rakentamisessa tarvitaan hierarkkista ohjausta, joka asettaa minimiehdot turvallisuudelle ja yleisten alueiden käytölle.

Rakentamisvaiheessa syntyy usein runsaasti maamassoja, myös pilaantuneita maamassoja, joiden välivarastointi vaatii tilaa ja huolellista hallintaa. Tiiviisti rakennetuilla alueilla suurten varastointialueiden osoittaminen voi olla vaikeaa, ja varastointia joudutaan aikatauluttamaan rakentamisen etenemisen mukaan. Mikäli varastointialueet leviävät yleisille alueille, voi seurauksena olla vaaratilanteita muille alueen käyttäjille tai haittaa muiden urakoitsijoiden työsuorituksille (esim. kadunrakentaminen, materiaalitoimitukset). Ohjausteoreettisesti tämä on esimerkki tilanteesta, jossa hierarkkinen ohjaus (lupa- ja ympäristövaatimukset) tarvitsee tuekseen operatiivista koordinaatiota ja yhteisiä käytäntöjä, jotta vaatimukset voidaan toteuttaa arjessa ilman, että hankkeen kokonaisaikataulu romahtaa.

Eri toimijoiden töiden ja toimintojen yhteensovittaminen edellyttää tietoa siitä, mitä tehdään, milloin, missä ja kenen toimesta sekä miten tämä vaikuttaa muihin. Keskeistä on tunnistaa liitoskohdat, joissa kahden tai useamman osapuolen toiminnot kytkeytyvät toisiinsa (esimerkiksi infran valmistuminen ennen talonrakentamista, nostoalueiden käyttö, katualueiden sulut). Aikataulutieto on näissä liitoskohdissa kriittistä, koska se mahdollistaa sekä ennakoinnin että muutosten vaikutusten hallinnan.

Aikataulujen muutokset ja niistä ilmoittamatta jättäminen muille osapuolille aiheuttaa haasteita. Yksittäisen työmaan aikataulun muutos voi heijastua koko hankkeen kokonaisaikatauluun, joka on yksittäistä työkohdetta jäykempi ja vähemmän sopeutumiskykyinen. Tämän vuoksi yhteensovittamisen kannalta on tärkeää saada käyttöön ennakoivaa aikataulutietoa, jonka avulla muutoksia ja niiden vaikutuksia voidaan hallita tehokkaammin. Lisäksi urakoitsijoiden sitouttaminen ajantasaisen tiedon toimittamiseen on keskeistä, jotta päätöksenteko ja toiminta voivat perustua luotettavaan ja ajankohtaiseen tietoon.

”Infrarakentamisen viivästykset aiheuttavat merkittäviä haasteita alueen muulle rakentamiselle. Kun vanhoja tierakenteita puretaan ja uusia rakennetaan, työmaiden eteneminen hidastuu, sillä rakentamista ei voida aloittaa ennen kuin korvaavat vesi- ja kunnallistekniset verkostot ovat käytössä. Tämä on osoittautunut erityisen kriittiseksi, sillä infrastruktuurin valmistuminen ei aina etene riittävän nopeasti suhteessa muuhun rakentamiseen. Viivästykset vaikuttavat kaikkiin alueella toimiviin rakennuttajiin...” (Rakennuttaja)

Yhteensovittamisen haasteena ei ole vain tekninen koordinointi, vaan myös sen tarpeellisuuden ja tärkeyden ymmärtäminen sekä toimijoiden sitouttaminen yhteisiin pelisääntöihin. Koska alue ei valmistu kerralla, joudutaan tekemään kompromisseja työmaiden tilankäytössä, aikatauluissa ja järjestelyissä. Ohjausteoreettisesti tämä korostaa metakoordinaation tarvetta: hankkeessa tarvitaan selkeästi nimetty taho tai toimintamalli, joka ylläpitää yhteisiä käytäntöjä, sovittaa ristiriitoja ja varmistaa, että poikkeamat käsitellään ennakoitavasti. Ilman tätä riskinä on, että kukin toimija optimoi omaa työmaataan, mutta kokonaisuus kärsii – ja kustannukset realisoituvat viiveinä, turvallisuusriskeinä ja heikkenevänä hyväksyttävyytenä alueen käyttäjien näkökulmasta.

5. ALUEKEHITYSHANKKEEN OSAPUOLET JA ORGANISOINTI

5.1 Lähtökohdat organisointiin

Aluekehityshankkeiden keskeisiä lähtökohtia ovat kaupungin väestömäärän muutoksen lisäksi kehitettävän alueen asuntomarkkinakysyntä sekä maanomistuksen rakenne. Asuntomarkkinakysyntään vaikuttavat erityisesti alueen sijainti ja saavutettavuus, alueen imago sekä olemassa oleva asuntokanta ja -tarjonta. Asunnonostajien kiinnostus alueella sijaitseviin asuntoihin heijastuu suoraan myös rakennuttajien ja kiinteistökehittäjien halukkuuteen investoida alueen tontteihin. Laajamittaisten aluekehityshankkeiden toteuttaminen edellyttää, että alue sijoittuu kasvualueelle, jolla on selkeä tarve uusille asunnoille. Tämän vuoksi aluekehityshankkeet keskittyvät usein kasvukeskuksiin, joissa asuntokysyntä on voimakasta ja jatkuva.

Kasvavilla kaupunkiseuduilla asuntojen markkinakysyntä ei normaalissa rakentamisen markkinatilanteessa yleensä muodostu pullonkaulaksi, mutta siirryttäessä pois kaikkein halutuimmilta alueilta joudutaan alueen vetovoimaa arvioimaan huolellisesti sekä tulevien asukkaiden että markkinatoimijoiden näkökulmasta. Näillä alueilla asuntojen markkinahinta on tyypillisesti alhaisempi kuin keskeisimmillä sijainneilla, mikä asettaa paineita kustannustehokkaille suunnitteluratkaisuille ja kaavoituksen mahdollistamalle maankäytön tehokkuudelle. Suunnittelussa tulee välttää kaava- ja suunnitteluratkaisuja, jotka nostavat rakentamiskustannuksia ilman vastaavaa lisäarvoa, jotta asuntojen kustannustaso säilyy kohtuullisena suhteessa paikalliseen hintatasoon.

Alueen rakentamisen kustannuksiin vaikuttavat kaavamääräysten ja hankekohtaisten tekijöiden ohella myös toteutuksen sujuvuuteen liittyvät hallinnolliset ja organisatoriset tekijät, kuten päätöksenteon nopeus ja ennakoitavuus, lupaprosessien selkeys sekä kaupungin sisäisen yhteistyön toimivuus. Mitä johdonmukaisemmin hanke etenee suunnittelusta toteutukseen, sitä pienemmiksi muodostuvat kokonaiskustannukset esimerkiksi pääoman kierron nopeutumisen, viiveiden vähentymisen ja riskien hallinnan kautta. Toimiva, läpinäkyvä ja tehokas päätöksenteko- ja lupajärjestelmä voi näin muodostaa kaupungille merkittävän kilpailuedun, kun tavoitteena on houkutella yksityisiä investointeja ja edistää alueiden kehitystä.

Toinen keskeinen lähtökohta aluekehittämisessä liittyy siihen, kenen aloitteesta kehittäminen käynnistyy ja millainen alueen maanomistusrakenne on. Jos hanke perustuu kaupungin omaan strategiaan kehittämistavoitteisiin – esimerkiksi yleiskaavassa ja muissa ohjelmissa linjattuihin painopisteisiin – alueen kehittäminen on lähtökohtaisesti selkeästi kaupungin intressissä. Tällöin kaupungilla on myös vahvemmat edellytykset toimia hankkeen ”veturina”: se voi ohjata kokonaisuutta johdonmukaisesti, käynnistää tarvittavat kaavoitus- ja investointiprosessit sekä organisoida yhteistyörakenteet niin, että eri toimijoiden toimenpiteet etenevät yhteensopivasti.

Maanomistus vaikuttaa ratkaisevasti siihen, millä tavoin kaupunki voi edistää hanketta ja millaiset ohjauskeinot ovat käytettävissä. Kaupungin omistamilla maa-alueilla kaupunki voi tyypillisesti yhdistää kaavoituksen, tontinluovutuksen ja toteutuksen ohjelmoinnin tehokkaaksi

kokonaisuudeksi ja samalla hallita vaiheistusta, infrainvestointeja ja sopimusehtoja. Sen sijaan pirstaloituneessa yksityisessä maanomistuksessa hankkeen eteneminen edellyttää enemmän neuvottelua ja sopimusperustaista yhteensovittamista, ja kaupungin rooli painottuu metakoodinaatioon: yhteisen tavoitetilan kokoamiseen, pelisääntöjen ja etenemismallien luomiseen sekä kannustimien ja reunaehtojen asettamiseen niin, että yksityiset investointipäätökset voivat kytkeytyä alueen kokonaisuuteen. Tällaisissa tilanteissa voidaan hyödyntää allianssityyppistä kaavoitusyhteistyötä, jonka tavoitteena on rakentaa yhteinen näkemys kehittämisen suunnasta ja maksimoida kaikkien osapuolten kokonaisuusaluekehityshankkeessa.

Aluekehittämisen aloitteellisuus voi tulla myös yksityiseltä toimijalta tai pieneltä toimijajoukolta, joka omistaa merkittävän maa-alueen ja tavoittelee sen käyttötarkoituksen muutosta – esimerkiksi logistiikka-alueen muuttamista asuinkäyttöön. Tällöin yksityinen toimija toimii usein kehitystyön moottorina ja käynnistää hankekehityksen, tuottaa suunnittelun lähtötietoja ja vaihtoehtoja sekä kantaa merkittävän osan kehittämisen alkuvaiheen kustannuksista ja riskeistä. Kaupungin rooli korostuu puolestaan ohjaajana ja mahdollistajana, joka määrittää maankäytön keskeiset reunaehdot ja tavoitteet sekä varmistaa, että alueen kehittäminen on linjassa kaupunki-strategian, palveluverkon ja liikennejärjestelmien kehittämisen sekä kaupungin laatuvaatimusten kanssa.

Ohjausteoreettisesti tilanne on luonteeltaan hybridinen: hierarkkinen ohjaus (kaavoitus, normit ja päätöksenteko) asettaa kehittämiselle rajat ja julkiset tavoitteet, mutta toteutettavuus ja eteneminen rakentuvat markkinaehtoisten investointipäätösten ja riskinoton varaan. Tämän vuoksi kehitys muistuttaa usein perinteistä maankäytön kehittämismallia tai kumppanuuskaavoitusta, jossa kaupunki ohjaa kokonaisuutta ja yksityinen taho vastaa suunnittelun valmistelusta ja hankkeen edistämisestä sovittujen periaatteiden mukaisesti. Samalla sosiaalisen ohjauksen merkitys korostuu hankkeen toteutuksessa. Onnistuminen edellyttää läpinäkyviä pelisääntöjä, jatkuvaa vuoropuhelua ja luottamusta, jotta julkiset tavoitteet ja yksityinen toteutettavuus voidaan sovittaa yhteen ilman, että prosessi lukkiutuu vastakkainasetteluihin.

5.2 Aluekehittämisen verkostojohtaminen

Aluekehittämisen toimintaympäristö on muuttunut yhä markkinaehtoisemmaksi, mikä haastaa perinteisen rationalistisen kaavoitus- ja suunnittelulähestymistavan. Perinteisen mallin taustalla on näkemys kaavoittajasta rationaalisena ja objektiivisena viranomaistoimijana, joka ohjaa alueen kehitystä normiperusteisesti ja virka-asemansa tuottaman auktoriteetin kautta.

Markkinaehtoisuuden vahvistuminen on siirtänyt aluekehittämistä kohti verkostomaisempaa toimintatapaa, jossa eri toimijoiden keskinäinen riippuvuus, resurssikytkennät ja jatkuva vuorovaikutus korostuvat. Tällaisessa toimintaympäristössä aluekehitystä ei voida ohjata yksinomaan hierarkkisen, muodollisen kaavoitus- ja suunnittelujärjestelmän keinoin, vaan ohjaus rakentuu käytännössä hierarkkisen ohjauksen, markkinaehtoisten reunaehtojen ja sosiaalisen ohjauksen yhdistelmästä. Sosiaalinen ohjaus tarkoittaa tässä yhteydessä luottamuksen rakentamista, yhteisten pelisääntöjen sopimista, aktiivista sidosryhmädialogia ja konfliktien ennakoivaa

käsittelyä – eli mekanismeja, joiden avulla monitoimijainen yhteistyö pysyy hallittuna ja päätöksenteko säilyy hyväksyttävänä.

Aluekehittämiseen osallistuvien toimijoiden muodostamien verkostojen rakenne voi vaihdella löyhästi organisoiduista ja epäsäännöllisesti kokoontuvista kontaktiverkostoista selkeästi kohdennettuihin ja institutionalisoituihin yhteistyörakenteisiin. Kun hankkeiden koko ja keskinäisriippuvuudet kasvavat, korostuu uudenlaisen verkostojohdamisen merkitys. Hankkeeseen tarvitaan toimija, joka ylläpitää yhteistä tilannekuvaa, kokoaa osapuolet yhteen, sovittaa tavoitteita ja aikatauluja sekä huolehtii siitä, että sovitut menettelytavat toteutuvat käytännössä. Perinteinen, siiloutunut kaupunkiympäristön kehittäminen ajautuu herkästi ongelmiin erityisesti silloin, kun kehityskokonaisuudet laajenevat ja osapuolten määrä kasvaa keskinäisen koordinaation puuttuessa. Haastatteluaineiston perusteella kaupungeilta toivotaan selkeitä verkostojohdamisen käytäntöjä ja näkyvää koordinaativastuuta hankkeiden sujuvan läpiviennin varmistamiseksi. Yksityiset toimijat pitävät erityisen tärkeänä, että kaupungin puolella on yksi selkeä vastuutaho, verkoston johtaja, joka johtaa hanketta kokonaisuutena ja koordinoi kaupungin sisäisten yksiköiden toimintaa.

“...projektin vetäjä, joka sitten koordinoi kaupungin muitten organisaatioitten yhteistyötä ja muuta. Se helpottaa huomattavan paljon, kun on yks juttukump-pani kaupungin suuntaan.” (Rakennusliike)

Verkostomainen toimintatapa mahdollistaa julkisen ja yksityisen sektorin osaamisen ja resurssien tehokkaamman hyödyntämisen, mutta sen hyödyt realisoituvat vain, jos yhteistyö käynnistyy riittävän varhain ja osapuolten roolit sekä pelisäännöt ovat selkeät. Yksityiset toimijat voivat tuoda maankäytön suunnitteluun taloudellista asiantuntemusta, toteutettavuusnäkemystä sekä tietoa rakennustuotannosta, markkinoista ja asiakaskysynnästä. Samalla yksityisellä sektorilla on kehittämisosaamista ja kykyä tuottaa innovatiivisia ratkaisuja, joita voidaan hyödyntää esimerkiksi alueen vetovoiman, palvelukonseptien ja toteutusmallien kehittämisessä. Kun myös tulevien toteuttajien osaaminen kytketään suunnitteluun, voidaan parantaa ratkaisujen toteutettavuutta ja vähentää myöhempiä uudelleensuunnittelun tarpeita.

Aluekehittämisen verkostojohdamisen näkökulmasta kyse on samalla sosiaalisen ohjauksen koroistumisesta. Toimijoiden varhainen osallistaminen, läpinäkyvä tiedonvaihto ja yhteinen arviointi lisäävät luottamusta ja vähentävät vastakkainasetteluja, mikä helpottaa myös hierarkkisen ohjauksen (kaavoituspäätökset) ja markkinaehtoisien toteutuksen (investointipäätökset) yhteensovittamista. Eri osapuolten osallistaminen kaavatalouden tarkasteluun voi lisäksi lisätä kaavaratkaisujen taloudellista realismia ja toteuttamiskelpoisuutta (Kuntaliitto 2008). Kokonaisuutena julkisen ja yksityisen sektorin resurssien yhdistäminen mahdollistaa sellaisten ratkaisujen syntyminen, joita kumpikaan osapuoli ei todennäköisesti tuottaisi yksin.

5.3 Aluekehityshankkeen verkostotoimijat

Aluekehityshankkeet kokoavat yhteen monenlaisia toimijoita, joilla on erilaisia rooleja ja intressejä hankkeen eri vaiheissa. Kaupunki ja maanomistajat ovat keskeisessä asemassa erityisesti kehittämisen alkuvaiheessa, kun taas rakennusyrietykset ja rakennuttajat nousevat merkittävään rooliin hankkeiden toteutusvaiheessa. Valmistumisen jälkeen vastuu alueen ylläpidosta, hallinnasta ja edelleen kehittämisestä siirtyy yhä enemmän asukkaiden, taloyhtiöiden, palveluntuottajien ja kunnallisten organisaatioiden muodostamalle kokonaisuudelle.

Aluekehittämisen toimijaverkosto voidaan jäsentää kahteen pääryhmään: pysyviin ja hankekohtaisesti vaihtuviin toimijoihin. Pysyviä toimijoita ovat kunta ja valtio, jotka ovat eri rooleissa läsnä käytännössä kaikissa aluekehityshankkeissa riippumatta hankkeen erityispiirteistä. Valtion toimijoina voivat olla esimerkiksi Lupa- ja valvontavirasto (ELY-keskus), Museovirasto ja Väylävirasto, ja valtio voi olla osallisena myös maanomistuksen kautta, kuten Senaatti-kiinteistöjen välityksellä. Näiden lisäksi hankkeisiin kytkeytyy usein laaja joukko muita toimijoita kaupungin sisältä ja ulkopuolelta – mukaan lukien alueen asukkaat ja muut kuntalaiset. Kokonaisuutena hankkeen ympärille muodostuu monitasoinen toimijaverkosto, jonka yhteistyötä, rooleja ja rajarajintoja on koordinoitava systemaattisesti koko hankkeen ajan (kuva 6).



Kuva 6. Esimerkki Järvenpään kaupungin sisäisestä ja ulkoisesta yhteistyöverkostosta

Keskeisiä kuntatoimijoita aluekehityshankkeissa ovat kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaiset, jotka ovat mukana kaikissa hankkeissa erityisesti kaavoitus- ja rakentamisvaiheessa. Mikäli hanke kohdistuu kunnan omistamalle maalle, toimijaverkosto laajenee usein entisestään, kun omistajuuteen, tontinluovutukseen, infrainvestointeihin ja projektinhallintaan liittyvät roolit kytkeytyvät osaksi prosessia. Rakentamisvaiheessa mukaan tulevat lisäksi useat kunnalliset toimijat ja liikelaitokset, kuten vesi- ja energialaitokset sekä liikenne- ja kunnallistekniikan suunnittelusta vastaavat yksiköt. Näin hankkeen kunnallinen "sisäverkosto" muodostuu monialaiseksi

kokonaisuudeksi, jonka toiminta ja linjaukset vaikuttavat suoraan hankkeen aikatauluun, kustannuksiin ja toteutettavuuteen.

Toimijaverkostoa täydentävät hankekohtaisesti vaihtelevat toimijat. Näillä tarkoitetaan esimerkiksi yksityisiä kehittäjiä ja rakennuttajia, kiinteistönomistajia, suunnittelijoita, urakoitsijoita sekä muita asiantuntijoita, joiden osallistuminen määräytyy hankkeen luonteen, laajuuden ja erityistarpeiden mukaan. Monitoimijaisuus lisää aluekehittämisen kompleksisuutta, mutta on samalla välttämätön edellytys hankkeen toteutukselle. Yksityiset toimijat tuovat mukanaan investointikyvyn, tuotanto-osaamisen ja markkinatiedon, kun taas kunta vastaa maankäytön ohjauksesta, päätöksenteosta ja usein myös keskeisistä infrastruktuuri-investoinneista.

Monitoimijaisissa aluekehityshankkeissa korostuu kaupungin sisäisen koordinoinnin merkitys. Kun eri yksiköiden roolit, aikataulut ja linjaukset sovitetaan yhteen riittävän varhaisessa vaiheessa, hanketoimijoille voidaan tarjota yhtenäiset ja ennakoitavat lähtökohdat suunnittelulle ja toteutukselle. Käytännössä tämä näkyy myös siinä, että yhteydenpito ja yhteiset tapaamiset voidaan järjestää koordinoitusti, jolloin rakennuttajan ei tarvitse erikseen koota eri tahoja yhteen prosessin edistämiseksi. Johdonmukaiset tulkinnat ja yhtenäiset ohjeistukset vähentävät hankkeiden toteutuksen viiveitä ja ylimääräistä työtä, parantavat aikataulujen hallittavuutta ja tukevat kustannustehokasta toteutusta.

Haastatteluaineiston perusteella yksityiset toimijat pitivät tärkeänä kaupungin sisäisesti koordinoitua ”yhden luukun” -periaatetta, jossa sekä viranhaltijoiden keskinäinen vuorovaikutus että yhteydenpito hanketoimijoihin on johdonmukaista ja ennakoitavaa. Tällainen toimintamalli selkeyttää vastuunjakoa, vähentää tulkintaeroja ja tuo keskeiset teemat – kuten aikataulut, liitokset, kustannusvaikutukset ja toteutusedellytykset – riittävän varhaisessa vaiheessa yhteiseen keskusteluun. Samalla se parantaa edellytyksiä tavoitteiden yhteensovittamiselle: kun aluekehittämisessä kyetään huomioimaan tasapainoisesti eri osapuolten intressit ja reunaehdot, vahvistuvat merkittävästi myös hankkeen sujuvan ja hyväksyttävän toteutuksen edellytykset.

5.4 Kaupunkien aluekehityshankkeiden organisointimalleja

Kaupungeilla on käytössään useita vaihtoehtoisia organisointimalleja aluekehityshankkeiden toteuttamiseen. Keskeinen valinta liittyy siihen, tehdäänkö kehittäminen pääosin kaupungin omalla organisaatiolla vai hyödynnetäänkö ulkoistettuja ja verkostomaisia toimintamalleja. Omassa toteutuksessa kaupunki vastaa tyypillisesti kokonaisuuden johtamisesta ja koordinaatiosta viranhaltijaorganisaation kautta, kun taas ulkoistetuissa tai kumppanuusmalleissa osa suunnittelu-, valmistelu-, koordinointi- tai operointitehtävistä siirretään erilliselle toimijalle, kuten alueelliselle kehitysyritykselle tai muulle toteutuskumppanille.

Organisointimallin valintaan vaikuttavat muun muassa kaupungin resurssit ja osaaminen, alueen maanomistusrakenne, hankkeen laajuus ja monimutkaisuus sekä rahoitus- ja toteutusmalli; samalla valinta määrittää, miten aktiivisen roolin kaupunki ottaa alueen kehittämisessä ja miten vahvasti se keskittää koordinaatiovastuun. Pienimuotoisissa ja rajatuissa kohteissa kehittäminen voidaan usein hoitaa normaalien prosessien puitteissa, mutta laajoissa ja

monitoimijaisissa hankkeissa korostuu tarve selkeästi nimetyille kokonaiskoordinaatiolle riippumatta siitä, tuotetaanko se kaupungin sisältä vai kumppaniverkoston kautta.

Aluekehityshankkeiden organisointimallit voidaan jaotella kaupungin sisäisiin ja ulkoistettuihin malleihin. Sisäisillä malleilla tarkoitetaan ratkaisuja, joissa alueen kehittäminen toteutetaan kaupungin omalla organisaatiolla. Näistä yksinkertaisin on perinteinen linjaorganisaatiomalli, jossa kaupungin eri yksiköt hoitavat aluekehittämisen ilman erikseen nimettyjä resursseja. Pienemmät aluekehityshankkeet voidaan usein hoitaa linjaorganisaatiolla ilman erityistä tarvetta panostaa erityisiä resursseja alueen kehittämiseen.

Suuremmat aluekehityshankkeet voidaan sisäisissä malleissa organisoida siten, että tietyille maantieteellisille alueille nimetään vastuulliset projektinjohtajat, tai vaihtoehtoisesti siten, että projektinjohtajat vastaavat yksittäisistä hankkeista riippumatta niiden sijainnista. Esimerkiksi Helsingissä ja Espoossa on käytössä alueelliseen jakoon perustuva projektinjohtajamalli, kun taas Järvenpäässä hyödynnetään hankekohtaista projektinjohtajamallia, jossa kukin projektinjohtaja vastaa tietyn aluekehityshankkeen läpiviennistä.

Aktiivisesti aluekehittämistä toteuttavilla kaupungeilla on usein myös oma, erikoistunut organisaationsa aluekehityshankkeiden suunnittelua, ohjelmointia ja toteutuksen koordinoimista varten. Esimerkiksi Helsingissä aluerakentaminen on koottu kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston yhteydessä toimivaan aluerakentamisyksikköön. Ratkaisu korostaa kaupunkikehittämisen strategista luonnetta: aluehankkeiden ohjaus ja priorisointi kytkeytyvät suoraan kaupungin ylimmän johdon vastuulle sekä talouden, investointien ja asuntopolitiikan kokonaisuuteen. Aluerakentamisyksikkö vastaa aluekehityshankkeiden yleissuunnittelusta ja ohjelmoinnista sekä kaupungin sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien yhteistyön koordinoinnista. Yksikössä toimii useita projektinjohtajia, joilla on vastuu eri maantieteellisille alueille jakautuvien hankkeiden etenemisestä.

Helsingin malli on samalla laajentunut perinteisestä uusien alueiden rakentamisesta kohti koko kaupungin alueiden strategista johtamista. Ohjausnäkökulmasta yksikön sijoittuminen talous- ja suunnitteluosastolle vahvistaa kaupungin kykyä sovittaa yhteen hierarkkinen ohjaus (kaavoitus, päätöksenteko ja sopimukset), markkinaehtoiset toteutusedellytykset (investointien ohjelmointi, riskit ja rahoitus) sekä sosiaalinen ohjaus (verkostojen koordinointi ja sidosryhmäyhteistyö). Tämä erottaa mallin monista kaupungeista, joissa aluerakentaminen toimii ensisijaisesti teknisen toimialan alaisuudessa ja kytkeytyy heikommin strategiseen konserniohjaukseen ja talouden kokonaisohjelmointiin.

Käytännössä tietyn alueen kehittäminen organisoidaan usein projektimuotoisesti siten, että kaupungin sisäinen projektiryhmä kootaan eri toimialojen asiantuntijoista, kuten kaavoituksen, rakennusvalvonnan, liikennesuunnittelun ja tonttipalveluiden edustajista. Tämän rakenteen avulla voidaan koordinoita kaupungin sisäistä yhteistyötä ja luoda yhtenäinen toimintamalli hankkeen edistämiseksi.

Projektiryhmää johtaa tyypillisesti projektinjohtaja tai projektipäällikkö, joka vastaa kehittämissuunnitelman kokonaisvaltaisesta koordinoinnista kaupungin sisällä. Hänen tehtäviinsä kuuluu ryhmän työskentelyn organisointi, tavoitteiden ja aikataulujen seuranta sekä eri yksiköiden välisen yhteistyön varmistaminen, erityisesti niissä liitoskohdissa, joissa päätökset ja toteutus kytkeytyvät toisiinsa (esimerkiksi kaavoitus-lupaprosessi-kunnallistekniikka-tontinluovutus). Lisäksi

projektinjohtaja toimii kaupungin keskeisenä rajapintana ulkoisiin toimijoihin. Hän koordinoi rakennuttajayhteistyötä järjestämällä säännöllisiä yhteisiä tapaamisia ja seurantakäytäntöjä, joiden avulla voidaan ylläpitää ennakoivaa tiedonvaihtoa, käsitellä poikkeamia ja varmistaa, että kaupungin ohjaus (reunaehdot ja päätökset) ja markkinaehtoinen toteutus (kilpailutukset ja tontinluovutukset ja investointiaikataulut) etenevät keskenään yhteensopivina.

Mikäli kaupungin omat resurssit eivät riitä, hankkeen laajuus edellyttää lisäkapasiteettia tai toteutus vaatii erityisosaamista, kehittämistoimintaa voidaan vahvistaa joko hankkimalla kaupungille erillisiä kehittämisresursseja (esimerkiksi lisähenkilöstön palkkaus, projektinjohtokonsultti tai muu asiantuntijatuki) tai siirtämällä operatiivinen vastuu osin tai kokonaan ulkopuoliselle toimijalle. Tällaisia ratkaisuja ovat esimerkiksi kaupungin perustama kehitysyritys tai hankeyhtiö tai yksityinen kehittäjä/investori, joka vastaa kehittämisen valmistelusta ja koordinoinnista sovitun tehtäväjaon mukaisesti.

Näissä malleissa kehittämisen organisointi tapahtuu kaupungin linjaorganisaation ulkopuolella, mutta ohjaus kytketään tyypillisesti kaupungin strategiaan tavoitteisiin ja päätöksentekoon. Toiminnan ohjauksen näkökulmasta painopiste siirtyy tällöin suoran operatiivisen johtamisen sijasta sopimushallintaan. Kaupunki määrittää tavoitteet, reunaehdot ja seurannan, kun taas ulkopuolinen toimija organisoii arjen koordinoinnin, resursoinnin ja usein myös toteutuksen ohjelmoinnin. Ulkoistetut ja verkostomaiset mallit voivat tuoda joustavuutta resurssien käyttöön, vahvistaa projektiosaamista ja nopeuttaa hankkeiden etenemistä, mutta samalla ne edellyttävät selkeää vastuunjakoa, läpinäkyviä pelisääntöjä sekä riittävän vahvaa sopimuksellista ohjausta, jotta kaupungin tavoitteet, riskienhallinta ja päätöksenteon legitimitetti säilyvät hallittuina koko kehittämisprosessin ajan.

Hankeyhtiömallin etuna erityisesti pitkäjänteisessä hankekehityksessä on sen markkinalähtöinen toimintatapa, joka voi lisätä rahoituksellista liikkumavaraa ja tiivistää yhteistyötä yksityisten toimijoiden kanssa. Malli voi keventää kaupungin investointipainetta ja mahdollistaa julkisten resurssien kohdentamisen muihin, kaupungin kannalta kriittisiin kohteisiin. Hankeyhtiön keskeinen tavoite on tyypillisesti vähentää julkisen rahoituksen osuutta hankkeen investoinneissa lisäämällä yksityisen pääoman ja muiden rahoitusinstrumenttien käyttöä. Osakkaiden tuoma oma pääoma puolestaan mahdollistaa monipuolisempien rahoitusratkaisujen hyödyntämisen sekä vakaan ja ennustettavan taloudellisen perustan hankkeen toteutukselle.

Ohjausnäkökulmasta hankeyhtiömalli muuttaa kaupungin roolia suorasta operatiivisesta toteuttajasta omistaja- ja sopimusohjauksen kautta toimivaksi metakoordinaattoriksi. Kaupunki säilyttää yleensä keskeiset hierarkkisen ohjauksen välineet, kuten kaavoituksen ja päätöksenteon, sekä ohjaa yhtiötä omistajaohjauksella (tavoitteet, seuranta, raportointi ja keskeiset periaatelinjaukset). Varsinainen hankekehitys ja arjen koordinointi toteutetaan yhtiön kautta, jolloin markkinaehtoinen toteutus (investoinnit, riskienhallinta ja kumppanuudet) voidaan kytkeä joustavammin hankkeen ohjelmointiin. Jotta malli toimii, edellyttää se kuitenkin selkeää tehtäväjakoa, läpinäkyviä tavoitteita ja riittäviä ohjaus- ja valvontakäytäntöjä, jotta kaupungin strategiset päämäärät, hyväksyttävyyden ja riskienhallinta säilyvät hallittuina koko kehityskaaren ajan. Esimerkkejä tällaisista malleista ovat muun muassa Tampereen Hiedanrannan Kehitys Oy ja Turun kaupungin Kupittaaan kärki -hanke.

Hankeyhtiömallin etuna, erityisesti pitkäjänteisessä hankekehityksessä, on markkinalähtöinen toimintatapa, joka mahdollistaa rahoituksellisen liikkumavaran sekä tiiviin yhteistyön yksityisten toimijoiden kanssa. Hankeyhtiömallin käyttö voi myös keventää kaupungin investointipainetta ja mahdollistaa resurssien kohdentamisen muualle. Yksi hankeyhtiön keskeisistä tavoitteista on vähentää julkisen rahoituksen osuutta investoinneista lisäämällä yksityisen pääoman käyttöä. Osakkaiden tuoma oma pääoma puolestaan mahdollistaa monipuolisempien rahoitusratkaisujen hyödyntämisen sekä vakaan ja ennustettavan taloudellisen perustan hankkeen toteutukselle.

Hankeyhtiöön voidaan ottaa osakkaiksi myös yksityisiä sijoittajia, jolloin kaupunki jakaa alueen kehittämisen rahoitukseen ja toteutukseen liittyviä vastuita sekä riskejä sijoittajien kanssa. Tällöin hankeyhtiö perustetaan tyypillisesti osakeyhtiömuotoisena yhteisyrityksenä, jossa omistus jakautuu kaupungin, sijoittajien ja tapauskohtaisesti myös muiden hankkeesta hyötyvien tahojen kesken. Ohjausnäkökulmasta malli yhdistää omistajaohjauksen ja sopimuksellisen ohjauksen: kaupunki säilyttää strategisen suunnan, keskeiset reunaehdot ja julkisen intressin mukaiset tavoitteet, kun taas yksityinen pääoma tuo hankkeeseen rahoituksellista kapasiteettia ja markkinaehtoista toteutusosaamista.

Hankeyhtiön rooli voidaan jäsentää kahteen päätyyppiin. Ensinnäkin yhtiö voi toimia niin sanottuna taseyhtiönä, jolloin kehitettävän maa-alueen omistus (tai muu merkittävä omaisuus) siirretään yhtiölle ja kehittäminen toteutetaan yhtiön taseen ja rahoituksen kautta (esim. Hiedanranta Kehitys Oy). Toiseksi yhtiö voi olla palveluyhtiö, joka ei omista maa-alueita, vaan tuottaa kaupungille kehittämiseen liittyviä palveluja, kuten hankekehitystä, ohjelmointia, koordinointia ja sidosryhmäyhteistyön fasilitointia. Näiden mallien erot tehtävissä, vastuunjaossa ja riskiprofiilissa on koottu taulukkoon 4.

Taulukko 4. Taseyhtiömallin ja palveluyhtiömallin keskeiset erot

Ominaisuus	Taseyhtiömalli	Palveluyhtiömalli
Perusidea ja rooli	Yhtiö omistaa (tai hallitsee) kehitettävää maaomaisuutta ja toteuttaa kehittämisen yhtiön taseen kautta.	Yhtiö tuottaa kaupungille kehittämiseen liittyviä palveluja (esim. ohjelmointi, koordinointi, hankekehitys), mutta maaomaisuus pysyy kaupungilla tai muilla omistajilla.
Omistaa maa-alueet	Kyllä	Ei
Kantaa taloudellisen riskin	Kyllä	Ei
Toiminnan rahoitus	Tontinluovutustulot, mahdolliset lainajärjestelyt	Kaupungin maksama palvelumaksu
Toimii kaupungin taseen ulkopuolella	Kyllä	Ei
Ohjauksen luonne	Strateginen ohjaus (omistajaohjaus, sopimukset)	Tiivis operatiivinen ohjaus

Kyvykkyydet, joita malli tuo	Rahoituksellinen kapasiteetti, omaisuusarvon kehittäminen, pitkäjänteinen "kehitysalusta".	Koordinointi- ja ohjelmointikyky, projektinhallinta, sidosryhmä- ja toteuttajarajapinnan vahvistaminen.
Rooli kehittämisessä	Kehittäjä ja investoija	Koordinaattori ja asiantuntija
Päätöksentekoprosessin nopeus	Nopeampi - ei vaadi poliittista käsittelyä yksittäisissä toimenpiteissä	Hitaampi - päätökset tehdään kaupungin hallintoprosesseissa
Soveltuvuus	Laajat, pitkäkestoiset ja rahoituksellisesti vaativat hankkeet	Rajatummat hankkeet tai tilanteet, joissa halutaan säilyttää kaupungin talousvastuu

Taseyhtiömallissa yhtiö kantaa taloudellisen riskin alueen kehittämisestä ja rahoittaa toimintansa itsenäisesti esimerkiksi tontinmyyntituloilla. Tällöin toiminta tapahtuu kaupungin taseen ja budjettitalouden ulkopuolella. Malli mahdollistaa myös resurssien ja asiantuntemuksen joustavan hankinnan sekä päätöksenteon sujuvoittamisen, koska esimerkiksi tontinluovutuksia ei tarvitse viedä kaupungin poliittiseen käsittelyyn. Taseyhtiön rooli kehittämisessä vastaa kehittäjän ja investorin roolia ja taseyhtiöllä on myös monipuolisemmat mahdollisuudet erilaisten rahoitusmallien käyttämiseen alueen kehittämisessä.

Palveluyhtiö puolestaan tuottaa kaupungille aluekehittämiseen liittyviä palveluita, joista kaupunki maksaa erikseen sovittavan palvelumaksun. Palveluyhtiö ei kannata taloudellista riskiä alueen kehittämisestä. Palveluyhtiö on näin enemmän konsultin ja koordinaattorin roolissa alueen kehittämisessä ja se toimii kaupungin tiukassa ohjauksessa.

Aluekehittäminen voi olla myös yksityisen investorin aloitteesta tapahtuvaa yksityisen maa-alueen kehittämistä. Tällöin kaupungin rooli alueen kehittämisessä on erilainen, kun kehityshankkeen johtaminen ja edistäminen on yksityisen toimijan vastuulla. Kaupunki toimii yhteistyökumppanina ja ohjaa kaavoituksen ja maankäyttösopimusten kautta alueen kehittämistä ja edistää myös alueen kunnallistekniikan rakentamista sekä toimii aktiivisesti yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa. Kaupunki voi toimia joko linjaorganisaation kautta tai sitten kaupungilla voi olla alueellinen projektinjohtaja, joka koordinoi yhteistyötä yksityisen aluekehittäjän kanssa. Esimerkki tällaisesta on Espoon Keran alueen kehittäminen, jossa Espoon kaupunki on solminut kehittämissitoumuksen alueen maanomistajien kanssa kehittämisen ohjaamiseksi.

5.5 Postipuiston toimijaverkosto

5.5.1 Toimijaverkoston osapuolet

Tutkimuksessa aluekehityshankkeen toimijat jaettiin kolmeen ryhmään: kunnallisiin, yksityisiin ja valtiollisiin toimijoihin. Valtiollisten toimijoiden rooli Postipuiston kehittämisessä liittyy pääasiassa maanomistukseen ja heidän lakisääteiseen velvollisuuteensa osallistua aluekehittämiseen. Keskeisiä valtiollisia toimijoita ovat Väylävirasto, Uudenmaan ELY-keskus ja Museovirasto. Väyläviraston osallistuminen perustuu Postipuiston vieressä kulkevaan rata-alueeseen, kun taas ELY-keskus ja Museovirasto vaikuttavat kehittämiseen perustehtäviensä mukaisesti ohjamalla kaavoitusta ja rakentamista.

Postipuiston alue on Helsingin kaupungin omistuksessa, ja sen kehittäminen toteutetaan kaupunkijohtoisesti. Hankkeen kokonaiskoordinaatiosta vastaa Pasilan aluerakentamisen projektinjohtaja Helsingin kaupungin aluerakentamisyksiköstä. Projektinjohtaja johtaa alueen kehittämistä varten perustettua kaupungin sisäistä alueryhmää, joka kokoaa yhteen eri toimialojen asiantuntijat kuten kaavoituksen, rakennusvalvonnan, liikennesuunnittelun, tonttipalvelut ja kaupunkitekniikkayksikön. Hän vastaa kaupungin sisäisen yhteistyön koordinoinnista, toimii yhdyshenkilönä hallintokuntien välillä ja edustaa kaupunkia alueen rakennuttajiin päin. Projektinjohtaja on mukana kehittämisprosessin alkuvaiheista lähtien ja huolehtii siitä, että alueen suunnittelu ja toteutus etenevät kaupungin tavoitteiden ja ohjeiden mukaisesti.

Postipuiston toimijaverkoston kuuluvien organisaatioiden välisiä suhteita ja ohjausmekanismeja on havainnollistettu kuvassa 7. Nuolilla on kuvattu toimijoiden välisiä ohjaussuhteita: suunnatulla nuolella osoitetaan vahvempi ohjaussuhde ja kaksisuuntaisella molemminpuolinen vuorovaikutus. Yhtenäinen viiva kuvaa hierarkkista ohjausta, katkoviiva sosiaalista ohjausta ja pisteviiva taloudellista ohjausta. Viivat ilman nuolta osoittavat suhteita, joiden ohjausluonne on tunnistettu, mutta joiden tarkempi suunta tai sisältö ei käy ilmi haastatteluista tai muista lähteistä.

Postipuiston keskeisiä yksityisiä toimijoita ovat alueen rakennuttajat, hankkeen logistiikkaoperaattori sekä yhteiskäyttöön tarkoitettun lähipalvelurakennuksen, Postivarikon, operaattori. Rakennuttajat on valittu eri menettelyin. Postiljooninkadun länsipuoliset korttelit toteutettiin ilmoittautumis- ja neuvottelumenettelyllä, kun taas itäpuolen kortteleista osa varattiin Helsingin kaupungin asuntotuotannolle (ATT) ja osa jätettiin avoimiksi asemakaavavaiheessa (Helsingin kaupunki, 2024). Pohjoisessa Postipuistossa kaupunki järjesti tontinluovutuskilpailun ilmoittautumis- ja neuvottelumenettelyinä, jossa kolme kahden korttelin kokonaisuutta toimi hakualueina. Kilpailun tavoitteena oli löytää toteuttajat, joiden kanssa kehittämistä jatketaan kumppanuuskaavoituksena. Menettelyssä jokaisesta hakualueesta valittiin 1–3 parhaiten viite- ja konseptisuunnitelmassaan tavoitteet täyttäneitä ilmoittautujaa, joista lopullisiin neuvotteluihin eteni yksi, jonka kanssa laadittiin lopullinen projektisuunnitelma.

5.5.2 Alueryhmämalli ja projektinjohtaja

Postipuiston alueryhmä toimii hankkeen keskeisenä organisointirakenteena, jonka tehtävänä on koota kaupungin sisäinen toimijaverkosto yhdeksi koordinoituksi kokonaisuudeksi. Alueryhmässä käsitellään muun muassa korttelisuunnitelmia, aikatauluja ja teknisiä kysymyksiä sekä varmistetaan, että alueen suunnittelu ja toteutus etenevät kaupungin tavoitteiden ja ohjeiden mukaisesti. Ohjausnäkökulmasta alueryhmä konkretisoi metaohjausta. Se tuottaa yhteisen tilannekuvan, sovittaa yhteen eri toimialojen tulkintoja ja luo ennakoitavan etenemismallin, jonka puitteissa rakennuttajat voivat edetä suunnittelusta toteutukseen. Tavoitteena on, että rakennuttajat saavat yhdenmukaista palautetta ja linjauksia sen sijaan, että ohjeistus pirstoutuu useiden yksiköiden erillisiksi – ja ajoittain ristiriitaisiksi – vaatimuksiksi.

Alueryhmätyöskentelyä johtaa kaupungin projektinjohtaja. Projektinjohtajalla ei ole päätösvaltaa kaupungin viranhaltijoiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa, vaan päätöksenteko tapahtuu linjaorganisaatiossa toimialakohtaisen toimivallan mukaisesti. Tästä huolimatta projektinjohtajan rooli on ohjauksellisesti merkittävä. Hän vastaa operatiivisesta yhteensovittamisesta ja toimii ”johtavana toimijana” kaupungin sisäisessä verkostossa. Hän huolehtii kokousten valmistelusta ja johtamisesta, aikataulujen seurannasta ja liitoskohtien hallinnasta sekä siitä, että päätöksentekoa tukevat asiat tuodaan oikea-aikaisesti käsittelyyn. Lisäksi projektinjohtaja toimii tarvittaessa linkkinä kaupungin viranhaltijoiden ja yksityisten toimijoiden välillä, erityisesti silloin kun hankkeessa ilmenee tulkintaeroja, aikatauluhaasteita tai yhteisten järjestelmäratkaisujen (esimerkiksi kunnallistekniikka, logistiikka) koordinoitaitarpeita.

Samalla on tärkeää, että myös viranhaltijoiden ja yksityisten toimijoiden välinen suora vuorovaikutus säilyy. Jos tieto ja tulkinnat kulkevat yksinomaan projektinjohtajan kautta, voi syntyä epäselvyyttä tiedonkulussa ja vastuunjaossa. Toimivin käytäntö onkin kaksitasoinen, jossa projektinjohtaja kokoaa ja sovittaa kokonaisuutta, mutta yksittäisten asiakysymysten osalta toimijat käyvät suoraa vuoropuhelua varmistaen, että toimijat saavat oikeita vastauksia ilman välikäsien aiheuttamia tarpeettomia viiveitä. Tämä vahvistaa keskinäistä ymmärrystä ja tukee hankkeen sujuvaa etenemistä päätöksenteon kannalta keskeisissä kysymyksissä.

Toimintamallin keskeinen menestystekijä on projektinjohtajan kyky yhdistää strateginen ja operatiivinen näkökulma. Hän toimii sekä käytännön kehittämistyön koordinoijana että strategisen suunnan ylläpitäjänä ja edustajana sidosryhmäyhteistyössä. Tehtävässä korostuvat vuorovaikutustaidot, neuvottelukyky sekä kyky hahmottaa kokonaisuuksia ja johtaa moniulotteisia prosesseja – eli käytännössä sosiaalisen ohjauksen kyvykkyydet, jotka mahdollistavat luottamuksen, yhteisten pelisääntöjen ja sitoutumisen rakentumisen osapuolten väliseen yhteistyöhön.

”Jos rakennuttajalla on jotain ongelmia johonkin suuntaan oman rakentamisen kanssa, niin aika luonteva kontaktipinta olen siinä minä. Olen rakennuttajan suuntaan ne ”kaupungin” kasvot.” (Helsinki)

Vaikka alueryhmätyöskentely lisää kokousmääriä ja hallinnollista koordinoitua, haastateltavat kokivat sen hyödylliseksi ja tehokkuutta lisääväksi toimintamalliksi. Hankkeiden käynnistysvaihe

on nopeutunut, kun kysymyksiä voidaan käsitellä ja ratkaista ennakoivasti, ja samalla kaupungin sisäinen johtaminen vahvistuu, kun eri yksiköiden ohjaus voidaan kytkeä johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Toisin sanoen alueryhmä tuottaa ennakoitavuutta sekä hierarkkisen ohjauksen (päätöksenteko, reunaehdot) että markkinaehtoisien toteutuksen (rakennuttajien suunnittelu- ja investointiaikataulut) rajapintaan.

Alueryhmätoiminnan rinnalla kaupunginkanslia järjestää rakennuttajapalavereja, joissa alueen rakennuttajat ja kaupungin projektijohto käsittelevät rakentamisvaiheen etenemistä, aikatauluja, sopimusasioita ja yhteisiä haasteita, kuten kunnallistekniikan toteutusta ja rakentamisaikasta logistiikkaa. Kokousten rinnalla toimii viestintäverkosto, jossa kehittäjät ja rakennuttajat jakavat tietoa ja suunnittelevat yhteistä viestintää. Nämä rakenteet täydentävät alueryhmää, sillä ne vahvistavat luottamuksen ja vuorovaikutuksen syntymistä ja tukevat samalla käytännön koordinoitua, kun yhteiset ongelmat voidaan nostaa ajoissa yhteiseen käsittelyyn.

Kokonaisuutena alueryhmämalli tukee aluekehityshankkeen hallintaa ja etenemistä vähentämällä kaupungin sisäistä siiloutumista ja tekemällä ohjauksesta ennakoitavampaa hanketoimijoiden suuntaan. Erityisesti laajoissa hankkeissa projektinjohtajan asema koordinoijana ja tiedonvälittäjänä on keskeinen toimeenpanon edellytys. Tästä syystä projektinjohtajien roolia on alettu systematisoida ja vahvistaa useissa kaupungeissa osana laajempaa kaupunkikehittämisen johtamismallia.

5.5.3 Logistiikkaoperaattori

Postipuistossa kaupungin ohjaus ja organisointi rakentuvat kahdelle toisiaan täydentävälle tasolle: (i) suunnittelun ja kehittämisen tasolle, jossa hanketta johdetaan projektinjohtajan ja alueryhmän kautta, sekä (ii) rakentamisvaiheen operatiiviseen toteutukseen, jossa keskeinen yhteensovittamisen väline on logistiikkaoperaattori. Toiminnan organisoinnin näkökulmasta logistiikkaoperaattori edustaa ulkoistettua toimintamallia, jossa kaupunki siirtää osan rakentamisvaiheen arjen koordinoitavista erilliselle toimijalle, mutta säilyttää itsellään strategisen ohjauksen ja reunaehtojen asettamisen. Toiminnanohjaus perustuu lähinnä kaupungin metaohjaukseen, jossa operaattorin avulla kaupunki rakentaa ja ylläpitää yhteisiä pelisääntöjä, tiedonvaihdon ja yhteensovittamisen käytäntöjä, joiden puitteissa useat työmaat voivat toimia samalla alueella ilman, että kokonaisuus ajautuu aikataulu- ja turvallisuusriskeihin.

Logistiikkaoperaattori toimii kaupungin, talonrakennusurakoitsijoiden ja katu-urakoiden välisenä solmukohtana. Sen tehtävänä on varmistaa työmaiden yhteensovitus, rakentamisen sujuvuus ja yhteisten menettelytapojen noudattaminen. Malli on kehitetty alun perin Kalasataman ja Jätkäsaaren suurhankkeissa, ja Postipuistossa se on vakiintunut osaksi aluekehityksen ohjausjärjestelmää. Operaattorin mandaatti kytketään markkinaehtoiseen ohjaukseen sopimusten kautta. Kiinteistökaupan esi- ja toteutussopimuksissa sitoutetaan rakennuttajat osallistumaan yhteistyöhön logistiikkaoperaattorin kanssa ja noudattamaan sen ohjeistuksia rakentamisen aikana. Näin hierarkkinen ohjaus (kaupungin ohjeet ja vaatimukset) saadaan toimeenpantua käytännössä ilman, että kaupunki joutuu itse hoitamaan kaikkia operatiivisia koordinoitavien tehtäviä.

Logistiikkaoperaattorin käytännön tehtävät ulottuvat laajalle. Se valvoo työmaa-aitojen ja liikennejärjestelyjen toteutusta kaupungin ohjeiden mukaisesti, huolehtii yleisten alueiden siisteydestä ja työturvallisuuden toteutumisesta sekä sovittaa yhteen eri työmaiden logistiikkaa. Operaattori ylläpitää ajantasaista logistiikkakarttaa, joka kuvaa työmaiden kulkureittejä, pysäköintialueita ja materiaalien toimitusreittejä viikkotasolla. Lisäksi sen vastuulla on työmaiden välisten ristiriitojen ennaltaehkäisy ja ratkominen eli sosiaalisen ohjauksen ydintehtävät (vuorovaikutus, neuvottelu ja konfliktien hallinta) toteutusvaiheen arjessa.

Toimintaa tukee säännöllinen logistiikkapalaverikäytäntö. Kokouksissa käsitellään rakentamisen etenemistä, aikatauluja ja työmaiden käytännön kysymyksiä, ja niihin osallistuvat sekä kaupungin edustajat että rakennuttajien tuotantohenkilöstö. Palaverikäytäntö muodostaa yhteisen tiedonvaihdon infrastruktuurin, jolla hallitaan liitoskohtia ja muutoksia. Kun aikataulupoikkeamat ja logistiset rajoitteet tuodaan ajoissa yhteiseen käsittelyyn, voidaan ehkäistä häiriöitä, vähentää odottelua ja pienentää turvallisuusriskejä.

Haastattelujen perusteella logistiikkaoperaattorista on muodostunut keskeinen koordinoiva toimija, joka yhdistää eri työmaat, hallinnon ja urakoitsijat samaan toimintakehykseen ja tiedonvaihtojärjestelmään. Mallin koettiin vähentävän päällekkäistä työtä, lisäävän läpinäkyvyyttä ja vahvistavan kaupungin ohjausroolia ilman, että kaupunki joutuu kasvattamaan omaa hallinnollista organisaatiotaan rakentamisvaiheen operatiiviseen ohjaukseen. Operaattorin roolia kuvattiin haastatteluissa "arjen rakentamisen timanttina" käytännön ongelmien ratkaisijana ja sujuvan työmaayhteistyön mahdollistajana.

Logistiikkaoperaattorin kaltainen toimintamalli ei ollut käytössä muissa tutkituissa case-koh-teissa, mutta sen käyttöönottoa harkittiin. Havainto viittaa siihen, että erityisesti tiiviissä ja monitoimijaisissa rakentamiskokonaisuuksissa ulkoistetulla operatiivisella koordinaattorilla voidaan tukea kaupungin metaohjausta ja parantaa toteutuksen ennakoitavuutta, kunhan mandaatti, vastuut ja sopimuksellinen ohjaus on määritelty selkeästi.

5.5.4 Postipuiston oppeja

Postipuiston tapaus osoittaa, että monitoimijaisen ja pitkäkestoisen aluekehityshankkeen onnistunut läpivienti edellyttää kaupungilta selkeää organisointia ja erilaisten ohjauslogiikoiden johdonmukaista yhteensovittamista. Kaupungin maanomistus ja hankkeen lähtökohdat luovat edellytykset vahvalle strategiselle ohjaukselle: kaupungin on pystyttävä määrittämään tavoitteita sekä kytkemään kaavoitus, asuntopolitiikka ja investointien ohjelmointi tiiviisti aluekehittämisen tavoitteisiin. Tapaus korostaa samalla, ettei pelkkä muodollinen, hierarkkiseen toimivaltaan perustuva ohjaus riitä, vaan hankkeen hallittavuus syntyy vasta, kun tavoitteet ja reunaehdot viedään käytäntöön selkeinä toimintarakenteina, säännöllisinä yhteistyökäytäntöinä ja rajapintojen systemaattisena yhteensovittamisena.

Organisointimallin ydin on selkeä kokonaiskoordinaatio. Alerakentamisyksikön projektinjohdaja ja kaupungin sisäinen alueryhmä toimivat kaupungin ”johtavana organisaationa”. Ne koavat eri toimialojen näkemykset yhdeksi linjaukseksi, tuottavat yhteisen tilannekuvan ja parantavat ohjauksen ennakoitavuutta rakennuttajille.

Postipuisto nostaa esille myös toteutusvaiheen operatiivisen koordinoinnin merkityksen. Logistiikkaoperaattori toimii ulkoistettuna koordinaattorina, joka toimeenpanee yhteiset pelisäännöt, aikataulut ja työmaiden yhteensovituksen arjessa. Kaupungin sisäinen strateginen projektijohto ja operatiivinen logistiikkaoperaattorimalli muodostavat yhdessä toimivan kokonaisuuden, jossa ne tukevat ja vahvistavat toistensa rooleja.

Ohjausmekanismien näkökulmasta Postipuisto on esimerkki hybridiohjauksesta. Hierarkkinen ohjaus toteutuu kaavoituksessa, viranomaisprosesseissa ja kaupungin ohjeissa. Markkinaohjaus näkyy tontinluovutuksen menettelyissä ja sopimuksissa, joilla rakennuttajat sitoutetaan yhteisiin käytäntöihin. Sosiaalinen ohjaus ilmenee puolestaan alueryhmän, rakennuttajapalaverien ja viestintäverkoston kautta, jotka tukevat luottamusta, tiedonvaihtoa ja konfliktien ennakointia. Metaohjaus näkyy siinä, miten kaupunki kokoaa nämä ohjauslogiikat yhteiseksi toimintakehykseksi: se määrittää pelisäännöt, roolit ja yhteensovittamisen rutiinit, joiden varassa ohjaus toteutuu käytännössä. Ohjauslogiikoiden onnistunut yhdistäminen vähentää kitkaa ja päällekkäistä työtä sekä parantaa hankkeen toteutettavuutta erityisesti toimintojen rajapinnoissa (kaavoitus–tontinluovutus–kunnallistekniikka–rakentaminen–logistiikka).

5.6 Ainolan toimijaverkosto

5.6.1 Toimijaverkoston osapuolet

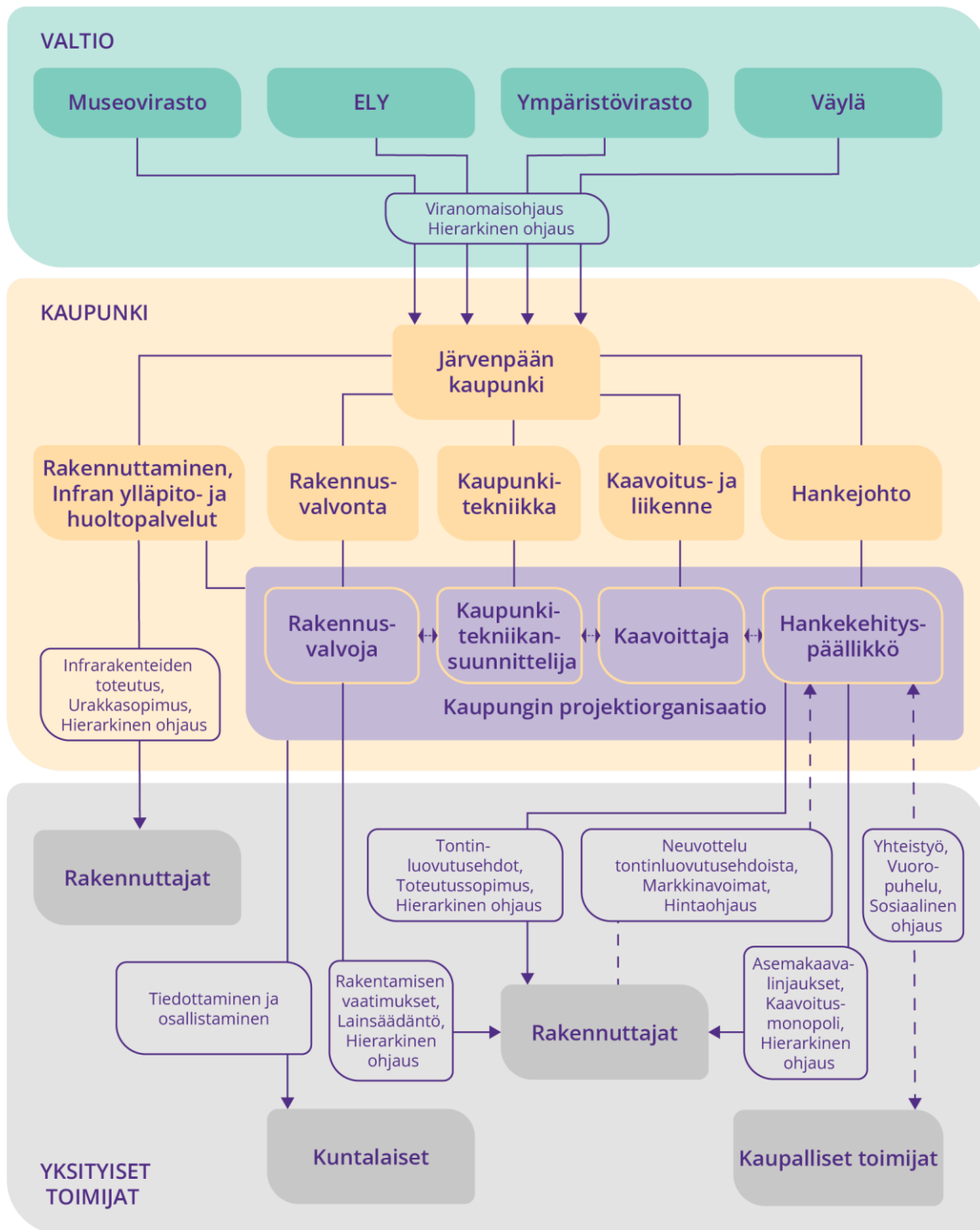
Ainolan aluekehityshanketta voidaan kuvata kaupunkijohtoisena, mutta verkostomaisesti toteutettavana kokonaisuutena. Järvenpään kaupungin keskeiset toimijat Ainolan kehittämisessä ovat hankekehitysyksikkö, kaavoitus, rakennusvalvonta, kunnallistekniikan rakennuttaminen sekä kaupungin omistama Mestaritoiminta Oy. Kaupunki on siirtynyt perinteisestä siilomaisesta toimintatavasta kohti prosessi- ja hankelähtöistä toimintamallia, jossa eri hallintokuntien asiantuntemus yhdistetään yhteiseksi kokonaisuudeksi ohjaamaan aluekehityshankkeen toteutusta.

Järvenpään aluekehittämisen organisoinnin ydin on niin sanottu hankekehitystyöskentelymalli, joka rakentuu kolmiportaisesta rakenteesta: kaupunkikehityksen johtoryhmästä, hankkeiden ohjausryhmästä ja projektiryhmästä. Aluekehityshankkeiden ohjauksen näkökulmasta rakenne jäsentää hankkeen ohjauksen tasot: johtoryhmässä linjataan strategiset tavoitteet ja prioriteetit (strateginen ohjaus ja metaohjaus), ohjausryhmässä sovitaan yhteen keskeiset reunaehdot ja päätöksenteon rajapinnat (koordinoiva ohjaus) ja projektiryhmässä varmistetaan arjen eteneminen, aikataulujen hallinta ja liitoskohtien yhteensovitus (operatiivinen ohjaus). Mallin tavoitteena on varmistaa, että kaavoitus, kunnallistekniikka ja hanketoiminta etenevät rinnakkain ja ennakoivasti yhtenäisenä prosessina, eikä kehittäminen jaksotu peräkkäisiksi vaiheiksi, joissa myöhemmät päätökset joutuvat korjaamaan aikaisempia ratkaisuja. Ainolan ohjausryhmässä on ollut edustus keskeisistä toimialoista (muun muassa kaavoitus, rakennusvalvonta, infrarakentaminen sekä kulttuuri- ja elinkeinopalvelut), mikä tukee poikkihallinnollista yhteensovitusta ja päätöksenteon ennakoitavuutta (kuva 8).

Jokaiselle aluekehityshankkeelle on nimetty hankekehityspäällikkö tai projektipäällikkö, joka vastaa hankkeen kokonaisjohtamisesta ja toimii keskeisenä yhdyshenkilönä kaupungin eri yksiköiden sekä ulkoisten toimijoiden välillä. Hän koordinoi kaupungin sisäistä yhteistyötä kaavoituksen, rakennusvalvonnan ja infrarakentamisen välillä sekä varmistaa sujuvan tiedonkulun ja tavoitteiden yhteensovittamisen jo hankkeen alkuvaiheessa. Toimintamalli muistuttaa rakenteellisesti Helsingin aluekehityshankkeiden organisoimista, mutta Järvenpäässä se on sovellettu kevyempään, projektipäällikkövetoiseen muotoon, jossa korostuvat käytännönläheinen koordinaointi, ennakointi ja sujuva tiedonvaihto.

Valtiollisten toimijoiden rooli Ainolan kehittämisessä kytkeytyy sekä lakisääteiseen kaavoituksen ja rakentamisen ohjaukseen että hankkeen sijaintiin pääradan varressa. Keskeisiä valtion toimijoita ovat ELY-keskus ja Museovirasto, jotka osallistuvat ohjaukseen perustehtäviensä mukaisesti. Lisäksi Väylävirasto on olennainen toimija alueen raideliikenteeseen liittyvien reunaehtojen ja investointien vuoksi, erityisesti Ainolan aseman ja liityntäpysäköintilaitoksen toteutuksessa, jonka rahoitukseen virasto osallistuu.

Ainolan keskeisiä yksityisiä toimijoita ovat rakennuttajat, alueen infran toteuttaja, päivittäistavarakauppa sekä alueen pysäköintiyhtiö. Rakennuttajat valittiin suunnittelu- ja tontinluovutuskilpailun sekä neuvottelumenettelyn kautta. Päivittäistavarakaupan viereiset liikerakennukset ja pientalovaltaiset korttelit toteutettiin neuvottelumenettelyllä, kun taas ensimmäisen korttelin rakennuttajat valittiin suunnittelu- ja tontinluovutuskilpailun perusteella. Kaikkia tontteja ei kuitenkaan varattu kilpailussa, ja osa niistä luovutettiin myöhemmin neuvottelumenettelyin. Ohjauksen näkökulmasta menettelytavat yhdistävät markkinaehtoisen toteutuksen ja kaupungin strategiset tavoitteet. Toimijat tuodaan mukaan jo varhaisessa vaiheessa, jolloin heidän näkemyksensä toteutettavuudesta, kustannuksista ja markkinakysynnästä voidaan ottaa huomioon ennen kaavaehdotuksen lukkiutumista. Samalla tämä varhainen osallistuminen vahvistaa sosiaalista ohjausta (vuoropuhelu ja yhteinen ymmärrys) ja parantaa kaavan toteuttamiskelpoisuutta sekä hankkeen etenemisen ennakoitavuutta.



Kuva 8. Järvenpään Ainolan toimijaverkosto

5.6.2 Hankekehityspäällikkö

Järvenpään hankekehityspäällikkö-mallin keskeinen periaate on, että jokaiselle merkittäväälle aluekehityshankkeelle nimetään oma hankekehityspäällikkö tai projektipäällikkö, joka vastaa hankkeen kokonaiskoordinaatiosta koko sen elinkaaren ajan. Hankekehityspäällikkö-malli koostaa hankkeen johtamisen selkeän vastuuroolin ympärille ja vähentää tarvetta erilliselle, raskealle hankeorganisaatiolle. Hankekehityspäällikkö toimii kaupungin sisäisen toiminnan koordinaattorina ja kytkee kaavoituksen, rakennusvalvonnan, kunnallistekniikan ja infrarakentamisen etenemisen yhteiseen aikatauluun sekä vastaa samalla yhteydenpidosta ulkoisiin sidosryhmiin, kuten rakennuttajiin, suunnittelijoihin ja valtion viranomaisiin.

Hankekehityspäällikön rooli perustuu ennen kaikkea koordinoivaan ja yhdistävään johtamiseen. Hän ei toimi hallinnollisena esimiehenä eikä käytä toimialakohtaista päätösvaltaa viranhaltijoiden vastuulle kuuluvissa asioissa, vaan vastaa hankekokonaisuuden hallinnasta, tiedonkulun varmistamisesta ja osapuolten työn yhteensovittamisesta. Käytännössä hänen tehtävänsä on varmistaa, että eri yksiköiden tavoitteet, reunaehdot ja aikataulut tukevat toisiaan – erityisesti niissä liitoskohdissa, joissa päätöksenteko ja toteutus kytkeytyvät toisiinsa (esim. kaavoitus–tontinluovutus–kunnallistekniikka–rakentaminen). Hankekehityspäällikkö toteuttaa hankkeen metaohjausta. Hän ylläpitää aluekehittämisen yhteistä tilannekuvaa, tuo keskeiset kysymykset oikea-aikaisesti yhteiseen käsittelyyn ja huolehtii siitä, että sovitut menettelytavat ja päätösportit ohjaavat hankkeen etenemistä.

Käytännön työssä korostuvat säännölliset yhteistyö- ja suunnittelukäytännöt. Hankekehityspäällikkö kokoaa eri sidosryhmät – rakennuttajat, verkko- ja infratoimijat, suunnittelijat sekä kaupungin asiantuntijat – yhteisiin valmistelu- ja suunnittelupalavereihin, joissa tarkennetaan aikatauluja, vastuita ja teknisiä ratkaisuja. Näiden rakenteiden avulla muodostetaan jaettu tilannekuva ja vähennetään tulkintaeroja, mikä parantaa ennakoitavuutta sekä kaupungin sisällä että hanketoimijoiden suuntaan. Samalla malli tukee sosiaalista ohjausta, sillä vuorovaikutus ja neuvottelu rakentavat luottamusta ja helpottavat ristiriitojen käsittelyä ennen kuin ne kärjistyvät viivästyksiksi.

Hankekehityspäällikkömallin vahvuutena on sen selkeys ja joustavuus. Yksi nimetty vastuuhenkilö kokoaa hankkeen eri näkökulmat yhteen, mikä vähentää hallinnollisia viiveitä ja ehkäisee tiedonkulun katkoksia. Rakennuttajien ja muiden ulkopuolisten toimijoiden näkökulmasta malli tekee kaupungin toiminnasta läpinäkyvämpää ja helpommin lähestyttävää – asioita ei tarvitse viedä usealle eri viranhaltijalle, vaan yhteys kulkee keskitetysti hankekehityspäällikön kautta.

Mallin haasteet liittyvät sen henkilösidonaisuuteen ja päätösvalan rajallisuuteen. Koska hankekehityspäällikön rooli rakentuu pitkälti henkilökohtaisen osaamisen ja verkostojen varaan, toiminnan jatkuvuus on riippuvainen avainhenkilöiden pysyvyydestä. Lisäksi hankekehityspäälliköllä ei ole muodollista päätösvaltaa hallinnollisissa kysymyksissä, mikä voi johtaa epäselvyyksiin vastuiden suhteen. Näiden haasteiden hallinta edellyttää kaupungin johdolta selkeää tukea, yhteisiä pelisääntöjä ja toimivaa sisäistä viestintää.

Kokonaisuutena Järvenpään hankekehityspäällikkömalli ilmentää kevyttä mutta systemaattista kaupunkikehittämisen johtamistapaa, jossa hierarkkinen ohjaus (kaavoitus ja

viranomaisprosessit), markkinaehtoinen toteutus (rakennuttajien investointipäätökset ja aikataulut) sekä sosiaalinen ohjaus (vuorovaikutus ja luottamus) kytetään yhteen hankekohtaisen koordinaattoriroolin kautta. Malli soveltuu erityisen hyvin keskisuuriin kuntiin, joissa halutaan varmistaa poikkihallinnollinen yhteistyö ja ulkoisten toimijoiden sujuva yhteistyö ilman raskasta hankeorganisaatiota, mutta joissa onnistuminen edellyttää selkeästi määriteltyä koordinaatiovastuuta ja ennakoivia yhteensovittamisen käytäntöjä.

5.6.3 Ainolan johtopäätökset

Ainolan tapaus nostaa esille toimintamallin, jossa kaupunki organisoii oman toimintansa prosessi- ja hankelähtöisesti parantaakseen monitoimijaisen aluekehityshankkeen hallittavuutta. Kolmiportainen hankekehitysmalli (johtoryhmä-ohjausryhmä-projektiryhmä) koetaan selkeyttävän ohjauksen tasoja ja vastuita: strateginen suunta, päätöksenteon yhteensovittaminen ja operatiivinen toimeenpano kytkeytyvät näin samaan hankkeen etenemismalliin. Tämän koetaan vahvistavan erityisesti rajapintojen hallintaa kaavoituksen, kunnallistekniikan ja rakentamisen välillä ja vähentää riskiä, että hankkeen eteneminen pirstoutuu erillisiksi, toisiaan korjauviksi yksittäisiksi vaiheiksi.

Ohjauksmekanismien näkökulmasta myös Ainola edustaa hybridiohjausta, jossa hierarkkinen ohjaus (kaavoitus ja viranomaisprosessit) yhdistyy markkinaehtoiisiin mekanismeihin (tontinluovutuskilpailut ja neuvottelumenettelyt) sekä sosiaaliseen ohjaukseen (varhainen vuoropuhelu, yhteinen tilannekuva ja tavoitteiden yhteensovittaminen). Nimetty hankekehityspäällikkö/projektipäällikkö toimii käytännön metaohjaajana varmistaen, että kaupungin sisäiset linjaukset, ulkoisten toimijoiden reunaehdot (ELY, Museovirasto, Väylävirasto) ja yksityisten toteuttajien toteutettavuusnäkökulmat kytkeytyvät toisiinsa oikea-aikaisesti ja ennakoitavasti.

Lisäksi Ainola korostaa toteuttajavalintojen ajoituksen merkitystä. Kun osa rakennuttajista tuodaan mukaan jo ennen kaavan valmistumista, voidaan parantaa kaavan toteuttamiskelpoisuutta ja vähentää myöhempää uudelleensuunnittelua. Samalla useiden menettelyjen käyttö (kilpailu ja neuvottelut, myöhemmät varaukset) kertoo tarpeesta säilyttää joustoa markkinatilanteen ja toimijakiinnostuksen vaihteluille. Kaupungin kevyellä mutta systemaattisella projektipäällikkö- ja ryhmäorganisoinnilla voidaan vahvistaa ohjauksen koherenssia ja parantaa hankkeen etenemisen ennakoitavuutta myös silloin, kun toimijoita on paljon ja osa reunaehdoista tulee kaupungin ulkopuolelta.

5.7 Hiedanrannan toimijaverkosto

Hiedanranta on Tampereelle suunniteltu uusi kaupunginosa, joka rakentuu entisen sellutehtaan alueelle Näsijärven rannalle. Alueelle on kaavailtu asumista noin 20 000–25 000 asukkaalle sekä monipuolisia palveluja ja työpaikkoja. Tampereen kaupunki osti alueen vuonna 2014 ja siirsi maanomistuksen vuonna 2020 kaupungin kokonaan omistamalle Hiedanrannan Kehitys Oy:lle, joka vastaa alueen kokonaisvaltaisesta kehittämisestä. Yhtiö toimii kaupungin strategisessa ohjauksessa, mutta taloudellisesti ja toiminnallisesti erillisenä organisaationa. Sen

vastuulle kuuluvat alueen kiinteistöjen hallinta, infrastruktuurin toteuttaminen, kiinteistökehitys ja tonttien luovutus.

Tampereen kaupungin organisoitumismalli Hiedanrannan kehittämiseen edustaa ulkoistettua kehittämismallia, jossa operatiivinen vastuu alueen suunnittelusta ja toteutuksesta on siirretty kaupungin omistamalle hankeyhtiölle. Hankeyhtiömallin perustamisen taustalla on ollut sekä taloudellisia että rakenteellisia syitä. Hiedanrannan alueeseen liittyy merkittäviä investointitarpeita, kuten tehdasalueen kunnostus, nollakuidun käsittely sekä mittava infrastruktuurirakentaminen. Samalla alueen pitkän aikavälin kehityspotentiaali nähdään merkittävänä, joka mahdollistaa alueen edellyttämät suuret investoinnit. Mallin avulla kaupunki pyrkii hallitsemaan laajan ja pitkäkestoisen hankkeen taloudellisia ja organisatorisia riskejä sekä nopeuttamaan kehitysprosessia. Hankeyhtiö toimii välittäjänä julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Se vastaa alueen kaupallisesta ja kiinteistötaloudellisesta kehittämisestä, mutta samalla toteuttaa kaupungin strategisia tavoitteita elinvoimaisuuden, kestävän kaupunkirakenteen ja kulttuuriperinnön säilyttämisen näkökulmasta.

Hiedanrannan Kehitys Oy toimii kaupungin elinvoimapalveluiden alaisuudessa ja tekee yhteistyötä kaupungin kaavoituksen, liikenne- ja infrasuunnittelun sekä rakennusvalvonnan kanssa. Kaupungin rooli on strateginen ja ohjaava: elinvoimapalveluiden Hiedanrannan kehitysohjelma määrittää tavoitteet, joita kehitysyhtiö toteuttaa operatiivisella tasolla. Yhtiön ja kaupungin välillä on solmittu maankäytön kehittämistä koskeva yhteistyösopimus, ja kaupunki ohjaa yhtiön toimintaa omistajaohjauksen keinoin varmistaen, että aluetta kehitetään yhteistyösopimuksen mukaisesti. Kaupunki toimii alueen kaavoittajana, kun taas kehitysyhtiö toimii kaavahankkeiden hakijana kuten mikä tahansa yksityinen taho.

Kaupungin ja yhtiön välisessä järjestelyssä kaupunki ei peri yhtiöltä maankäyttökorvauksia, vaan yhtiö toteuttaa alueen infrastruktuurin rakentamisen omalla kustannuksellaan ja luovuttaa sen valmiina kaupungille. Yhtiömallin avulla on pyritty keventämään kaupungin taloudellista vastuuta ja vähentämään suoria investointitarpeita, sillä malli mahdollistaa kustannusten ja tulojen kohdistamisen selkeästi yhtiön taseeseen. Mallin avulla vapautetaan myös kaupungin taloudellisia ja henkilöstöresursseja muihin strategisiin kohteisiin, kun alueen kehittäminen on keskitetty erilliselle yhtiölle.

Yhtiömallin etuna nähdään myös mahdollisuus hyödyntää kiinteistö- ja rakennusalan markkinaosaamista sekä toteuttaa yhteistyötä yksityisten toimijoiden kanssa joustavammin kuin perinteisessä kaupunkiorganisaatiossa. Kehitysyhtiö voi toteuttaa selvityksiä ja tutkimuksia markkinaehtoisesti, mikä mahdollistaa laajemman tiedonvaihdon ja osaamisen hyödyntämisen säilyttäen samalla luottamuksellisuuden ja kilpailulliset reunaehdot. Lisäksi haastatteluissa nostettiin esiin, että yhtiöittäminen on helpottanut osaamisen hankintaa. Yhtiön perustaminen on mahdollistanut vapaammat työsopimusehdot ja luonut mahdollisuuden kokeneille kiinteistö- ja rakennusalan asiantuntijoille osallistua alueen kehittämiseen markkinoilla toimivan yhtiön tavoin.

Hankeyhtiö on perustanut alueellisen yhtiörakenteen, jossa Hiedanrannan Kehitys Oy säilyttää alkuvaiheessa äänivallan, mutta tontinluovutusten yhteydessä taloyhtiöt ja muut tontinsaajat lunastavat osakkeita ja saavat myöhemmin enemmän päätösvaltaa. Tämä järjestely luo pohjan

alueen pitkäaikaiselle hallinnalle ja mahdollistaa myös sen, että asukkaat voivat pitkällä aikavälillä vaikuttaa alueen palveluiden, yhteiskäyttöisten tilojen ja resurssien kehittämiseen.

Hiedanrannan kehittämisen strategista ohjausta varten Tampereen kaupunki on perustanut hankkeen ohjausryhmän, joka koostuu eri palvelualueiden johtavista viranhaltijoista. Ryhmä linjaa kehittämisen toimeenpanoa tavoitteiden, hyötyjen ja riskien näkökulmasta sekä esittää merkittävät muutokset kaupunginhallituksen hyväksyttäväksi. Ohjelman johtamisesta vastaa ohjelmajohtaja, jota tukee ohjelmatoimisto. Tämä yksikkö vastaa yhteydenpidosta Hiedanrannan Kehitys Oy:hyn sekä kaupungin sisäisen koordinaation varmistamisesta.

Käytännön tasolla Hiedanrannan kehittämisessä on vakiintunut useita yhteistoiminnan muotoja. Hankeyhtiö ja kaupunki järjestävät säännöllisiä teknisiä ja strategisia palaveriteita, joissa seurataan suunnittelun, rakentamisen ja lupaprosessien etenemistä. Lisäksi hankkeella on oma ohjausryhmä ja verkostotyyppinen neuvottelufoorumi, johon osallistuu eri toimialojen, tutkimuslaitosten ja yritysten edustajia. Tällä on pyritty varmistamaan poikkihallinnollinen tiedonkulkua sekä sidosryhmien näkemysten parempi huomioon ottaminen.

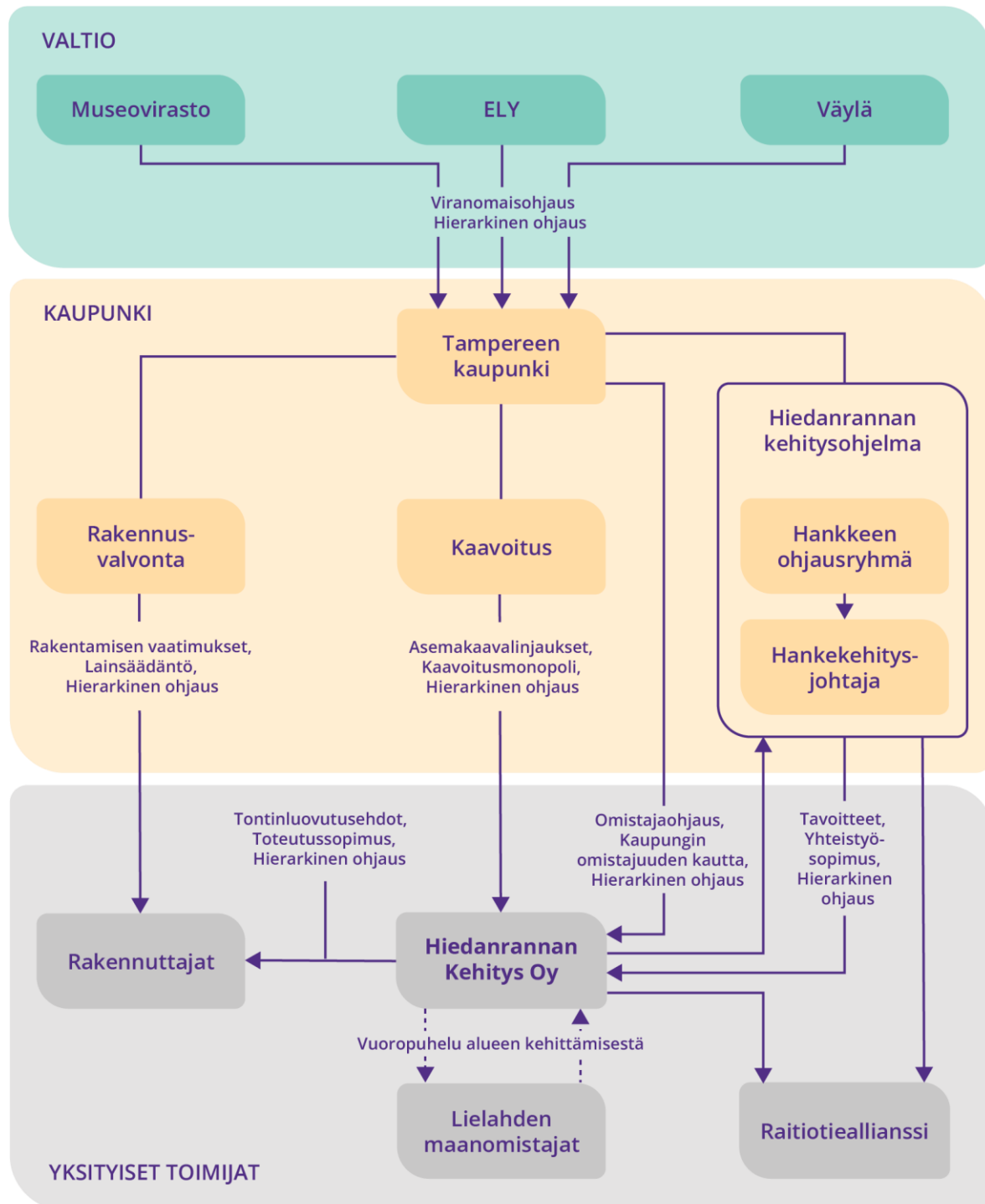
Käytännössä kaupungin ja yhtiön välinen työnjako on monitasoinen ja osin monimutkainen (kuva 9). Hankeyhtiö toimii kaavoituksen näkökulmasta yhtenä hakijana muiden joukossa, mutta sen asema alueen omistajana ja koordinoijana tekee prosessista poikkeuksellisen. Tämä vahva rooli tukee kehittämisen etenemistä, mutta samalla se voi hämärtää vastuunjakoa ja päätöksenteon selkeyttä erityisesti tilanteissa, joissa kaupungin ja yhtiön intressit tai aikataulut poikkeavat toisistaan.

Alueen rakennuttajat valikoituvat Hiedanrannan kehitys Oy:n järjestämien tontinluovutuskilpailujen kautta. Alueen tontit on luovutetaan tontti kerrallaan, ja siten varmistetaan, ettei yksittäiselle rakennuttajalle kasaudu suurta tonttimäärää tonttivarannoksi. Pienissä osissa toteutettu tontinluovutus mahdollistaa myös alueen etenemisen ja rakentamisen paremman hallinnan.

Kokonaisuutena Tampereen Hiedanrannan kehittämisen organisointi edustaa strategista yhtiömallia, jossa kaupungin ja sen omistaman kehitysyhtiön roolit täydentävät toisiaan. Malli mahdollistaa tehokkaamman resurssien käytön, eriyttää taloudelliset riskit ja luo selkeämmän rahoitusperustan laajalle ja pitkäkestoiselle kehittämishankkeelle. Samalla se kuitenkin tuo uuden osapuolen alueen kehittämiseen ja saattaa monimutkaistaa hallintaa sekä lisätä tarvetta koordinaatiolle ja läpinäkyvälle viestinnälle. Riskinä voi olla myös yhtiön hallinnon kasvaminen liian suureksi heikossa markkinasuhteissa, jolloin alueen kehittämisestä saatavat tulot eivät enää katakaan toiminnan kustannuksia.

Tampereen kaupunki on hyödyntänyt kehitysyhtiömallia myös Hakametsä Sport Campus -kehityshankkeessa, jota toteutetaan konsepti- ja toteutuskilpailulla valittujen voittajien kanssa. Hankkeen toteutusta varten on perustettu Hakametsän Kehitys Oy, josta kaupunki omistaa enemmistön. Yhtiön tehtävänä on kehittää ja toteuttaa kilpailun voittanut kokonaiskonsepti sekä huolehtia alueen asemakaavoituksesta. Yhtiömuoto mahdollistaa kehitysvaiheen vastuiden ja kustannusten jakamisen kaupungin ja hankkeessa mukana olevien kahden yksityisen

yhtiön kesken osakkuuksien mukaisesti, mikä vahvistaa hankkeen taloudellista perustaa ja riskienhallintaa.



Kuva 9. Hiedanrannan organisointimalli

Kaupungin organisaatiosta hankkeessa on mukana strategisen hankekehityksen yksikön hankekehityspäällikkö, joka vastaa kaupungin tavoitteiden yhteensovittamisesta osana yhtiön toimintaa. Toisin kuin Hiedanrannan Kehitys Oy:ssä, Hakametsän Kehitys Oy ei ole kokonaan kaupungin omistama, vaan siihen kuuluu myös yksityisiä osakkaita. Tämä erottaa Sport Campuksen kehittämisen Hiedanrannan yhtiömallista, sillä se perustuu julkisen ja yksityisen omistuksen

kumppanuuteen, jossa kaupungin ja yritysten resurssit ja osaaminen yhdistetään yhteisen kehitystavoitteen saavuttamiseksi.

Hiedanrannan tapauksessa kaupunki pyrkii vahvistamaan aluekehittämisen toteutuskyvykkyyttä ja parantamaan riskienhallintaa siirtämällä operatiivisen kehittämisvastuun omistamalleen kehitysyhtiölle. Organisoitumalla kaupunki keskittyy strategiseen ohjaukseen ja legitimitetin varmistamiseen (tavoitteet, kaavoitus, päätöksenteko), kun taas yhtiö toimii markkina-lähtöisenä toteutusallustana, joka hallinnoi omaisuutta, ohjelmoi investointeja, toteuttaa infrastruktuuria ja toteuttaa tontinluovutuksia. Ohjausmekanismien näkökulmasta malli hyödyntää aluekehittämisessä hybridiohjausta, jossa hierarkkinen ohjaus toteutuu kaavoituksen ja viranomaisohjauksen kautta, markkinaohjaus tontinluovutuskilpailuissa ja yhtiön taloudellisessa toiminnassa, ja sosiaalinen ohjaus yhteistyöfoorumissa ja säännöllisissä yhteensovittamisen käytännöissä. Yhtiömallin toimivuus riippuu metaohjauksen onnistumisesta. Kaupungin on kyettävä rakentamaan selkeät roolit, päätösportit, sopimus- ja omistajaohjauksen käytännöt sekä yhteinen tilannekuva, jotta kaupunki-yhtiö-markkina -rajapinta pysyy hallittavana myös suhdanteiden vaihdellessa. Malli tuo kehittämiseen rahoituksellista ja organisatorista joustavuutta, mutta samalla se lisää koordinaatiotarvetta ja korostaa läpinäkyvää työnjakoa, jotta tavoitteet, aikataulut ja vastuut säilyvät ymmärrettävinä kaikille osapuolille.

5.8 Espoon Keran alueen toimijaverkostot

Espoon kaupunkikehittämisen organisointi perustuu projektijohtajamalliin, joka kattaa kaupungin keskeiset aluekehityskohteet. Espoossa toimii seitsemän projektijohtajaa, jotka vastaavat kaupungin viiden keskuksen (Tapiola, Leppävaara, Espoonlahti, Matinkylä ja Espoon keskus) sekä lisäksi Suurpellon, Keran ja Niittykummun kehittämisestä. Projektijohtajat toimivat kaupunkiympäristön toimialan esikunnassa, kaupungin ylimmän toimialajohdon alaisuudessa. He toimivat linkkinä kaupungin eri yksiköiden, kuten kaupunkisuunnittelun, asemakaavoituksen ja kaupunkitekniikan keskuksen välillä. Näin projektijohtajamalli yhdistää strategisen johtamisen ja operatiivisen toimeenpanon eri hallintokuntien välillä, vahvistaen poikkihallinnollista yhteensovittamista ja aluekohtaista kokonaisjohtamista.

Keran alueen kehittäminen on Espoossa nostettu strategiseksi hankkeeksi, joka on ollut kirjattuna kaupungin strategiaan kahdella valtuustokaudella. Keraa kehitetään kestävä ja kiertotaloutta edistävän kaupunkialueen pilottina, jossa painotetaan monitoimijayhteistyötä ja kokeilukulttuuria. Espoo ohjaa Keran alueen kehittämistä hybridimallilla, jossa kaupunki säilyttää keskeiset hierarkkisen ohjauksen välineet (kaavoitusmonopoli ja päätöksenteko), mutta kehittämisen sisältö ja toteutettavuus muodostuvat tiiviissä yhteistyössä maanomistajien, yritysten ja muiden sidosryhmien kanssa. Kaupungin rooli painottuu samalla fasilitointiin ja metaohjaukseen: se kokoaa verkostoja, ylläpitää yhteistä tilannekuvaa ja luo menettelytavat, joiden avulla eri toimijoiden tavoitteet ja reunaehdot voidaan kytkeä yhteiseen etenemismalliin.

Kera on mittakaavaltaan merkittävä aluekehityskokonaisuus. Alueella on rakennusoikeutta yhteensä noin 550 000 kerrosneliometriä, ja alueelle on suunniteltu noin 14 000 asukasta sekä laajasti uusia palveluita ja yritystoimintaa. Alueen maanomistusrakenne korostaa

verkostomaisen organisoinnin tarvetta. Suurimmat maanomistajat, SOK ja Nokia, omistavat noin 60 % maa-alasta ja ovat olleet keskeisiä kehittäjäkumppaneita myös toiminnallisessa kehittämässä. Vuonna 2019 perustettu Puhdas ja älykäs Kera -projekti kokosi yhteen keskeisiä maanomistajia ja yrityksiä (mm. Fortum, Ramirent, Espoon Asunnot Oy, A-insinöörit ja Sitra) kehittämään alueen energia-, liikkumis- ja kiertotalousratkaisuja. Näin Kera toimii kokeilualustana vihreälle liiketoiminnalle ja kestävien kaupunkiratkaisujen kehittämiseksi, ja samalla se vahvistaa kaupungin kykyä tuoda teemoja yhteen kokonaisuuksina (energia–liikkuminen–kiertotalous) yksittäisten hankkeiden sijaan.

Kaavoituksessa Espoo hyödyntää kumppanuuskaavoituksen mallia, jossa kaupunki vastaa lakisääteisistä kaava-asiakirjoista ja päätöksenteosta, mutta suunnittelun sisältö rakentuu tiiviissä yhteistyössä maanomistajien ja kehittäjien kanssa. Kerassa keskeiset maanomistajat hyödynsivät kaavoituksessa yhteistä arkkitehtitoimistoa, mikä vahvisti alueen yhtenäistä ilmettä ja sujuvoitti neuvotteluprosessia kaupungin kanssa. Kumppanuuskaavoitus mahdollistaa tavoitteiden vaiheittaisen yhteensovittamisen: kaupungin strategiset päämäärät (muun muassa kestävyys ja kiertotalous) voidaan muuttaa toteutettaviksi ratkaisuihin yhdessä toimijoiden kanssa, samalla kun yksityisten toimijoiden investointi- ja toteutettavuusnäkökulmat tuodaan mukaan ennen kuin kaava lukkiutuu. Malli on kuitenkin resurssi-intensiivinen ja se edellyttää tiivistä neuvottelua, yhteistä tiedonmuodostusta ja kaupungilta kykyä ylläpitää sekä sisäistä koordinaatiota että ulkoista sidosryhmäyhteistyötä.

Espoo on tukenut Keran kehittämistä muodostamalla teemoittaisia yhteistyörakenteita, kuten rakentamisen, energiaratkaisujen ja liikkumisen työryhmiä sekä ajankohtaisfoorumeita, jotka kokoavat yhteen yrityksiä, asiantuntijoita ja kehittäjiä. Organisoitunäkökulmasta nämä työryhmät ovat osa sosiaalisen ohjauksen infrastruktuuria. Ne tuottavat vuorovaikutuksen areenat, joissa yhteisiä käsitteitä, tavoitteita ja ratkaisuvaihtoehtoja voidaan muodostaa ja joissa ristiriitoja voidaan käsitellä ennakoivasti. Ohjauksellisesti työryhmät täydentävät hierarkkista kaavaohjausta ja markkinaehtoisia investointipäätöksiä, sillä ne vähentävät tiedollista epävarmuutta, vahvistavat sitoutumista ja nopeuttavat yhteisten ratkaisujen kypsymistä toteutuskelpoisiksi.

Kokonaisuutena Keran kehittämistapa kuvaa Espoon strategista linjaa, jossa korostuvat kestävä kehitys, yritys yhteistyö ja kokeilukulttuuri. Kaupunki toimii samanaikaisesti aluekehityksen ohjaajana ja verkostojen rakentajana. Se asettaa suunnan ja reunaehdot hierarkkisen ohjauksen kautta, mutta mahdollistaa markkinaehtoisesta ja toimijalähtöisen kehityksen luomalla yhteistyörakenteet ja pelisäännöt (metaohjaus), joiden varaan monitoimijainen toteutus voi rakentua. Tämä monitasoinen toimintamalli erottaa Keran perinteisestä sektorikohtaisesta kaupunkikehityksestä ja mahdollistaa joustavamman, markkinoihin kytkeytyvän ja kestävyttä korostavan aluekehittämisen.

5.9 Alueen ylläpidon ja palveluiden organisointi hankkeen valmistuttua

Aluekehityshankkeiden valmistumisen jälkeen alueiden ylläpito ja käytönaikainen palvelutuotanto organisoidaan usein erillisten palvelu- ja pysäköintiyhtiöiden kautta. Näiden yhtiöiden tehtävänä on huolehtia yhteisistä toiminnoista, kuten pysäköinnistä, jätehuollosta, yhteiskäyttötiloista ja viheralueista, sekä turvata alueen pitkäjänteinen hallinta ja ylläpito.

Pysäköintiyhtiö on useimmissa suurissa aluekehityshankkeissa välttämätön osa rakenteellista kokonaisuutta. Pysäköintilaitokset ja myös alueen liiketilat voivat jäädä osittain hankeyhtiön tai sen tytäryhtiöiden omistukseen, jolloin yhtiö toimii pitkäjänteisenä operaattorina myös rakentamisvaiheen jälkeen. Tällainen ratkaisu mahdollistaa pysäköinnin ja liiketilojen hallinnan keskitetyksi sekä tarjoaa taloudellista vakautta alueen käytönaikaiselle toiminnalle.

Monissa kaupunkikehityshankkeissa – kuten Helsingissä ja Tampereella – alueen yhteiset toiminnot on koottu palveluyhtiön alaisuuteen. Palveluyhtiömalli tarjoaa keskitetyn tavan koordinoita yhteisiä tiloja ja resursseja, mutta siihen liittyy myös hallinnollisen raskauden riski. Tämän vuoksi joillakin alueilla, kuten Helsingissä, on pyritty kevyempiin ratkaisuihin, joissa yhteisten alueiden hallinta järjestetään korttelikohtaisin yhteisjärjestelysopimuksin ilman erillistä palveluyhtiötä.

Palveluyhtiöiden rooli on siten usein toissijainen suhteessa kaupungin ja hankeyhtiöiden strategiseen ohjaukseen. Ne eivät toimi kehittämisen johtamisen ytimessä, vaan keskittyvät arjen ylläpidon ja käytön kannalta välttämättömiin palveluihin. Tämä hallintamalli tarjoaa joustavuutta: samalla kun se takaa keskitetyn ylläpidon ja yhteisten tilojen laadun, se mahdollistaa sen, että osa palveluista voidaan toteuttaa korttelikohtaisesti markkinaehtoisesti tai osakkaiden yhteistyönä.

Kokonaisuudessaan palvelu- ja pysäköintiyhtiömalli tukee aluekehityshankkeiden pitkäaikaista elinvoimaisuutta ja hallittua siirtymää rakennusvaiheesta käytön vaiheeseen. Malli yhdistää yksityisen kiinteistöomistuksen, yhteisöllisen hallinnan ja kaupunkiorganisaation tukirakenteet, mikä luo edellytykset alueen kestäväälle ylläpidolle ja jatkuvalla kehittämiselle.

6. ALUEKEHITYSHANKKEEN VERKOSTOJOHTAMINEN

6.1 Hierarkkinen ohjaus

Aluekehittämisen johtaminen vaikuttaa keskeisesti aluekehityshankkeen sujuvuuteen ja onnistumiseen. Johtaminen ei rajoitu pelkkään päätöksentekoon, vaan toimii muutoksen mahdollistajana, resurssien mobilisoijana ja eri toimijatahoja kokoavana voimana yhteisten tavoitteiden suuntaisesti (Rapoport et al. 2019). Johtaminen rakentuu monitasoisesta kokonaisuudesta, johon kuuluvat toimijat, institutionaaliset rakenteet, ohjausmekanismit ja välineet. Kaupunkiorganisaatio toimii tässä kontekstissa paitsi kehittämistoiminnan mahdollistajana ja resurssien kokoajana myös strategisena suunnannäyttäjänä, joka ohjaa kehitystä päätöksillään ja vuorovaikutteisilla yhteistyökäytännöillään (Sotarauta 2004; Pierre 2011). Aluekehittämisen johtaminen on verkostomainen ja vuorovaikutteinen prosessi, joka mukautuu hankkeen erityispiirteisiin ja toimintaympäristön muutoksiin.

Aluekehityshankkeet ovat laajoja, verkostomaisia ja monitasoisia prosesseja, joiden ohjaamisessa kaupungit hyödyntävät erilaisia hallintamekanismeja. Verkostojohtamisen kirjallisuudessa on tunnistettu kolme keskeistä ohjaustapaa: hierarkkinen, markkinaperusteinen ja sosiaalinen ohjaus (ks. Bradach & Eccles 1989; Ouchi 1979). Ne heijastavat tapaa, jolla alueen kehittämiseen osallistuvien toimijoiden toimintaa pyritään suuntaamaan – julkisen hallinnon määräyksillä ja velvoitteilla, markkinamekanismien ja sopimuksellisten kannusteiden avulla tai yhteistoiminnallisesti eri sidosryhmien kanssa. Samalla aluekehittämisen ohjauksessa korostuu metaohjaus. Kaupungin rooli ei rajoitu yksittäisten ohjaustapojen käyttöön, vaan se ohjaa verkoston toimintaa myös asettamalla aluekehittämisen pelisäännöt, tavoitteet ja seurantarakenteet sekä rakentamalla yhteistyön areenat ja toimintamallit, joiden puitteissa toimijat voivat koordinoita tekemistään. Käytännössä nämä ohjaustavat kietoutuvat toisiinsa hybridimalleiksi, joissa kaupunki metaohjaajana kalibroii ja yhdistelee eri ohjaustapoja tilanteen ja kontekstin mukaan esimerkiksi vahvistamalla velvoittavia reunaehtoja, täydentämällä niitä kannustimilla ja kilpailutuskäytännöillä sekä tukemalla toimeenpanoa yhteisillä prosesseilla, tiedolla ja fasilitoinnilla.

Hierarkkinen ohjaus näkyy erityisesti sopimuksina, kuten maankäyttö-, tontinluovutus- ja toteutussopimuksina, jotka määrittävät kehittämisen reunaehdot ja vastuut. Markkinaohjaus konkretisoituu esimerkiksi tontinluovutuksen kilpailuttamiskäytännöissä ja sopimusmalleissa, joilla ohjataan toimijoiden valintoja ja riskien-hyötyjen jakautumista. Sosiaalinen ohjaus perustuu verkostojen koordinointiin ja vuorovaikutteiseen yhteistyöhön, jossa luottamus, yhteiset normit ja jaettu tilannekuva tukevat sitoutumista. Metaohjaus ohjaa ohjausta eli organisoii ne ehdot, prosessit ja pelisäännöt, joiden puitteissa verkostoa ylipäätään ohjataan ja joissa eri ohjaustapojen hybridiyhdistelmät syntyvät, muuttuvat ja pysyvät koherentteina. Kaupunki ei ainoastaan hyödynnä sopimuksia, kilpailutuksia ja yhteistyöfoorumeita erillisinä keinoina, vaan rakentaa niistä kokonaisuuden, jossa eri ohjaustavat muodostavat johdonmukaisen ohjauspaketin ja vahvistavat verkostossa sekä hankkeen etenemiskykyä että ennakoitavuutta.

Kaupunkikehityksen johtaminen ja ohjaus on pitkälti nojannut perinteisesti hierarkkisiin (byrokrattisiin) ja hintaohjaukseen perustuviin mekanismeihin. Kaupungistumisen kiihtyessä ja yksityisen sektorin roolin vahvistuessa kaupunkikehittämisessä on kuitenkin alettu korostaa uudenlaisia yhteistyöhön perustuvia toimintatapoja. Tässä yhteydessä sosiaalisen ohjauksen merkitys on noussut osaksi aluekehityshankkeiden ohjauskeinovalikoimaa. Myös tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että sosiaalinen ohjaus on saanut yhä enemmän jalansijaa niin kaupunkiorganisaatioiden sisäisissä käytännöissä kuin yksityisten toimijoiden näkemyksissä.

Verkostoyhteistyön kasvavasta merkityksestä huolimatta kaupunkiorganisaatioilla on edelleen keskeinen rooli toimien aluekehittämisessä institutionaalisina vakauden tuottajina, jotka kantavat vastuuta toiminnan pitkäjänteisyydestä ja demokraattisten prosessien turvaamisesta (Blakeley 2010). Tämä rooli ei kuitenkaan voi perustua enää yksinomaan perinteiseen hierarkkiseen johtajuuteen tai muodolliseen valtaan. Aluekehittämiseen liittyy väistämättä arvostiriitoja ja kilpailevia intressejä, joita ei voida ratkaista hierarkkiseen johtamiseen perustuvalla johtamisotteella.

Hierarkkisen ohjauksen vahvuudet kaupunkikehityksessä liittyvät koordinaation selkeyteen, hallittavuuteen ja julkisen edun varmistamiseen. Kaupungin viranhaltijat vastaavat kaavojen ja suunnitelmien laatimisesta, asettavat rakentamiselle normit ja seuraavat hankkeiden etene mistä viranomaisvalvonnan keinoin. Kaavoitusprosessi on vahvasti julkisen sektorin hallinnassa. Kaupunki määrittää maankäytön, kaavamääräykset ja esimerkiksi tonttijaot. Rakentamisen valmistelu ja lupaprosessit etenevät hallinnollisesti siten, että kaupunki myöntää rakennusluvut ja valvoo hankkeen kaava- ja määräystenmukaisuutta. Hierarkkinen ohjaus muodostaa näin legitiimin tavan toteuttaa hankkeita ja kehystää hankkeen toteutuksen reunaehdot. Sen avulla julkinen sektori varmistaa, että hankkeessa toteutetaan sovittuja tavoitteita ja noudatetaan määräyksiä. Julkinen sektori voi tuoda hankkeeseen yhteiskunnan kannalta tärkeitä tavoitteita, kuten kohtuuhintaisen asumisen vaatimuksia tai viherympäristön suojeluvaatimuksia, joita markkinat eivät itsessään takaa.

Hierarkkisen ohjauksen keskeisinä käytännön keinoina toimivat kaavoitusmääräykset, tontinluovutusehdot, rakennusvalvonnan ohjaus sekä alueen toteutukseen liittyvät sopimukset. Keskeisiä sopimuksellisia ohjauskeinoja ovat maankäyttösopimukset, kiinteistökaupan esisopimukset, tontinluovutussopimukset, lyhytaikaiset ja pitkäaikaiset vuokrasopimukset, toteutus- ja hankesopimukset. Sopimuksilla on keskeinen rooli hierarkkisen ohjauksen toteuttamisessa, mutta ne myös ylittävät perinteisen normiohjauksen rajat ja mahdollistavat tavoitteellisen ja jopa strategisen ohjauksen. Ne voivat tukea markkinaohjausta ja sosiaalista ohjausta, jos niihin liitetään yhteistyön ja vuorovaikutuksen elementtejä. Sopimukset täydentävät näin muita hierarkkisen ohjauksen keinoja luoden kehyksen sekä sosiaaliselle ohjaukselle että markkinaohjaukselle.

Postipuiston ja Hiedanrannan aluekehityshankkeissa keskeisenä hierarkkisen ohjauksen keinona hyödynnettiin niin kutsuttua "sateenvarjomallia", jolla tarkoitetaan hanke- tai toteutus sopimusta, joka asemoituu koko muun sopimusrakenteen yläpuolelle. Tällainen sopimusmalli tarjoaa kaupungille keinon varmistaa rakennuttajien sitoutuminen tiettyihin tavoitteisiin kuten toteutuksen teknisiin vaatimuksiin, hiilipäästörajoihin tai tiedonhallintaan myös sen jälkeen, kun

tontin hallintaoikeus on siirtynyt yksityiselle toimijalle. Hankesopimus toimii tässä mallissa sopimusohjauksen välineenä, joka ulottuu yli kiinteistökaupan määrämuotoisten ehtojen ja säilyttää ohjausmekanismien vaikuttavuuden koko hankkeen toteutusvaiheen ajan. Näin ollen mallin avulla voidaan ylläpitää kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumista, vaikka operatiivinen vastuu hankkeen edistämisestä siirtyy yksityiselle sektorille.

”Toteutussopimus on minun mielestäni hyvä. Siellä varmistetaan ne kilpailussa luvatut lupaukset ikään kuin todeksi, eli se tavallaan, vaikka on osallistuttu kilpailuun jollakin konseptilla, voitettu se kilpailu, sitten tullaan, vaikka alueryhmään esittämään jotain muuta.” (Helsinki)

Lisäksi aluekehittämiseen voidaan sitoa myös erilaisia kehittämissopimuksia, joilla alueen toteuttajat sitoutuvat alueen kehittämisen yhteisiin periaatteisiin ja kaupungin strategiaan tavoitteisiin, kuten hiilineutraaliuteen ja kiertotalouteen. Esimerkiksi Espoossa kehittämissitoumus on laadittu yhteistyössä Keran alueen kehittäjien kanssa, ja se on osa maankäyttösopimusta. Sitoumukseen liittyy vaatimus hankekohtaisesta kehittämissuunnitelmasta, jota ohjausryhmä kehittää ja arviointiraati hyväksyy. Sopimus tuo strategisen tason tavoitteet konkreettisesti osaksi kaavallista ja toiminnallista suunnittelua.

”Sitten maankäyttösopimus, mihin voidaan tietysti liittää ihan mitä vaan, niin kuin Keran kehittämissitoumus, niin se on osa maankäyttösopimusta.” (Espoo)

Hierarkkisen ohjauksen heikkoutena on usein jäykkyys ja sulkeutuneisuus. Hierarkkinen ohjaus saattaa jättää vähemmälle huomiolle sidosryhmien näkemykset alueen kehittämismahdollisuuksista, jos viranhaltija tekee päätökset osana omaa työtään. Hierarkkinen ohjaustapa voi myös olla jäykkä uudistamaan hankkeen sisältöä tilanteiden muuttuessa – joustamattomuus ja ulkopuolisen tiedon vähäinen hyödyntäminen voivat jopa tukahduttaa innovaatioita ja estää alueen kehittymisen. Hierarkkinen ohjaus sopii yksinkertaisten ja selkeiden hankkeiden toteutukseen, joita varten koko kaupungin ohjausjärjestelmä on kehitetty. Hankkeen toteutus on tällöin suoraviivaista ja ennakoitavaa eikä toteutus sisällä erityisiä epävarmuustekijöitä.

Case: Keran kehittämissitoumus

Keran alueen kehittämissitoumus on osa alueen maankäyttösopimusta, ja sen tavoitteet tulevat voimaan maankäyttösopimuksen allekirjoituksen yhteydessä. Sitoumus kytkeytyy maanomistukseen siten, että omistuksen muuttuessa tieto sitoumuksesta siirretään edelleen uudelle omistajalle. Näin tavoitteet pyritään varmistamaan hankkeiden ja toimijoiden vaihtuessa alueen pitkäjänteisessä kehittämisessä.

Sitoumus ohjaa Keran suunnittelua kestäväen kehityksen, kiertotalouden ja digitalisaation edelläkävijäalueena. Tavoitteena on resurssiviisas rakentaminen, vähäpäästöiset ja innovatiiviset energiaratkaisut sekä uudenlaiset digitaaliset palvelut, jotka vahvistavat alueen vetovoimaa ja identiteettiä. Kaupunki asemoituu aktiiviseksi toimijaksi, joka kohdentaa alueelle projekti- ja kehittämistoimintaa sitoumuksen tavoitteiden saavuttamisen tueksi.

Sitoumuksen käytännön toimeenpano perustuu veloitteeseen laatia hankekohtainen kehittämissuunnitelma kaupungin asettamalle arviointiryhmälle hyvissä ajoin ennen rakennusluvan jättämistä. Kehittämissuunnitelmassa osoitetaan, miten hanke edistää Keran keskeisiä tavoitteita, joita ovat tiivis ja avoin yhteistyö, hiilineutraalisuuden tavoittelu vuoteen 2030 mennessä, merkittävien kiertotalousratkaisujen luominen sekä Keran asemoiminen kansalliseksi ja kansainväliseksi referenssi-kohteeksi kestäväen kaupunginosan kehittämisessä.

Toimenpiteet jäsentyvät temaattisesti ja korostavat alueellista kokonaisnäkökulmaa sekä kiertotalouden ja digitalisaation läpäisevää roolia. Yhteistyötä vahvistetaan pitkäjänteisellä tiedonvaihdolla ja kumppanuuksien rakentamisella maankäytön prosessin eri vaiheissa, ja energiaa koskevana tavoitteena on alueellinen hiilineutraali lämmitysratkaisu sekä kiinteistöjen kaksisuuntaisia energiaratkaisuja mahdollistava alueverkko. Muutos- ja kehitysvaiheen aikana alueelle tavoitellaan myös kiertotalouspalveluja ja väliaikaiskäyttöä, joiden avulla kehitetään ja testataan ratkaisuja, jotka voivat jäädä osaksi pysyvämpää asumisympäristöä.

Asumisen ja arjen sujuvuutta painotetaan sekä valmiissa kaupunginosassa että rakennusvaiheessa siten, että sujuvuutta tukevat ratkaisut ja palvelut pyritään vaiheistamaan rakentamisen alkuun. Suunnittelussa ja rakentamisessa korostuvat vähähiiliset ja hiiltä sitovat materiaalivalinnat, elinkaari-vaikutusten laskenta sekä työmaiden yhteiskoordinaatio, jolla vähennetään hävikkiä ja haittoja. Lisäksi sitoumus ohjaa purkamista ja maamassoja koskevaa materiaalitehokkuutta, kestävää liikkumista ja logistiikkaa, älykkäiden ratkaisujen ja avoimen datan hyödyntämistä sekä viestintää ja brändityötä, joilla vahvistetaan Keran profilia kestäväen, älykkäänä ja yhteisöllisenä kaupunginosana.

6.2 Markkinaohjaus

Markkinaohjauksella tarkoitetaan kaupunkikehittämisen ohjaustapaa, jossa yksityisen sektorin, markkinatoimijoiden ja kilpailun mekanismit ovat keskeisessä roolissa. Markkinaohjatussa mallissa kaupunki ei niinkään käskä ja päättää yksin (kuten hierarkkisessa mallissa), vaan toimii mahdollistajana, sääntelyn keventäjänä ja yhteistyökumppanina yksityisille toimijoille. Kirjallisuudessa markkinaohjaus kytketään usein neoliberaaliin kaupunkipolitiikkaan ja ”yrittäjämäiseen kaupunkiin”: David Harvey kuvasi artikkelissaan (1989) siirtymää 1970-luvulta lähtien

managerialistisesta (julkispainotteisesta) kaupunkihallinnasta kohti yrittäjämäistä kaupunkihallintaa, jossa kaupunkien kehittämisessä korostuivat kilpailu, yksityinen rahoitus ja bisneslogiikka. Tämä tarkoitti, että kaupunkien odotettiin kilpailevan investoinneista ja käyttävän kehittämishankkeissa markkinaehtoisia keinoja, kuten julkis-yksityisiä kumppanuuksia (PPP), yksityistä tonttien kehittämistä ja liiketoimintalähtöisiä suunnittelumalleja.

Markkinaohjauksen tavoitteena on hyödyntää markkinoiden tehokkuutta, innovatiivisuutta ja rahoitusresursseja aluehankkeissa. Markkinamekanismin taustalla on ajatus siitä, että taloudellinen käyttäytyminen on rationaalista ja avointa hyödyn tai voiton tavoittelua ennustettavissa olosuhteissa. (David & Han 2004; Powell 1990). Yksityinen sektori tuo hankkeisiin rahoitusta, yritysosaamista ja toteutuskapasiteettia, mikä voi jouduttaa hankkeiden etenemistä ja tuottaa kaupunkiin uutta elinvoimaa sekä mahdollisesti uudentyyppisiä ratkaisuita, kun yritykset kilpailevat erityyppisillä konsepteilla. Davies (2005) mukaan 1990-luvulta lähtien paikallisella tasolla on omaksuttu uudenlaisia markkinaorientoituneita toimintamalleja, joissa kaupungit ”ottivat käyttöön uusia instituutioita ja toimintatapoja”, kuten integroidut aluekehittämisprojektit, julkis-yksityiset kumppanuudet ja sosiaalisen sekoittumisen politiikat, tuomaan markkinavetoisuutta kaupunkien kehittämiseen. Näillä pyrittiin sisällyttämään hankkeisiin myös sosiaalisia tavoitteita osana markkinakehystä. Esimerkkinä vaikkapa se, että yksityisiltä rakennuttajilta edellytetään tietty määrä kohtuuhintaista asumista tai alueen nykyisten asukkaiden huomioon ottamista, mikä on nähty ”inklusiivisen neoliberalismin” piirteeksi.

Markkinaohjaus konkretisoituu aluekehittämisessä erityisesti tontinluovutusten, tarjouskilpailujen ja maankäyttösopimusneuvottelujen kautta. Sen keskeisenä mekanismina toimii hintasignaalien hyödyntäminen sekä sopimuksellisten ehtojen muotoilu siten, että ne ohjaavat markkinaosapuolten käyttäytymistä tavoiteltuun suuntaan. Tämän tutkimuksen haastatteluaineiston perusteella tontinluovutus ja tonttien hinnoittelu muodostavat keskeisen areenan, jossa julkinen ja yksityinen sektori neuvottelevat aluekehittämisen ehdoista. Tontin hinnoittelulla, rakentamisvelvoitteilla ja laadullisilla kriteereillä voidaan esimerkiksi ohjata rakennusten laatutasoa, aikataulua tai energiatehokkuutta.

Markkinaohjaus näkyy myös sopimusneuvottelujen dynamiikassa. Kaupunkien mahdollisuus ohjata hankkeita on vahvasti kytköksissä siihen, kuinka houkuttelevaa tonttitarjonta on yksityisten toimijoiden näkökulmasta. Tämä luo tilanteen, jossa ohjaus on neuvotteluperusteista. Jos alue kiinnostaa markkinoita, kaupunki voi asettaa tiukempia ehtoja. Toisaalta jos kysyntä on heikkoa, ohjausperusteita saatetaan joutua lieventämään, jotta hankkeet saadaan liikkeelle. Näin ollen ohjaus rakentuu eräänlaisen ”markkinaneuvottelun” varaan, jossa kaupungin tavoitteet ja markkinaehtoisten toimijoiden intressit pyritään sovittamaan yhteen.

Eräs keskeinen markkinaohjauksen muoto on rakentamisen ajoituksen ja toteutuksen ehtojen säätäminen tontinluovutussopimuksissa. Sopimuksissa voidaan määritellä rakennusvelvoitteiden lisäksi esimerkiksi toteutusaikatauluja tai laatuksikriteerejä. Markkinaohjaus voi ulottua myös rakentamisen jälkeiseen käyttöön, esimerkiksi liiketilojen omistukseen tai pysäköintiratkaisuihin, joissa kaupunki voi käyttää omaa omistajuuttaan tai sopimuksellisia ehtojaan ohjataksaan alueen palvelurakennetta ja käytön laatua haluamaansa suuntaan.

Markkinaohjauksen piirteitä voi havaita myös hankeyhtiöiden kautta toteutettavissa hankkeissa. Yhtiömuoto mahdollistaa toiminnan markkinaehtoisemman organisoinnin, resurssien joustavamman käytön ja osaamisen hankinnan. Hankeyhtiöt voivat neuvotella tontinluovutuksista, kilpailuttaa rakennuttajia ja luoda toimintamalleja, joissa julkinen ohjaus ja markkinaintressit yhdistyvät. Tämä korostaa hallinnan hajautumista sekä verkostoperustaista ohjausta markkinaohjauksen rinnalla.

Puhdas markkinaohjaus saa osakseen kritiikkiä siitä, että kaupunkikehitys saattaa liiaksi alistua taloudellisille intresseille julkisen edun kustannuksella. Ilman julkisen vallan säätelyä markkinat voivat tuottaa epätasa-arvoisia lopputuloksia – esimerkiksi asuntojen hinnat voivat kohota korkealle, tai vähemmän maksukykyiset asukasryhmät voivat jäädä huomiotta. Tämän vuoksi markkinamekanismien rinnalle tarvitaan julkisen sektorin pelisääntöjä luomaan kehyksen markkinan toiminnalle. Esimerkiksi kaavoituksen kautta kaupunki voi muotoilla markkinoita kertomalla, millaiset investoinnit ovat toivottavia (markkinan ”suuntaaminen”), rakennusluvilla ja muilla määräyksillä rajoitetaan ei-toivottua kehitystä (markkinan ”säätely”) ja taloudellisilla kannustimilla rohkaistaan haluttuja hankkeita (markkinan ”stimulaatio”). Jos julkinen ohjaus on liian heikkoa, markkinaehtoinen kehitys voi karata käsistä; toisaalta myös liiallinen puuttuminen voi karkottaa yksityiset investoinnit. Siksi keskeistä on löytää tasapaino, jossa kaupunki toimii ”markkinatoimijana” itsekkin – neuvottelee, sopii ja vaikuttaa markkinoihin sisältä päin sen sijaan, että jättäisi kaiken ”vapaalle” markkinalle.

6.3 Sosiaalinen ohjaus

Sosiaalinen ohjaus viittaa ohjaustapaan, jossa aluekehityshankkeita ohjataan yhteistyön, verkostojen ja osallisuuden kautta. Tässä ohjaustavassa julkinen sektori ei toimi yksin ”ylhäältä käsin”, eikä se myöskään ulkoista ohjausta pelkäästään markkinoille, vaan se aktivoi sidosryhmiä – asukkaat, kansalaisryhmät, kansalaisjärjestöt, yritykset, muut viranomaiset – mukaan yhteisten tavoitteiden mukaiseen toimintaan. Siksi tästä puhutaan myös verkostohallintana tai yhteisöohjauksena. Rhodesin (1996) määritelmän mukaan verkostohallinta on ”itsenäisesti itseään organisoivien verkostojen” toimintaa, joka tapahtuu usein hallinnon perinteisen hierarkian ulkopuolella. Toisin kuin hierarkkisessa mallissa, valta ja vastuu jakautuvat useille toimijoille, ja päätöksiä pyritään tekemään dialogin ja neuvottelun kautta. Sosiaalisen ohjauksen perusta on osapuolten välisessä luottamuksessa ja yhteistyötä ohjaavissa yhteisissä normeissa. (Mitronen 2002, Rindfleisch & Heide 1997, Jarillo 1988, Heide & John 1990)

Sosiaalinen ohjaus muodostaa tärkeän osan aluekehityshankkeiden johtamista, erityisesti niissä tilanteissa, joissa tarvitaan eri osapuolten näkemysten ja tavoitteiden yhteensovittamista ja yhteistyön syventämistä. Sosiaalisen ohjauksen tavoitteena on rakentaa yhteistä ymmärrystä, vahvistaa luottamusta ja luoda toimivia vuorovaikutusfoorumeita, joiden kautta hanke etenee kohti kaupungin strategisia tavoitteita (ks. Gulati 1995, Granovetter 1985, Prashant & Harbir 2009).

Sosiaalisen ohjauksen merkitys korostui myös tämän tutkimuksen haastatteluaineistossa. Vuorovaikutuksen ja yhteistyön merkitystä painottivat sekä kaupunkien edustajat että yksityiset

toimijat. Erityisen arvokkaana pidettiin sitä, että kehityshankkeilla on selkeä strateginen tavoiteasetanta ja nämä tavoitteet ovat yhteisesti jaettuja kaikkien osapuolten kesken. Yhteisten tavoitteiden mukainen toiminta koettiin tärkeäksi myös siksi, että se ehkäisee ristiriitaisten tavoitteiden syntymistä kaupungin eri yksiköiden välillä. Tämä puolestaan tukee päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja vahvistaa toimijoiden tasapuolista kohtelua hankkeen eri vaiheissa.

Sosiaalinen ohjaus aluekehityshankkeissa rakentuu kaupungeissa monitasoisesti. Kaupunkikehityksen strateginen koordinaatio voidaan järjestää kaupungin yksiköiden tai organisaatioiden kautta, jotka eivät kuulu kaupungin linjaorganisaatioon vain suoraan kaupungin strategisen johdon alle. Näiden yksiköiden tehtävänä ei ole operatiivinen toteutus, vaan kokonaisuuksien hallinta ja yhteensovittaminen kaupungin pitkän aikavälin tavoitteiden mukaisesti. Esimerkiksi Helsingissä, Tampereella ja Järvenpäässä tätä strategista roolia toteutetaan verkostomaisen johtamisen keinoin, mikä mahdollistaa eri osapuolten toiminnan koordinoinnin ja kehittämishankkeiden etenemisen yhteisesti jaetun näkemyksen varassa.

Tutkimuksen haastatteluaineiston perusteella sosiaalinen ohjaus on keskeisessä roolissa kaikissa aluekehittämisen vaiheissa – painotukset ja keinot kuitenkin vaihtelevat hankkeen etenemisen mukaan. Erityisesti hankkeen alkuvaiheessa sosiaalinen ohjaus näkyy markkinavuoropuhelun keinoin. Tällöin kaupunki käy joko ryhmämuotoista tai kahdenkeskistä keskustelua potentiaalisten kehittäjien kanssa. Kahdenkeskinen keskustelu tarjoaa usein mahdollisuuden syvempään dialogiin, sillä rakennuttajat voivat ilmaista näkemyksiään avoimemmin, kun kilpailijat eivät ole läsnä. Suunnittelu- ja kaavoitusvaiheessa sosiaalinen ohjaus korostuu yhteisten työpaikkojen ja poikkihallinnollisten alueryhmien muodossa. Rakentamisvaiheessa korostuu logistiikkaoperaattorin ja aluekoordinaattorin rooli, jotka koordinoivat eri osapuolten toimintaa työmaatasolla. Hankkeen valmistuttua ohjaus jatkuu ylläpitofoorumien ja asukas yhteistyön kautta, ja jatkuvuutta turvataan esimerkiksi dokumentoinnin ja organisaatorajat ylittävän tiedonhallinnan keinoin.

"...käydään yritys kerrallaan sitä keskustelua, että siitä just tulee tämä kilpailuun liittyvä tilanne, että he eivät ole kauhean halukkaita tuomaan niitä omia näkemyksiä kaikkien tietoon." (Kaupunki)

Toimintamallin keskeinen vahvuus on sen kyky yhdistää eri toimialojen – kuten kaupunkiympäristön, kasvatuksen ja koulutuksen, kulttuurin ja vapaa-ajan sekä sosiaali- ja terveystoimen – kehittämispanokset yhdeksi poikkihallinnolliseksi prosessiksi. Aluerakentamisen ohjausorganisaation asemoituminen operatiivisen arjen ulkopuolelle mahdollistaa strategisen kokonaisohjauksen, joka edistää kaupunkikehittämisen kokonaisuuden hallintaa ja moniulotteisten vaikutusten huomioon ottamista.

Sosiaalisen ohjauksen keskeisiä välineitä aluekehittämisessä ovat erilaiset yhteistyöryhmät, jotka tukevat kehittämistoimijoiden välistä koordinaatiota ja yhteistoimintaa. Nämä ryhmät voivat koostua joko kaupungin sisäisistä toimijoista tai kaupunkiorganisaation ja yksityisten osapuolten edustajista. Esimerkiksi Helsingin kaupungin alueryhmätoiminta toimii välineenä

kaupunkiorganisaation sisäisen toiminnan yhteensovittamisessa, tavoitteena ohjata eri hallinnonalojen toimintaa yhteisten strategisten tavoitteiden suuntaan ja sovittaa yhteen mahdollisesti ristiriitaisia näkemyksiä alueen toteutuksesta. Lisäksi yhteistyöryhmämalli mahdollistaa alueen rakennuttajien ja kaupungin välisen vuorovaikutuksen organisoimisen niin, että julkiset palvelut voidaan tarjota keskitetysti yhden luukun periaatteella.

"Me ei olla naimisissa kenenkään (kaupunkiorganisaation) osapuolen kanssa, ja sen takia, kun me tullaan pöytään jonkun faktan kanssa, niin se on puolueeton, ja se auttaa ihan hirveästi. Ja sitten yhtäkkiä meiltä pyydetäänkin kaikkennäköisiin asioihin päätöksiä, koska me olemme taho, jolla on niin paljon tietoa aiheesta, mutta me emme ole kenellekään vastuu tai tulosvelvollisia, vaan se on yleisesti auttava tapa toimia..." (Helsinki)

"Se että nämä tahot ovat saman pöydän ääressä on varmaan hankkeeseen ryhtyvälle helpompi kuin se että kävisit erikseen tonttipuolelta kyselemässä asioita ja saisit kaavoittajalta ohjeet, jotka voi olla täysin erilaiset, kun rakennusvalvonnan antamat ohjeet." (Helsinki)

Sosiaalisen ohjauksen keinovalikoimaan voidaan lukea myös käytännöt ja rakenteet, joiden avulla varmistetaan tiedon systemaattinen siirtyminen pitkäkestoisten aluekehityshankkeiden eri vaiheissa. Pitkäjänteisissä kehittämisprosesseissa keskeisiä riskejä ovat tiedonkulun katkokset sekä henkilöstövaihdoksista aiheutuvat tiedon ja ymmärryksen menetykset. Erityisesti projektin- tai ohjelmajohtajien vaihtuessa voi kadota kriittistä hiljaista tietoa sekä osapuolten välistä neuvoteltua yhteisymmärrystä, mikä voi heikentää hankkeen jatkuvuutta, strategista johdonmukaisuutta ja luottamus pohjaa. Tämän vuoksi korostuu tarve dokumentoida keskeiset päätökset, linjaukset ja toimintaperiaatteet järjestelmällisesti kehittämisprosessin aikana. Systemaattinen dokumentaatio tukee uusien toimijoiden perehtymistä ja vahvistaa institutionaalista muistia, mahdollistaen hankkeen läpinäkyvän ja jatkuvuutta turvaavan hallinnan. Esimerkiksi Helsingin kaupunki on vastannut tähän haasteeseen ottamalla käyttöön "Ennakoivan hankeohjauksen periaatteet", joiden tarkoituksena on varmistaa kehittämissankkeiden pitkäjänteinen ohjattavuus, selkeät vastuunjaot sekä yhteisesti jaetut pelisäännöt eri toimijoiden kesken.

"Me on tehty tämmöiset ennakoivan hankeohjauksen periaatteet, että kun nämä hankkeet tosiaan saattaa kestää sitä tontin luovutuksesta, kun ne on rakentunut, niin viisi vuotta on ollut meillä se mediaani, joka on pitkä aika, niin siinä ymmärtää, et ihmiset saattaa vaihtua moneen kertaan, niin haluamme, että meidän ohjaus, mitä on annettu aikaisemmin, niin se pitää sen hankkeen loppuun asti ja tänä on hankkeeseen ryhtyviltäkin semmoinen ihan keskeinen toive,... ..että asiat ovat johdonmukaisia koko ajan." (Helsinki)

Kaavoitusvaiheessa sosiaalisen ohjauksen näkyä kumppanuuskaavoituksen käytännöissä, joka mahdollistaa kaupungin ja toteuttajan välisen tiiviimmän yhteistyön alueen kehittämisessä. Alueen toteutuksen aikana erilaiset yhteistyöryhmät (rakennuttajakokoukset, kehitysryhmät ja laaturyhmät) toimivat sosiaalisen ohjauksen keinoina alueen kehittäjien kanssa.

Käytännössä sosiaalinen ohjaus näkyy esimerkiksi:

- Osallistuva suunnittelu: Kaupunki kutsuu alueen asukkaita ja muita hankkeesta kiinnostuneita tahoja mukaan kaavoitus- ja suunnitteluprosessiin. Järjestetään työpajoja, asukasiltoja, ideakilpailuja tai yhteistyöfoorumeita, joissa suunnitelmia kehitetään yhdessä. Tavoitteena on hyödyntää paikallistuntemusta, tuoda esiin eri intressit ja rakentaa konsensusta jo ennakkoon.
- Sidosryhmäverkostot: Hankkeille voidaan perustaa ohjausryhmiä tai verkostoja, joissa on edustajia julkiselta sektorilta, yrityksistä, yhdistyksistä ja asukasryhmistä. Yhteisellä foorumilla pyritään ratkaisemaan ristiriitoja ja sopimaan hankkeen tavoitteista. Tutkimusten mukaan pitkäjänteinen yhteistyö luo luottamusta, vastavuoroisuutta ja tiedon jakamista eri toimijoiden välille – nämä ovat edellytyksiä yhteisen näkemyksen saavuttamiselle. Innes ja Booher (1999) ovat korostaneet, että tiiviit ja monimuotoiset vuorovaikutussuhteet verkostossa helpottavat konsensuksen rakentamista ja innovatiivisten ratkaisujen löytymistä.

Sosiaalinen ja verkostomainen ohjaus tuo demokraattisuutta ja legitimizeettiä kaupunkikehittämiseen. Kun asianosaiset saavat äänen suunnitteluvaiheessa, lopputulos vastaa paremmin paikallisia tarpeita ja arvoja. Tämä voi vähentää ristiriitoja toteutusvaiheessa – hanke saa ikään kuin sosiaalisen "lisenssin" toimia, kun ihmiset kokevat tulleen kuulluiksi. Yhteissuunnittelu saattaa myös tuottaa luovempia ratkaisuja, kun erilainen asiantuntemus (asukkaiden paikallistieto, yrittäjien markkinatuntemus, viranomaisten tekninen osaaminen) yhdistyy. Laajemmassa katsannossa verkostohallinta on nähty keinona tehostaa paikallisten resurssien käyttöä: yhdessä toimien löydetään synergiamahdollisuuksia, joihin yksittäinen hallintomalli ei pysty. Esimerkiksi kumppanuudet voivat tuoda lisärahoitusta tai vapaaehtoistyötä hankkeisiin, joita kaupunki yksinään ei voisi toteuttaa.

"...meillä on yhteisiä palavereja, joissa on rakennuttajat ovat mukana... tärkeää on tuollainen palaveeraaminen ja yhteistyö ja säännöllinen kokoontuminenkin. Se on ollut toimivaa ja ei se vauhti esimerkiksi millä rakentamisen lähti liikkeelle, niin olisi ollut muuten mahdollistakaan. Se vaatii tällaista yhteistyötä ja koordinoitua ja ehkä tietynlaista henkilökemiaakin. Minun mielestä meillä on ollut ihan hyvä tekemisen meininki." (Kaupunki)

Verkostomainen ohjaus ei ole mikään taikaratkaisu – se tuo mukanaan uusia ongelmia. Ensinnäkin laaja osallistuminen vie aikaa ja voi monimutkaistaa päätöksentekoa. On puhuttu "loputoman puhumisen" riskistä: verkostojen konsensushakuinen luonne saattaa johtaa siihen, että päätöksiä ei synny, kun keskustelu jatkuu ikuisesti. Meuleman (2008) varoitti, että verkostohallinta voi epäonnistua, jos se jää pelkäksi prosessiksi vailla konkreettisia tuloksia.

Pitkäkestoissa aluekehityshankkeissa yksi sosiaalisen ohjauksen keskeisistä edellytyksistä on hankkeen tiedonhallinta ja hankkeen osapuolten yhteisen näkemyksen muodostaminen alueen toteutuksen läpiviennistä. Sosiaalisen ohjauksen merkitys korostuu tilanteissa, joissa yksittäiset toimijat vaihtuvat. Tämä edellyttää toimivia tiedon siirtämisen käytäntöjä, yhteisiä dokumentointimalleja sekä organisaation sisäistä kollektiivista muistia. Vuorovaikutukseen ja luottamukseen perustuva toimintakulttuuri tukee johtamisen jatkuvuutta ja ehkäisee katkosten syntymistä hankkeissa. Näin ollen sosiaalinen ohjaus ilmenee käytännössä, joiden tavoitteena on ylläpitää yhteistä ymmärrystä ja toimintakykyä hankkeiden muuttuessa. Tätä sosiaalisen ohjauksen muotoa voidaan edistää esimerkiksi Helsingin kaupungin kehittämällä ennakoivan hankeohjauksen periaatteilla, joilla pyritään varmistamaan, että henkilömuutokset eivät vaikuta yhteisesti sovittuihin linjauksiin alueen toteutuksessa. Tämä lisää osapuolten luottamusta toisiinsa, kun voidaan luottaa yhteisesti sovittuun toimintalinjan jatkuvuuteen henkilömuutostilanteissakin.

Toisekseen verkostot eivät automaattisesti ole tasa-arvoisia areenoja sillä valtasuhteet vaikuttavat taustalla. Vaikka periaatteessa jokainen saa osallistua, käytännössä äänekkäimmät tai vaikutusvaltaisimmat (esimerkiksi suuret maanomistajat tai hyvin organisoituneet eturyhmät) voivat dominoida keskustelua. Tutkimuksissa onkin haastettu konsensushakuisten verkostojen "yhteistyöortodoksia" ja osoitettu, että konflikteja voi ja saa syntyä (Davies 2005); verkostoissa on piilevää valtakamppailua, joka pitää tunnistaa.

Kolmanneksi verkostot tarvitsevat usein jonkinlaisen moottorin tai kehyksen pysyäkseen tehokkaina. Alkuvaiheessa tarvitaan usein "hierarkian varjo" taustalle tukemaan verkostoa – toisin sanoen joku taho, kuten kaupungin johto, käyttämään auktoriteettia, jotta yhteistoiminta pysyy raiteillaan. Davies (2005) on todennut, että kokemattomissa verkostoissa valta-asemassa oleva fasilitaattori, kuten johtava viranhaltija tai luottamushenkilö, voi olla tarpeen edesauttamaan vuoropuhelua ja yhteistyötä. Ilman mitään koordinoitua verkostomainen ohjauskin voi hajota erimielisyyksiin.

Käytännössä sosiaalista ohjausta hyödynnetään etenkin kaavoituksen alku- ja ideointivaiheessa, esimerkiksi visioita ja tavoitteita laadittaessa, sekä päätöksenteon legitimoinnissa, kun asukkaita kuullaan ennen kaavan hyväksyntää. Toteutusvaiheessa yhteisöllinen elementti voi näkyä esimerkiksi seurantaryhmän perustamisena, jossa asukkaiden edustajat seuraavat rakentamisen edistymistä, tai paikallisten työllistämisenä hankkeessa sosiaalisena työllisyytenä osana kehitysohjelmaa. Lisäksi yhteisöjen itse toteuttamat hankkeet, kuten asukasyhdistyksen ylläpitämät tilat, voivat täydentää varsinaista rakennushanketta. Sosiaalinen ohjaus punoo näin yhteen julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat hankkeen ympärille yhteiseksi verkostoksi, jonka tavoitteena on, että lopputulos palvelisi laajemmin yhteisön tarpeita eikä synnytä sosiaalista vastustusta.

6.4 Hybridi- ja metaohjaus

Aluekehityshankkeissa puhdas hierarkkinen, markkinaperusteinen tai sosiaalinen ohjaus on harvinaista. Tyypillisesti samassa hankkeessa tarvitaan samanaikaisesti sääntöihin ja päätösvaltaan nojaavaa ohjausta, sopimuksellisia ja taloudellisia kannusteita sekä luottamukseen, vuorovaikutukseen ja yhteiseen oppimiseen perustuvia käytäntöjä. Kirjallisuudessa näitä kolmea ohjaustapaa käsitellään usein ideaalimalleina ja analyttisinä ääripäinä, joiden avulla voidaan jäsentää ohjauksen peruslogiikoita. Empiirinen todellisuus on useimmiten sekoittuneita tyyppiä, joissa ohjaus rakentuu eri ohjaustapojen yhdistelmästä ja niiden keskinäisestä työnjaosta.

Hybridiohjauksella tarkoitetaan, että hankkeen ohjausjärjestely rakentuu usean koordinaatioperustan yhdistelmästä. Hybridiohjaus jäsentää kokonaisuutta myös roolittamalla ohjaustavat siten, että osaa asioista ohjataan velvoittavasti, osa toteutetaan kilpailun ja kannusteiden kautta, ja osassa korostuvat yhteistoiminta ja luottamukseen perustuva koordinointi. Hankkeen eri vaiheissa tarvitaan erilaisia painotuksia ja eri toimijat ovat vetovastuussa eri tavoin. Tästä syystä ohjauksen ”puhdasoppisuus” on aluekehittämisessä pikemminkin poikkeus kuin tavoite.

Metaohjaus täydentää hybridinäkökulmaa tuomalla esiin ohjauksen suunnittelun ja orkestroinnin. Metaohjauksella tarkoitetaan sitä, että kaupunki organisoii verkostomaisen hallinnan edellytyksiä ja säätelee eri ohjausmekanismien yhdistelmiä tietoisesti tilanteen mukaan. Jessopin (2003) mukaan metaohjaus kohdistuu hallinnan ehtoihin ja sisältää harkitun sekoituksen hierarkian, markkinoiden ja verkostojen elementtejä, jotta päästään mahdollisimman hyvin lopputuloksiin. Meulemanin (2008) näkökulmasta metaohjaus ei ole uusi hallintamuoto sinänsä, vaan asenne ja taito hallita ja sovittaa yhteen eri ohjaustapojen yhdistelmiä. Käytännössä tämä näkyy siinä, että kaupunki rakentaa tavoitteet, pelisäännöt, sopimuskehikot, foorumit, seurannan ja tiedonjaon niin, että hankkeen ohjaus muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden. Tällöin kaupunki toimii orkestroijana ja vahvistaa hierarkkisia elementtejä silloin kun tarvitaan selkeää johtajuutta, vastuuttamista tai lakisäätöistä ohjausta, hyödyntää markkinalogiikkaa kun tavoitellaan tehokkuutta ja investointikykyä, ja aktivoi verkostoyhteistyötä kun painopiste on luovuudessa, yhteensovittamisessa ja legitimitetissä.

Tutkimuskirjallisuudessa hybridiratkaisujen on havaittu voivan tuottaa parempia lopputuloksia kuin yksittäiseen ohjauslogiikkaan nojaavat mallit, mutta hybridisyys ei ole automaattisesti parempi tai huonompi. Hybridi kattaa laajan ja heterogeenisen kentän, jossa julkinen toiminta, yritystoiminta ja vapaaehtoistoiminta limittyvät. Johansonin ja Vakkurin (2021) mukaan hybridien menestys liittyy olennaisesti niiden kykyyn hyödyntää moninaisia voimavaroja ja sovittaa yhteen osin ristiriitaisia tavoitteita ja toimintatapoja. Samalla hybridien riskit ovat tunnistettavia: vastuut voivat hämärtyä, ohjaus voi pirstoutua, ja eri mekanismien kannustimet voivat vetää eri suuntiin. Näistä syistä metaohjauksen rooli korostuu erityisesti silloin, kun hankkeen tavoitteet ovat monikriteerisiä ja toteutusverkosto laaja.

Käytännön esimerkki hybridi- ja metaohjauksesta on Helsingin kaupungin logistiikkaoperaattorimalli. Mallissa hierarkkinen ohjaus toteutuu epäsuorasti sopimuskehikoiden kautta, kuten tontinluovutus- ja vuokrasopimuksissa, jotka määrittävät toteutuksen reunaehdot, veloitteet ja seuraamukset. Hierarkkista ohjausta vahvistaa myös viranomaisverkosto, johon voi kuulua esimerkiksi rakennusvalvonta, katutarkastajat, poliisi ja ympäristötarkastajat. Tämä valvonta- ja

toimintamalli mahdollistaa sanktioiden hyödyntämisen osana ohjausta. Keskeinen havainto on, että sanktio- ja toimivaltakysymyksiä ei voida ulkoistaa samalla tavoin kuin koordinoitua tai konsultointia, mikä edellyttää viranomaisyhteistyön rakentamista kaupungin ohjauskyvyn tueksi. Aineistossa tätä kuvattiin seuraavasti:

"...logistiikkaoperaattori itsessään, kun minä olen ainoa Helsingin kaupungilla työskentelevä henkilö. Kaikki muut ovat konsultteja. Konsultille ei voida antaa esimerkiksi sakotusvaltaa, ei voida antaa erinäköisiä toimivaltoja, jotenka me joudutaan rakentaa verkosto viranomaisyhteistyötä tämän toiminnan tueksi."
(Helsinki)

Logistiikkaoperaattori- mallissa hyödynnetään vahvasti myös sosiaalista ohjausta. Logistiikkaoperaattorin tehtävä on koordinoita toteutusta tiiviissä vuorovaikutuksessa urakoitsijoiden ja muiden toteuttajien kanssa. Käytännön ohjaus työmaatasolla ei perustu pelkästään muodollisiin ehtoihin, vaan myös epämuodollisiin mekanismeihin, kuten sosiaaliseen kontrolliin, maineenhallintaan ja siihen liittyviin kannusteisiin sekä käytännön yhteistyösuhteiden ylläpitoon. Tällaisissa tilanteissa luottamuksellinen suhde tilaajan ja toteuttajan välillä muodostuu ohjauksen kannalta merkittäväksi. Se mahdollistaa joustavan ongelmanratkaisun ja nopean reagoinnin ilman, että jokaista poikkeamaa ratkaistaan raskailla sopimus- tai sanktioinstrumenteilla. Näin tehokas ohjaus rakentuu vasta eri ohjaustapojen yhteensovittamisesta. Hierarkkiset rakenteet luovat toimeenpanon perusedellytykset ja vastuuttamisen, kun taas sosiaalinen dynamiikka mahdollistaa joustavan käytännön toteutuksen.

Hankkeen elinkaaren eri vaiheissa korostuvat eri ohjaustavat, mikä tekee hybridiotteesta käytännössä väistämättömän. Kaavoituksen ja suunnittelun alkuvaiheessa kaupunki voi käyttää hierarkkista ohjausta asettaessaan sitovia tavoitteita ja reunaehtoja, mutta samanaikaisesti tarvitaan verkostomaista työskentelyä osallistavaan ideointiin, sidosryhmien kuulemiseen ja ratkaisujen legitimointiin. Markkinarealiteetit tulevat mukaan esimerkiksi hankkeen kannattavuuslaskelmissa ja toteutuskelpoisuuden arvioinnissa. Toteutusvaiheessa vetovastuu siirtyy usein markkinaosapuolille, kuten rakennuttajille ja sijoittajille, mutta kaupunki ohjaa taustalla sopimus- ja valvontakehikoilla sekä osallistuu yhteisiin ohjaus- ja seurantakäytäntöihin. Lopputuloksena syntyy julkisen ja yksityisen kumppanuuden sekä kansalaisosallistumisen yhdistelmä, jossa ohjauksen onnistuminen perustuu paitsi ohjaustapojen samanaikaiseen käyttöön myös niiden metaohjattuun yhteensovittamiseen. Tämä yhdistelmägovernanssi on nykyaikaisen kaupunkikehittämisen keskeinen tunnuspiirre.

7. ALUEKEHITYSHANKKEEN TOTEUTUSPROSESSI

7.1 Prosessin mallintamisen lähtökohdat

Aluekehityshankkeen elinkaari rakentuu monitoimijaisista vuorovaikutus- ja neuvotteluprosesseista, joissa julkiset ja yksityiset toimijat osallistuvat hankkeen suunnitteluun, toteutukseen ja ohjaukseen. Prosessi käynnistyy kehittämistarpeen ja hankeidean tunnistamisesta, jonka jälkeen edetään hankkeen tarkempaan suunnitteluun. Tähän vaiheeseen sisältyvät muun muassa lähtötilan analyysi, tavoitteiden ja päämäärien asettaminen, aikataulut, resurssien määrittely, hankeorganisaation muodostaminen, viestinnän suunnittelu sekä toiminnan ja rahoituksen ohjauksen ja valvonnan järjestäminen.

Aluekehityshankkeet ovat varsin yksilöllisiä johtuen hankkeen lähtökohdista, laajuudesta ja sijainnista. Lisäksi ne ovat tyypillisesti varsin laajoja ja pitkäkestoisia hankkeita, joiden toteuttamiseen osallistuu laaja joukko eri toimijoita - kuten kaupunkeja, yksityisiä kehittäjiä, rakennuttajia ja muita sidosryhmiä. Aluekehitysprosessit etenevät tyypillisesti iteratiivisesti ja vaiheittain käynnistämisestä valmiiseen lopputulokseen. Prosessin aikana aiempia linjauksia tarkennetaan tai arvioidaan uudelleen muuttuneiden olosuhteiden, poliittisten päätösten tai uusien selvitystulosten perusteella.

Aluekehitysprosessiin kytkeytyy myös eri toimijoiden omia sisäisiä toimintaprosesseja, jotka voivat olla keskeisiä hankkeen etenemisen ja toteutettavuuden kannalta, vaikka ne eivät ulospäin hahmotu tai ole suoraan muiden toimijoiden tiedossa. Näiden prosessien aikataulut, päätöksentekorakenteet ja resurssit voivat vaikuttaa olennaisesti hankkeen etenemiseen, mikä korostaa läpinäkyvän vuorovaikutuksen ja aktiivisen tiedonvaihdon merkitystä eri toimijoiden välillä.

”Kaavaluonnos oli lähtökohtaisesti meidän laatima ja sen jälkeen sitten lähetettiin hakemaan niitä kumppaneita sinne ensimmäiseen kortteliin. Siinä vaiheessa siitä muodostu kumppanuuskaavahanke. Eli pohja oli tietyllä tavalla olemassa, joka ohjasi sitten sitä suunnittelua myös siihen suuntaan ja sitten ehdotusvaiheessa oli mukana kumppanit ja sitten räätälöity ne toimittajat hieman kilpailuohjelman mukaisesti.” (Kaupunki)

Kaupungeilla on yleensä määritellyt prosessit asemakaavahankkeiden läpiviemiseen, ja tältä osin suunnittelun vaiheet ovat usein hyvin strukturoituja. Jokaisella kaupungilla on omat tavoitteensa ja kehittämisen ajurit, jotka vaikuttavat aluekehittämisen tavoitteiden asettamiseen. Yhteistyö eri sidosryhmien kanssa ja osallistaminen liittyvät vahvasti varsinkin tavoitteiden määrittelyyn. Lähestymistapaan voi vaikuttaa kaupungin koko, ja pienemmille kaupungeilla taloudellinen ja elinvoima tarkastelu saattaa olla merkittävämmässä roolissa alueen markkinoiden tiukempien reunaehtojen vuoksi.

Aluekehittäminen ei yleensä pääty rakennushankkeiden valmistumiseen tai alueen käyttöönottoon, vaan jatkuu myös käytön aikana eriaikaisena jatkokehittämisenä. Käytönaikainen kehittäminen voi kohdistua esimerkiksi palveluiden täydentämiseen, julkisten tilojen ja ympäristön parantamiseen, turvallisuuden lisäämiseen tai yhteisöllisyyden vahvistamiseen, ja sillä pyritään vastaamaan muuttuvan käyttäjäkunnan tarpeisiin sekä alueen pitkäjänteiseen elinvoimaisuuteen.

Tutkimushankkeessa analysoiduista neljästä case-hankkeesta vain yksi, Ainolan aluekeskus, sijoittui alun perin raakamaalle. Muut tarkastellut alueet – Hiedanranta (entinen tehdasalue), Kera (entinen teollisuus-, varasto- ja toimistoalue) ja Postipuisto (entinen logistiikkakeskus) – olivat alueita, joiden kehittämisen käynnistäminen edellytti alueen vapautumista aiemmasta käyttötarkoituksestaan. Tarkastelluissa case-hankkeissa yhteistä alkuvaiheen kehittämisessä oli se, että aluekehityshankkeiden tavoitteiden määrittelyä ja asemakaavoitusta ohjasivat kaupunkien strategiset linjaukset, ohjelmat sekä ylemmän tason kaavat, kuten yleiskaava ja MAL-sopimukset. Case-hankkeiden jatkokehitys erosi toisistaan alueiden ominaisuuksien perusteella, ja ne etenivät kukin omalla tavallaan.

7.2 Ajallisen hallinnan haasteet

Aluekehityshankkeiden ajallisen hallinnan haasteet liittyvät ennen kaikkea laajojen hankekokoisuuksien keskinäisiin riippuvuuksiin, ja siihen miten näitä riippuvuuksia hallitaan hankkeen eri vaiheissa. Alueen kehittäminen muodostuu rinnakkaisista mutta toisiinsa kytkeytyvistä prosesseista, kuten kaavoituksesta, kunnallistekniikan ja katu ympäristön suunnittelusta ja rakentamisesta, tontinluovutuksesta sekä talonrakentamisesta. Koska prosessit etenevät eri organisaatioissa erilaisten tavoitteiden ja päätöksentekorytmien mukaisesti, hankkeen eteneminen riippuu kyvystä synkronoida osapuolten aikatauluja, määrittää rajapintavastuita ja tuottaa osapuolille yhteinen tilannekuva. Keskeinen haaste on yhteensovittaminen: mitä voidaan tehdä rinnakkain, mikä edellyttää toisen prosessin valmistumista ja millä edellytyksillä voidaan tehdä etupainotteisia päätöksiä ilman merkittävää uudelleensuunnittelun riskiä.

7.2.1 Kaavoituksen ja kunnallistekniikan suunnittelun limittäminen

Hankkeen alkuvaiheessa ajalliset ongelmat liittyvät usein kaavoituksen ja kunnallistekniikan suunnittelun limittämiseen. Kunnallistekniikan suunnittelu ja toteutuksen valmistelu käynnistyvät usein pääosin vasta lainvoimaisen kaavan jälkeen. Samanaikaisesti kunnallistekniikan yleissuunnittelua olisi mahdollista edistää jo kaavan valmistelun aikana. Rajoitteena on kuitenkin riski muutoksista, sillä jos kaavaratkaisu täsmentyy tai muuttuu, jo tehtyä suunnittelutyötä voidaan joutua tekemään uudelleen. Lisäksi kunnallisteknisiä ratkaisuja ei yleensä voida hyväksyttää kaupunkiorganisaatiossa lopullisesti ennen kaavan lainvoimaisuutta, joka rajoittaa suunnitelmien viemistä päätöksentekoon varhaisessa vaiheessa.

Tutkimuksen haastatteluaineistosta nousee esille tästä syntyvä ajoitusristiriita erityisesti yksityisten toteuttajien näkökulmasta. Eräs haastateltava tiivistää tilanteen seuraavasti: "Kaupunki pystyy sitten oman prosessinsa mukaan vasta vahvaan kaavaan aloittamaan infran suunnittelun", vaikka oletus kaavan etenemisestä olisi ollut vahvana jo aiemmin. Kaavan lainvoimaisuus

synnyttää odotuksen rakentamisen pikaisesta käynnistymisestä, mutta toteutuksen edellytykset sekä katu- ja verkostosuunnitelmien valmistelu ja hyväksymismenettelyt eivät välttämättä ole siinä vaiheessa riittävän pitkällä, jotta toteutus voisi käynnistyä joustavasti.

Kaupunkien näkökulmasta kunnallistekniikan suunnittelu ja rakentamisen valmistelu on yleensä tarkoituksenmukaista aloittaa vasta kaavan lainvoimaisuuden jälkeen, jolloin kaupunki minimoi uudelleen suunnittelun riskiä. Tässä on kuitenkin ongelmana, että suunnitteluvaihe voi laajoilla alueilla kestää useita vuosia, minkä lisäksi katusuunnitelmien hyväksymiseen liittyvä päätösprosessi vie aikaa.

Ajallisen viiveen välttämiseksi keskeistä on määrittää ennakoivan suunnittelun ja valmistelun menettelyt. Tällöin on määritettävä muun muassa missä laajuudessa kunnallistekniikan suunnittelua voidaan edistää kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen pohjalta, miten muutosriski tunnistetaan ja hallitaan, ja miten varmistetaan, ettei varhainen valmistelu johda kohtuuttomaan uudelleensuunnitteluun kaavan vahvistuttua. Siten ennakoivalla suunnittelulla voidaan myös rakennus- ja toteutus suunnitelmia valmistella ennakoivasti. Kuitenkin prosessiin jää rakenteellinen epäjatkuvuuskohta, sillä virallisia katusuunnitelmia ei voida viedä päätöksentekoon ennen lainvoimaista kaavaa, mikä katkaisee suunnittelun, päätöksenteon ja toteutuksen ajallista jatkuvuutta.

7.2.2 Kunnallistekniikan ja talonrakentamisen tahdistus

Ajallisia haasteita voi syntyä kunnallistekniikan rakentamisen ja talonrakentamisen yhteensovittamisessa. Kunnallistekniikan toteutus koostuu useista osakokonaisuuksista, joiden suunnittelu, rakentaminen ja käyttöönotto etenevät eri aikatauluissa. Vesi- ja viemäriverkon eteneminen voi poiketa sähkön tai kaukolämmön etenemisestä, ja fyysisen rakentamisen valmistuminen ei aina tarkoita järjestelmien toiminnallista käyttöönottoa. Tämä korostaa vaiheistuksen ja käyttöönottoehtojen merkitystä: talonrakentamisen kannalta keskeistä on, milloin liitynnät ja palvelut ovat tosiasiallisesti käytettävissä, ei vain se, milloin verkostot ovat rakennettuina.

Haastatteluaineistossa kuvataan tilanteita, joissa kunnallistekniikan viiveet estävät rakennusten suunnittelun valmistumisen tai käyttöönoton. Rakennuttajan kuvaus konkretisoi riippuvuuden vaikutuksen tuotantoon:

“...me jouduttiin myöhästyttämään niitten valmistumista yli kuukausi sen takia, että meillä ei yksinkertaisesti ollut sinne vettä, sähköä eikä kaukolämpöä.” (Rakennuttaja)

Haaste voi ilmetä myös toiseen suuntaan. Kunnallistekniikka voi valmistua joidenkin osa-alueiden osalta suhteessa rakennuskohteisiin liian aikaisin. Tällöin myöhemmät työmaat voivat aiheuttaa päällekkäisyyksiä ja tehottomuutta, kun katuja ja verkostoja joudutaan avaamaan uudelleen seuraavien vaiheiden tarpeisiin. Aineiston perusteella ongelma ei näyttäydä pelkästään viiveenä vaan tahdistuksen puutteena. Eri prosessien rytmit eivät perustu yhteisesti määriteltyihin etenemisehtoihin, vaan etenevät osapuolikohtaisilla oletuksilla ja varauksilla.

Kunnallistekniikan toteutuksen viiveet heijastuvat myös toteuttajien hankintaketjuihin, rakennussuunnittelun yhteensovitukseen ja ulkoisiin riippuvuuksiin, kuten esimerkiksi suuriin liikennehankkeisiin. Suunnitteluprosessien venyminen sekä kunnallistekniikan vaiheistuksen kytkeytyminen esimerkiksi alueen liikennehankkeisiin voivat heikentää aikataulujen ennustettavuutta. Tutkimusaineistossa korostuu lisäksi, että kunnallistekniikan rakentamisen aikataulutieto täsmentyy usein myöhään, joka saattaa viivästyttää osapuolten kykyä tehdä sitovia tuotanto- ja rahoituspäätöksiä ja kasvattaa epävarmuudesta aiheutuvia kustannuksia.

Haastatteluaineistossa tuodaan esiin myös, että alueen kunnallistekniikan suunnitteluun voi kohdistua vaatimuksia muista kehitettävään alueeseen liittyvistä hankkeista kuten rautatiehankkeista, jotka on kytkettävä osaksi alueen kehittämistä. Tällaiset ulkoiset riippuvuudet voivat muuttaa alueen kunnallistekniikan suunnittelutarpeita ja ajoituksia tavoilla, joiden ennakointi on haastavaa myös kaupungille.

7.2.3 Sopimusohjaus ja toteutusedellytysten varmistamisen epäsymmetria

Tutkimusaineistossa nousee esille myös epäsymmetria kaupungin hierarkkisen sopimusohjauksen ja toteutusedellytysten varmistamisen välillä. Rakennuttajia ja muita yksityisiä toimijoita ohjataan usein määräajoilla, joilla pyritään varmistamaan alueen eteneminen ja ehkäisemään viivästyksiä. Samanaikaisesti kaupungin oma sitoutuminen kunnallistekniikan toteutuksen aikatauluihin voi olla puutteellista tai aikataulut tarkentuvat vasta myöhäisessä vaiheessa. Tämä synnyttää tilanteita, joissa rakennuttajalle asetetaan taloudellisia sanktioita liittyen rakentamisen käynnistymisen myöhästymiseen ja samaan aikaan kaupunki ei kykene takaamaan omalta puoleltaan riittävän aikaisia rakentamisen edellytyksiä johtuen kaupungin vastuulla olevan kunnallistekniikan rakentamisen myöhästymisestä.

”Kunnat aika harvoin maankäytösopimuksessa suostuu kirjaamaan mitään tarkkoja aikatauluja sen kunnallistekniikan toteuttamiseen, mutta se on sellainen asia, mikä mun mielestä olisi ehdottoman tärkeä, että kunnat myös sitoutuu siihen tiettyyn aikatauluun ja että se alue etenee myös kunnan kannalta”.

(Rakennusliike)

Kyse ei ole vain yksittäisten sopimusehtojen muotoilusta, vaan julkisen ja yksityisen päätöksen eritahtisuudesta sekä riskin kohdentamisen periaatteista. Kun määräaikojen ja toteutusedellytysten välinen suhde jää epäselväksi, syntyy tulkintaeroja vastuista ja kohtuullisuudesta, mikä lisää konfliktien todennäköisyyttä ja heikentää yhteisen aikataulun uskottavuutta.

7.2.4 Monitoimijaisen verkoston koordinointi

Aluekehityshankkeissa ajalliset riippuvuudet eivät rajoitu pelkästään kahdenvälisiin suhteisiin esimerkiksi kaupungin ja rakennuttajien välillä, vaan muodostavat verkostomaisen kokonaisuuden. Useiden rakennuttajien samanaikaisesti toteuttamat hankkeet, kunnallistekniset urakat, kaupungin sisäiset yksiköt sekä mahdolliset valtion toimijat kuten Väylävirasto ja Senaatti-kiinteistöt muodostavat toteuttamisverkoston, jossa kullakin on omat tavoitteensa ja reunaehdotonsa. Tavoitteiden ja etenemisaikataulujen yhteensovittaminen edellyttää kaupungilta keskitettyä ohjausta sekä koordinaatiomekanismeja, joiden avulla rajapintariidat ratkaistaan ja yhteistä tilannekuvaa ylläpidetään.

Koordinoinnin tarve korostuu erityisesti teknisissä ja operatiivisissa rajapinnoissa. Teknisesti kriittisiä ovat esimerkiksi tonttiliittymät ja kytkentäpisteet, joiden toteutustapa ja ajoitus vaikuttavat siihen, joudutaanko katualueita avaamaan toistuvasti. Operatiivisesti kriittisiä ovat työmaiden kuljetusreitit, työnaikaiset liikennejärjestelyt ja turvallisuus, joita usean samanaikaisen työmaan ja infratyön yhdistelmä kuormittaa.

7.2.5 Muut tekijät

Aluekehityshankkeen ajalliseen hallintaan vaikuttaa keskeisesti asuntomarkkinan tilanne. Asuntojen myyntinopeus määrittää koko aluehankkeen toteutuksen rytmiä. Samanaikaisesti markkinoille tuleva suuri määrä keskenään vertailukelpoisia asuntoja heikentää asuntotarjonnan sulautumista markkinaan ja ohjaa rakennuttajia pilkkomaan toteutusta pienempiin osavaiheisiin, jotta asunnot käyvät kaupaksi kohtuullisessa ajassa. Vaiheistaminen vähentää toteuttajan markkinariskiä, mutta lisää samalla rajapintojen määrää ja kasvattaa koordinoititarvetta ja viivästyttää koko alueen valmistumista

Haastatteluaineiston perusteella myös alueen palvelujen ja asukasohjan välillä on voimakas riippuvuus. Palvelujen kehittyminen edellyttää riittävää asukasmäärää, mutta toisaalta alueen asuntojen kysyntä on osin riippuvainen alueen palvelutarjonnasta ja ympäristön valmiusasteesta. Tämä muodostaa tilanteen, jossa hankkeen eteneminen voi hidastua erityisesti alku- ja keskivaiheissa, jos palveluiden tarjonta ja asuntokysyntä eivät etene samassa tahdissa.

Haastatteluaineistossa korostuu myös maanomistajien suhdannejousto. Mahdollisuus odottaa parempaa markkinatilannetta voi olla taloudellisesti perusteltua yksittäiselle maanomistajalle, mutta se voi olla ristiriidassa alueen kokonaiskehityksen tavoitteiden kanssa. Erityisesti silloin kun toteutuksen hidastuminen vaikuttaa negatiivisesti alueen toteutuksen rytmiin ja yhteisten investointien ajoitukseen.

7.2.6 Ajallisen hallinnan edellytykset

Aluekehittämisen ajalliset haasteet voidaan jäsentää yhteensovittamisen ongelmiksi neljällä kriittisellä rajapinnalla: (1) kaavoituksen ja toteutusvalmistelun rajapinnassa, (2) kunnallistekniikan ja talonrakentamisen tahdistuksessa, (3) sopimusohjauksen ja toteutusvarmuuden välisessä suhteessa sekä (4) monitoimijaisen verkoston operatiivisessa koordinoinnissa. Kun näiden rajapintojen hallinta on puutteellista, syntyy ajallisia ja taloudellisia seurauksia, jotka

kumuloituvat hankkeen myöhemmissä vaiheissa ja heikentävät osapuolten luottamusta yhteisen aikataulun uskottavuuteen.

Käytännön implikaatiot voidaan aineiston perusteella muotoilla toisiaan täydentäviksi ohjausperiaatteiksi:

1. **Yhteinen pääaikataulu ja valmiuskriteerit.** Hankkeesta tulee laatia yhteinen pääaikataulu, joka perustuu selkeästi määriteltyihin valmiuskriteereihin ja sopimuksellisiin virstanpylväisiin. Erityisesti kunnallistekniikan valmius tulee määrittää käyttöönoton näkökulmasta siten, että kriteerit kuvaavat sekä teknisen toteutuksen että käyttöönotokelpoisuuden. Kriittiset riippuvuudet, kuten liitynnät, kytkennät, hyväksynnät ja käyttöönoton ehdot, on kuvattava eksplisiittisesti yhteisen tilannekuvan ja operatiivisen koordinoinnin tueksi.
2. **Ehdollinen rinnakkaisvalmistelu kaavoitus-kunnallistekniikka-rajapintaan.** Kaavoituksen ja kunnallistekniikan rajapintaan tarvitaan menettelyt, jotka mahdollistavat suunnittelun vaiheittaisen tarkentamisen jo ennen kaavan lainvoimaa. Tavoitteena on lyhentää lainvoimavaiheen jälkeistä käynnistysviivettä hallitsemalla muutosriskiä ennalta sovitulla periaatteilla esimerkiksi vaihtoehtoisilla ratkaisuilla, päätöspisteiden määrittämisellä ja muutosvaikutusten arvioinnilla.
3. **Aluetason operatiivinen koordinointi.** Monitoimijaisessa hankkeessa on varmistettava koordinaatio, joka yhdistää kunnallistekniikan toteutuksen, tontinluovutuksen ja talonrakentamisen operatiivisen näkymän sekä kykenee ratkaisemaan rajapintakonflikteja varhaisessa vaiheessa selkeään mandaattiin ja sovittuihin toimintatapoihin nojaten. Tämä edellyttää selkeitä vastuunjakoja, päätöksentekokäytäntöjä ja tiedonkulun menettelyjä sekä käytännön tasolla toimijaa tai toimintoa, jolla on riittävä mandaatti aikataulujen yhteensovittamiseen.
4. **Sopimusohjauksen ja toteutusvarmuuden yhteismitallisuus.** Sopimusohjauksessa tulee arvioida veloitteiden ja toteutusedellytysten välistä suhdetta siten, että määräajat, aikataulusitoumukset ja toimenpiteiden toteutettavuus ovat keskenään johdonmukaisia. Lisäksi viiveiden taloudellisten vaikutusten jakautuminen on tehtävä läpinäkyväksi, jotta osapuolet voivat tehdä perusteltuja tuotanto- ja rahoituspäätöksiä.

Edellä esitettyjen periaatteiden toteuttaminen edellyttää myös hankkeen tehtäväkokonaisuuksien, niiden keston ja keskinäisten ajallisten riippuvuuksien systemaattista tunnistamista sekä keskeisten viiveriskien ennakoitua. Lisäksi alueen sisäinen rakentamisjärjestys ja vaiheistus tulee kytkeä valmistelutehtävien ajoitukseen niin, että ensimmäisinä toteutettavat osa-alueet ovat suunnittelun ja päätöksenteon näkökulmasta etusijalla. Ohjauksen näkökulmasta tämä tarkoittaa, että ajallinen hallinta rakentuu yhtä aikaa selkeisiin reunaehtoihin ja päätöspisteisiin, sopimukselliseen ohjaukseen sekä toimijoiden yhteiseen tilannekuvaan ja jatkuvaan koordinointiin. Tutkimus osoittaa, että valmistelutyötä joudutaan käytännössä tekemään vaiheittain jo ennen kuin yksittäinen toteutusvaihe voidaan käynnistää. Tämän valmistelun laajuus ei ole aina ennakoitavissa, mikä korostaa jatkuvan aikataulun ylläpidon, riskiseurannan ja päätöspisteiden selkeän määrittelyn merkitystä koko hankkeen ajallisessa hallinnassa.

7.3 Aluekehitysprosessin vaiheistus ja ohjelmointi

Aluekehitysprosessin vaiheistuksen tavoitteena on vähentää hankkeen monimutkaisuutta, parantaa kaavoitus- ja suunnitteluprosessin ohjattavuutta sekä tukea alueen toteutusta hankkeen edetessä. Laajoissa aluekehityshankkeissa syy-seuraussuhteet ovat monikerroksisia ja osin epälineaarisia. Tämän vuoksi kehitettävä alue ja kehitysprosessi on tarkoituksenmukaista jäsentää osiin siten, että eteneminen muodostuu toisiaan seuraavista perustelluista valinnoista. Vaiheistus voidaan tällöin ymmärtää kokonaisuuden hallintarakenteena, joka määrittää, mitä valmistellaan, missä järjestyksessä ja millä edellytyksillä siirrytään seuraavaan vaiheeseen.

Vaiheistamisen keskeinen hyöty liittyy prosessin hallittavuuteen. Kun aluekehityshanke jaetaan osiin, hanketta on helpompi suunnitella, johtaa ja valvoa. Vaiheistus luo perustan vastuunjaolle, aikataulusuunnittelulle, budjetoinnille ja kustannusohjaukselle, riskien tunnistamiselle ja hallinnalle, tiedon- ja laadunhallinnalle sekä viestinnälle. Samalla vaiheistus tukee sopimus- ja hankintamenettelyjä, raportointia sekä aika- ja resurssitarpeiden määrittelyä ja yhteensovittamista suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Vaiheistuksen rinnalla aluekehityshanke on ohjelmoitava. Ohjelmoinnilla tarkoitetaan toimenpiteiden aikatauluttamista ja keskinäistä järjestämistä siten, että hankkeen kokonaiskulku etenee mahdollisimman katkeamattomasti ja päätökset tehdään oikea-aikaisesti suhteessa toteutuksen edellytyksiin. Ohjelmoinnin näkökulmasta keskeistä on tunnistaa tekniset etenemisehdot kuten kunnallistekniikan käyttöönottoedellytykset ja organisatoriset ja hallinnolliset päätöspisteet kuten hyväksymismenettelyt ja hankintojen ajoitus.

Ohjelmoinnissa tulee lisäksi ottaa huomioon rakentamisen haittojen minimointi alueella jo asuville ja alueen käyttäjille. Tämä kytkeytyy käytännössä työmaiden yhteensovittamiseen, työnäykäisiin liikennejärjestelyihin sekä siihen, miten nopeasti alueelle syntyy toiminnallisesti käyttökelpoisia ja turvallisia osakokonaisuuksia. Ohjelmointiin liittyy myös tontinluovutuksen mitoitus ja rytmitys. Alueelle on muodostettava sopivan kokoisia tontinluovutuskokonaisuuksia sujuvan rakentamisen varmistamiseksi. Tontinluovutuskokonaisuuden optimaalinen koko vaihtelee sijainnin ja markkina-alueen sekä asuntojen kysynnän mukaan, eikä sitä voida määrittää yleispeitevästi ilman hankekohtaista arviointia.

Vaiheistus on tehtävä sisällöllisesti ja ajallisesti tarkoituksenmukaisella tarkkuustasolla. Jos hanke jaetaan liian pieniin osiin, ohjaus voi hajautua, resurssien käyttö muuttua epätarkoituksenmukaiseksi ja kokonaistehokkuus heikentyä. Vastaavasti liian yleisluonteinen vaiheistus voi heikentää hankkeen reagointi- ja muutосkykyä, jos ulkoiset olosuhteet tai tavoitteet muuttuvat. Tämän vuoksi vaiheistusta on perusteltua tarkastella hierarkkisena rakenteena. Karkealla tasolla määritetään päävaiheet ja niiden keskeiset päätöspisteet, ja näitä täsmennetään alavaiheiksi sekä tarvittaessa työpaketeiksi ja tehtäviksi. Yksityiskohtaisuuden taso määräytyy hankkeen koon, riippuvuuksien määrän ja riskiprofiilin perusteella.

Hankkeen edetessä tarpeet ja vaatimukset voivat muuttua, jolloin vaiheistukseen joudutaan tekemään tarkistuksia. Vaiheittainen eteneminen mahdollistaa edistymisen arvioinnin suhteessa tavoitteisiin sekä tarvittaessa suunnan tarkistamisen. Tämä korostaa vaiheistuksen ja ohjelmoinnin kytkentää jatkuvaan seurantaan. Vaiheistus ei ole vain alkuvaiheen suunnitelma, vaan sitä on päivitettävä hankkeen edetessä, kun tietopohja täydentyy ja tarkentuu.

Vaikka prosessi ja suunnitelmat olisivat huolellisesti valmisteltuja, toteutuksen ajoitukseen vaikuttavat aina myös ulkoiset tekijät, erityisesti rakennusalan suhdanteet, asuntomarkkinatilanne ja markkinoiden kyky vastaanottaa uudistuotantoa. Heikossa suhdannetilanteessa asuntopaikka voi hidastua selvästi, mikä viivästyttää rakennushankkeiden aloituksia ja voi pysäyttää toteutuksen kokonaan. Onnistunut vaiheistus ja riittävä toteutuksen aikataulujousto voivat vähentää tällaisista muutoksista syntyviä ongelmia, mutta eivät poista täysin ulkoisten tekijöiden vaikutuksia.

Nämä ulkoiset tekijät vaikuttavat merkittävästi vaiheistuksen toteutumiseen sekä siihen, millainen tuotantomuoto, esimerkiksi vapaarahoitteinen vai tuettu asuntotuotanto, kulloinkin on toteuttamiskelpoinen. Samassa yhteydessä korostuu kuitenkin alueen yhtenäisen rakentumisen periaate, jonka mukaan alueen rakentumista tulee ohjata siten, että rakennetaan samanaikaisesti vierekkäisiä rakennuskohteita, jotta syntyy valmiimpia osia ja vältetään yksittäisten rakennusten hajautuminen alueelle ilman toiminnallista ympäristöä

"Tavoitteena on, että lähtisi vierekkäiset korttelit aina rakentumaan... ettei ammuta koko alueella yksittäisiä taloja sinne tänne." (Rakennuttaja)

Koko alueen houkuttelevuuden kannalta rakentamisen alkuvaiheen keskeinen kysymys on, miten alueelle saadaan ensimmäiset asukkaat, ja miten heille voidaan tarjota asumiseen soveltuva ympäristö jo varhaisessa vaiheessa. Ensimmäisten toteutusvaiheiden tulee siksi perustua vähintään kunnallistekniikan ja keskeisten liityntöjen toiminnalliseen valmiuteen sekä tärkeimpien palvelujen saavutettavuuteen. Lisäksi osa alueellisista järjestelmäratkaisuksista, kuten keskitetty pysäköinti, on usein tarkoituksenmukaista ajoittaa samalle toteutusjaksolle ensimmäisten rakennusten kanssa, vaikka tämä sitoo investointipääomaa. Rakentamisen käynnistämistä on myös perusteltua kohdistaa alueen vetovoimaisimmille ja parhaiten saavutettaville osa-alueille, jotta kysyntä kohdistuu alueelle varhaisessa vaiheessa eikä siirry odottamaan myöhempiä toteutusvaiheita. Näin vaiheistuksen kriteereissä korostuvat teknisen toteutettavuuden ohella kysynnän edellytykset ja alueen varhaisen käyttökokemuksen laatu.

Monimutkaisuuden hallinnassa voidaan erottaa kaksi toisiaan täydentävää lähestymistapaa. Ensinnäkin vaiheistuksella ja ohjelmoinnilla voidaan pyrkiä viivästysten välttämiseen. Tavoitteena on rajata hankkeen kokonaiskestoä estämällä merkittäviä takaisinkytkentöjä ja ajallisia iteraatioita, joissa joudutaan palaamaan jo tehtyihin ratkaisuihin. Tähän sisältyy erityisesti hallinnollisten ja poliittisten päätösprosessien sekä markkinatoimijoiden tuotantorytmien yhteensovittaminen, joka ei aina toteudu ilman aktiivista ohjausta.

Toiseksi voidaan tarkastella prosessin nopeuttamista, mikä tarkoittaa aluekehittämisen käytäntöjen ja työnjaon uudelleenarviointia sekä sellaisten menettelyjen kehittämistä, jotka lyhentävät läpimenoaikoja ilman, että laatu tai hyväksyttävyyys heikkenee. Kummassakin lähestymistavassa keskeistä on, että kaava tai maankäytön suunnitelma johtaa hyvään lopputulokseen vain, jos kaupungilla ja muilla toimijoilla on valmiudet toteuttaa alue oikeassa järjestyksessä ja oikeaan aikaan. Tämä edellyttää asuinrakentamisen, liikenneyhteyksien ja palveluinvestointien tarkastelua yhtenä kokonaisuutena sekä hanketoimijoiden suunnitelmien ajallista yhteensovittamista.

Aluekehitysprosessin ohjaamiseksi hankkeen alussa on perusteltua laatia hankekohtainen toteuttamissuunnitelma (projektisuunnitelma) eli tiekartta. Tiekartta jäsentää suunnittelun kehikon ja tuottaa osapuolille yhteisen käsityksen lähestymistavasta, toimintakehikosta ja keskeisistä toiminnoista. Vaikka tiekartta on luonteeltaan tilapäinen ja tarkentuu hankkeen aikana, sen tulisi sisältää vähintään:

- hankkeen päävaiheet ja arvioitu aikajänne
- keskeiset osapuolet ja vastuut
- päätöspisteet ja hyväksymismenettelyt
- tunnistetut riskit ja epävarmuudet
- periaatteet vaiheistuksen tarkentamiselle (muutosten hallinta).

Vaiheistus ja ohjelmointi ovat aluekehityshankkeen toteutuksen keskeisiä ohjausmekanismeja. Niiden avulla monimutkainen ja pitkäkestoinen prosessi jäsennetään hallittaviksi osakokonaisuuksiksi, joiden eteneminen voidaan sovittaa teknisiin edellytyksiin, kuten infran valmistumiseen ja käyttöönottovalmiuteen, sekä markkinaehtoiseen käynnistettävyyteen. Haastatteluaineiston perusteella vaiheistuksen onnistuminen edellyttää tasapainoa. Vaiheistuksen tulee olla riittävän tarkka, jotta vastuut, päätöspisteet ja riippuvuudet ovat selkeitä ja ohjattavia, mutta samalla riittävän joustava, jotta hanketta voidaan sopeuttaa suhdanteiden ja muiden ulkoisten tekijöiden muuttuessa. Ensimmäisten vaiheiden suunnittelussa korostuu toiminnallinen valmius. Kunnallistekniikan, pysäköinnin ja palveluiden ajoituksen tulee tukea asumisen käynnistymistä niin, että alue muodostaa jo varhaisessa vaiheessa käyttökelpoisen ja houkuttelevan kokonaisuuden.

Aluekehityshankkeen vaiheistukseen, ajoitukseen ja talouteen kohdistuu merkittäviä markkinariskejä. Keskeisiä epävarmuustekijöitä ovat asuntojen kysynnän ja hintatason kehitys sekä rakentamisen kustannustaso. Sekä kaupungin että rakennushankkeeseen ryhtyvän on tunnistettava alueellinen asuntomarkkinatilanne, jotta alueen realistinen myyntivolyymi ja sitä vastaava tuotantotahti voidaan määrittää ².

Markkinatilanteen arviointi edellyttää sekä käsitystä yleisestä talouskehityksestä että paikallista markkinatuntemusta kaupungin eri alueista. Mitä laajempaa markkinakokonaisuutta tarkastellaan ja mitä pidemmälle ajanjaksolle arvio ulottuu, sitä suuremmaksi ennakkoinnin epävarmuus kasvaa. Tämän vuoksi arvioinnin pohjaksi tulee asettaa selkeät lähtöoletukset, joita seurataan systemaattisesti ja päivitetään tarvittaessa hankkeen edetessä. Muutokset heijastuvat suoraan myyntivolyymiin ja sitä kautta toteutusaikatauluun sekä sidotun pääoman määrään.

Arvioinnissa on tärkeää tunnistaa riskit sekä yleisellä että paikallisella tasolla. Yleisellä tasolla suhdannevaihtelut, erityisesti korkotason muutokset, vaikuttavat merkittävästi kotitalouksien ostokykyyn ja ostohalukkuuteen. Paikallistasolla markkinatilannetta määrittävät kaupungin vetovoima ja työllistymismahdollisuudet, joita voidaan tarkastella esimerkiksi muuttoliikkeen ja työpaikkakehityksen kautta. Lisäksi sekä paikkakunnan että yksittäisen alueen brändi vaikuttaa siihen, miten kiinnostavaksi alue koetaan ja millä hinnalla ja millä tahdilla asunnot menevät kaupaksi.

² ks. tarkemmin luku 9

Jotta alueelle ei synny asuntojen yli- tai alitarjontaa, on kysynnän ja tarjonnan suhdetta arvioitava markkinatasapainon näkökulmasta. Markkinatasapainoarvio tarkoittaa alueelle suunniteltujen asuntojen tarjonnan mitoittamista siten, että se vastaa realistisesti alueelle kohdistuvaa kysyntää. Asuntotarjonnan ja kysynnän yhteensopivuus on keskeistä alueen taloudellisen toimivuuden kannalta. Liian vähäinen tarjonta voi heikentää alueen kehittämisen kannattavuutta, kun taas merkittävä ylitarjonta johtaa asuntojen myynnin hidastumiseen. Tämä puolestaan kasvattaa sidotun pääoman määrää ja voi pakottaa hintojen tarkistamiseen, jotta pääoma vapautuisi ja kierto paranisi. Markkinatasapainon vaikutus alueen rakentamisen kokonaisuikaan on tunnistettava varhaisessa vaiheessa. Vaikka alueen rakentamisen prosessimainen eteneminen tukee tuotannon hallittavuutta, se ei saa ohjata rakentamisen vaiheistusta liikaa markkinakysynnän kustannuksella.

Markkinatasapainon määrittäminen on vaikeaa, koska se on täysin aluekohtaista. Kysyntä voi vaihdella paljon saman kaupunginosan tai vierekkäisten asuinalueiden välillä. Muutokset voivat alkaa pelkästään jo yksittäisten toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta ja syy-seuraus-suhteet eivät ole mitenkään yksiselitteisiä (Henriksson & Karppi 2009; Innes & Booher 1999). Alueen valmisteluvaiheessa viereisten alueiden ja kaupunginosien asuntojen myyntimäärät ja nopeudet määrittävät alueelle kysynnän lähtötiedot ja auttavat markkinatasapainon määrittämisessä. Ympäröivien alueiden kysynnän vaikutuksia on kuitenkin tarkasteltava kriittisesti, sillä kehitettävä alue voi ominaisuuksiltaan poiketa merkittävästi vertailualueista. Markkinoinnin ja alueen brändäyksen avulla voidaan jossain määrin vaikuttaa alueen mielikuvaan ja tukea kysyntää, mutta vaikutus on usein luonteeltaan rajallinen ja ajallisesti tilapäinen.

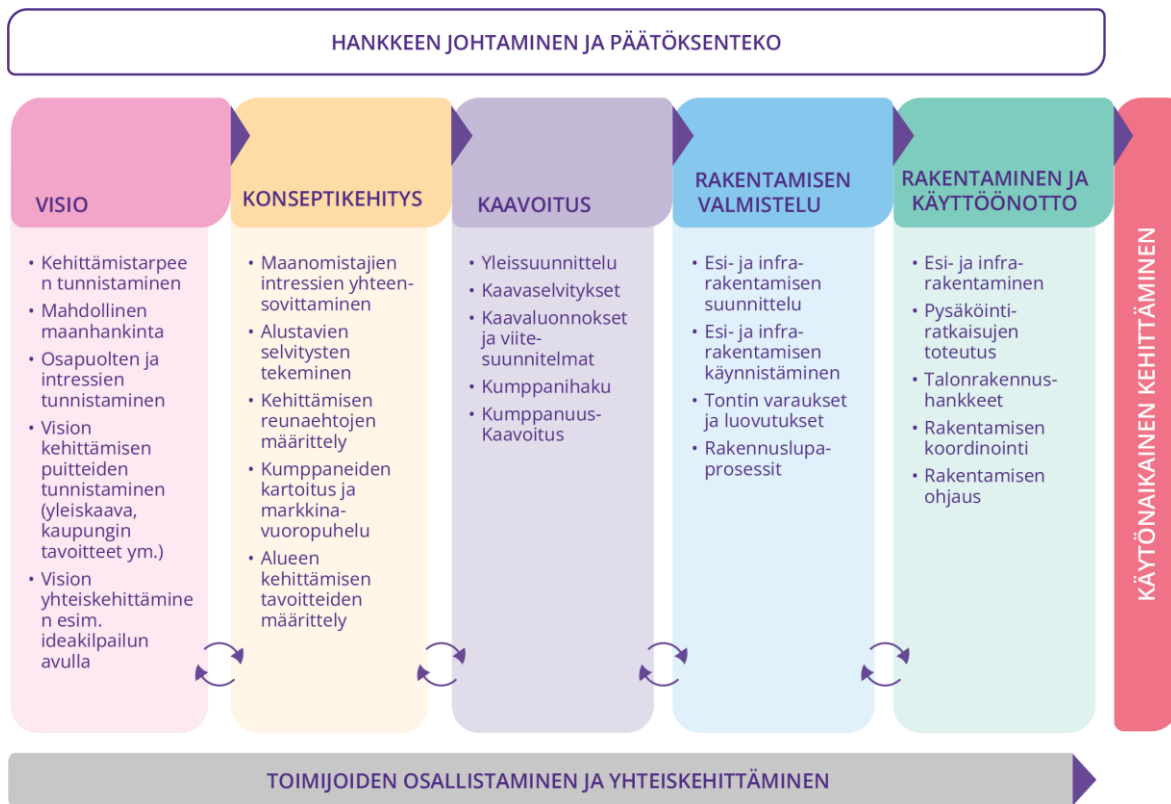
7.4 Aluekehityshankkeen yleinen prosessimalli

7.4.1 Prosessimallin kuvaus

Tutkimusaineiston analyysin perusteella jäsennettiin aluekehityshankkeen yleinen prosessimalli (kuva 10). Malli koottiin case-hankkeista sekä asiantuntijatyöpajoissa tuotetusta aineistosta. Prosessimallin tehtävänä on kuvata aluekehityshankkeen keskeiset vaiheet ja niiden väliset riippuvuudet hankkeen johtamisen näkökulmasta. Malli muodostaa myös perustan hankkeen vaiheistamiselle ja osittelulle, koska se tekee näkyväksi päätöksenteon, suunnittelun ja toteutuksen olennaiset riippuvuudet.

Prosessimalli on tarkoituksella yleistasoinen. Se ei erittele eri organisaatioiden sisäisiä työvaiheita eikä jaa tehtäviä yksityiskohtaisesti toimijoille. Keskeinen tavoite on tehdä näkyväksi varhaisen vaiheen tehtävät, joissa alueen uusi käyttötarkoitus, tavoitetila ja toteutuksen peruslogiikka määrittyvät. Näitä prosesseja on harvemmin määritelty kaupunkien toiminnassa. Tutkimusaineiston perusteella juuri näissä vaiheissa rakennetaan edellytykset sille, että asemakaavoitus, tontinluovutus ja kunnallistekniikan toteutus voidaan myöhemmin ohjelmoida

yhteensopiviksi. Malli ei siten kuvaa yhtä lineaarista polkua, vaan toisiinsa kytkeytyviä vaiheita, joita voidaan toteuttaa osin rinnakkain, kun päätöksenteon ehdot ja vastuut ovat riittävän selkeät.



Kuva 10. Aluekehityshankkeen yleinen prosessikuvaus

Aluekehityshanke käynnistyy tyypillisesti tilanteessa, jossa olemassa oleva alue vapautuu uuteen käyttöön, tai kun syntyy tarve kehittää uutta aluetta tai täydentää yhdyskuntarakennetta. Aloituksen taustalla voi olla kaupunki, maanomistaja, valtion toimija tai usean toimijan yhteinen kehittämisintressi. Varhaisen vaiheen keskeinen tehtävä on jäsentää lähtötilanne siten, että alueen kehityspotentiaali, reunaehdot ja toteutuksen kriittiset riippuvuudet voidaan tunnistaa riittävän varhain.

Lähtötilanteen jäsentäminen sisältää kehittämisalueen alustavan rajauksen, maanomistuksen jakauman sekä keskeisten osallisten ja sidosryhmien tunnistamisen. Samalla tarkastellaan alueen fyysisiä ja toiminnallisia edellytyksiä, kuten rakennuskannan tilaa, mahdollisia purku- ja esirakennustarpeita, maaperän tutkimus- ja kunnostustarpeita sekä alueen kytkeytymistä liikenneverkkoon ja kunnallistekniikan järjestelmiin. Nämä tekijät vaikuttavat suoraan toteutusjärjestykseen, riskitasoon ja aikataulun uskottavuuteen. Lähtötilanteen jäsentäminen luo perustan kehittämisen jatkovaiheille ja mahdollistaa yhteisen vision määrittämisen alueen kehittämiselle.

Lähtötilanteen selvittämisen yhteydessä on myös pohdittava alueen rakennusten toteutusjärjestys. Aluekehityshankkeen rakennusten toteutusjärjestystä suunnitellessa on tunnistettava sen yhteys alueen läpimenoaikaan ja rakentamisaikaiseen asumismahdollisuuteen. Kun alueella rakennetaan useaa rakennusta yhtä aikaa, on alueen asukkaiden kannalta oleellista pyrkiä minimoimaan rakentamisen häiriöt tai riskit. Toteutusjärjestystä pohdittaessa alueen ensimmäisen rakennuksen aloituspaikalla on suuri merkitys. Aloituspaikka on valittava niin, että se

mahdollistaa sujuvan rakentamisen jatkumon. Toteutusjärjestystä suunniteltaessa on kiinnitettävä huomiota alueen turvalliseen rakentamiseen ja käyttöön. Alueen toteutusjärjestys ohjaa myös kunnallistekniikan rakentamista.

Läpimenoajan aikataulutuksella vaikutetaan eniten sidotun pääoman vapauttamiseen. Läpimenoaika määritettäessä sidottu pääoma vapautuu sitä nopeammin, mitä enemmän yksittäisiä rakennushankkeita saadaan aloitettua. Läpimenoaika täytyy tarkastella myös resurssinäkökulmasta, koska lyhyt aikataulu lisää resurssitarvetta ja kustannuksia. Läpimenoajalle määritetään optimaalinen nopeus, jolla kustannustaso pysyy maltillisena ja hankkeiden tuotantonopeus kysyntään nähden riittävän nopeana. Läpimenoajalle ei ole yhtä oikeaa mallia vaan se täytyy määrittää aluekohtaisesti ottaen samalla huomioon alueen ominaisuudet ja erikoispiirteet. Kysyntä- ja rakentamisaikataulutietoihin perustuen määritetään aluehankkeen vaiheistus eli kuinka paljon tontteja luovutetaan ja asuntoja asetetaan tuotantoon ja markkinoille.

Lähtötilanteen jäsentämiseen sisältyy usein seuraavia valmistavia tehtäviä

- maa-alueen vapautuminen uuteen käyttöön
- maanhankinta ja mahdolliset lunastusmenettelyt
- vanhojen rakennusten mahdollinen purku
- maaperän tutkimukset ja kunnostustarpeiden kartoitus
- alueen rakennusten väliaikaiskäytön konseptointi alueen elävöittämisiksi siirtymävaiheessa.

Tilanteissa, joissa olemassa olevan alueen käyttötarkoitusta muutetaan, kehittämisprosessin alkuvaiheeseen voi sisältyä rakennuskannan purkamista sekä maaperän kunnan selvittämistä ja mahdollisia kunnostus- ja esirakennustoimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden ajoitus määräytyy pitkälti alueen fyysisen lähtötilanteen, uuden käyttötarkoituksen vaatimusten sekä kehittämis-aikataulun mukaan. Mikäli purku- tai kunnostustarpeet eivät ole välittömiä, niiden toteutus voidaan siirtää prosessin myöhempään vaiheeseen, jolloin ne voidaan sovittaa yhteen muun suunnittelun ja toteutuksen etenemisen kanssa.

Alueen rakennusten väliaikaiskäyttö voi lisätä toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja tuottaa tietoa alueen tulevien toimintojen toimivuudesta. Väliaikaiskäyttöä voidaan suunnitella esimerkiksi erilaisten konseptikilpailujen, kokeiluhankkeiden tai osallistavien suunnitteluprosessien kautta. Tällaiset toimenpiteet voivat osaltaan lisätä mielenkiintoa alueeseen, tuoda sinne uusia käyttäjiä ja synnyttää kokeilu ympäristöjä, joiden avulla voidaan testata erilaisia toimintoja ennen niiden mahdollisesti pysyvämpää käyttöönottoa. Käytännön esimerkkejä tällaisesta lähestymistavasta tarjoavat esimerkiksi Keran alue Espoossa ja Hiedanranta Tampereella, joissa alueen rakennusten väliaikaiskäyttöä on hyödynnetty osana pitkäjänteistä aluekehitysprosessia.

Tutkimusaineistossa korostuu, että aloitusvaiheen onnistuminen edellyttää myös organisoitumista ja ohjausjärjestelyä, joiden avulla toimimaan kaupungin sisäiset yksiköt samansuuntaisesti ja vähennetään ristiriitaisia tulkintoja. Tätä periaatetta kuvataan tavoitteena, jossa "ei tule neljää eri ohjausta, vaan tulee yksi kaupungin yhteinen ohjaus". Aineistossa tällaisen koordinaation jatkuvuutta voidaan tukea dokumentoiduilla yhteisillä toimintaperiaatteilla, joista käytetään nimitystä "ennakoivan hankeohjauksen periaatteet". Prosessimallin kannalta

aloitusvaiheessa on määritettävä paitsi sisältö myös hallintarakenne, mandaatti ja tiedonkulun käytännöt, jotta myöhemmät vaiheet voidaan ohjelmoida yhteensopiviksi.

Aloitusvaiheen keskeisenä tuotoksena on hankekohtainen tiekartta, joka kuvaa etenemisen perusrakenteen ja päätöksenteon jänteen. Tiekartassa määritetään keskeiset vaiheet, vastuut, alustava aikataulurakenne sekä kriittiset epävarmuudet ja niiden hallintatoimet. Haastatteluai-neisto tukee näkemystä, että tiekartta on vaikuttava vain, jos se yhdistää kaavoituksen, tontinluovutuksen ja kunnallistekniikan rakentamisen ja jos sitä päivitetään systemaattisesti hankkeen edetessä.

7.4.2 Vision muodostaminen ja kehittämistavoitteet

Vision muodostaminen on aluekehityshankkeen strateginen ydinvaihe, jossa määritetään alueen tavoiteltu lopputulos ja kehittämisen periaatteet. Visio jäsentää, millaista kaupunkirakennetta, toiminnallista sekoittumista, palvelutasoa ja identiteettiä alueelle tavoitellaan. Vision merkitys korostuu pitkissä hankkeissa, joissa toteutus tapahtuu vaiheittain ja joissa osapuolten vaihtuminen voi heikentää tavoitteiden johdonmukaista toimeenpanoa. Mitä selkeämmin hankkeen tavoitetila ja sitä konkretisoivat reunaehdot on määritetty ja dokumentoitu, sitä paremmin osapuolet kykenevät tekemään ajoitusta ja vaiheistusta koskevia päätöksiä yhdenmukaisin oletuksin. Visiotyö ei siten ole erillinen ”suunnittelun aloitusvaihe”, vaan osa hankkeen ohjausjärjestelmää, joka luo perusteita sekä laadullisille valinnoille että toteutuksen hallinnalle.

Visio määritellään tässä raportissa alueen tavoitetilan kuvauksena kehittämishankkeen toteutuksen jälkeen. Vision muodostaminen kokoaa yhteen (i) alueen suunnittelun kohderyhmät, (ii) keskeiset tavoiteominaisuudet ja (iii) periaatteet, joilla alueen haluttu erottuvuus ja toiminnallinen kokonaisuus pyritään toteuttamaan. Vision tehtävä on tukea tavoitteiden asettamista, suunnitteluratkaisujen valintaa ja toteutuksen ohjausta pitkällä aikavälillä. Koska alueiden kehittäminen on useita vuosia kestävä prosessi, visio toimii viitekehyksenä, jonka avulla voidaan arvioida yksittäisten päätösten yhteyttä kokonaisuuteen ja ylläpitää johdonmukaisuutta vaihteissa toteutuksessa.

Visio voi vaikuttaa jo varhaisessa vaiheessa hankkeen toteutukseen ja käytännön menettelytapoihin, kuten tontinluovutuksen järjestämiseen. Eräs haastateltava kuvaa Hiedanrannan tavoitetilaa seuraavasti ja kytkee sen suoraan menettelytapoihin: ”Hiedanrannan visioksi asetettu... [uusi] Näsijärven rantakaupunginosa... [joka] yhdistää... toimintaa, asumista ja tapahtumia... Niin toi on aikamoinen lista tavoitteita, niin alusta lähtien ollut tontinluovutusprosessi ihan erilainen...”. Lainaus havainnollistaa, että visio ei jää viestinnälliseksi määrittelyksi, vaan sillä voi olla välitön ohjausvaikutus siihen, miten kumppanit valitaan ja millä ehdoilla alueen toteutus organisoidaan.

Vision laatimista ohjaavat yleiskaava, MAL-sopimukset ja kaupungin strategiset linjaukset. Laajoissa hankkeissa visio tarkentuu usein yleissuunnittelun, viitesuunnitelmien tai osayleiskaavan kautta. Vision laatimista voivat ohjata kaupungin asuntopolitiikkaan tai elinvoimatavoitteisiin liittyvät strategiset linjaukset. Näiden välineiden ja tavoitteiden tehtävänä on konkretisoida alueen tulevaisuuskuvaa ja luoda perustan jatkosuunnittelulle ja maankäytön tarkemmalle ohjaukselle.

Visiovaiheessa määritetään kehittämisen laadulliset ja toiminnalliset tavoitteet sekä reunaehdot, jotka ohjaavat myöhempää suunnittelua ja toteutusta. Nämä tavoitteet voivat liittyä esimerkiksi joukkoliikenneyhteyksiin, kaupallisten palveluiden tarjontaan tai urheilu- ja harrastuspalveluihin. Konkreettisten tavoitteiden määrittämisessä korostuu pyrkimys lisäarvon tuottamiseen alueen tuleville asukkaille ja käyttäjille. Tämän toivotaan vaikuttavan positiivisesti alueen markkina- ja vahvistavan alueen kysyntää, mikä voi tietyissä markkinatilanteissa näkyä asuntojen ja liiketilöiden hintatasossa.

Tutkimuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa korostui, että tavoitteiden sitovuus syntyy käytännössä vasta, kun ne kirjataan johdonmukaisesti suunnittelua ja yhteistyötä ohjaaviin asiakirjoihin ja kun niihin sitoudutaan yhteisesti. Tavoitteiden läpinäkyvyys tukee myös kumppanuuskaavoituksen ja tontinluovutuksen suunnittelua, koska se tekee näkyväksi, millä perusteilla ratkaisuja arvioidaan ja mitä pidetään alueen kehityksen kannalta kriittisenä.

Vision operationalisointi tapahtuu usein reunaehto- ja kaavoituksen edetessä. Eräs haastateltava kuvaa etenemistä kumppanuuskaavoituksessa siten, että "laatu edellä" määritettiin kaupungin tavoitteet ja reunaehdot ja vietiin ne kaavatasolle. Rakenteellinen pysäköinti nähtiin tiiviin rakenteen edellytykseksi ja katutilan aktiivisuus varmistettiin määrittämällä ensimmäisten kerrosten liiketilatavoitteita, jotka "meni ihan sinne kaavamääräyksiin". Tämä kuvaa mekanismia, jolla visio ohjataan toteutusta kohti sitomalla se laajuus-, käytötarkoitus- ja laatuvaatimuksiin, jotka ovat päätöksenteon näkökulmasta riittävän konkreettisiä.

Tutkimusaineistossa tunnistetaan myös käytännön välineitä, joilla vision reunaehdot voidaan tehdä toimijoille yhdenmukaisiksi riippumatta siitä, missä vaiheessa prosessia ollaan. Erään haastateltavan mukaan reunaehdot voidaan viedä eteenpäin esimerkiksi viitesuunnitelman tai hankekortin avulla: "tehdään se oma näkemys siitä miltä sen alueen tulisi... näyttää... ja niitä lähetään sitten viemään joko suoraan kaavaan tai sitten tehdään joku hankekortti... [joka] juoksee koko läpi sen prosessin... ja lyödään kouraan sille valittavalle kumppanille, että tässä on ne meidän tavoitteet". Samassa yhteydessä korostuu, että osa tavoitteista voi myöhemmin muuttua esimerkiksi alueen kaupallinen konsepti, mutta tietyt reunaehdot kuten esimerkiksi kivijalkatilojen periaate keskeisillä paikoilla, pyritään pitämään vakioina, jotta alueen kokonaisuuden tavoiteltu toiminnallinen luonne säilyy.

Visiotyön vaikutus aluekehittämisen toteutukseen riippuu olennaisesti siitä, miten hankkeen osapuolet sitoutetaan alueen visioon ja kehittämisen konkreettisiin tavoitteisiin. Eräs haastateltava tiivistää toimintatavan seuraavasti: "yhdessä avoimesti... sovitaan ja keskustellaan ja kuvataan ne tavoitteet... ja sen jälkeen niihin sitoudutaan. Ja sitten ne kirjataan... sovitaan asiat myös kirjallisesti... niin, että ne on saavutettavissa". Tämä korostaa sekä tavoitteiden yhteiskehittämistä että niiden sopimista kirjallisesti, jonka kautta selkeästi kirjatut tavoitteet ohjaavat toimijoiden myöhempää toimintaa eri päätöksenteko- ja toteutusvaiheissa. Avoimen valmistelun rooli liittyy myös hyväksyttävyyteen. Kun tavoitteet ja reunaehdot ovat läpinäkyviä, osapuolten tulkintaeroja voidaan käsitellä ja yhteensovittaa ennen osapuolten sitovia päätöksiä hankkeen etenemisessä. Tämä puolestaan vähentää osapuolten välisiä ristiriitamahdollisuuksia.

Visiotyö tulee aloittaa ennen asemakaavoituksen käynnistämistä. Tällöin on aikaa lähtötietojen kokoamiseen, vaihtoehtojen valmisteluun ja vision vaiheittaiseen täsmentämiseen. Erityisesti

kumppanuuskaavoituksessa visio on tarkoituksenmukaista jäsentää riittävän pitkälle ennen kumppanien valintaa, koska visio toimii valintakriteerien ja toteutusehtojen perustana.

Haastatteluaineisto tuo myös esiin, että visiotyö itsessään voi olla ajallisesti vaativa ja sisältää iterointia. Esimerkiksi laajalla alueella voidaan laatia yleissuunnitelma tai vastaava kokonaisuutta kokoava dokumentti, joka toimii asemakaavoituksen lähtökohtana. Haastattelujen mukaan yleissuunnitelmatasoinen työ voi auttaa kirkastamaan alueen idean ja tavoitteet asemakaavoituksen pohjaksi. Vaikka visiotyö voi vähentää myöhempää epäjatkuvuutta ja tukea yhteensovittamista, se tuo hankkeeseen oman valmistelukokonaisuutensa, jonka läpimenoaika ja päätöspisteet on otettava huomioon aikataulutuksessa.

Laajoissa aluekehityshankkeissa kaavoitus ja myös vision muodostaminen etenee usein useassa vaiheessa. Kokonaisuutta koskeva visio on perusteltua määrittää ennen ensimmäistä kaavavaihetta, koska ensimmäinen toteutettava osa-alue vaikuttaa voimakkaasti alueen mielikuvaan, kysyntään ja myöhempien vaiheiden reunaehtoihin. Tämän jälkeen visiota voidaan tarkentaa osa-aluekohtaisesti teemoittamalla tavoitteita ja täsmentämällä niitä paikallisiin olosuhteisiin ja toteutusjärjestykseen sopiviksi. Tällainen etenemistapa tukee toteutuksen hallittavuutta, kunhan koko aluetta koskevat yhteiset periaatteet ja muuttuvat osa-aluekohtaiset tarkennukset erotetaan toisistaan selkeästi.

7.4.3 Konseptikehitys ja toteutettavuuden varmentaminen

Konseptikehityksen tavoitteena on tuottaa alueelle kehittämiskonsepti, joka muokkaa vision konkreettisemmiksi suunnittelu- ja toteutuslähtökohdiksi. Tämä vaihe yhdistää vision ja varsinaisen alueen suunnittelun ja luo pohjan hankkeen vaiheistamiselle sekä jatkosuunnittelulle. Konseptikehitys tuottaa myös yhteisen käsityksen alueen kehittämisen logiikasta, mikä mahdollistaa asemakaavoituksen ja toteutuksen ohjelmoinnin paremman ajallisen yhteensovittamisen.

Konseptikehityksessä tehdään alustavia selvityksiä maankäytöstä ja kaavoituksesta, rakennettavuudesta, liikenteestä ja ympäristöarvoista. Lisäksi tunnistetaan ja yhteensovitetään maanomistajien ja muiden sidosryhmien tavoitteita siten, että eteneminen on sekä poliittisesti että toteutuksellisesti mahdollista. Taloudellinen toteuttamiskelpoisuus arvioidaan alustavien kustannus- ja kannattavuustarkastelujen avulla. Näiden analyysien pohjalta muodostetaan käsitys siitä, millaisia kehittämiskäytöksiä alueella voidaan realistisesti tavoitella. Tarkastelut eivät korvaa myöhempiä yksityiskohtaisia laskelmia, mutta ne auttavat rajaamaan epärealistisia vaihtoehtoja ja kohdentamaan suunnittelupanosta niihin ratkaisuihin, joilla on edellytyksiä edetä.

Konseptikehityksessä alueen kehittämismahdollisuuksia arvioidaan myös palveluverkon näkökulmasta. Tarkastelu kohdistuu siihen, miten nykyiset ja suunnitellut palvelut, kuten koulut, päiväkodit, terveyspalvelut ja liikenneyhteydet, vastaavat tulevaan maankäyttöön ja väestönkehitykseen. Tavoitteena on tunnistaa ajoissa palvelutarpeen kasvu ja varmistaa, että palveluinvestointien ohjelmointi on yhteensopiva maankäytön etenemisen kanssa.

Alueen konseptin kehittäminen voi sisältää myös kaupallisen konseptin määrittelyn tai alueen identiteettiä ja vetovoimaa vahvistavan brändin muodostamisen, mikä tukee hankkeen markkinoitavuutta ja pitkäjänteistä kehittämistä. Tällaiset toimenpiteet voivat edistää sidosryhmien

sitoutumista, vahvistaa alueen tunnettuutta ja houkuttelevuutta sekä luoda otolliset edellytykset tuleville yksityisille investoinneille.

Tutkimusaineisto korostaa yhteistyötä markkinatoimijoiden kanssa jo konseptikehityksen aikana. Markkinavuoropuhelun avulla voidaan varmistaa, että suunnitteluratkaisut vastaavat kysyntään ja toimialojen toimintalogiikkaan. Markkinavuoropuhelu on perusteltua käynnistää jo viitesuunnitelmavaiheessa, jotta vältetään tilanne, jossa laaditaan ratkaisuja, jotka eivät ole toteuttamiskelpoisia. Konseptikehityksessä on oleellista, että kaupungin asettamien tavoitteiden saavutettavuus ja markkinatoimijoiden alueen toteutuksen edellytykset arvioidaan samassa kehityksessä. Taloudellisten reunaehtojen lisäksi on oleellista tunnistaa myös muita mahdollisia toteutusta ohjaavia reunaehtoja, jotka voivat liittyä esimerkiksi kaavoitukseen, rakennushistoriallisiin arvoihin tai ympäristöllisiin lähtökohtiin.

Konseptikehityksen tulokset kootaan usein yleissuunnitelmaan, joka toimii työkaluna toteutettavuuden varmentamisessa ja pohjana jatkosuunnittelulle. Joissakin hankkeissa voidaan käyttää myös kehittämissitoumusta, jossa kaupunki ja keskeiset maanomistajat tai muut avaintoimijat kokoavat yhteen hankkeen tavoitteet, periaatteet ja etenemisen reunaehdot. Tällainen sitoumus voi tukea johtamista erityisesti tilanteissa, joissa omistus on hajautunut ja toteutuksen eteneminen edellyttää yhteistä tulkintaa tavoitteista ja velvoitteista jo ennen asemakaavan sitovuutta. Sitoumus voi myös jäsentää sitä, millä edellytyksillä osapuolet sitoutuvat tuottamaan lisäselvityksiä, jakamaan tietoa ja edistämään päätöksiä.

Konseptikehitysvaihe jäsentää alueelle asetetun vision konkreettisiksi suunnittelu- ja toteutuslähtökohdiksi ennen asemakaavan sitovia ratkaisuja. Vaiheessa kootaan yhteen keskeiset lähtötiedot ja alustavat analyysit maankäytöstä, rakentamiskelpoisuudesta, liikenteestä, ympäristöarvoista, palveluverkosta sekä kustannus- ja kannattavuustekijöistä, jotta kehittämissitoumusten realistisuus voidaan arvioida riittävän varhain. Samalla maanomistajien ja muiden sidosryhmien tavoitteet sovitetaan yhteen ja suunnitteluratkaisut peilataan markkinavuoropuhelun kautta kysyntään ja toteuttajien toimintalogiikkaan. Kun tulokset kootaan yleissuunnitelmaan ja tarvittaessa kirjataan yhteisesti sovittuihin periaatteisiin, konseptikehitys tukee hankkeen vaiheistusta ja päätöksentekoa sekä parantaa asemakaavoituksen ja toteutuksen ajallista yhteensovittamista.

7.4.4 Asemakaavoitus ja toteutusvalmistelu

Aluekehityshankkeen prosessimallin kolmas päävaihe on asemakaavoitus, jossa alustavat kehittämissitoumukset konkretisoidaan juridisesti sitoviksi maankäytön määräyksiksi. Asemakaavassa määritellään alueen tuleva käyttö ja osoitetaan keskeisiä ratkaisuja, kuten rakennusten sijoittuminen, määrä ja käyttötarkoitus, sekä muut alueen käyttöä ohjaavat kaavamerkinnot ja -määräykset (Ympäristöministeriö 2025)

Asemakaavoitus etenee lainsäädäntöön perustuvan prosessilogiikan mukaisesti aloitus-, valmistelu-, ehdotus- ja hyväksymisvaiheiden kautta, ja kaava voidaan kuuluttaa lainvoimaiseksi, mikäli hyväksymispäätöksestä ei valiteta. Laajoissa aluekokonaisuuksissa asemakaavoitusta voidaan lisäksi jäsentää kaavarungolla, joka on ohjeellinen, yleispiirteinen maankäytön suunnitelma ja toimii taustana myöhemmälle yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle.

Suunnitteluperiaatteet puolestaan tulkitsevat ja tarkentavat yleiskaavaa sekä ohjaavat kaupungin sisäisenä ohjeena asemakaavoitusta ja muuta jatkosuunnittelua.

Kaavatyön valmisteluvaiheeseen sisältyy kaavaluonnosaineiston tai luonnosvaihtoehtojen laadinta sekä vaikutusten arviointi ja erilaiset selvitykset. Luonnos voi tukeutua myös viitesuunnitelmiin (Tampereen kaupunki 2023). Selvitysten ja suunnitteluaineistojen laatimisessa voidaan käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita tai konsultteja kunnan toimeksiannosta (Kuntaliitto). Kaavaprosessin virallinen käynnistyminen sisältää tyypillisesti vireilletulon kuuluttamisen sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS) laatimisen ja nähtäville asettamisen. OAS:sta säädetään alueidenkäyttölaissa (Alueidenkäyttölaki 132/1999). Kaavaluonnoksesta saadun palautteen perusteella kaavaa täydennetään kaavaehdotukseksi, joka asetetaan nähtäville ja josta voidaan tehdä muistutuksia. Tämän jälkeen kaava etenee hyväksymiskäsittelyyn ja voimaantumoon (Tampereen kaupunki 2023).

Kaavan hyväksymisen jälkeen painopiste siirtyy toteutuksen valmisteluun. Tähän sisältyvät kunnallistekniikan suunnittelu sekä toteutussuunnitelmien laadinta, joiden avulla siirrytään suunnitelmallisesta ohjauksesta toteutusvalmiuteen. Näiden toimenpiteiden avulla alueen infrastruktuurin ja rakennusten toteuttaminen voidaan aloittaa vaiheittain suunnitelmien mukaisesti.

Kaavoituksessa korostuu myös tontinluovutuksen logiikan kytkeminen suunnitteluun. Tutkimuksessa nousi esille, että kaavoituksen kannalta olisi hyödyllistä päästä varhaisessa vaiheessa yhteiseen näkemykseen siitä, millä logiikalla tontteja luovutetaan, koska tällöin kaavoituksessa voidaan ottaa huomioon tontinluovutuksen ehdot ja tukea näin kaavoituksella kilpailujen teemoja.

Asemakaavoitusvaiheessa voidaan hyödyntää kumppanuuskaavoitusta, jossa osa kortteleista varataan kumppaneille tontinluovutuskilpailun tai muun valintamenettelyn kautta ja kaavaehdotus laaditaan yhteistyössä kaavaluonnoksen tai viitesuunnitelmien pohjalta. Tämä mahdollistaa osaamisen laaja-alaisen hyödyntämisen ilman, että toteuttajia sitoutetaan liian tarkasti ennalta määriteltyihin ratkaisuihin. Yhteistyö hyödyttää molempia osapuolia, kun kaupungin kaavoittajat voivat tukeutua yksityisten suunnittelijoiden asiantuntemukseen ja yritykset saavat vaikutusmahdollisuuksia kaavan sisällön kehittämiseen.

Kumppanuuskaavoitus soveltuukin erityisesti kohteisiin, joissa alueen kiinnostavuudesta ja toiminnallisesta logiikasta ei ole vielä täsmällistä tietoa ja joissa kunnan tavoitteet ovat vahvat, mutta toteuttamislogiikka edellyttää markkinan ja toteuttajien käytännön ymmärrystä. Kumppanuuskaavoituksella voidaan näin vähentää kaavojen myöhempää korjaustarvetta tunnistamalla operatiiviset reunaehdot jo kaavan laadinnassa. Sekä kaupunkien että yksityisten toimijoiden edustajat pitivät kumppanuuskaavoitusta hyvänä käytäntönä aluekehittämisessä, koska se varmistaa paremmin alueen toteutettavuuden.

”Minun mielestä kumppanuuskaavoitus on ihan oikea tapa, että siellä olisi rakennuttajat mukana. Sitten jos sinne tulee asioita, mitä on vaikea saada toteutettua, niin sitten se on peiliin katsomisen paikka, mutta ainakin siellä on se paikka, hetki sille vuoropuhelulle on ollut olemassa.” (Rakennusliike)

Asemakaavoitus ja toteutusvalmistelu varmistavat, että alueen kehittämistavoitteet muuttuvat sekä juridisesti sitovaksi ohjaukseksi että käytännön toteutuksen edellytyksiksi. Kaavaratkaisut, vaikutusarviot ja vuorovaikutus kytketään vaiheistukseen, kunnallistekniikan suunnitteluun ja tontinluovutuksen logiikkaan, jolloin kaava tukee hallittua etenemistä kohti rakentamista ja mahdollistaa ohjauskeskustelussa tavoitteiden, reunaehtojen ja toteuttamisvastuiden täsmenämisen. Kumppanuuskaavoitus vahvistaa toteutettavuutta tuomalla toteuttajien näkemyksen suunnitteluun varhaisessa vaiheessa ja vähentämällä myöhempää korjaus- ja kompromissitarvetta.

7.4.5 Rakentamisen valmistelu

Aluekehityshankkeen prosessimallin neljänneksi päävaiheeksi määritettiin rakentamisen valmistelu. Tämä vaihe sisältää useita alavaiheita, joihin kuuluvat muun muassa tontinluovutuskäytäntöjen valinta, luovutettavien kokonaisuuksien määrittely, mahdollisten tontinluovutuskilpailun valmistelu ja julkistus, kilpailuehdotusten arviointi, voittajien valinta sekä sopimusneuvottelut. Tontinluovutuksen tavoitteena on varmistaa hankkeen toteutukseen sitoutuneet ja alueen kehittämistavoitteita tukevat kumppanit. Tämä vaihe on limittäinen asemakaavoituksen kanssa siltä osin kuin tontinluovutusta hyödynnetään kaavatyön sisäisenä ohjausmekanismina kumppanuuskaavoituksen kautta. Tällöin valittujen toimijoiden suunnitelmat ohjaavat kaavaehdotuksen laadintaa ja toisaalta toteutussopimuksilla sidotaan kilpailussa annetut lupaukset toteutuksen reunaehdoiksi.

Laajoissa aluekehityshankkeissa tontinluovutusikäntännöt ovat usein monimuotoisia ja vaihtelevat sekä kaupunkien välillä että saman hankkeen sisällä eri osa-alueilla ja kortteleissa. Menettelyvalintoja ohjaavat toteutuksen luonne, kohteen strateginen painoarvo sekä kaavaratkaisun valmius ja joustavuus. Yhdellä ja samalla alueella voidaan esimerkiksi valita päivittäistavarakaupan toteuttaja neuvottelumenettelyllä, luovuttaa asuintontteja perinteisen hintakilpailun kautta, toteuttaa keskuskortteli avoimella suunnittelu- ja tontinluovutuskilpailulla sekä hankkia pysäköintilaitos erillisellä urakkakilpailulla. Näin tontinluovutus muodostuu aluekohtaisesti räätälöidyksi kokonaisuudeksi, jossa eri menettelyt palvelevat erilaisia toteutustavoitteita.

Tontinluovutuksessa oleellista on myös millaisissa kokonaisuuksissa tontit luovutetaan, millä aikataululla niitä luovutetaan ja millä menetelmällä niitä luovutetaan. Luovutetaanko niitä yksittäisille toimijoille tontti kerrallaan vai laajempia korttelikokonaisuuksia yrityskonsortioille, joissa samaan kokonaisuuteen kootaan eri toimijoita ja asuntojen hallintamuotoja. Laajemmat kokonaisuudet yrityskonsortioille voivat helpottaa kokonaisuuden koordinoitua ja tukea sekoitettua hallintamuotorakennetta. Sen sijaan tonttikohtaiset luovutukset saattavat johtaa mosaikkimaiseen toteutukseen, joka voi johtaa kasvavaan alueen toteutuksenaikaiseen koordinaatiotarpeeseen. Laajemmat kokonaisuudet antavat myös toteuttajille paremmat tuotantotekniset mahdollisuudet kohteiden toteuttamiseen ja samalla alue valmistuu hallitummin isommissa kokonaisuuksissa.

Menettelyjen valinnassa korostuu suhteellisuus. Kun kyse on tavanomaisesta asuntotuotannosta ja kaavan raamit ovat selkeät, laaja kilpailutus ei välttämättä ole tarkoituksenmukainen, vaan tontti voidaan luovuttaa hintakilpailun perusteella. Sen sijaan esimerkiksi alueen keskelle tuleva monikäyttöinen kiinteistö, joka edellyttää moniulotteisempaa konseptikehitystä voi olla

tarkoituksenmukaista kilpailuttaa suunnittelu- ja tontinluovutuskilpailun perusteella. Tontinluovutusmenettelyn valinta onkin aina sidottava sekä laadullisiin tavoitteisiin että hallinnolliseen ja taloudelliseen tehokkuuteen.

Menettelyn valintaan voi vaikuttaa myös alueen markkinatilanne. Alueilla, joilla on paljon asutuskysyntää markkina ohjaa käyttämään kilpailuperusteisia tontinluovutusmenettelyjä. Sen sijaan alueilla, joilla kysyntää ei ole niin paljon, voidaan joutua käyttämään neuvottelumenettelyä, että saadaan alueelle rakennushankkeiden toteuttajia.

Mikäli tontinluovutuksessa edetään kilpailun kautta, kunta tai muu järjestäjä laatii kilpailuohjelman, jossa määritellään kilpailun tavoitteet, osallistumisehdot ja arviointikriteerit. Asemakaavaluonnos tai viitesuunnitelmat voivat toimia kilpailun lähtöaineistona. Kilpailun julkistamisen jälkeen osallistujat laativat ehdotuksensa, joita arvioidaan ennalta asetettujen laatukriteerien perusteella. Arvioinnin pohjalta valitaan voittajaehdotukset, joiden laatijoiden kanssa käynnistetään sopimusneuvottelut. Neuvottelujen tuloksena syntyy tontinluovutussopimus, joka määrittää muun muassa rakentamisen aikataulut, laatutavoitteet ja vastuut.

7.4.6 Rakentaminen

Aluekehityshankkeen prosessimallin viides ja viimeinen päävaihe on rakentaminen. Tässä vaiheessa siirrytään suunnittelusta alueen konkreettiseen rakentamiseen. Rakentamisvaiheen keskeisiä tehtäviä ovat muun muassa mahdollisesti pilaantuneen maaperän puhdistaminen, esirakentaminen, kunnallistekniikan rakentaminen, talonrakennushankkeiden ja infrahankkeiden toteutus, pysäköintiratkaisujen rakentaminen sekä rakentamisen eri osa-alueiden yhteensovittaminen. Lisäksi vaiheeseen kuuluu toteutuksen vaiheistus, asetettujen tavoitteiden ja velvoitteiden seuranta. Viimeistelyvaiheessa toteutetaan alueen katujen ja puistojen pintarakenteet ja kasvillisuusistutukset.

Esirakentaminen on alueen rakentamista palveleva toimenpidekokonaisuus, johon kuuluvat maaperän rakentamiskuntoon saattaminen ja muut valmistelutyöt ennen varsinaisten rakennusten ja infrastruktuurin rakentamista. Esirakentamiseen kuuluvia rakennustöitä ovat muun muassa:

- maaperän kunnostus (esim. pilaantuneen maaperän puhdistus)
- massansiirrot ja täyttötöyt
- maaperän vahvistaminen ja stabilointi
- pohjan kuivatus ja salaojitus
- räjäytys- ja louhintatyöt
- melusuojaus ja aitaus
- tonttien ja katualueiden tasaus.

Mikäli alueen vanhoja rakennuksia ei ole purettu tai peruskorjattu prosessin aiemmissa vaiheissa, näitä toimenpiteitä voidaan toteuttaa rinnakkain uudisrakentamisen kanssa. Tällöin purku- ja korjaushankkeet on sovitettava yhteen alueen vaiheistuksen, turvallisuus- ja logistiikkajärjestelyjen sekä väliaikaiskäytön ja kiinteistöjen käytettävyyden kanssa, jotta rakentamisen haitat ja kustannusriskit pysyvät hallinnassa.

Kunnallistekniikan rakentaminen etenee vaiheittain tontinluovutusten ja rakentamisen edistymisen mukaan. Tonttien rakentaminen voidaan aloittaa siinä vaiheessa, kun kortteleiden perusinfrastrukturi – kuten katuverkosto, vesihuolto- ja muut tekniset verkostot – on toteutettu riittävässä laajuudessa. Rakentaminen käsittää sekä asuinrakentamisen että julkisten ja yksityisten palvelurakennusten toteutuksen. Talonrakennushankkeet käynnistyvät vaiheittain kaavojen, tontinluovutusten, suunnitelmien ja kunnallistekniikan toteutuksen edetessä.

Alueen talonrakennushankkeet voidaan toteuttaa vaiheittain, jaotellen kokonaisuudet esimerkiksi kaupungin oman asuntotuotannon ja yksityisen sektorin tuotannon kesken tai kilpailullisesti ja ei-kilpailullisesti osoitettaviin hankkeisiin. Tonttien rakentuessa myös kunnallistekniikan toteutus etenee. Vaiheistuksen suunnittelussa on tärkeää ottaa huomioon alueen rakentamisen eteneminen kokonaisuutena sekä minimoida rakentamisesta aiheutuvat häiriöt nykyisille ja tuleville asukkaille.

Rakentamisen alkuvaiheessa katujen pohjarakenteet toimivat työmaaliikenteen kulkuyhteyksinä, mikä mahdollistaa tonttien saavutettavuuden rakennustöiden aikana. Tonttien rakentaminen etenee tyypillisesti vaiheittain, mikä edellyttää huolellista suunnittelua työmaaliikenteen reittien osalta. Valmistuneiden kortteleiden kadut voivat toimia kulkuväylinä vielä rakenteilla oleville tonteille, mikä asettaa vaatimuksia katujen kunnossapidolle ja turvallisuudelle.

Talonrakennushankkeiden ja kunnallistekniikan toteutuksen valmistuessa työmaaliikenteen tarve kyseisillä alueilla vähenee. Tällöin voidaan siirtyä katujen lopullisten pintarakenteiden toteuttamiseen sekä muiden yleisten alueiden, kuten puistojen ja jalankulkuverkostojen, rakentamiseen. Näiden toimenpiteiden ajoitus pyritään sovittamaan yhteen kortteleiden valmistumisen kanssa, jotta vältetään katujen myöhempi avaaminen esimerkiksi maanalaisen kunnallistekniikan takia.

Asuinalueen toimivuuden ja viihtyisyyden varmistamiseksi alueelle on tärkeää toteuttaa pysäköintiratkaisut jo ennen uusien asukkaiden muuttoa. Rakennusvaiheen aikana pysäköintialueet voivat palvella myös toteuttajien työmaakäyttöä, mikä edistää työmaan logistiikkaa ja vähentää häiriöitä ympäristölle.

Aluekehityshankkeiden toteutuksessa keskeistä on rakentamisen ja erillisten hankekokonaisuuksien yhteensovitus sekä toimijoiden välinen yhteistyö. Yhteensovittaminen on tärkeää niin yksittäisen aluekehityshankkeen sisällä kuin sen ja alueelle samanaikaisesti kohdistuvien muiden hankkeiden välillä. Näitä voivat olla esimerkiksi suuret liikenneinvestoinnit, kuten raitiotie tai muut raidehankkeet, joiden toteutusaikataulut ja tilatarpeet on huomioitava jo varhaisessa suunnitteluvaiheessa.

Rakentamisen koordinoinnissa voidaan hyödyntää esimerkiksi logistiikkakoordinaattoria, joka koordinoi ja yhteensovittaa rakennusliikkeiden toimintaa alueella. Tällainen koordinaatiotoiminto mahdollistaa työmaiden aikataulujen, kuljetusjärjestelyjen ja yhteisten resurssien hallinnan kokonaisuutena sekä vähentää päällekkäistä toimintaa ja rakentamisesta aiheutuvia häiriöitä. Samalla se tukee alueen vaiheittaista toteutusta ja parantaa sekä tuotannon tehokkuutta että ympäröivän kaupunkitilan toimivuutta.

Rakentamisen ja eri kehittämistoimien yhteensovittaminen voidaan varmistaa esimerkiksi säännöllisten yhteensovituspalaverien, alueryhmäkokousten ja koordinaatiotapaamisten avulla. Näiden avulla pyritään luomaan ja ylläpitämään yhteinen tilannekuva eri toimijoiden

kesken, mikä helpottaa aikataulujen ja resurssien hallintaa. Lisäksi koko kehitysprosessin ajan on tärkeää seurata asetettujen tavoitteiden ja sopimuksellisten velvoitteiden toteutumista, jotta hankkeen toteutusta voidaan ohjata etenemään suunnitelmien mukaisesti.

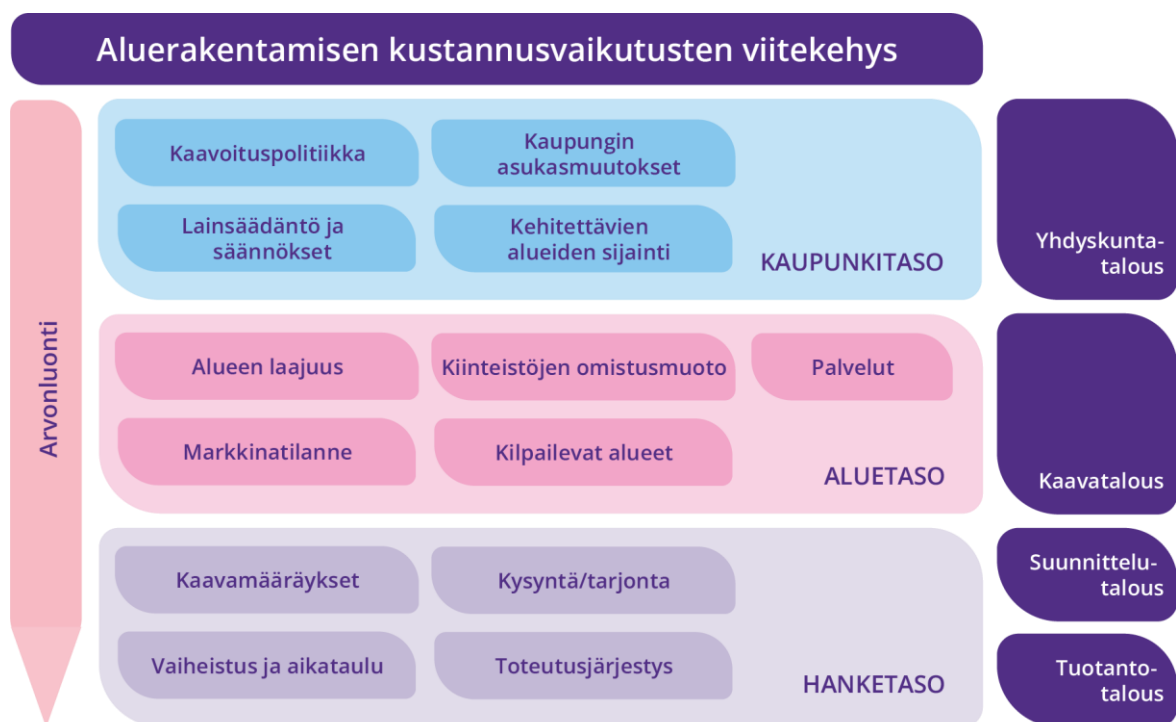
Yhteenvetona voidaan todeta, että aluekehityshankkeet edellyttävät monivaiheista ja yhteistoiminnallista prosessia, jossa eri osapuolet osallistuvat suunnitteluun ja toteutukseen vaiheittain ja vuorovaikutteisesti. Strateginen suunnittelu, kumppanuuskaavoitus, yhteensovitettu toteutus sekä alueen brändillinen ja tekninen kehittäminen muodostavat kokonaisuuden, jonka onnistunut läpivienti vaatii selkeästi jäsenneltyä prosessimallia, riittäviä resursseja sekä aktiivista yhteistyötä ja vuorovaikutusta.

8. ALUEKEHITYSHANKKEEN TALOUDELLINEN TARKASTELU

8.1 Taloudellisen tarkastelun eri tasot

Aluekehityshankkeen taloudellinen analyysi auttaa päättäjiä arvioimaan hankkeen kannattavuutta, ajoitusta ja laajuutta. Sen avulla voidaan myös vertailla vaihtoehtoisia ratkaisuja ja toteutustapoja. Perimmiltään hankkeen taloudellisessa tarkastelussa on kysymys siitä, mitkä ovat aluekehittämisen kustannukset ja tuotot, kuinka paljon maankäytöllä ja kaavoituksen kautta syntyvää arvonnousua on mahdollista saada, ja missä suhteessa arvonnousua jaetaan kunnan sekä yksityisten toimijoiden välillä (Alterman, 2012).

Aluekehittämisen taloudellinen tarkastelu voidaan jakaa neljään tasoon: 1) Yhdyskuntataloudelliseen, 2) kaavataloudelliseen, 3) suunnittelutaloudelliseen ja 4) tuotantotaloudelliseen tarkastelutasoon (kuva 11). Yhdyskuntataloudellinen tarkastelu käsittää menot ja tulot, jotka aiheutuvat yhdyskuntien rakentamisesta, käytöstä, korjaamisesta, kunnossapidosta ja toiminnasta (Koski, 2008). Kaavataloudellisella tarkastelulla arvioidaan kaavan toteuttamisen ja toiminnan aiheuttamat hyötyjä ja haittoja eri osapuolille eri ajankohtina (Kivistö, 1976). Suunnittelutaloudellisella tarkastelulla asetetaan rakennukselle rakennussuunnitelmien perusteella taloudelliset tavoitteet sekä tarvittaessa kehitetään suunnitelmien taloudellisuutta. Tuotantotaloudellisella tarkastelulla rakennusyritykset arvioivat yksittäisen rakennuksen rakentamiskustannuksia ja rakennushankkeen kannattavuutta.



Kuva 11. Aluerakentamisen kustannusvaikutusten viitekehys

Kaavataloudellinen tarkastelu on kaupungin pääasiallinen näkökulma aluekehittämisen talouteen. Tarkoituksena on sujuvoittaa ja ohjata suunnittelua, osallistumista, päätöksentekoa ja kaavan toteuttamista. Kaavataloudellinen tarkastelu nostaa esille investointitarpeita, maankäytön suunnittelun kynnysehtoja ja erilaisia toteutusvaihtoehtoja. Kaavataloudellisen arvioinnin tavoitteita ja syitä ovat kunnan kasvusuuntien päättäminen, kaavojen toteuttamisjärjestyksen päättäminen, eri alueiden mitoitus ja käyttötarkoitusten määrittäminen sekä kunnallisteknisten rakenteiden toteuttaminen (Koski & Solin, 2006).

Usein taloudellisissa tarkasteluissa keskitytään kaupungin investointimenoihin, jotka muodostavat vain verrattain pienen osan kehitettävän alueen kokonaisuudesta pitkällä aikavälillä. Kokonaistaloudellisen kannattavuuden kannalta pitkällä aikavälillä on keskeistä, miten toimintamenot ja tulot kehittyvät suhteessa toisiinsa. Pelkät investointitaloudelliset näkökohdat eivät saa ohjata päätöksentekoa liikaa, vaan tulee kiinnittää huomiota kokonaisuuteen, mikä sisältää toimintamenojen ja -tulojen lisäksi myös heijastusvaikutukset ja alueen ulkopuolella saavutettavat hyödyt.

Heijastusvaikutukset voivat olla positiivisia, kuten palvelutason parantuminen, tai negatiivisia, kuten liikennemuutosten lisääntyminen. Koska heijastusvaikutukset näkyvät muiden alueiden taloudessa kuin kehitettävällä alueella, kaikki hyödyt eivät välttämättä näy alueen taloudessa, vaan vaikuttavat laajemmin kaupungin talouteen. Kattavammassa tarkastelussa otetaan huomioon investointien lisäksi tulovirrat ja arvioidaan erilaisia kehityssuuntia (Kurvinen, 2018).

Kaupunkistrategian tavoitteisiin pyrittäessä on keskeistä tunnistaa strategisten investointien merkitys alueiden vetovoiman lisääjänä ja positiivisten heijastusvaikutusten luojana, vaikkei niiden vaikutus suoraan näy vain kehitettävään alueeseen rajatuissa taloustarkasteluissa (Kurvinen, 2018). Aluekehittämistä ei voida myöskään tarkastella vain liiketaloudellisesta näkökulmasta, vaikka aluekehittämisellä kunta voikin tehdä rahallista voittoa. Kunta joutuu hankkimaan maata myös tuottamattomiin tarkoituksiin.

Aluekehittämiseen kytkeytyy useiden toimijoiden taloudelliset toimintaedellytykset, ja jos nämä eivät vastaa asetettuja tavoitteita, alueen kehitys ei etene suunnitellulla tavalla. Aluekehityshankkeiden taloudellisen ja laadullisen onnistumisen kannalta onkin olennaista hahmottaa kokonaisuus jo hankkeen suunnitteluvaiheessa. Erityisen tärkeää on määrittää hankkeen keskeiset lähtökohdat varhaisessa vaiheessa, sillä alkuvaiheen ratkaisuilla on merkittävä vaikutus sekä hankkeen toteutettavuuteen että rakentamiskustannusten muodostumiseen.

Aluekehityshankkeen taloudellinen arviointi on näin tarkoituksenmukaista jäsentää usealle tarkastelutasolle, koska hankkeen kannattavuus ja toteutettavuus määräytyvät samanaikaisesti kunnan yhdyskuntatalouden, kaavan toteuttamisen kustannus-hyötyvaikutusten, suunnitteluratkaisujen taloudellisuuden sekä yksittäisten hankkeiden tuotantotalouden kautta. Kaupungin päätöksenteon kannalta keskeistä on, että kaavataloudellinen näkökulma kytetään investointien lisäksi pitkäaikaisiin toimintamenoihin ja tulovirtoihin sekä heijastusvaikutuksiin ja strategiaan hyötyihin, joita ei aina voida rajata tarkastelussa vain kehittämisalueeseen. Koska eri toimijoiden taloudelliset edellytykset vaikuttavat suoraan etenemiskykyyn, taloudellista analyysiä tulee käyttää vaihtoehtojen vertailuun ja vaiheistuksen sekä toteutusmallien arviointiin jo varhaisessa vaiheessa, ja päivittää sitä hankkeen edetessä lähtötietojen ja markkinaehtojen tarkentuessa.

8.2 Yhdyskuntataloudellinen tarkastelu

Yhdyskuntatalous on käsitteenä hyvin laaja, mutta pelkistettynä sillä tarkoitetaan yhdyskunnan toiminnan taloudellisia vaikutuksia (Koski 2008). Yhdyskuntatalouteen liittyvät kustannukset voidaan jakaa välittömiin kustannuksiin kuten rakentaminen, käyttö ja ylläpito sekä välillisiin kustannuksiin kuten liikenneonnettomuuksista aiheutuvat sairaanhoitokulut. Välittömät kustannukset voidaan suhteellisen tarkastikin rahamääräisesti arvioida, mutta välilliset vaikutukset ovat usein hyvin vaikeasti arvioitavissa ja rahallisesti mitattavissa. Monitahoisten vaikutusketjujen vuoksi arvioinneista saattaa myös tulla monimutkaisia ja vaikeasti hallittavia. Tähän on monia syitä kuten välillisiin vaikutuksiin liittyvien syy- ja seuraussuhteiden moniulotteisuus, vaikutusten mitattavuuteen ja osoitettavuuteen liittyvät ongelmat sekä arvioinneissa tarvittavien lähtötietojen puute. (Koski 2008)

Yhdyskuntataloudellisissa arvioinneissa voidaan ottaa huomioon hyvin erilaisia muuttujia. Yhdyskuntataloudellisessa tarkastelussa selvitetään ja lasketaan ilman arvottamista konkreettiset kustannukset ja tulot, jotka yhdyskuntien rakentamisesta eri osapuolille kokonaisuudessaan aiheutuu. Etenkin tulojen ja välillisten taloudellisten hyötyjen osalta tarkastelu voi olla kovinkin pitkälle vietyä. Esimerkiksi Koski (2008) on vertaillut eri aluetyyppien välistä yhdyskuntataloutta, jossa verrattiin yhdyskuntarakenteeltaan hajanaisempia alueita tiiviimpiin ja täydentäviin alueisiin. Tarkastelukokonaisuus jaettiin menoihin ja tuloihin, sekä pääoma- ja käyttötalouteen (Taulukko 5). Tarkastelukokonaisuudessa otettiin huomioon menojen ja tulojen vaikutus eri aluetyyppien vaikutus kunnan pääoma- ja käyttötalouteen.

Taulukko 5. Eri aluetyyppien kuntataloudellisen vertailun tarkastelukokonaisuus (Koski 2008), taulukon ulkoasua muokattu.

Pääomatalous		Menot	Tulot
Maapohja	Maan hankinta	✓	
	Tontit		✓
Rakentamiskelpoiseksi saattaminen	Esirakentaminen, maaperän kunnostus	✓	
	Rakenteiden muutokset/ purkaminen	✓	
	Melusuojaukset	✓	
	Tie- ja katuverkko	✓	
	Vesihuoltoverkko (rakentaminen, liittymismaksut)	✓	✓
	Puistot, yleiset alueet	✓	
	Päiväkodit	✓	
Käyttötalous			
Rakennusten ja rakenteiden kunnossapito	Tie- ja katuverkko	✓	
	Vesihuoltoverkko (kunnossapito, käyttömaksut)	✓	✓
	Puistot, yleiset alueet	✓	
	Päiväkodit	✓	
Palvelutoiminta	Päivähoito	✓	✓
	Opetus	✓	✓
	Vanhusten kotipalvelut	✓	✓
	Terveystuho	✓	✓
Verot	Kunnallisvero		✓
	Kiinteistövero		✓

Yhdyskuntataloudellisista kustannuksista suurimmat menot kuntataloudelle tulevat palveluista (rakentaminen, kunnossapito ja toiminta) sekä kunnallistekniikan rakentamisesta ja ylläpidosta

(Koski 2008). Yhdyskuntarakenteen tiiviys tai hajautuneisuus vaikuttaa merkittävästi toimintojen sijoittumiseen, joka puolestaan vaikuttaa liikkumisen tarpeeseen. Liikkumisen suuri tarve vaikuttaa yhdyskuntatalouteen epäedullisesti. Lisäksi täydennysrakentamisella on mahdollista tehostaa nykyisten rakenteiden käyttöä ja saavuttaa säästöjä tehokkaamman käytön kautta (Koski 2008).

Tuloihin vaikuttavat alueen asuntorakentamisen volyymi, kunnallistekniset ratkaisut ja niiden laatu, kunnalliset palvelut, asukasmäärä ja asukkaiden muuton ajoittuminen (Koski 2008). Tuloihin vaikuttavat alueen sijainti yhdyskuntarakenteessa, alueen tiiviys ja vetovoimaisuus. Pitkällä aikavälillä myös demografinen kehitys vaikuttaa yhdyskuntatalouteen, sillä vanhenevan väestön suhteellinen osuus kasvaa, ja se aiheuttaa palvelujen rakenteeseen, kysyntään ja saatavuuteen muutoksia.

Tulojen osalta yhdyskuntataloudellisissa laskelmissa olennaista on arviointikokonaisuus. Yhdyskuntataloudessa merkittävimpiä kunnan tuloja ovat maanomistukseen liittyvät tulot sekä verotuloista kiinteistö- ja kunnallisvero. Olennaisimpien tulonlähteitä ovat (Koski 2008):

- *Maanomistus.* Kunnan maanohjaukseen vaikuttaa merkittävästi se, omistaako kunta maan vai onko maa yksityisomistuksessa. Maan ja tonttien myyntihinnoille ei ole olemassa yleistettävää arvoa.
- *Verotulojen vaikutus.* Kuntataloutta tarkasteltaessa huomioon otettavat verolähteet ovat kunnallis- ja kiinteistövero. Kuntatasolla tarkasteltaessa kiinteistöveron osuus on noin 5–10 prosenttia verotuloista. Kunnallisveron vaikutus painottuu siinä, millaiset odotukset ovat kaavoituksen tulokselle, eli minkä maksukyvyyn väestöä muuttaa tarkasteltavalle alueelle. Väestörakenteella on merkitystä etenkin pidemmällä aikavälillä. Kunnallis- ja kiinteistöverot alkavat kertymään yleensä vasta 1–2 vuoden viiveellä suhteessa menoihin. Kunnallisverojen tarkastelussa on kuitenkin otettava huomioon alueelle muuttavan väestön ominaisuuksia kuten ansiotulot, joita voidaan arvioida tilastojen ja muiden tutkimusten perusteella. Arviointiin vaikuttavat myös asuntomarkkinoiden yleinen tilanne ja trendit, joiden perusteella voidaan arvioida alueen vetovoimaisuutta.
- *Vesihuollon tulot.* Kunta saa tuloja asuntokuntien liittyessä vesihuoltoon. Liittymismaksut liittyvät lähinnä talotyyppiin, eivät suoraan yhdyskuntarakenteeseen. Vesihuolto voi olla järjestettynä eri tavoin kunnassa, mikä vaikuttaa vesihuollon menojen ja tulojen tarkastelun tasoon suunnittelussa.

Yhdyskuntataloudellista tarkastelua tehdään päätöksenteon sekä eri vaihtoehtojen vertailun tueksi ja tarkastelun taso riippuu siitä, millä tarkkuudella muuttujia käsitellään. Esimerkiksi asemakaavatasolla korostuvat konkreettisiin rakentamiskäytäntöihin liittyvät asiat, kun taas yleiskaavatasolla voidaan arvioida asemakaavojen toteuttamisjärjestystä ja alueiden mitoitusta taloudellisesta näkökulmasta. Yleiskaavassa yhdyskuntataloudellinen tarkastelu korostuu, sillä yleiskaavassa määritetään yhdyskuntarakenteen kehittymisen ja eri toimintojen sijoittumisen pääperiaatteet, kun taas asemakaavassa korostuu enemmän yleiskaavan periaatteiden toteutuminen ja ohjautuvuus. Eri vaihtoehtojen arvioinnilla voidaan tarkastella alueiden rakentamistehokkuutta tai alueiden sisäistä rakennetta sekä sitä, miten asemakaavan vaihtoehdot toteuttavat yleiskaavan periaatteita. (Koski & Solin 2006).

Arviointia voidaan täydentää elinvoimaisuuden ja pitkän aikavälin vaikutusten muuttujilla (Koski 2008). Nämä muuttujat ovat harvoin suoraan määrällisesti arvioitavissa. Huomioon otettavia muuttujia voivat olla vaikutukset alueen talouteen, kuten työllisyyteen, palvelujen kysyntään ja toimintaedellytyksiin, liikenteeseen ja alueen imagoon. Näitä muuttujia voidaan arvioida esimerkiksi sanallisina kuvauksina tai taulukkomuotoisena hyötyjen tai haittojen tarkasteluna.

8.3 Kaavataloudellinen tarkastelu

Aluekehittämisen ja sen taloudellisten vaikutusten kokonaiskuva on tarkoituksenmukaista muodostaa jo kaavoitusvaiheessa, jolloin alueen keskeiset maankäyttöratkaisut määritellään. Kaavaratkaisujen taloudelliset vaikutukset on tunnistettava varhaisessa vaiheessa, jotta niihin voidaan vaikuttaa koko kaavoitusprosessin ajan. Kaavataloudellisen arvioinnin tehtävänä on ehkäistä kohtuuttomien ja tarpeettomien kustannusten syntymistä sekä varmistaa, että kaavan taloudellinen mitoitus on toteutuskelpoinen. Arviointi ei siten ole jälkikäteistä kustannusten karsintaa eikä rajoitu yksittäisten osaratkaisujen tarkasteluun, vaan se etenee muun suunnittelun rinnalla ja tukee sitä koko kaavoitusprosessin ajan. Kaavataloudellisella arvioinnilla voidaan tarkastella myös sitä, miten onnistuneesti kaavoitettavan kohteen maapolitiikka ja kaavoitus tukevat kuntatalouden tasapainoa. Arvioinnissa keskitytään ensisijaisesti sellaisiin tekijöihin, jotka ovat nykyisten resurssien, tietopohjan ja suunnittelukäytäntöjen puitteissa tunnistettavissa ja arvioitavissa. Painopiste on erityisesti niissä kustannustekijöissä, joiden huomioon ottamisesta voidaan lyhyellä aikavälillä odottaa kansan- ja kunnallistaloudellisia säästöjä.

Kaavataloudellinen arviointi koostuu kaavaratkaisuista muodostuvien kustannusten ja tulojen arvioinnista. Kustannuksiin sisältyvät muun muassa maan ja tonttien hankinta, maaperän kunnostus, kunnallistekniikan rakentaminen sekä palvelurakentaminen. Tuloja puolestaan muodostuu esimerkiksi tonttien myynnistä ja vuokrauksesta, kunnalle kertyvistä kiinteistö- ja kunnallisveroista, verkostojen liittymis- ja käyttömaksuista sekä kunnallisten palvelujen tuottamisesta saatavista tuloista (Koski 2008). Usein kunnissa arvioidaan kaavatalouden tuloja lähinnä tonttien myynnistä, vuokrauksesta ja maankäyttömaksuista saatavien tulojen kautta. Esimerkiksi verotusta ei kaikissa kunnissa oteta huomioon, ja siten tämä antaa vain osittaisen kuvan kaavoituksen tuloista. Verotulojen vaikutukset eivät ole niin suoraviivaisia, vaan muodostuvat monista tekijöistä. Verotuksen vaikutus painottuu siinä, millaiset odotukset ovat tarkasteltavalla alueelle muuttavan väestön maksukyvyille.

Kuntien näkökulmasta kaavoitus ja maapolitiikka kytkeytyvät toisiinsa koko suunnitteluprosessin ajan ja vaikuttavat kuntatalouteen useilla tavoilla. Kaavoituksen välittömin vaikutus kohdistuu tontin arvoon rakennusoikeuden mahdollistajana. Julkisen maan kehittämisessä kaavoituksen tuottama arvonnousu kertyy kunnalle, mutta kaavoituksen taloudellista tuottoa ei voida määrittää yksinkertaisesti tonttien luovutushinnan ja raakamaan hankintahinnan erotuksena. Julkiseen maankehitykseen liittyy aina merkittäviä kustannuksia, kuten kunnallistekniikan rakentaminen ja pääoman sitoutuminen, sekä riskejä, joita ei kaikilta osin voida arvioida rahamääräisesti (Valtonen et al. 2017). Yksityisen maan kaavoituksessa maan arvonnousun jakaminen toteutuu tyypillisesti maankäyttösopimusten kautta (Falckenbach et al. 2023). Kaavoituksella voi kuitenkin olla myös tontin arvoa alentavia vaikutuksia, jos kaavamääräykset kohdistuvat epätarkoituksenmukaisesti tai asettavat toteutukselle merkittäviä rajoitteita. Kaava ei siten

automaattisesti nosta tontin arvoa, vaan arvonnousu on riippuvainen siitä, onko kaavan mahdollistamalle rakentamiselle kysyntää ja missä määrin kaavamääräykset vaikuttavat rakentamisen kustannustasoon.

Kunnissa tehdään kaavataloutteen liittyviä arviointeja eri tarkkuustasoilla kaavoituksen eri vaiheissa. Tavoitteena on, että taloudellinen tarkastelu etenee jatkuvana kokonaisuutena yleiskaavatasolta asemakaavoitukseen. Kaavataloudellisen arvioinnin ajallinen sijoittuminen vaikuttaa merkittävästi tarvittavien lähtötietojen määrään ja tarkkuuteen. Arvioiden luotettavuus kasvaa kaavaprosessin edetessä, sillä varhaisissa vaiheissa käytettävissä oleva tieto on rajallisempaa kuin myöhemmissä vaiheissa. Tästä syystä kaavataloudelliset arvoinnit laaditaan yksityiskohdittaisimmin asemakaavavaiheessa, usein yhteistyössä kunnallistekniikan yleissuunnittelun kustannusarvioiden kanssa.

Yleiskaavatasolla tarkastelu painottuu erityisesti kunnan taloutta kokonaisuutena hyödyttäviin tekijöihin sekä kaupunkirakenteen kehittämiseen siten, että alueiden toteuttaminen on pitkällä aikavälillä kannattavaa. Yleiskaavoituksessa hyödynnetään väestöennusteita, joiden avulla mitoitetaan laajoja aluekokonaisuuksia ja arvioidaan, mitkä alueet ovat toteuttamiskelpoisia erityisesti infrastruktuurin, joukkoliikenteen ja palvelujen järjestämisen näkökulmasta. Asemakaavatasolla taloudellinen tarkastelu kohdentuu koko kunnan laajojen kysymysten sijaan lähiympäristön suunnitteluun, kunnallistekniisiin verkkoihin liittymiseen sekä yksittäisten rakentamishankkeiden toteutukseen ja niiden ajoitukseen.

Asemakaavatasolla painopiste on kaavan toteutettavuudessa alueen rakentamisen näkökulmasta, ja taloudellisuutta tarkastellaan useimmiten rakennettavuuden ja rakentamisen volyymin kautta. Taloudellisesta näkökulmasta asemakaavoitusta ohjaavat asuntotuotanto- ja tontinluovutustavoitteet sekä muut alueiden toteuttamiseen liittyvät lähtökohdat, kuten maankäytön toteutussuunnitelma, jossa määritellään myös investointien ajoitusta. Kyse on siten suunnitelman arvioinnista, jossa eri vaihtoehtojen tai yksittäisen ratkaisun soveltuvuutta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin tarkastellaan.

"Sehän on rakentunut tosi nopeasti se (Postipuiston) alue, että se on silleen siellä on jotenkin onnistuttu todella hyvin ulosmittaamaan kerrosalaa nopeassa aikataulussa, et se alue on ollut Helsingin kuntataloudelle tosi hyvä, että siellä on tosi edulliset, vaikka esirakentamisen kustannukset, että se on aika poikkeava alue siinä mielessä tietenkin, mikä on myös ehkä helpottanut sitten sitä tekemistä, jos vertaa joihinkin, vaikka ranta-alueisiin, missä saattaa olla kustannukset hyvinkin mittavia." (Helsinki)

Asemakaavoituksessa taloudellisia ratkaisuja haetaan ensisijaisesti kunnallistekniikkaa koskevilla ratkaisuilla sekä rakennusoikeuden määrää säätelemällä, jotta tulojen ja menojen välinen tasapaino saavutetaan. Taloudellisuuden kannalta keskeisiä haasteita ovat usein pysäköintiratkaisut, liikenneinfrastruktuuri, maaperäolosuhteisiin liittyvät erityiskysymykset sekä johtosiirrot. Lisäksi investointien ajoittuminen suhteessa tuloihin muodostaa toteutuksen kannalta merkittävän haasteen. Tällöin joudutaan arvioimaan, onko tarkoituksenmukaisempaa myydä ja

rakentaa tontteja ennen liikenneinfrastruktuurin toteuttamista vai investoida infrastruktuuriin jo ennen alueen rakentamista.

Kaavataloudellisissa arvioinneissa on otettava huomioon myös kaavan toteutumisen epäonnistuminen. Tähän liittyy kaksi merkittävää näkökulmaa. Mikäli kaavoitettu alue ei toteudu lainkaan, joudutaan se mahdollisesti kaavoittamaan uudelleen, ja toisaalta mikäli alue toteutuu vain vajavaisesti, maksaa erityisesti sen kunnallistekniikan vajaakäyttö kunnalle samalla kun alueelta kerättäväksi laskelmoidut tulot eivät toteudu kokonaisuudessaan. Alueiden toteutumisen ennustettavuudella on merkitystä alueen rakentamisen myötä todentuvien kulujen ja tulojen ajallisen ennakoinnin suhteen.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän näkökulmasta kaava toimii kehittämisen mahdollistajana. Rakennusmaahan kohdistuva kysyntä perustuu sen kehityspotentiaaliin ja on luonteeltaan johdettua kysyntää, joka määräytyy asuntojen kysynnän perusteella. Rakennusmaan arvo määrittyy residuaaliarvona siten, että valmiin kohteen odotetusta arvosta tai hyödystä vähennetään kehittämiseen liittyvät kustannukset mukaan lukien rakentamiskustannukset ja kohtuullinen liikevoitto. Jäljelle jäävä osuus kuvaa sitä hintaa, jonka kehittäjä on valmis maksamaan maasta (esim. Titman 1985). Maan arvomuutokseen vaikuttaa kehittämismahdollisuuden lisäksi myös se, kuinka todennäköisenä kehittämisen toteutumista pidetään. Tähän liittyvät odotukset markkinaolosuhteiden kehityksestä, kehittämisen ajoitus sekä niihin kytkeytyvä epävarmuus. Investointianalyysin näkökulmasta maan arvo on tyypillisesti korkeampi, kun kehittämiseen ja tulevaan kysyntään liittyy vähemmän epävarmuutta ja kun kehittäminen voidaan toteuttaa nopeasti, jolloin rahan aika-arvon vaikutus on pienempi.

8.4 Suunnittelu- ja tuotantotaloudellinen tarkastelu

Rakennushankkeeseen ryhtyvän näkökulmasta keskeinen tarkastelutaso on suunnittelu- ja tuotantotaloudellinen tarkastelu. Tarkastelu kohdistuu hyvin pitkälti yksittäiseen rakennukseen ja sen suunnittelu- ja toteutusratkaisuihin. Kaavoitusvaiheen aikana määräytyvät alueen ja rakennuksien koko, muoto, laadulliset lähtökohdat ja pysäköintiratkaisut. Nämä kokonaisuudet vaikuttavat myös yksittäisten rakennuksien kustannuksiin, ja ne pitkälti ennakoitujen asuntojen myyntitulojen kanssa määrittävät kuinka paljon tontista on mahdollista maksaa. Yksittäisten rakennusten ominaisuudet määrittävät lopullisesti rakennuslupaprosessin yhteydessä. Yksittäisen rakennuksen kustannusvaikutuksista merkittävimmät kaavamääräykset liittyvät rakennuksen massoitteeluun ja muotoon, kerroksien lukumäärään, katemateriaaliin ja kattomuotoon, julkisivumateriaaliin sekä asuntojen keskikokoon. Esimerkiksi massoitteelulla päätetään esimerkiksi, rakennetaanko yksi vai useampi talo, millainen talotyyppi on (pistetalo/lamelli), kuinka monta kerrosta talossa on ja mitkä ovat talon päämitat. Rakennuksen massoitteelu vaikuttaa myös suunnittelutalouteen sillä mitä monimuotoisempi massoitteelu on, sitä enemmän rakennuksella on vaippaa ja sitä kalliimpi rakennus on. (RAKLI 2021)

Asuinrakennuksen runkosyvyys riippuu osittain siitä, onko rakennuksessa parvekkeita ja missä ne ovat. Sisäänvedetyt parvekkeet sallivat suuremman runkosyvyyden kuin ulkonevat parvekkeet samalla asuntojakaumalla. Runkosyvyyden kasvattaminen alentaa rakennuskustannuksia. Toisaalta se vähentää asuntojen pinta-alaa ja myytäviä neliöitä, koska parvekkeet joudutaan vetämään sisään. (Pitkänen 2009; Pihlajaniemi 2014; RAKLI 2015) Runkosyvyyden muutos

9. ASUINALUEEN MITOITTAMINEN JA VALMISTUMISEN VAIHEISTAMINEN

9.1 Asuinalueen laajuuden mitoittaminen

9.1.1 Alueen mitoittamisen näkökulmat

Alueen laajuuden mitoittaminen on olennainen osa aluekehityshankkeen suunnittelua. Uuden alueen kehittämisessä on pohdittava sekä alueellisen asuntomarkkinan kykyä ottaa vastaan uusia asuntoja että alueen rakentamisen fyysisiä rajoitteita. Keskeinen kysymys on, kuinka paljon uutta asuntokantaa alueelle kannattaa kaavoittaa ja rakentaa. Liian vähäinen kaavoitus voi johtaa asuntopulaan ja hintojen nousuun, kun taas ylimitoitettu kaavoitus voi aiheuttaa hajanaista yhdyskuntarakennetta, tyhjäksi jääviä tontteja tai "aavekaupunki-ilmiön", jossa tarjonta ylittää kysynnän eikä asuntoihin löydy asukkaita. Kaavoitettava rakennusoikeus tulee näin mitoittaa mahdollisimman realistisesti arvioidun kysynnän perusteella.

Alueen laajuuden mitoittamisen keskeisiä käsitteitä ovat kantokyky (carrying capacity) ja absorptiokyky (market absorption capacity) (Forys & Kazak 2019, Murray 2022). Kantokyky viittaa sekä taloudelliseen että fyysiseen enimmäiskapasiteettiin (markkinakapasiteettiin), jonka puitteissa tietyn alueen kehittäminen on kestävästä ilman ympäristön arvon, infrastruktuurin toimivuuden tai asukkaiden hyvinvoinnin heikkenemistä. Esimerkiksi Forys ja Kazak (2019) määrittävät, että kantokyky tarkoittaa maksimaalista tonttien tai asuntojen lukumäärää, joka voidaan alueelle toteuttaa ilman, että alueen ympäristöarvot ja käytön hyödyt heikkenevät. Markkinakapasiteetilla tarkoitetaan sitä asuntojen määrää tai arvoa, joka voidaan tietyssä paikassa ja ajassa myydä vallitsevilla hinnoilla ja kotitalouksien tuloilla.

Absorptiokyky kuvaa kuinka paljon uusia asuntoja markkina pystyy ottamaan vastaan tietyssä ajassa (Murray 2022). Se mittaa asunnontarpeen määrää suhteessa tehokkaaseen kysyntään ja tarjontaan. Toisin sanoen absorptiokyky asettuu markkinakapasiteetin (kokonaiskysynnän potentiaalini) ja toteutuneen tarjonnan väliin. Markkinoiden absorptiota tarkastellaan yleensä määrällisesti, esimerkiksi kuinka monta asuntoa myydään tai vuokrataan tietyllä alueella kuu-kaudessa tai vuodessa. Absorptiokyvyn analyysissä otetaan huomioon myös laadullisia tekijöitä sillä kuluttajien mieltymykset, ostokäyttäytyminen ja markkinointitoimenpiteet vaikuttavat siihen, millä vauhdilla uudet asunnot menevät kaupaksi.

Aluekehityshankkeen mitoittamisen problematiikka voidaan jäsentää kolmella toisiinsa kytkeytyvällä tasolla, joita ovat alueen kokonaislaajuuden mitoittaminen, kaavoitettavien ja toteutettavien osa-alueiden mitoittaminen, mikäli alueelle tulee useampia toteutettavia kaava-alueita sekä tontinluovutuskokonaisuuksien määrittäminen. Kokonaislaajuuden tasolla arvioidaan, kuinka laaja alue kaavoitetaan ja kuinka paljon rakennusoikeutta eri käyttötarkoituksiin alueelle tulee. Toteutettavien osakokonaisuuksien tasolla tarkastellaan puolestaan sitä, millaisissa kaavoitettavissa kokonaisuuksissa alueen suunnittelua ja toteutusta viedään eteenpäin. Tontinluovutuskokonaisuuksien mitoittamisessa suunnitellaan millaisiin lohkoihin ja vaiheisiin alue jaetaan tontinluovutuksessa. Tontinluovutuskokonaisuudet konkretisoivat toteutuksen

markkinatoimijoiden näkökulmasta, kun määritellään, millaisina yksikköinä tontteja luovutetaan yksittäisille toimijoille tai konsortioille.

Eri tasot ovat riippuvuussuhteessa, sillä kokonaislaajuutta ja kaavoituskokonaisuuksia koskevat ratkaisut muodostavat reunaehdot sille, millaisia toteutus- ja luovutusyksiköitä on ylipäättään mahdollista ja tarkoituksenmukaista muodostaa. Samalla tasot kytkeytyvät toisiinsa suunnittelun työmäärän ja koordinoitutarpeen, päätöksenteon ja valitusriskin hallinnan sekä toteutuksen jatkuvuuden ja markkinasopeutuksen kautta.

9.1.2 Alueen markkinakapasiteetti ja kokonaislaajuuden mitoittaminen

Alueen maankäytön kokonaismitoitus on strateginen perusratkaisu, jossa määritetään alueelle tavoiteltava rakennusoikeuden määrä ja sen jakautuminen asumisen, työpaikkojen, palvelujen, julkisten tilojen sekä viher- ja katualueiden kesken. Alueen kokonaislaajuuden päättämistä kehystävät yleiskaava, seudullisten maankäytön ja liikenteen tavoitteet sekä kaupungin strategiset linjaukset. Käytännössä näiden tekijöiden avulla määritetään, mihin suuntaan kaupunki voi kasvaa, millaisia liikenne- ja palveluinvestointeja kasvu edellyttää ja millaista kaupunkirakennetta tavoitellaan. Alueen mitoitus kytkee yhteen kaupunkirakenteen pitkän aikavälin tavoitteet ja markkinakapasiteetin, koska alueen laajuus ja ominaispiirteet ohjaavat sekä investointitarvetta että alueen kykyä synnyttää elinvoimaa ja kysyntää.

Liian suuri mitoitus voi johtaa asuntojen ylitarjontaan, alueen pitkään keskeneräisyyteen ja kustannuksiin nähden hitaasti realisoituviin tuloihin, kun taas liian varovainen mitoitus voi heikentää palveluedellytyksiä ja alueen vetovoimaa. Alueen kokonaismitoitus voidaan tarkastella kehikkona, joka antaa alueen kokonaislaajuudelle realistiset rajat, mutta mahdollistaa mitoituksen tarkentamisen, kun alueen toteuttamiseen liittyvät ehdot täsmentyvät. Tämä kehikko ei kuitenkaan yksin ratkaise mitoittamista, vaan alueen konkreettinen laajuus määräytyy usein maanomistusrakenteen, toteutusmallien ja resurssien kautta. Maanomistuksen vaikutus näkyy erityisen selvästi niillä alueilla, joissa pirstaleinen omistusrakenne voi rajoittaa alueen käsittelyä yhtenä kokonaisuutena ja lisätä hankeosapuolten keskinäistä neuvottelutarvetta.

Uuden asuinalueen maankäytön määrä ja jakauma perustuvat yleensä sekä asuntojen kysyntäennusteisiin että kaupunkisuunnittelun periaatteisiin. Kaupungit hyödyntävät väestö- ja talousennusteita arvioidakseen, kuinka monta asukasta ja työpaikkaa alueelle odotetaan, mikä antaa pohjan asuntojen ja toimitilojen määrälle. Näissä ennusteissa otetaan huomioon muun muassa väestönmäärän muutos, kotitalouksien koon muutokset, maahanmuutto ja muuttoliikkeet. Ennusteiden pohjalta voidaan päätellä alueen markkinakapasiteetti esimerkiksi seuraavalle 20 vuodelle. Tämän pohjalta voidaan mitoittaa alueen kaavoitustarve. Suunnittelussa käytetään myös erilaisia suuntaa antavia standardeja ja periaatteita, joiden avulla varmistetaan, että alueelle varataan riittävästi tilaa myös palveluille ja viheralueille suhteessa alueen asukasmäärään.

Uuden asuinalueen kaavoituksessa käytännön kysymys on, paljonko rakennusoikeutta tietyllä uudelle alueelle annetaan. Tämä mitoitus perustuu yhtäältä markkinan kysyntäanalyysiin ja toisaalta tavoitteisiin alueen toimivuudesta. Mitoituksessa on otettava huomioon alueen toimintojen ja palveluiden kuten koulujen, kauppojen ja joukkoliikenteen edellyttämät

asukasmäärät. Laajuus on pyrittävä optimoimaan myös siten, että alue rakentuu täyteen sopivassa ajassa eikä kaavoitettu alue jää pitkäksi ajaksi vajaakäytölle.

Erityisesti laajoissa pitkän aikajänteen hankkeissa alueen kaavoitus ositellaan ja vaiheistetaan siten, että alueen suunnittelu tarkentuu aluekehityshankkeen edetessä. Tämä mahdollistaa sen, että varhaiset ratkaisut voidaan ankkuroida riittävän vahvaan kokonaisrakenne- ja tavoitekehitykseen, mutta yksityiskohtaisempi mitoitus ja toteutustapa voidaan sovittaa myöhemmissä vaiheissa ajantasaisiin lähtötietoihin, kuten markkinatilanteeseen, investointikykyyn ja toteutuksen teknisiin reunaehtoihin. Samalla vaiheistus pienentää päätöksenteon ja kaavaprosessin kertaluonteista riskiä, kun koko alueen eteneminen ei ole yhden aikaisen hyväksymisen ja yhden kokonaisratkaisun varassa, vaan hanketta voidaan viedä eteenpäin hallittavina osakokonaisuuksina.

Laaja maa-alue kaavoitetaan ja toteutetaan usein osissa. Tällöin joudutaan pohtimaan myös sitä, millaisissa kokonaisuudessa alue kaavoitetaan toteutettaviksi kokonaisuusiksi. Tutkimuksen haastatteluaineiston perusteella yhdellä kertaa kaavoitettavan alueen laajuudelle ei ole mitään yksiselitteistä optimaalista kokoluokkaa, vaan kaavoituksen laajuuden määrittämisessä on kyse tasapainottelusta suunnittelun ja toteutuksen mittakaavaetujen, päätöksentekoon liittyvien riskien ja toteutuksen välillä. Aineisto tuo esiin sekä argumentteja laajempien kaava-alueiden puolesta että selkeitä syitä pilkkoa kaavoitusta useiksi kaava-alueiksi. Optimaalinen koko määräytyy erityisesti sen mukaan, millaisesta kehittämiskontekstista on kyse, millainen on maanomistusrakenne ja kuinka varmaa on, että kaavaratkaisun keskeiset oletukset säilyvät valideina koko toteutusajan.

Laajempaa kaava-aluetta puoltaa tarve ratkaista katuverkko, kunnallistekniikka, liikkumisen periaatteet ja muut alueelliset järjestelmäratkaisut johdonmukaisena kokonaisuutena. Haastatteluissa tämän tyyppinen tarve kytkeytyy erityisesti niihin alueisiin ja uusiin kaupunginosiin, joissa tavoitteena on välttää tonttirajojen ohjaama pirstaleinen ratkaiseminen ja mahdollistaa toiminnallisesti järkevä kortteli- tai aluekokonaisuus. Laajempi kaava-alue helpottaa myös sitä, että palveluiden ja kaupallisten toimintojen edellytyksiä voidaan tarkastella suhteessa alueen kokonaisrakenteeseen eikä vain yksittäisen tontin logiikalla.

"Siis mehän tehdään... ...isoja kaava-alueita, mutta sitten on näitä postimerkki-kaavoja, jotka minä kyllä koen tosi haasteellisiksi, mutta siis isoilla kaavoitusalueilla, niin muun muassa se julkisten palvelujen suunnitteluhan on ihanteellista, kun sä pystyt suunnittelemaan mihin tulee koulut, päiväkodit ynnä muuta."

(Kaupunki)

Toisaalta joidenkin näkemysten mukaan kaava-alueen kokoa rajoittaa tutkimuksen aineiston mukaan laajan alueen haavoittuvuus yksittäisille ristiriidoille, jolloin riskinä on, että yksittäinen valitus alueen "yhdessä nurkassa" estää koko alueen kehityksen etenemisen. Toisaalta myös hankkeen paloittelu pienempiin kaavoitusalueisiin lisää koko alueen kaavoituksen hallinnollista työmäärää ja synnyttää lisää valitusmahdollisuuksia eri kaavojen osalta.

Laajan kokonaisuuden haasteena voidaan nähdä myös laajemman alueen kaavoittamisen vaatima pidempi toteutusaika, mikä saattaa haastaa ajan myötä alkuperäiset kaavalliset oletukset. Haastatteluissa nousi esille, jos kaavoitusta tehdään hyvin tarkalla tasolla ja toteutuksen aikajänne venyy pitkäksi, niin kaavasuunnitteluratkaisu ei kestä aikaa ja seurauksena voi olla uusia kaavamuutoksia ja poikkeamismenettelyjä. Tämä rajoittaa erityisesti sellaista kaavan kokoa, jossa yksityiskohtaisuus ja pitkän aikavälin epävarmuus yhdistyvät. Eräs kaupunki kuvasi tarvetta tehdä myöhemmin "postimerkkejä", jos alueen kehittämistarpeet muuttuvat. Laajuuden näkökulmasta tämä tarkoittaa, että mitä suuremman alueen kaavoittaa kerralla, sitä tärkeämpää on varmistaa ratkaisujen muuntojoustavuus ja mahdollisuus vaiheittaisiin tarkennuksiin.

"...toteutuksen aikajänne tulee pitkäksi, jos on iso alue kyseessä, niin silloin se tietynlainen kaavasuunnitteluratkaisu ei kestä aikaa enää ja joudutaan tekemään uusia kaavamuutoksia, uusia poikkeuslupamenettelyjä ja tämmöistä."
(Rakennuttaja)

Kaavoitettavan kokonaisuuden laajuus kytkeytyy myös siihen, kuinka varmoja ollaan alueen kysyntä- ja toteutuslogiikasta. Haastatteluaineistossa korostuu tarve olla "pulssilla" siitä, minkä tyyppinen rakenne ja konsepti on markkinan kannalta realistinen, ja käydä markkinavuoropuhelua jo varhaisessa vaiheessa, jotta "ei tehdä mitään ylikaavaa". Ongelmana on, että mitä laajempi alue kaavoitetaan kerralla, sitä suurempi on riski, että osa kaavan ohjelmasta tai mitoituksesta ei vastaa toteuttamiskelpoista kysyntää, jolloin joudutaan tekemään myöhemmin korjausliikkeitä. Tämä ei tarkoita, että suuria kokonaisuuksia pitäisi välttää, vaan että laajan kaava-alueen perustaksi tarvitaan tavallista vahvempi käsitys toteuttamisen logiikasta ja vaiheistuksesta.

Maanomistus näyttäytyy yhtenä kaava-alueen koon keskeisenä käytännön rajoitteena. Eräessä haastattelussa nousi esille, että kaavat ovat usein yhden tai kahden maanomistajan alueita, mikä "sanelee" myös kaavan kokoa. Laajemman kokonaisuuden toteutus voi olla haasteellista tilanteessa, jossa pirstaloituneen maanomistuksen kaikkia omistajia ei saada mukaan kaavahankkeeseen. Optimaalista kaava-aluetta ei näin voida määrittellä pelkästään suunnittelullisista tavoitteista, vaan määrittämisessä on otettava huomioon myös millaisella omistusrakenteella ja sopimusasetelmalla kaava voidaan ylipäätään saada etenemään päätöksentekoon.

"Maanomistushan siis säätelee aika pitkälti sitä, että minkä kokoisina kortteleina tai alueina kaavoitetaan." (Kaupunki)

"Mutta kyllä ne on maanomistus ja sitten kuntien kaavoituskäytännöt. Eli kuntien omat tavoitteet määrittää usein sen, kuinka laajaa tehdään. Mutta sitten maanomistus on ehkä vielä tärkeämpi, mikä määrittää sen kaavoitettavan alueen laajuuden." (Rakennuttaja)

Kehityskohteiden laajuus voi olla myös organisoitumiskysymys. Laajan alueen kehittäminen voi edellyttää erillisiä resursseja ja hallintamallia, jotta hankkeen johtaminen ei kuormita kohtuuttomasti kaupunkioorganisaatiota. Tällöin laajuuspäätös kytkeytyy kaupungin kykyyn kohdentaa alueen kehittämiseen riittävästi resursseja ja osaamista, joka mahdollistaa alueen toteutuksen pitkäjänteisen ohjauksen ja tuottaa kaupungille päätöksentekoon ajantasaisen taloudellisen ja toiminnallisen tilannekuvan.

Haastatteluaineiston perusteella kaavoituksen mitoituksen osalta alan toimijat toivoivat pääosin laajempia kaavoituskokonaisuuksia. Tosin joidenkin toimijoiden mielestä myös perinteiset yhden tontin niin sanotut postimerkkikaavatkin puoltavat paikkaansa. Postimerkkikaavat koettiin soveltuvan yksinkertaiseen asuntotuotantoon, mutta niiden ei koettu mahdollistavan synergiaetuja alueen kehittämisessä tai panostamista innovaatiotoimintaan.

Laaja kaavoituskokonaisuus on usein perusteltu kehikkona tai ohjelmallisena kokonaisuutena, mutta juridisesti sitova kaavoitus kannattaa mitoittaa osiin, joiden sisällä riippuvuudet ovat hallittavia ja joiden valitus- ja muutosriskin vaikutus voidaan rajata. Tämä näkyy esimerkiksi Helsingin tavassa jakaa suuri hanke useisiin kaava-alueisiin ja tehdä lisäksi pienempiä tarkistuksia tilanteen muuttuessa. Haastatteluaineiston perusteella kaavoitettavan alueen optimaalinen koko on siten aina kontekstisidonnainen, mutta sen määrittämisessä toistuvat samat päätöskriteerit: suunnittelun ja toteutuksen mittakaavaedut, valitus- ja muutosriskin hallinta, toteutus-horisontin pituus, markkinaoletusten kestävyys sekä maanomistuksen ja neuvotteluasetelman mahdollistama eteneminen.

9.1.3 Alueen toimintojen mitoittaminen

Uudelta alueelta toivotaan yleensä monipuolista maankäyttöä – yhdistelmä asumista, työpaikkoja ja palveluita – jotta kaupunginosa olisi elinvoimainen ja kestävä. YK:n asuinyhdyskuntaohjelman (UN-Habitat) periaatteet korostavat riittävää asukastiheyttä ja sekoittunutta maankäyttöä elinvoimaisen kaupunkielämän luomiseksi. Riittävän suuri väestötiheys luo kysyntää kaupallisille palveluille ja sekoittunut kaupunkirakenne, esimerkiksi asuntojen ohella liike- ja toimitilat, takaa näille palveluille myös tarvittavan tilan. Tutkimuskirjallisuudessa on korostettu sekä sekoittuneen maankäytön että riittävän asukastiheyden merkitystä elinvoimaisen ja palveluiltaan toimivan asuinalueen edellytyksenä (esim. Soikkeli et al. 2022).

Kaupallisen palvelun edellytykset liittyvät suoraan väestöpohjan laajuuteen. Tiivis ja sekoittunut kaupunkirakenne edistää sitä, että työpaikkojen ja asuntojen määrä on tasapainossa ja palvelut saavutettavissa, mikä paitsi parantaa asumisviihtyvyyttä myös vähentää liikenteen tarvetta. Esimerkiksi pieni päivittäistavarakauppa edellyttää lähes 3.000 asukkaan asuinaluetta, jotta toiminta olisi kannattavaa. Tämä tarkoittaa, että jos asukas pohja ei kasva riittävän nopeasti tai jos alueen ensimmäiset vaiheet eivät muodosta riittävää käyttäjämäärää, palveluiden synty voi viivästyä ja alueen houkuttelevuus heikentyä. Vastaavasti liian suuri ja liian varhainen liiketilamitoitus voi pakottaa tilojen käyttötarkoituksen muuttamiseen tai heikkoon käyttöasteeseen, jos riittävää asiakasvirtaa ei synny.

”Lounasravintola vaatii 200 asiakaskäyntiä päivässä, jotta se pysyy kannattavana se liiketoiminta, niin mistä me saadaan se 200 asiakasta, niin se pitäisi jollain tavalla ratkaista siinä jo kaavavaiheessa, että mistä se asiakasvirta syntyy, mistä ne asiakkaat tulee ja kuinka ne tulee siihen, jotta se pelaa.” (Rakennusliike)

Mitoituksessa hyödynnetään usein myös suunnittelun normeja tai suosituksia. Esimerkiksi palveluiden mitoituksessa voidaan käyttää väestöpohjaan perustuvia kriteerejä. Kansainvälisiä vertailuja on tehty kestävän naapurustosuunnittelun periaatteista. UN-Habitat on suositellut muun muassa, että uuden kaupunginosan asukastiheyden tulisi olla vähintään noin 150 henkeä hehtaarille ja että noin 40 % kerrosalasta varattaisiin taloudellisille toiminnolle, kuten liiketiloille ja toimistoille, sopivan sekakäytön varmistamiseksi. Tällaiset ohjeavot auttavat kaupunkoja hahmottamaan, kuinka suuri osa uudesta alueesta kannattaa osoittaa asumiselle suhteessa esimerkiksi työpaikkatoimintoihin ja julkisiin palveluihin.

Palveluiden ja liiketilojen mitoittaminen ei liity vain neliöiden määrää, vaan se on sidoksissa myös alueen rakenteeseen ja liikennejärjestelmän logiikkaan. Alueen liiketilat on sijoitettava asiakasvirtojen kannalta toimiviin risteyskohtiin ja niiden toimintaedellytykset, kuten asiakaspysäköinti ja saavutettavuus, on varmistettava jo kaavavaiheessa.

Mitoittaminen voi liittyä myös erilaisiin asuntotuotantotavoitteisiin, jolloin kokonaislaajuuden kasvaessa, joudutaan mitoittamaan esimerkiksi yleishyödyllistä asuntotuotantoa alueelle. Joissakin kaupungeissa on sääntönä, että jos alueen kokonaisrakennusoikeus on yli 10.000 kem²:iä, niin alueelle on rakennettava myös yleishyödyllistä asuntotuotantoa.

”Mutta sittenhän on semmoinen periaate kaupungeilla, riippuen kaupungista ja heidän maapolitiikastaan, että minkä laajuinen hanke sitten alkaa laukaamaan sitä ARA-velvoitetta. Ihan pieniin hankkeisiin ei tule sitä. Mutta sitten, jos on alueellinen hanke, niin sitten se helpommin sinne sopii (ja halutaan).” (Rakennuttaja)

Alueen toimintojen mitoittaminen edellyttää, että mitoitus sovitetaan kysyntään ja toteutuksen vaiheistukseen: alkuvaiheiden on tuotettava palveluille riittävä käyttäjäpohja, mutta liiketilojen ja muiden toimintojen määrää on kasvatettava hallitusti, jotta tilat eivät jää vajaakäytölle. Mitoitusta kannattaa ohjata skenaarioilla ja selkeillä tarkentamiskriteereillä, joita päivitetään asukas- ja työpaikkakertymän sekä liiketilojen käyttöasteen perusteella. Näin varmistetaan palveluiden oikea-aikainen synty ja alueen toimivuus koko toteutuskaaren ajan.

9.2 Alueen absorptiokyky

Kun kokonaismitoitus määrittää alueen tavoiteltavan mittakaavan, toteutuksen ohjelmointi ja vaiheistus ratkaisevat, millä rytmillä ja missä kokonaisuuksissa toteutus voidaan viedä hallitusti markkinaaan. Tässä tarkastelussa keskeiseksi nousee absorptiokyky, joka kuvaa markkinan imukykyä ottaa vastaan uutta tuotantoa ilman, että myynti- tai vuokrausajat pitenevät kohtuuttomasti ja pääomaa sitoutuu pitkäksi aikaa keskeneräisiin tai valmistuneisiin kohteisiin. Ohjelmoinnin tehtävä on sovittaa yhteen kysynnän rytmi, rahoituksen ehdot, rakennustuotannon kapasiteetti sekä alueen yhteiset järjestelmäratkaisut ja kunnallistekniikan toteutuspolku. Vaiheistus ei siten ole pelkkä tekninen aikataulukysymys, vaan riskienhallinnan ja toteutuskelpoisuuden mekanismi, jossa päätetään kunkin vaiheen koko, sisältö ja käynnistyskriteerit sekä se, milloin suunnitelmaa on tarpeen säätää markkinasignaalien perusteella.

Markkinanäkökulmasta alueen rakentumista on tarkoituksenmukaista vaiheistaa asuntokysynnän mukaan. Yksityisille toimijoille, kuten rakennuttajille, rakennusliikkeille ja rahoittajille, on olennaista ymmärtää, kuinka nopeasti uudet asunnot myydään tai vuokrataan, koska kehityshankkeet ovat pääomaintensiivisiä ja niiden taloudellinen onnistuminen riippuu pääoman kierron nopeudesta ja sitoutumisriskin hallinnasta (Antczak-Stepniak 2021). Absorptiokykyyn liittyvän analyysin tavoitteena on ennakoida, kuinka pitkään kohteen myynti tai vuokraus kestää ja millainen myyntitahti on realistinen. Absorptiokyky voi vaihdella merkittävästi asuntotyyppin ja sijainnin mukaan, minkä vuoksi indikaattorin analysointi on keskeinen osa riskienhallintaa. Virheellinen kysynnän arvio voi johtaa suuriin taloudellisiin riskeihin pääoman sitoutuessa myymättömiin asuntoihin pitkäksi aikaa (Antczak-Stepniak 2021).

Absorptiokykyä kuvataan käytännössä absorptioasteella, joka mittaa markkinoiden imukykyä suhteessa tarjontaan. Yksinkertaisimmillaan absorptioaste lasketaan jakamalla tietyllä ajanjaksoilla myytyjen asuntojen määrä markkinoilla tarjolla olevien asuntojen määrällä. Mittaria voidaan esittää esimerkiksi kuukausittaisena absorptioasteena tai vaihtoehtoisesti myyntivaranon muodossa, joka kertoo, kuinka monta kuukautta nykyisen tarjonnan myyminen kestäisi vallitsevalla myyntivauhilla (Letwin 2018; Murray 2022). Näiden tunnuslukujen avulla voidaan tukea hankkeen käynnistämispäätöstä vertaamalla markkinan imukykyä suunnitellun tuotannon aikatauluun. Jos absorptioaste on pienempi kuin hankkeen kesto, markkinoilla on todennäköisesti kysyntää uudelle tilalle, jolloin hankkeen käynnistäminen voi olla perusteltua. Jos taas nykyisen tarjonnan purkautuminen vie selvästi pidempään kuin hankkeen suunniteltu läpimeno, markkina on ylitarjonnan tilassa, ja uuden hankkeen käynnistäminen heikentää todennäköisesti kannattavuutta (Kaleva et al. 2017).

Alueen absorptiokyky nousi myös tämän tutkimuksen haastatteluaineistossa vahvasti esille. Toimijat nostivat vahvasti esille, että samanaikaisesti käynnistyvien hankkeiden määrä ja koko on sovittava paikalliseen kysyntään. Rakennuttajan näkökulmasta ongelma ei rajaudu yksittäiseen hankkeeseen, vaan kohdistuu alueen kokonaisvolyymiin ja siihen, kuinka monta toimijaa rakentaa samanaikaisesti. Mikäli kaikkien toimijoiden kohteet tulevat samaan aikaan myyntiin koettiin sen vaikuttavan markkinakysyntään ja asuntojen hintoihin laskevasti.

"...pitää ymmärtää se, markkinan suuruus ja että paljonko sitten asukkaita on ja paljonko sinne voi tulla lisää niitä." (Yleishyödyllinen rakennuttaja)

"...se on sen verran pieni kaupunki kuitenkin, ettei se kysyntä ole semmoista, että sinne voi satoja asuntoja vuodessa tehdä, mitkä valmistuvat samaan aikaan." (Rakennusliike)

Forys & Kazak (2019) mukaan myös kaavoituksessa on alettu myös yhdistää maankäytön suunnittelua markkinoiden kysyntäanalyysiin ja alueen absorptiokykyyn, jotta varmistetaan, ettei kaavoiteta enemmän rakennusoikeutta kuin mitä paikallinen markkina pystyy kohtuudella imeämään. Kaupungin näkökulmasta tällainen lähestymistapa ehkäisee tilanteita, joissa infrastruktuuria rakennetaan liikaa suhteessa toteutuvaan rakentamiseen.

Iso-Britanniassa absorptioasteen käsite nousi valtakunnalliseen keskusteluun niin sanotun Letwinin (2018) raportin myötä. Letwinin (2018) raportti suurten rakennuskohteiden hitaisiin valmistumisasteisiin osoitti, että suurilla asuinalueilla asuntojen myyntitahti on käytännössä rakentamista rajoittava tekijä. Rakennuttajat hidastavat vapaaehtoisesti rakentamisen ja myynnin tahtia, ettei ylitarjonta pudota hintoja paikallisilla markkinoilla. Tällöin myös tontinluovutus rakennuttajille aluekehityshankkeissa on tarkoituksenmukaista toteuttaa vaiheittain, jotta tonteista ei tule sellaista ylitarjontaa, joka vaikuttaa hintatasoon laskevasti.

"Iso aluekokonaisuus, niin me ei valitettavasti kerralla voida laittaa ihan valtavia määriä hankkeita tai asuntoja rakenteille, vaan kyllä se menee sen kysynnän mukaan, että siellä tehdään se yksi talo kerrallaan sitä mukaa, kun ollaan saatu ennakkomarkkinoitua." (Rakennusliike)

Letwinin (2018) mukaan myyntinopeutta rajoittaa usein se, että asunnot ovat hyvin samankaltaisia ja suunnattu samalle ostajaryhmälle, jolloin kysyntäsegmentti on kapea. Ratkaisuksi raportissa ehdotettiin asuntojen monipuolistamista. Tarjoamalla monenlaisia asuntoja (erilaisia kokoja, hintaluokkia, hallintamuotoja kuten omistus, vuokra, osaomistus, ym.) voidaan houkuttaa useampia ostajaryhmiä rinnakkain ja siten nostaa absorptiokykyä kokonaisuudessaan. Tämä nousi esille myös tämän tutkimuksen haastatteluaineistossa. Alueella voidaan tuottaa enemmän asuntoja, jos niiden hallintamuodot vaihtelevat.

"Tarvitaan ARA-toimijoita, tarvitaan vapaarahoitteista vuokraa ja sitten omistus-asuntoa. Niitähän toki voi kaikkea lähteä nousemaan samaan aikaan, mutta puhtaasti omistusasuntotuotannon näkökulmasta siihen samaan markkinaan ei vaan voida tällätä sitä 20 000 kem²:iä kerralla, että se on vaan liikaa, et se täytyy vaiheistaa." (Rakennusliike)

Käytännössä rakennuttajien työkalut asuinalueen absorptiokyvyn arviointiin ovat yleensä sekä osin analyttisiä että kokempohjaisia. Tyypillisesti aluekehityshankkeissa laaditaan markkina-tutkimuksia ja kysyntäennusteita ennen hankkeen aloittamista. Näissä hyödynnetään muun muassa väestö- ja kotitalousennusteita, alueen talous- ja tulokehitystä sekä historiallista dataa

myyntiajoista ja hinnoista vastaavissa hankkeissa (Forys & Kazak 2019). Lisäksi voidaan tehdä herkkyysoanalyyskejä eri myyntinopeuksille kuten hankkeen kassavirtalaskelmissa tarkastellaan tilannetta, jossa asunnot myydään odotettua hitaammin. Käytännössä jokaisen ison rakennushankkeen investointilaskelmiin sisältyy oletus tietystä myynti- ja vuokrausasteesta per ajanjakso, ja näitä oletuksia voidaan testata erilaisilla skenaarioilla. Analysoimalla alueen absorptiokykyä eli kuinka monta asuntoa vuodessa on realistista myydä suunnitellussa kohteessa, voidaan arvioida optimaalista asuntojen tuotantotahtia. Mikäli analyysi osoittaa, että koko kaavailtua asuntomäärää ei saada kaupaksi kohtuullisessa ajassa, rakentamista voidaan vaiheistaa useampaan vaiheeseen tai mukauttaa asuntotyyppejä vastaamaan paremmin kysyntää.

Erityisesti suuret aluerakentamishankkeet vaiheistetaan usein yhteistyössä kaupungin ja rakennuttajien kesken. Tällöin absorptiokyky toimii tahdistimena. Esimerkiksi kaava saattaa sallia vaikkapa 5 000 asunnon rakentamisen uudelle alueelle, mutta toteutus aikataulutetaan esimerkiksi 500 asuntoa per vuosi -vauhdilla paikallisen kysynnän perusteella. Tähän vaikuttaa myös markkinoiden monipuolistaminen sillä, jos alueelle voidaan houkuttaa eri kohderyhmiä kuten erilaisia asumismuotoja tai hinta- ja kokoluokkia kantokyky kasvaa ja alue voi rakentua nopeammin ilman ylitarjontaa.

Kaupungit voivat myös hyödyntää alueen kehittämisessä kassavirtalaskelmia ja skenaarioita. Kaupunki pyrkii arvioimaan, milloin kunnallistekniikkaan ja julkisiin palveluihin liittyvät investoinnit kannattaa ajoittaa suhteessa siihen, milloin asukkaat muuttavat alueelle. Lisäksi kaupunki voi tukea hankkeen taloudellista kestävyttä maankäyttösopimuksilla ja muilla instrumenteilla, joilla pyritään tasaamaan riskiä. Jos markkinatilanne heikkenee ja absorptiokyky laskee, osapuolten on voitava sopeuttaa aikatauluja.

"...ehkä sitä voisi kaupungin kanssa keskustella myöskin, että ne ymmärtää sen bisneslogiikan siinä, että ei voida kaikkia aina kerralla rakentaa. Ja sitten nämä erilaiset rakennusveloitteet pitää joustaa näissä asioissa." (Rakennusliike)

Kansainvälisesti on kehitetty myös dynaamisia malleja, jotka yhdistävät asuntojen kysyntäennusteen, hinnoittelun ja rakennuttajien käyttäytymisen. Esimerkiksi Murray (2022) esittää asuntojen tarjonnalle mallin, jossa rakennuttajan optimipäätös rakennus- ja myyntinopeudesta riippuu muun muassa korkotasosta, maanhallintakustannuksista (esim. kiinteistövero) ja odotuksista hinnannuutoksille. Tällaiset mallit auttavat ymmärtämään, miten politiikkatoimet, kuten kiinteistöveron korotus tai kaavoitustiheyden rajoitukset, voivat vaikuttaa markkinoiden absorptiokykyyn ja rakentamisnopeuteen – ne tarjoavat siis sekä julkiselle että yksityiselle sektorille keinoja simuloida kantokyvyn ja absorptiokyvyn välisiä jännitteitä.

Markkinakysyntä heijastuu myös rahoituksen saatavuuteen, joka myös ohjaa vahvasti asuntohankkeiden käynnistymistä erityisesti perustajaurakointiin liittyvissä hankkeissa. RS-rahoituksen saamiseksi rahoituslaitos edellyttää merkittävää ennakkomyyntiä ennen rahoituksen saantia, jolloin suurikokoisen asunto-osakeyhtiön käynnistäminen voi olla selvästi vaikeampaa kuin pienemmän. Näin ollen, vaikka alueen kokonaisvolyymi olisi suuri, toteutuksen ohjelmointi rakentuu tyypillisesti pienempien, markkinaehtoisesti käynnistettävien yksiköiden varaan.

"Yks haaste on se, että tänä päivänä tuon RS-rahoituksen saaminen on haaste. Jos sinulla on iso asuntoyhtiö, niin on tosi vaikea saada rahoitusta." (Rakennusliike)

"Kun me lähetään RS-hanketta viemään eteenpäin niin siinä on asunto-osakeyhtiö, joka perustetaan ja joka ottaa RS-lainaa. Ja pankkihan jo vaatii nykyisin, että puolet asunnoista pitää olla varattu, että sä saat aloittaa RS-hankkeen. Se ei voi olla liian iso mitä sä kerralla alat. Se aika lailla rajaa se RS-maailma sitä hankekoko." (Rakennusliike)

"Kyllä se on 40–70 asuntoa varmaan sopiva asunto-osakeyhtiön koko. Jos aletaan mennä lähemmäs sataa asuntoa, niin se aloittaminen voi olla aika haasteellista." (Rakennusliike)

Pääoman sitoutuminen näkyy haastatteluaineistossa sekä julkisen että yksityisen toimijan näkökulmasta. Rakennuttajat korostavat, että maan korkea hinta ja pitkä toteutusaikajänne rajavat sitä, kuinka suuri rakennusoikeuden määrä voidaan ottaa vastaan ja toteuttaa yhdellä kertaa ilman, että tase- ja korkoriskit kasvavat kohtuuttomiksi.

"Tietysti jos sä sitoudut tosi isoihin kokonaisuuksiin, niin siinä on monesti rajottaa jo pääoman sitoutuminen sitä investointia. Että ei liian isoihin. Mutta taas kyllähän mekin halutaan, että meillä olisi kolmen neljän hankkeen kokonaisuuksia. Et olis 10 000–20 000 kemmiä yhdellä sijainnilla, että sä voit oikeesti oppia ja hyötyä oppimasta jo matkan varrella ja saada toistoo ja sitä kautta hyötyä siitä." (Rakennusliike)

"...yleisesti se infra ja että mikä vaikuttaa sitten siihen infraan jos jonnekin tiettyyn suuntaan tulee yhtäkkiä, se 100 000 kemmiä tai 10 000 tai 50 000, että tietys mieles varmaan kaupungin perusinfra kestää yhden korttelin, elikkä että jonnekin rakennettais nyt korttelin verran vaikka 5000 kemmiä. Mut sit ku ruvetaan puhua paljon isommista määristä niin silloin se tarkoittaa just, infraa ja kaikkia koulua ja terveystakeskusta ja ihan oikeestaan kaikkee." (Yleishyödyllinen rakennuttaja)

Absorptiokykyä on syytä käsitellä jatkuvasti päivittyvänä ohjausmuuttujana, ei kertaluonteisena lähtöoletuksena. Toteutusohjelma kannattaa rakentaa vaiheittaiseksi ja sitoa kunkin vaiheen käynnistyminen selkeisiin markkina- ja rahoituskriteereihin, kuten myyntivarannon kehitykseen ja ennakkomyynnin toteutumiseen. Absorptiokykyä voidaan samalla vahvistaa monipuolistamalla tarjontaa hallintamuotojen, hintatasojen ja asuntotyyppien osalta. Kaupungin tehtävänä on sovittaa tontinluovutus, kunnallistekniikan investoinnit ja mahdolliset velvoitteet tähän

rytmiin ja joustaa tarvittaessa, jotta vältetään ylitarjonta, pääoman sitoutuminen ja ylimitoitettut etupainotteiset infra-investoinnit.

9.3 Toteutuksen vaiheistus ja tontinluovutuksen logiikka

Tontinluovutuksen ohjelmointi kytkee kaavan mitoituspäätöksen käytännön toteutukseen ja muodostaa samalla kaupungin keskeisen välineen ohjata alueen rakentumisrytmiä. Kaavan kokonaislaajuus määrittää potentiaalisen "varannon", mutta tontinluovutuksen ajoitus, erä koko ja luovutusehdot ratkaisevat, miten nopeasti tämä varanto voidaan muuttaa käynnistyviksi hankkeiksi. Näin kaavan mitoitus ja tontinluovutuksen rytmitys määrittävät yhdessä alueen tuotantokapasiteetin. Liian nopea luovutus voi ylittää markkinan absorptiokyvyn ja heikentää hankkeiden kannattavuutta, kun taas liian hidas luovutus voi viivästyttää kriittisen käyttäjämäärän syntymistä ja siten palveluiden ja joukkoliikenteen edellytysten täyttymistä. Ohjelmoinnin kautta voidaan myös sovittaa yhteen kunnallistekniikan investoinnit ja palveluverkon toteutus siten, että infran ja palveluiden kapasiteetti kasvaa samassa rytmissä asukas- ja työpaikkakertymän kanssa, eikä pääomaa sidota etupainotteisesti vajaakäyttöiseen infraan.

Luovutettavan rakennusoikeuden määrää tulee peilata paikalliseen asuntomarkkinakysyntään. Heikon tai epävarman kysynnän tilanteessa markkinatoimijat välttelevät suuria kokonaisuuksia, koska rahoitus-, myynti- ja taseriskit kasvavat ja hankkeen käynnistys kytkeytyy usein ennakkomyyntiin ja rahoittajien ehtoihin (RS-rahoitus). Tällöin kaupungin kannattaa pilkkoa kokonaisuus pienemmiksi, vaiheittain käynnistettäväksi luovutuksiksi ja rakentaa luovutusehtoihin joustoa sekä selkeät käynnistyskriteerit, joiden perusteella seuraavia eriä avataan markkinasignaalien mukaan. Lisäksi alueen sijainti ja ominaisuudet vaikuttavat siihen, millainen asuntotyyppi ja hallintamuoto kiinnostaa toimijoita. Hallintamuotojen, hintatasojen ja asuntotyyppien monipuolistaminen voi laajentaa kysyntäpohjaa ja parantaa absorptiokykyä, jolloin myös tontinluovutuksen kokonaisvolyymia voidaan hallitusti kasvattaa ilman ylitarjonnan riskiä.

"Ja meidän näkökulmasta, jos hankkeen koko kasvaa liian isoksi, se riskikertymä on iso myynnillisesti. Ja se tekee siihen haastetta. Se on kuitenkin, kun mennään tähän Suomen markkinan pienuuteen niin, se on tietty määrä, minkä joku alue pystyy uusia asiakkaita vetämään. Ja sanotaan vaikka, että meidän asuntotyhtiöiden keskikoko Suomessa on ehkä joku 40 asuntoa. Sitten taas, jos mennään johonkin pieneen kaupunkiin, niin voi olla järkevää, että se on vaan 20 asuntoa." (Rakennusliike)

"Kun me lähetään RS-hanketta viemään eteenpäin niin siinä on asunto-osakeyhtiö, joka perustetaan ja joka ottaa RS-lainaa. Ja pankkihan jo vaatii nykyisin, että puolet asunnoista pitää olla varattu, että sä saat aloittaa RS-hankkeen. Se ei voi olla liian iso mitä sä kerralla aloitat. Se aika lailla rajaa se RS-maailma sitä hankekoko." (Rakennusliike)

Kaupungin ohjaustavoitteista keskeisiä ovat alueen rakentumisen etenemisnopeus, kilpailun ylläpitäminen ja toimijakentän monipuolisuus. Hyödyntämällä useampia toteuttajia voidaan nopeuttaa alueen rakentumista. Jos yhdelle toimijalle luovutetaan suuri rakennusoikeus, toteutus voi hidastua suhteessa tilanteeseen, jossa sama volyyymi jaetaan usealle toimijalle ja hankkeet käynnistyvät rinnakkain. Tontinluovutuskokonaisuuksien laajuuteen vaikuttaa myös vaatimus markkinatoimijoiden tasapuolisesta kohtelusta. Rakennusoikeutta pyritään usein jakamaan monille toimijoille, eikä tonttia tyypillisesti luovuteta, jos toimijalla on jo toteuttamatonta tontti-varantoa kaupungilta. Nämä keinot ovat kaupungin markkinaohjaukseen liittyviä ohjauskeinoja, joilla pyritään hyödyntämään markkinoiden toimintaa mahdollisimman tehokkaasti.

"...jos yhdelle toimijalle luovutetaan, vaikka 100 000 kerrosneliometriä, niin kaikki ymmärtää, että jos se sama kerrosalamäärä luovutetaan kymmenelle toimijalle, niin se tulee todella paljon nopeammin kymmenen toimijan toimesta kuin yhden toimijan toimesta." (Kaupunki)

"...semmoisena rajoitteena, on varmasti toi ihan tonttimaan, kaavoitetun tonttimaan riittävyys. Eli meillä on rajallinen määrä sitä luovutettavaa tonttimaata vuosittain. Ja samaan aikaan pitäisi olla tasapuolinen, ettei yhdelle toimijalle voi ihan valtavat määrät rakennusoikeutta luovuttaa. Yritetään jakaa siitä vähästä mitä on, niin toteutettavaa monille toimijoille." (Kaupunki)

Toteutuksen ohjelmoinnissa on myös selkeä koordinaatioulottuvuus. Mikäli samassa korttelissa toimii useita toteuttajia, syntyy rajapintakustannuksia ja koordinoinnin tarvetta, mutta toisaalta rinnakkaisuus voi lisätä etenemisnopeutta. Toteutuksen ohjelmointia tukevana menettelyinä haastatteluaineistossa nousee esiin myös optio- ja vaiheistusmekanismeja. Kaupunki voi antaa kilpailun voittajille option toiseen kortteliin, sillä ehdolla, että ensimmäisen korttelin toteutus etenee sovitun aikataulun mukaisesti. Tällaiset menettelyt liittyvät laajuuspäätöksen kannustimiin ja toteutuksen varmistamiseen. Ne tarjoavat kaupungille keinon yhdistää toimijakentän monipuolisuus ja toteutuksen jatkuvuus ilman, että luovutettava laajuus kasvaa liian suureksi yhdellä kertaa.

"Ja sitten näille hakualueille tosiaan vielä oli niin, että he sai yhden korttelin siinä kisassa suoraan ja he saivat option toiseen kortteliin, eli jos se ensimmäisen korttelin toteuttaminen on mennyt toteutussopimuksen ja aikataulujen mukaisesti ja oli noudattaneet sopimuksia näin, niin heillä oli tällainen ehdollinen varaus vielä toiseen kortteliin." (Kaupunki)

Tontinluovutus ja vaiheistus muodostavat aluekehityshankkeen keskeisen tahdistusmekanismin, jolla sovitaan yhteen markkinan absorptiokyky, toimijoiden kapasiteetti sekä infran ja palveluiden ajoitus. Toimiva logiikka perustuu riittävän pieniin ja vaiheittaisiin tontinluovutusseriin, jotka ylläpitävät kilpailua ja mahdollistavat rinnakkaisen etenemisen ilman kohtuutonta

koordinointikuormaa. Ohjelmoinnin tulee olla tilanteeseen mukautuva siten, että seuraavat luovutuksen käynnistetään ennalta määritellyin käynnistyskriteerein, kuten ennakkomyynnin ja toteutuksen etenemisen perusteella. Kannustin- ja sopimusmekanismit, kuten ehdolliset varaukset ja optiot, vähentävät riskiä rakennusoikeuden sitoutumisesta hitaasti eteneville toimijoille ja auttavat varmistamaan, että alue rakentuu hallitusti myös suhdanteiden muuttuessa.

9.4 Laajempien toteutuskokonaisuuksien skaalaedut

Laajemmilla toteutuskokonaisuuksilla on haastatteluaineiston perusteella useita potentiaalisia hyötyjä, jotka liittyvät sekä ratkaisujen laatuun että kustannustehokkuuteen. Hyödyt korostuvat erityisesti tilanteissa, joissa alueelle tavoitellaan yhteisiä järjestelmäratkaisuja ja yhtenäistä toteutuslogiikkaa. Laajempi mittakaava luo mahdollisuuden tarkastella alueen toiminnallisia ja teknisiä riippuvuuksia kokonaisuutena ja toteuttaa ratkaisuja, jotka olisivat yksittäisten tonttien tai yksittäisten rakennushankkeiden puitteissa vaikeita tai taloudellisesti kannattamattomia.

Alueen yhteiset järjestelmäratkaisut muodostavat keskeisen perusteen laajempien kokonaisuuksien hyödyntämiselle. Pysäköintiin, energiaan, hulevesiin ja yhteiskäyttöisiin tiloihin liittyvät ratkaisut edellyttävät usein riittävää volyymia, jotta investoinnit voidaan mitoittaa järkevästi ja niiden kustannukset jakaa useamman käyttäjän kesken. Kun ratkaisut suunnitellaan ja toteutetaan usean tontin tai useamman korttelin kattavalla tasolla, voidaan välttää pirstaleisia, keskenään yhteensopimattomia toteutuksia ja parantaa aluejärjestelmien toiminnallista eheyttä.

”Mutta jos meillä on isompi, useampi tontti siinä samassa niin, se kiinnostaa. Ja toki se antaa sitten mahdollisuuksia esimerkiksi autopysäköintiä ja yhteiskäyttötilojen suhteen, että pystytään hyödyntämään niitä yhteisesti.” (Rakennusliike)

Yhteistilojen osalta laajempi useamman taloyhtiön yhteistilakokonaisuus voi parantaa yhteistilojen laatua ja käytettävyyttä. Tällöin yhteistiloista voidaan mitoittaa monipuolisempia ja toiminnallisesti parempia kokonaisuuksia, jotka tukevat sekä asukaspalvelujen saatavuutta että alueen yhteisöllisyyttä. Yhteistilojen keskittäminen ja sen tuoma mittakaavaetu on kuitenkin suhteutettava arjen käyttötilanteisiin ja tilojen saavutettavuuteen. Liiallinen keskittäminen voi heikentää tilojen saavutettavuutta ja käytettävyyttä ja siten myös niiden tuottamaa käyttöarvoa.

”Isommissa kokonaisuuksissa voidaan hyödyntää mittakaavaetua esimerkiksi keskittämällä yhteistiloja, keskittämällä pysäköintiä, tekemällä jotain alueellisia energiaratkaisuja ja täntyyppisiä. Että siinä on etuja.” (Rakennuttaja)

Rakennustuotannon näkökulmasta laajemmat kokonaisuudet tuottavat usein merkittäviä tehokkuus- ja kustannushyötyjä. Useiden kohteiden peräkkäinen toteuttaminen alueella mahdollistaa rakennusvaiheiden limittämisen siten, että työmaan organisaatiota ja tuotannon ohjausta voidaan hyödyntää jatkuvana ketjuna. Tämä vähentää tuotannon käynnistämiseen ja

työmaajärjestelyihin liittyviä kustannuksia sekä parantaa resurssien käyttöastetta. Lisäksi suurempi volyymi mahdollistaa tehokkaamman hankinnan ja parantaa kokonaistaloudellisuutta erityisesti toistuvissa ja standardoitavissa osissa. Toistojen kautta syntyy myös oppimishyötyjä, kun tuotannon laatua ja tehokkuutta voidaan kehittää systemaattisesti usean peräkkäisen kohteen aikana.

"Se kustannushyöty on siinä, että jos meillä on isompi alue, me pystytään limittämään hankkeiden rakentamisaikatauluja. Se sama työmaan organisaatio alottelee jo seuraavaa hanketta, kun toinen on vielä jonkun verran käynnissä."
(Rakennusliike)

"Jos tällöisiä aluehankkeita jotenkin kilpailutetaan niin, kortteli olisi suurin piirtein hyvä kilpailuyksikkö. Kun me ollaan huolissamme kuitenkin sen asunorakentamisen kustannuksista niin, se loisi aina sille yhdelle rakennusliikkeelle sellaisen aluehankkeen, jossa se pystyy ihan erilaisella tehokkuudella siis, paitsi tekee hankintoja niin sitten tekee sitä tuotannonohjausta ja johtamista ja kaikkea muuta." (Rakennusliike)

Laajempi kokonaisuus voi parantaa myös kehittämis- ja innovaatiotoiminnan edellytyksiä. Yksittäisessä hankkeessa resurssit uusien ratkaisujen kehittämiseen ovat usein rajalliset, koska kehitystyön kustannukset ja riskit kohdistuvat pienelle volyymille. Kun kehittäminen kytkeytyy useamman kohteen kokonaisuuteen, kehityspanostuksia voidaan perustella paremmin ja niiden tuottama hyöty voidaan skaalata laajemmin. Tämä tukee myös kumuloituvaa osaamista ja mahdollistaa kokeilujen hallitun toteuttamisen, kun opit voidaan siirtää seuraaviin vaiheisiin.

"...silloin kun ollaan isommassa aluehankkeessa... ...siihen on ihan aidosti viritettävissä erilaisia kehityshankkeita... ...se on mielekästä lähteä siihen panostaa, koska se toistuu siinä useamman kerran ja siinä voi tapahtua oppimista. Jos se on tällöinen isompi kokonaisuus niin, siihen ollaan valmiita sijoittamaan rahakin siihen kehitystyöhön." (Rakennusliike)

Suunnittelun näkökulmasta laajemmissa kokonaisuuksissa voidaan ratkaista useita rajapintakysymyksiä jo ennen kuin ne muuttuvat toteutusvaiheen ongelmiksi. Kortteli- ja aluekokonaisuuksien tarkastelu mahdollistaa kaupunkitilan, liikkumisen, huollon, pysäköinnin ja yhteisten piha-alueiden yhteensovittamisen tavalla, jossa yksittäisten tonttirajojen ohjausvaikutus vähennee. Tämä voi parantaa sekä prosessin sujuvuutta että lopputuloksen toiminnallista laatua. Samalla laajempi tarkastelu vähentää riskiä siitä, että alueelle syntyy keskenään ristiriitaisia osaratkaisuja, jotka myöhemmin aiheuttavat lisäkustannuksia, aikataulupaineita ja tarpeen muutoksierroksille.

"Sanotaan, että ehkä tehokkuus-toimintamielessä, niin semmoinen muutaman korttelin laajuinen hanke on ehkä optimaalisimman kokoinen. Koska silloin saadaan tietynlaista skaalahyötyä, se toiminta on vähän tehokkaampaa ja saadaan ehkä fiksummat kokonaisuudet kuitenkin aikaiseksi, koska se tietynlainen pelikenttä, suunnitteluvapaus on laajempi kuin sitten semmoisessa postimerkki-kaavoituksessa." (Rakennuttaja)

Haastatteluaineisto nousee myös esille, että laajoihin kokonaisuuksiin liittyy hyötyjen ohella selkeitä rajoitteita. Keskeisin riski on pääoman sitoutuminen, sillä yhteiset järjestelmäratkaisut ja suuret alkuinvestoinnit vaativat rahoitusta jo varhaisessa vaiheessa, jolloin riski kasvaa, jos toteutus viivästyy tai markkinatilanne muuttuu. Siksi skaalaetuja tavoitteleva toteutus edellyttää vaiheistusta, jossa investoinnit ajoitetaan kysynnän, absorptiokyvyn ja rahoitusehtojen mukaan. Kokonaisuus kannattaa pitää suunnittelun kannalta yhtenäisenä, mutta käynnistykset ja sitoumukset porrastaa pienempiin osiin. Näin voidaan hyödyntää suuren mittakaavan etuja ilman, että joustavuus heikkenee liikaa markkina- ja toteutusriskeihin nähden.

Pysäköinnin ja muiden pääomavaltaisten ratkaisujen osalta haastatteluaineisto osoittaa, että ratkaisut vaikuttavat suoraan toteutuslohkojen kokoon ja vaiheiden järjestykseen. Keskitetty pysäköintilaitos voi olla tarkoituksenmukainen ratkaisu usean korttelin kokonaisuudessa, mutta sen toteuttaminen alkuvaiheessa sitoo merkittävästi pääomaa sekä kaupungilta että yksityisiltä toimijoilta. Tämä näkyy myös hankkeen varhaisen vaiheen ohjelmoinnissa, jossa kaupunki ja toteuttajat arvioivat, toteutetaanko kalliit pysäköintijärjestelmät heti vai myöhemmin vaiheittain.

Skaalaetujen rinnalla haastatteluaineisto tuo esiin koordinaatiokyvyn ja operatiiviset rajoitteet. Suuren volyymin samanaikainen rakentaminen voi ylittää alueen logistisen kantokyvyn, vaikka kysyntä ja toimijakenttä olisivat olemassa. Useiden työmaiden yhtäaikaisuus tuottaa rakentamisen logistiikkaan ja turvallisuuteen liittyviä rajoitteita, mikä vaikuttaa osaltaan alueen toteutuksen ohjelmointiin.

"Kyllä siinä vaan tulee oikeesti tietyt rajoitteet. Myös kysynnän rajoitteet, mutta myöskin ihan se, että saadaan torninosturit mahtuun ja logistiikka toimimaan ja työmaatukikohta-alueet kaikille." (Kaupunki)

"Ja onhan meil rakentamisen logistiikkakoordinaattori, eli koitetaan tarjota apua työmaa-asioiden järjestämiseen. Jos samassa korttelis on neljä eri toimijaa niin koitetaan sovittella. Ettei ole semmoista, että kuka aloittaa ensin saa optimaaliset ja muut joutuu tyytyyn siihen mitä on. Kyllä paljon koitetaan tarjota apua, jos itse ajamme luovutuksen keinoin siihen, että samalla alueella on tosi paljon aktiviteettia. Sitten koitetaan jeesata siinä." (Kaupunki)

Aineistossa konsortiomallit näyttävät keinoon yhdistää monipuolinen toimijakenttä ja mittakaavaedut. Haastatteluissa kuvataan, että kaupunki voi edellyttää esimerkiksi 3–5 toimijan konsortiota, jolloin samaan kortteliin saadaan eri hallintamuotoja ja voidaan samalla toteuttaa yhteisiä ratkaisuja, kuten pysäköintilaitos ja yhteistilat. Aineisto tuo kuitenkin esiin, että konsortio ei aina toimi yhtenäisenä organisaationa: toteutusvaiheessa voi korostua osaoptimointi, mikä lisää kaupungin tarvetta aktiiviseen yhteensovittamiseen. Konsortio ei siis välttämättä poista koordinaatiota, vaan muuttaa sen painopistettä. Siksi erityisesti suurissa ja monitoimijaisissa lohkoissa on tärkeää sopia jo varhaisessa vaiheessa rajapintavastuut sekä yhteisten järjestelmien päätöksenteko ja hallintamalli.

9.5 Mitoittamiseen periaatteet ja kriteerit

Haastatteluaineiston perusteella uuden kaupunginosan laajuuden mitoittaminen voidaan jäsentää kriteeristöksi, jossa ratkaistaan samanaikaisesti kaavavarannon suuruus, luovutuserien koko sekä aloitusrytmi. Laajuus tarkoittaa kerrosalamäärän lisäksi sitä, miten tuotanto jaetaan hallittaviin kokonaisuuksiin ja millä tahdilla niitä käynnistetään (taulukko 6).

1. **Reunaehdot määrittävät toteuttamiskelpoisen mittakaavan.** Yleiskaava ja seudulliset tavoitteet kehystävät kasvua, mutta maanomistus ja toimijoiden aloitteellisuus ratkaisevat usein, kuinka laaja kokonaisuus on realistista viedä kerralla eteenpäin.
2. **Markkina ja rahoitus tahdistavat aloitusvolyymin.** Absorptiokyky, ennakkomyyntivaatimukset ja pääoman sitoutuminen rajaavat käytännössä kerralla käynnistettävien hankkeiden kokoa ja määrää.
3. **Palvelut edellyttävät kriittistä määrää ja oikeaa sijoittelua.** Palveluiden toimintaedellytykset syntyvät riittävästä väestöpohjasta ja asiakasvirroista, joten mitoitus kytkeytyy sekä asukasmäärään että aluerakenteeseen.
4. **Tontinluovutus ja vaiheistus ovat kaupungin keskeinen ohjauskeino.** Kilpailun ylläpito ja etenemisnopeus puoltavat usein usean toimijan mallia, mutta tämä lisää koordinaatiotarvetta ja edellyttää selkeitä käynnistyskriteereitä sekä kannustimia, joilla eteneminen varmistetaan.
5. **Yhteiset järjestelmät ratkaistaan vaiheittain.** Infra-, pysäköinti- ja yhteistilaratkaisut hyötyvät mittakaavasta, mutta ne sitovat pääomia ja lisäävät riippuvuuksia, joten niiden toteutus on ajoitettava vaiheisiin, joissa käyttäjäpohja, rahoitus ja tekniset edellytykset ovat riittävät.

Näiden periaatteiden perusteella mitoittaminen näyttää hallitun epävarmuuden johtamisena. Koska markkina ja toteutusedellytykset muuttuvat pitkällä aikajänteellä, kriteeristöä tulee käyttää dynaamisesti ja toteutusohjelmaa on päivitettävä väliajoin esimerkiksi myyntivarannon kehityksen, ennakkomyyntin, toteutuksen etenemisen sekä palvelu- ja infrakapasiteetin käyttöasteiden perusteella.

Taulukko 6. Luovutuskokonaisuuksien laajuuteen vaikuttavat tekijät

Teema-ryhmä	Rajaava tekijä	Vaikutusmekanismi	Vaikutus luovutuserään	Ohjauskeino
Markkina ja rahoitus	Paikallinen markkinan absorptio	Kysyntä sekä myynti-/ vuokrausvauhti rajaavat samanaikaisesti käynnistettävää volyyymia.	Luovutuserä pienenee tai luovutukset porrastetaan useisiin vaiheisiin.	Markkinaseuranta (myyntivaranto, myyntiajat); vaiheistus; käynnistyskriteerit; tuotteen/segmenttien monipuolistaminen.
Markkina ja rahoitus	Rahoitusmallien ehdot (esim. ennakkomyynti)	Rahoituksen saata vuus ja ennakkomyyntivaatimukset rajaavat kerralla aloitettavaa hankekoko.	Toimijakohtaisten luovutusten pienentäminen; rinnakkaiset aloitukset eri toimijoille,	Ennakkomarkkinointi; vaiheittaiset aloituspäätökset; joustavat aloitusehdot; hankekoon skaalaus.
Markkina ja rahoitus	Pääoman sitoutuminen ja tasekuorma	Maa-alueisiin, esirakentamiseen ja yhteisiin ratkaisuihin sitoutuva pääoma lisää korko- ja markkinariskiä.	Luovutuserä pienenee tai sidotaan etenemisehtoihin riskikertymän hallitsemiseksi.	Investointien porrastus; kustannusten ajoitus asukaskertymään; yhteisratkaisujen vaiheistus; riskinjakoa maankäyttö-/toてutus sopimuksin.
Toteutuskyky	Toteutuskapasiteetti ja läpimeno	Organisaation kyky suunnitella ja rakentaa rajoittaa samanaikaisten työmaiden määrää.	Ylisiurena luovutuserä hidastaa toteutusta; erä sovitetaan tuotantoressursseihin.	Kapasiteettiarvio; realistinen aikataulus; rinnakkaiset luovutukset; valmiusasteja etenemismittarit.
Kaupungin ohjaus ja sopimukset	Kaupungin etenemis- ja kilpailutavoitteet	Tavoite saada useita toteuttajia ja edistää rinnakkaisuutta.	Volyyymi jaetaan useammalle; yksittäistä toimijaa kohti erä pienenee.	Luovutusten pilkkominen; kilpailutus; rinnakkaiset luovutuserät; optiot/ehdolliset varaukset etenemisestä.
Kaupungin ohjaus ja sopimukset	Tasapuolisuus ja toimijakohtaiset rajaukset	Tonttimaan niukuus ja tasapuolisen kohtelun vaatimus (ml. "ei lisää, jos varantoa jo").	Käytännön yläraja luovutukselle/toimija; luovutukset hajautetaan.	Varantoseuranta; luovutuskatot; läpinäkyvät kriteerit; vaiheittaiset varaukset.
Kaupungin ohjaus ja sopimukset	Sopimusraakenne ja suhdanjousto	Jäykät velvoitteet/sanktiot kasvattavat riskiä suhdanteiden muuttuessa.	Luovutuserä pienenee tai sidotaan päätöspisteisiin; aloituksia porrastetaan.	Etenemisehdot; optiot; tarkistus pisteet; joustolausekkeet; velvoitteiden aikataulun säätömekanismi.
Kaupungin ohjaus ja sopimukset	Hallintamuoto- ja asuntopoliittiset velvoitteet	Velvoitteet vaikuttavat toimijakiinnostukseen ja toteutuslogiikkaan.	Erä mitoitetaan niin, että velvoitteet ovat toteutettavissa ja toimijajoukko riittävä.	Velvoitteiden ajoitus vaiheisiin; toimijapoolin laajentaminen; hallintamuotojen yhdistely.

Yhteiset järjestelmät ja logistiikka	Yhteiset järjestelmäratkaisut ja kriittinen volyyymi	Pysäköinti, energia ja yhteistilat vaativat käyttäjäpohjaa ja sitovat pääomaa varhain.	Luovutuserä voi kasvaa kriittisen volyymin saavuttamiseksi, mutta toteutus vaiheistetaan.	Kriittisen volyymin määrittely; vaiheittainen käyttöönotto; omistus-/hallintamalli ja kustannusjako ajoissa; "minimivaihe" yhteisratkaisuille.
Yhteiset järjestelmät ja logistiikka	Konsortion koordinaatiokyky ja osaoptimointi	Rajapintojen määrä kasvaa; yhteiset päätökset vaikeutuvat; osaoptimointi riski.	Erää pienennetään tai konsortion kokoa rajataan hallittavuuden vuoksi.	Rajapintavastuut; yhteinen hallintamalli ja mandaatti; yhteinen aikataulu; päätöksentekoprosessi ja riidanratkaisu.
Yhteiset järjestelmät ja logistiikka	Operatiivinen kantokyky ja rakentamislogistiikka	Työmaakuorma (kuljetukset, nosturit, varastointi, turvallisuus) rajoittaa samanaikaisuutta.	Aloitukset porrastetaan; samanaikainen volyyymi rajataan.	Yhteinen työmaasuunnittelu; yhteiset työmaapalvelut; logistiikka- ja vaiheistussuunnitelma osaksi luovutuseh-toja.

Alueen laajuuden mitoittaminen ja luovutuksen ohjelmointi tiivistyvät siihen, miten kaavavarananto muutetaan hallituksi ja markkinaehtoisesti käynnistyväksi tuotannoksi. Kriteeristön ydin on eri reunaehtojen yhteensovittaminen siten, että absorptiokyky ja rahoitusehdot ohjaavat aloitusvolyyimia, palveluiden edellyttämä kriittinen massa ohjaa kokonaisuuden rakennetta ja kaupungin ohjaustavoitteet määrittävät luovutuserien koon, toimijarakenteen ja sopimusratkaisut. Koska olosuhteet muuttuvat pitkällä toteutusjaksolla, ohjelmoinnin tulee perustua selkeisiin päätöspisteisiin ja seurantaan, joiden avulla luovutuksia ja investointeja voidaan säätää hankkeen edetessä. Näin mitoittaminen toimii riskienhallinnan välineenä, joka tuo toteutukseen selkeyttä ja ylläpitää samalla tarvittavaa joustoa alueen etenemiseksi suunnitellussa rytmisissä.

10. KESTÄVÄ KEHITYS ALUEKEHITTÄMISESSÄ

10.1 Kestävän kehityksen tavoitteet

Rakentamisen merkittävien ympäristövaikutusten vuoksi kestävä kehitys muodostaa keskeisen tavoitekehikon myös aluekehittämisen suunnittelulle ja toteutukselle. Aluekehittämisessä kestävä kehityksen periaatteita on mahdollista hyödyntää laajemmin ja tehdä vaikuttavampia kestävyysvalintoja kuin yksittäisen rakennuskohteen toteutuksessa, jossa keinot rajoittuvat usein vähähiilisiin materiaaleihin ja energiatehokkuuden parantamiseen. Alueellisessa mittakaavassa korostuvat erityisesti energia-, jätehuolto-, kierrätys- ja liikkumISRatkaisujen suunnitteluun ja toteutukseen liittyvät ratkaisut. Aluetasolla voidaan myös suunnitella ohjauskeinoja kestävä kehityksen edistämiseen yksittäisissä rakennushankkeissa.

"...yhden toimijanhan on paljon haastavampi hyödyntää sitä kiertotaloutta kuin, jos se otettaisiin jotenkin siinä kaavasunnittelussa ja aluekehityksessä huomioon. Se, että jos se olisi siellä suunnittelussa jo mukana vahvemmin se kiertotalous koko alueelle, niin varmaan saisi paljon paremmin aikaseksi." (Rakennusliike)

Aluekehityshankkeissa kestävyystavoitteet kohdistuvat yleensä ilmastoon ja energiaan, kiertotalouteen sekä kestäväan liikkumiseen. Näiden rinnalla on otettava huomioon sosiaalinen kestävyys, joka liittyy alueen monimuotoisuuteen, toiminnallisuuteen ja arjen palveluiden saataavuuteen. Tavoitteenasettamisen tulisi siksi yhdistää ilmasto- ja resurssitavoitteet, toiminnalliset ratkaisut ja sosiaalinen kestävyys kokonaisuudeksi, joka tukee sekä alueen houkuttelevuutta että arjen sujuvuutta (Ympäristöministeriö, 2024a).

Kestävä kehityksen tavoitteet nousivat esille kaikissa tämän tutkimuksen case-hankkeissa, mutta erityisesti ne korostuivat Espoon Keran ja Tampereen Hiedanrannan alueiden kehittämisessä, joissa tavoitteet johdettiin suoraan kaupunkistrategioista ja hiilineutraalisuustavoitteista. Tällöin tavoitteenasettaminen rakentui hierarkkisen ohjauksen kautta strategisina linjauksina ja kaavoituksen sekä sopimusjärjestelyjen reunaehtoina, sosiaalisen ohjauksen kautta yhteiskehittämisenä ja toimijaverkoston sitouttamisena kehittämissitoumuksiin sekä markkinaohjauksen kautta tontinluovutusehtoina ja kilpailumenettelyjen arviointiperusteina. Näiden ohjausmuotojen yhdistelmä kytki vähähiilisuuden, energiajärjestelmien uudistamisen ja kiertotalouden periaatteet osaksi hankkeiden toteutusta ja toimijayhteistyötä.

10.2 Kestävän kehityksen keinot aluekehittämisessä

10.2.1 Ilmastotavoitteet ja vähähiilisyys

Ilmastotavoitteet ja vähähiilisyys ovat aluekehittämisen keskeisiä ohjaustekijöitä, koska alueella tehtävät ratkaisut vaikuttavat päästöihin vuosikymmeniksi. Aluetaso mahdollistaa yksittäistä hanketta vaikuttavammat toimet, kun vähähiilisyys voidaan toteuttaa yhteisinä järjestelminä, kuten alueellisena lämmönjakona ja uusiutuvana energiantuotantona, joukkoliikenteen sekä kävely- ja pyöräilyverkkoina ja liikkumista ohjaavana pysäköinnin mitoituksena. Tämä edellyttää, että kaupungin investoinnit, tontinluovutuksen rytmi ja rakennushankkeiden aikataulut sovitetaan yhteen ja että vastuut esimerkiksi energijärjestelmästä, latausinfra ja yhteiskäyttö-ratkaisuista määritetään jo varhaisessa vaiheessa. Näin ilmastotavoitteet ohjaavat kaavan ja inf-ran mitoitusta sekä toteutuksen vaiheistusta ja sopimusmenettelyjä.

Kaupunkien kestävyysstrategiat ohjaavat laajoja aluekehityskokonaisuuksia vähähiilisyden suuntaan. Esimerkiksi Espoon Keran vähähiilisyystavoitteet johdetaan kaupungin strategiasta siten, että tavoitteet kulminoituvat alueelle laadittuun kehittämissitoumukseen, johon alueen kehittämiseen osallistuvat osapuolet ovat sitoutuneet. Keran kehittämissitoumuksessa määritetään tavoitteeksi se, että alue on hiilineutraali vuoteen 2030 mennessä sekä merkittävien kiertotalousratkaisujen luominen referenssimalliratkaisuiksi. Tavoitteiden muotoilussa korostuu periaateohjauksen logiikka, jossa ilmasto- ja kestävyystavoitteet ilmaistaan ohjaavina pääperiaatteina ja toteuttajakohtaisina soveltamisvaatimuksina. Rakennushankkeeseen ryhtyvä esittää oman suunnitelmansa siitä, miten sitoumuksen osa-alueet otetaan huomioon rakentamisessa, ja esitystä arvioidaan osana yhteistä prosessia.

”Tässä on ollut tällaisia tavoitteita, Keraa kehitetään tiiviissä yhteistyössä, Kera on hiilineutraali alue vuoteen -30 mennessä, luodaan merkittäviä kiertotalouden ratkaisuja, kansallinen ja kansainvälinen referenssikohde.” (Kaupunki)

Ilmastotavoitteiden tarkastelu edellyttää myös aluetason ja rakennushanketaso ratkaisujen erottamista ja niiden välisen riippuvuuden hahmottamista. Aluetason ratkaisuissa korostuvat alueen energijärjestelmät, kiertotalous ja yhteiset infra- ja liikkumisratkaisut, joiden toteutuskelpoisuus liittyy alueen kokoon ja kehitysvaiheeseen. Rakennushanketasolla korostuvat rakennuskohtaiset energialuokka ja energiatehokkuuden parantaminen sekä vähähiiliset rakennusmateriaalit ja suunnitteluratkaisut.

Haastatteluaineistossa alueelliset energijärjestelmät nousevat esiin konkreettisina keinoina vähähiilisyden edistämiseen. Osa ratkaisuista toteutetaan koko aluetta palvelevina yhteisinä järjestelminä, ja osa kortteli- tai rakennuskohtaisina ratkaisuin, joilla kokonaisuutta täydennetään. Yhteiset järjestelmät hyötyvät mittakaavasta, kun taas kohdekohtaiset ratkaisut parantavat energiatehokkuutta ja joustoa toteutuksen eri vaiheissa. Aineistossa korostuivat erityisesti seuraavat keinot:

- alueellinen matalalämpöverkko
- ilmavesilämpöpumppuvoimalaitos osana alueellista lämmöntuotantoa
- geoterminen energia ja geolämpöratkaisut
- kortteli- ja rakennuskohtaiset maalämpöratkaisut
- energiatehokkuutta lisäävät älykkäät talotekniset järjestelmät.

Kuitenkin alueelliset energiaratkaisut ovat vielä varsin harvinaisia, vaikka kiinnostus niitä kohtaan onkin lisääntynyt viime aikoina. Energiayhtiöt ovat kiinnostuneita kehittämään uusia alueellisia energiaratkaisuja. Esimerkiksi tutkimuksen yhteydessä haastateltu energiatoimija oli kiinnostunut kehittämään uudenlaisen alueelle kierrätettyä matalalämpöenergiaa tuottavan energiaratkaisun, joka kykenee tuottamaan päästötöntä energiaa alueelle. Aluekehityshankkeita voidaan näin hyödyntää myös uusien energiaratkaisujen kokeilemiseen, jossa laaja aluekehityshanke toimii järjestelmäratkaisujen testausalustana. Samalla energian tuotannon ja jakelun ratkaisut kiinnittyvät kaavoituksen ja toimijarakenteen mahdollistamiin reunaehtoihin.

"...sinne tulee siis Kehä kakkosen varteen tällöinen ilmavesilämpöpumppuvoimalaitos, mikä nimenomaan on suunniteltu tuottamaan tälle koko Keran alueelle, ainakin nyt siis Kera ja Karapelto, niin näille isoille alueille sen lämmitysenergian. Ja sittenhän se on kytketty siihen perinteiseen kaukolämpöverkkoon sitten niitten piikkien, lämmönkulutuspiikkien osalta. Eli sieltä saadaan sitten pikkaisen lämpoisempää vettä vielä tarvittaessa." (Kaupunki)

Energiajärjestelmien suunnittelu kytkeytyy alueen elinkaaren aikaisiin ilmastovaikutuksiin ja resurssitehokkuuteen, koska lämmitysratkaisut, energian tuotantotavat ja järjestelmien yhteensopivuus vaikuttavat alueen käytönaikaiseen päästökemiseen. Laskennalliset energiaratkaisuiden vaatimukset hidastavat kuitenkin tällaisten hankkeiden etenemistä. Rakentamista ohjaava E-luvun laskentatapa suosii merkittävästi ympäristöstä lämpöä kerääviä lämmitysmenetelmiä kuten esimerkiksi maalämpöä, mutta muuten kertoimet E-luku laskelmassa eivät ota huomioon energiantuotannon alkuperää tapauskohtaisesti tai alueellista saatavuutta. E-luvun laskentatapa painottaa ostetun energian määrää ja energiamuodoille asetettuja kansallisiin päästökierroihin perustuvia kertoimia, mikä ohjaa valitsemaan lämmitysmuotoja, jotka näyttävät laskennassa edullisina, mutta jättävät samalla energiantuotannon tapauskohtaiset ja alueelliset erityispiirteet helposti tarkastelun ulkopuolelle.

"Mutta esimerkiks E-luku, niin sehän on täysin absurdi mittari... Eli siinä ei ole merkitystä, että onko kaukolämpö kuinka, (et mikä on kaukolämmön hiilijalanjälki)... maalämpö on huomattavasti parempi ratkaisu, kun kaukolämpö, vaikka kohteessa jollakin alueella voisi olla todellisuudessa niin, että se kaukolämpöenergia on yhtä vähähiilistä kuin se maalämpö siinä..." (Rakennusliike)

Näin ollen alueellisesti saatavilla oleva uusiutuvaan energiaan perustuva järjestelmäratkaisu voi olla kokonaishiilipäästöjen näkökulmasta perusteltu, mutta sen hyödyt eivät välity kaikkiin laskennallisiin tarkasteluihin. E-luvun laskentaperiaate luo siis huonon kannustimen alueellisille energiaratkaisuille, joissa hyödynnetään esimerkiksi alueella tuotettua lauhde-energiaa tai muilla ratkaisuilla tuotettua energiaa. Esimerkiksi Hiedanrannan alueelle saatavat SmartNRG-energiajärjestelmään perustuvat lämmitysratkaisut leikkaavat huomattavasti ilmastopäästöjä, koska energiantuotanto perustuu uusiutuvaan energiaan. SmartNRG:n tuomia etuja ei kuitenkaan saada huomioon otettua edellä mainituista syistä kaikissa laskelmissa, eikä sen käyttöön voida myöskään pakottaa alueen sisällä, vaikka se kokonaishiilipäästöjen kannalta olisi kannattava ratkaisu.

”Eli se on tällainen Hiedanranta SmartNRG. Eli he tekevät tämän Hiedanrannassa myytävän kaukolämmön datakeskuksen lauhde-energiasta. Ja datakeskuksen energia on primäärisesti peräisin hiilipäästöttömästä sähköstä.” (Kaupunki)

Kaupungit määrittelevät millaisilla kannustimilla ja painotuksilla kestävyystavoitteet viedään käytäntöön. Tavoitteet voidaan tuoda osaksi kaavoituksen ja maankäytön kokonaisuutta sekä kytkeä ne tontinluovutuksen ehtoihin ja niiden seurantaan. Esimerkkinä haastatteluaineistossa kuvataan menettely, jossa talonrakentamisen hiilijalanjäljen tavoitetaso asetetaan prosentuaalisena vähennyksenä suhteessa vertailutasoon, ja tavoitetason määrittämistä on valmisteltu analysoimalla tuotanto- ja kustannusrakenteita yhdessä toimijoiden kanssa. Tällainen valmistelu tuottaa samalla yhteistä ymmärrystä siitä, millä kustannus- ja markkinaehdoilla vähähiilisyystavoitteet voidaan toteuttaa.

10.2.2 Kiertotalous ja materiaalivirrat

Resurssitehokkuuteen ja kiertotalouteen perustuvat toimintatavat ovat toistaiseksi melko uusia rakennetussa ympäristössä, eikä niiden käyttöönotto ole vielä saavuttanut asetettuja tavoitteita. Samalla uusien toimintatapojen konkreettiset vaatimukset ja vaikutukset yritysten liiketoimintaan ovat monilta osin yhä jäsentymättömiä (Valkokari et al. 2019). Tämä korostaa tarvetta kehittää toimintatapoja, ohjauskeinoja ja yhteistyökäytäntöjä, jotka tukevat kestävästä kehityksestä toteutumista erityisesti laajoissa aluekehityshankkeissa.

”Ja kyllä mä näen, että tällainen kiertotalouteen perustuva aluekehittäminen vaatii niitä resursseja, vaatii sitä koordinaatiota, ja sitä kautta on hyvä, et siihen on selkänöjää.” (Kaupunki)

Resurssitehokkuuden ja kiertotalouden edistäminen edellyttää sekä strategisia linjauksia että konkreettisia käytäntöjä. Tutkimuksen haastatteluaineistossa kaupunkien kuvattiin hyötyvän

siitä, että kiertotalouden periaatteet integroituvat osaksi koko kaupunkien strategista ohjausta ja toimintakäytäntöjä, jolloin julkisen sektorin tavoitteet toimivat myös yksityiselle sektorille suunnannäyttäjinä. Erityisesti laajoissa aluekehityshankkeissa yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin välillä voi tehostaa resurssitehokkuutta edistävien ratkaisujen käyttöönottoa ja skaalaamista (Tampereen kaupunki 2022).

Maankäytön suunnittelulla ja kaavoituksella on oma roolinsa kiertotalouden käyttöönotossa ja edistämisessä. Kaavoituksella voidaan esimerkiksi luoda mahdollisuuksia ja edellytyksiä erilaisen kiertotalousratkaisujen toteutumiseksi (Tähtinen 2018). Kaavatasolla tehtävät linjaukset voivat koskea esimerkiksi olemassa olevan rakennuskannan hyödyntämistä, materiaalikiertojen mahdollistamista tai vähähiilisiä ratkaisuja. Kiertotalousalueiden tai tavoitteita tukevien eri toimenpiteiden toteuttaminen ja kehittäminen voi myös edellyttää investointeja muun muassa tie- ja katuverkkoon, vesihuoltoon, energiantuotantoon ja palveluihin. Tämä kaikki vaatii maankäytön suunnittelua. (Vierikko et al. 2020)

Kiertotalouden merkitys aluekehityshankkeissa korostuu erityisesti tilanteissa, joissa rakentaminen siirtyy neitseellisiltä greenfield-alueilta jo aiemmin rakennettuihin brownfield-ympäristöihin. Näillä alueilla olemassa olevat rakennukset, rakenteet ja infrastruktuuri muodostavat potentiaalisia materiaalipankkeja, mikä on linjassa kiertotalouden keskeisten periaatteiden, kuten materiaalien uudelleen käytön ja elinkaariajattelun, kanssa. Greenfield- ja brownfield-alueet voivat parhaimmillaan täydentää toisiaan resurssien kierrätyksen ja uudelleen käytön näkökulmasta, jolloin rakenteiden purkumateriaaleja voidaan hyödyntää uusien alueiden rakentamisessa. Tätä edistetään esimerkiksi uudella velvoitteella laatia purku- ja rakennusjätteselvitys hankkeissa, joissa purkumateriaalin määrä on merkittävä tai tontilta poistetaan maa- ja kiviaineksia (Syke 2024).

Case-hankkeissa esimerkiksi Keran kehittämissitoumuksessa materiaalikiertojen merkitys on tunnistettu konkreettisina tavoitteina. Sitoumuksessa painotetaan materiaalitehokkuutta, jätelain etusijajärjestyksen noudattamista, purkumateriaalien huolellista lajittelua ja korkean kierrätysasteen tavoittelua. Sitoumuksessa edellytetään myös, että purkukohteisiin tehdään kartoitus, ja materiaalit pyritään hyödyntämään mahdollisimman lähellä ja mahdollisimman arvokkaassa käyttötarkoituksessa. Lisäksi maarakennuksessa suositaan kierrätettyjä maa-aineksia MARA- ja tulevan MASA-asetuksen mukaisesti.

Kiertotalouteen ja materiaalitehokkuuteen liittyen tutkimuksen haastatteluissa nostettiin esille seuraavat keinot:

- olemassa olevien rakennusten ja hallien väliaikainen hyödyntäminen
- rakennusosien ja rakenteiden uudelleen käyttö
- purkumateriaalien hyödyntäminen osana uutta rakentamista
- purkubetonin murskaaminen ja hyödyntäminen katu- ja infrarakentamisessa
- materiaalipankkiajattelu brownfield-alueilla
- elinkaariajattelun huomioon ottaminen rakentamisen suunnittelussa
- purkavan uudisrakentamisen hiilivaikutusten tarkastelu
- kiertotalouteen kytkeytyvät talo- ja korttelikonseptit.

Kiertotalouteen liittyvien toimintamallien uutuus ja toteutuksen jäsentymättömyys näyttävät haastatteluaineistossa keskeisenä haasteena. Resurssitehokkuuteen ja kiertotalouteen

perustuvien käytäntöjen kuvattiin etenevän hitaasti suhteessa tavoitteisiin, ja erityisesti yritysten liiketoimintavaikutusten arvioinnin kuvattiin jäävän osin epäselväksi. Tämä painottaa ohjaukeinojen, yhteistyörakenteiden ja käytännöllisten menettelytapojen kehittämistä aluehankkeiden mittakaavassa.

”Et kyllä ne yritykset herää alalla vähän hitaasti, mutta kyllä se sieltä tulee.”
(Konsultti)

Kiertotalouden edistäminen aluekehittämisessä edellyttää koordinoitua ja sitoutunutta yhteistyötä kaupungin, suunnittelijoiden, rakennuttajien, urakoitsijoiden, materiaalitoimittajien sekä jäte- ja logistiikkatoimijoiden välillä. Yhteistyön tarve korostuu jo hankkeen alkuvaiheessa, sillä kiertotalousratkaisujen edellytykset paranevat, kun yhteiset tavoitteet, roolit ja pelisäännöt sovitaan etukäteen ja kytketään käytäntöön esimerkiksi kaavamääräysten, tontinluovutusehtojen ja hankintakriteerien kautta. Käytännössä tämä tarkoittaa materiaalivirtojen suunnittelua ja tiedonhallintaa, kuten purkumateriaalien kartoitusta, uudelleenkäytön ja kierrätyksen laatuksiteerejä, varastointi- ja kuljetusratkaisuja sekä vastuita kustannuksista ja riskeistä. Kiertotalouden periaatteet konkretisoituvat koko alueen elinkaaren aikana sekä toteuttajien ratkaisuisissa että käyttäjien elinkaaren aikaisissa käytännöissä, kun esimerkiksi korjattavuus, muuntojoustavuus ja yhteiskäyttö tukevat materiaalien ja tilojen tehokasta käyttöä myös valmistumisen jälkeen (Ympäristöministeriö 2024b).

”Ja mitä se meillä tarkoittaa, niin toki sitä meidän oman toiminnan kehittämistä, mutta sitten vahvasti myös tämä kumppaneitten kanssa tehtävä yhteistyö, että paljon haetaan niitä kiertotalouden ratkaisuja, mitä se voi tarkoittaa just aluekehittämisessä tai rakentamisessa, niin yritysten kuin muiden kehittämiskumppaneitten kanssa...” (Kaupunki)

Rakentamisen aikainen kiertotalous aluekehityshankkeissa liittyy ensisijaisesti materiaalivirtojen ja työmaavaiheen prosessien hallintaan, jossa käytännön keinoja ovat maamassatasapaino, rakennus- ja purkujätteen hyödyntäminen sekä haitallisten aineiden poistaminen kierrosta. Käytännön toteutus kytkeytyy myös työmaavaiheen aluevarauksiin ja logistiikkaan, jotta materiaaleille voidaan järjestää käsittely ja hyödyntäminen rakentamisen aikana. Aineisto korostaa samalla, että kiertotalouden ratkaisuja tarkastellaan suhteessa muihin vaikuttavuustavoitteisiin, erityisesti kuljetusten päästöihin ja kokonaiskestävyyteen.

”Ensisijaisesti varmaan pyritään siihen, että ei kuljetella paljon maa- ja kiviaineksia paikasta toiseen. Ja sitten jos kuljetetaan, niin huomioidaan sitten niiden laatu niin, että niitä ei kuljetella edestakaisin, vaan ne voidaan sitten kuljettaa suoraan semmoiseen paikkaan, missä sentyypistä maa- ja kiviainesta tarvitaan.”(Ministeriö)

Alueellisen kiertotalouden toteuttamisessa pisimmälle on edetty maa-ainesten kierrätyksessä alueen sisällä tai sen lähialueilla. Maa-ainesten kierrättämisellä pyritään siihen, että kaivantojen, leikkausten ja louhintojen tuottamat maa- ja kiviainekset sovitetaan mahdollisimman tarkasti yhteen alueen täyttö- ja rakentamistarpeiden kanssa. Tavoitteena on tunnistaa mahdollisesti ylijäämä- ja alijäämätilanteet ajoissa ja sovittaa yhteen maamassojen hyödyntämiskohteet, käsittelytarpeet sekä toteutuksen vaiheistettu aikataulu. Tosin näihinkin liittyy usein ongelmia, jos niiden käsittely ja säilyttäminen alueen sisällä ei ole mahdollista tilanpuutteen ja käsittelystä aiheutuvan melun takia.

"... miten sinne kaikki infrat sun muut saadaan toteutettuja ja ettei sieltä tarvitsi isoja maamassoja kuljettaa pois tai sitten tuoda tilalle ja näin, että se olisi sovitettu sinne maastoon järkevällä tavoin ja näin." (Rakennusliike)

"Paljonko pystytään säästämään sillä, että sitä maamassaa vaikkapa käytetään paikallisesti sillä alueella 50 hehtaarin alueella versus se, että niitä joudutaan roudamaan edestakaisin. Oikeasti pitää saada sille kiertotaloudelle hinta. Se kiinnostaa kaupunkia ihan valtavasti." (Kaupunki)

Aluetason massatasapaino edellyttää, että massojen käsittelylle, välivarastoinnille, seulonnalle ja murskaukselle varataan riittävästi tilaa ja toiminnalle määritellään toteutuksen pelisäännöt. Tutkimusaineistossa korostuu periaate, jossa materiaalien hyödyntämistä tarkastellaan suhteessa kuljetusmatkoihin ja niistä aiheutuviin päästöihin, jolloin alueen sisäisiä ja alueellisesti lähellä sijaitsevat hyödyntämiskohteita pyritään priorisoimaan.

"Keran hallien ykkösosa purettiin, niin siitä syntyi paljon betonimurskaa tältä kiinteistön omistajalta, mutta yhteistyössä saatiin sitten määriteltyä se, että kaupunki voisi ottaa se vastaan siellä alueella ja käyttää sitä sitten infrarakentamisen yhteydessä tai siellä katujen pohjana." (Kaupunki)

Rakennus- ja purkujätteen hyödyntäminen rakentamisen aikana perustuu materiaalivirtojen suunnitelmalliseen ohjaukseen, jossa syntyvät jakeet ohjataan ensisijaisesti uudelleenkäyttöön ja toissijaisesti materiaalikiertoon. Keskeinen lähtökohta on purku- ja rakennusvaiheen ennakkotieto, jossa tunnistetaan määrät, laatu ja hyödyntämismahdollisuudet. Materiaalikierron käytännön toteutus rakentuu työmaavaiheen materiaalien lajittelusta ja keräyslogistiikasta. Toimintaa tukevat sovitut menettelyt, opasteet ja käytännön ohjeistus, joiden avulla hyödynnettävät materiaalit kerätään ja käsitellään suunnitellulla tavalla.

"Tämä sama ongelmahan koskee vaikka näitä ontelolaattoja tai mitä hyvänsä. Mun mielestä tulisi huomioida tällaista kiertotaloutta tukevat varastoinnit alueellisesti, jos tällaisia asioita halutaan edistää." (Rakennusliike)

”...eihän tuokaan nyt ihan hirveen edistyksellistä kiertotaloutta siinä mielessä ole, että parempihan olisi saada niitä rakennusosia ehjänä sieltä purettua ja käyttöön, mutta tässä vaiheessa markkinoita on vielä aika rajallisesti ja sitä kysyntää...” (Kaupunki)

Materiaalivirtojen ohjauksessa korostuvat myös mittarit ja seuranta, joiden avulla hyödyntämistä voidaan arvioida yhtenäisesti. Tutkimusaineistossa rakentamisen kiertotalouden keskeiseksi mitattavaksi tavoitteeksi kuvataan purkumateriaalien hyödyntäminen. Alueelliset materiaalitorit voivat toimia välittäjinä ylijäämäresurssien ja paikallisten toimijoiden välillä (Motiva 2024). Aluekehityshankkeissa kiertotalouden mukaisen toiminnan vaikuttavuus kasvaa, kun useiden samanaikaisten työmaiden volyymit, aikataulut ja vastaanottokohteet sovitetaan yhteen, jolloin syntyy edellytyksiä yhtenäisille toimintatavoille ja riittävän suurille purkumateriaalien virroille.

Toimenpiteet kiertotalouden edistämiseksi aluehankkeissa näkyvät hankkeissa tehdyillä kokeiluilla, taloudellisella ohjauksella ja informaation levittämisellä. Konkreettisimmin nämä nitoutuvat yhteen Hiedanrannan ja Keran alueen kaltaisten isojen kehityshankkeiden myötä, joissa vaatimukset kiertotalouden laajalle ja innovatiiviselle toteuttamiselle on sidottu esimerkiksi tontinluovutusehtoihin ja alueellisiin sitoumuksiin. Lisääntyvät vaatimukset yleisesti niin alueellisella tasolla kuin lainsäädännönkin kautta pyrkivät integroimaan kiertotaloutta toteutuksiin. Pää tavoitteena kiertotalouden edistämässä on vähentää hiilipäästöjä minimoimalla resursien tarvetta.

10.2.3 Kestävä liikkuminen

Aluekehityshankkeissa liikkuminen liittyy kestäväan kehitykseen ennen kaikkea ratkaisujen avulla, jotka ohjaavat auton omistamisen ja käytön reunaehtoja, tukevat joukkoliikenteeseen tukeutuvaa yhdyskuntarakennetta ja mahdollistavat liikkumiseen liittyvien palveluiden käyttöönoton. Keskeiset keinot kytkeytyvät alueellisiin pysäköintilaitoksiin, asemanseutujen liityntäpysäköinnin ja aluekeskusrakenteen yhteensovittamiseen sekä yhteiskäyttöautojen integroimiseen pysäköintiratkaisuihin. Lisäksi pysäköintinormien ja -ratkaisujen joustavoittaminen toimii ohjauskeinona, jonka avulla pysäköintimitoitusta voidaan sovittaa yhteen alueen saavutettavuuden, palvelutarjonnan ja liikkumisen muutoksen kanssa.

Pysäköinnin ohjaaminen pysäköintitaloihin vähentää pysäköinnin tilantarvetta kortteleissa ja mahdollistaa pihojen ja katualueiden suunnittelun muuhun käyttöön. Tämä tukee kestävyysajattelua, kun alueen käyttöä ohjata autopaikkojen sijaan viherrakenteeseen ja yhteiskäyttöisiin piha- ja katu ympäristöihin. Näin kortteleihin saadaan enemmän vettä läpäiseviä pintoja, istutuksia ja hulevesiä viivyttävää sinivihreää infrastruktuuria, mikä parantaa luonnonläheisyyttä ja biodiversiteetin edellytyksiä sekä vähentää lämpösaarekeilmiötä. Samalla pihojen ja katujen laatu kävelyn, pyöräilyn, oleskelun ja leikin ympäristöinä paranee, mikä tukee kestävää liikkumista ja alueen viihtyisyyttä.

Aluekehittämisessä on otettava huomioon myös liikkumisratkaisujen kehittyminen pitkällä aikavälillä. Tämä korostaa kehittämisen joustavuutta, jossa alueen liikkumisen perusratkaisut tehdään ajoissa, mutta mitoitusta ja toteutustapaa tarkennetaan vaiheittain seurannan ja

kokemusten perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaa erityisesti pysäköinnin mitoittamista ja toteuttamista vaiheittain niin, että pysäköintipaikkoja voidaan lisätä tai vähentää kysynnän mukaan ja pysäköintitiloja voidaan myöhemmin muuntaa muuhun käyttöön. Samalla joukkoliikenteen palvelutaso ja infrastruktuuri on ajoitettava suhteessa asukas- ja työpaikkakertymään, jotta vaihtoehdot autolle ovat käytettävissä riittävän varhain. Yhteiskäyttöiset ratkaisut, kuten yhteiskäyttöautot ja -pyörät sekä liikkumisen digipalvelut, voidaan kytkeä alueen vaiheisiin siten, että käyttäjämäärän lisääntyessä palvelut laajenevat ja vakiintuvat osaksi asukkaiden arkea.

Liikkumisen palvelut, kuten yhteiskäyttöautot, parantavat alueen kestävyyttä silloin, kun ne toimivat vaihtoehtona auton omistamiselle ja mahdollistavat pysäköintipaikkatarpeen vähentämisen. Palvelujen toteuttaminen edellyttää kuitenkin selkeää organisointia, rahoitusta ja vastuuta, koska pysäköintipaikkamitoituksen joustot edellyttävät valvottavaa ja pitkäjänteistä toteutusmekanismia. Haastatteluaineistossa palveluyhtiömalli näyttäytyy keinona järjestää palvelu siten, että kustannukset katetaan perusmaksujen ja käyttömaksujen yhdistelmällä ja päätöksenteko voi siirtyä alueen kehitysvaiheen jälkeen asukkaille ja taloyhtiöille, jolloin palvelujen jatkuvuus kytkeytyy käyttöön ja hyväksyttävyyteen.

”Siis kaiken yhteiskäyttö, niin sekin on tietyllä lailla kiertotaloutta, ettei jokainen osta omia juttuja, vaan on paljon yhteistä. Niin kuin yhteiskäyttöautot on hyvä esimerkki. Niiden edistäminen, niin se on mun mielestä jopa taloudellisesti järkevää näissä korttelihankkeissa, aluehankkeissa.” (Konsultti)

Kestävää liikkumista voidaan tukea liittämällä liikkumiseen ja pysäköintiin liittyviä tavoitteita tontinluovutuksen ehtoihin, kilpailumenettelyihin ja lupavaiheen käytäntöihin, jolloin periaatteet muuttuvat toteuttajaa sitoviksi järjestelyiksi. Liikkumisen palvelujen ja pysäköintinormin joustojen toteutettavuus riippuu alueen volyymin ja käyttäjämäärästä sekä operaattorien kiinnostuksesta palvelujen tuottamiseen. Esimerkiksi Hiedanrannassa liikkumisen tavoitteet kytkeytyvät alueellisiin pysäköintijärjestelyihin ja yhteiskäyttöratkaisuihin.

”Me mielellään tehtäisiin niin, että me annettaisiin helpotuksia pysäköintipaikoissa, koska se tuntuu kiinnostavan rakentajia ja sitten, että sen tilalle voitulla yhteiskäyttöautoja, elikkä vähennetään niitä pysäköintipaikkoja, jos tulee yhteiskäyttöautoja, mutta sen jälkeen se valvonta. Kenellä se valvonta on, että se ikään kuin pysyy niin, että siellä on se yhteiskäyttöauto.” (Kaupunki)

Kestävä liikkuminen aluekehittämisessä on keskeistä, että maankäyttö, liikennejärjestelmä, pysäköinti ja liikkumispalvelut suunnitellaan yhtenä kokonaisuutena. Käytännössä tämä tarkoittaa pysäköinnin mitoittamista ja toteuttamista joustavasti ja vaiheittain, pysäköinnin keskittämistä ja muuntojoustavuutta sekä joukkoliikenteen palvelutason sovittamista asukas- ja työpaikkamäärään. Auton omistamisen tarvetta voidaan vähentää liittämällä pysäköintiratkaisuihin yhteiskäyttöautot ja muut liikkumispalvelut, mikä mahdollistaa pysäköintimitoituksen keventämisen, mutta edellyttää selkeitä vastuita ja valvontaa palvelujen pysyvyyden varmistamiseksi.

10.2.4 Sosiaalinen kestävyys ja monipuolinen asuminen

Sosiaalinen kestävyys aluekehittämisessä konkretisoituu tavoitteiksi ja käytännöiksi, jotka vahvistavat alueen sosiaalista monimuotoisuutta, toimivuutta ja yhteisöllisyyttä sekä tukevat arjen sujuvuutta alueen käyttö- ja ylläpitovaiheessa. Haastatteluaiaineiston perusteella sosiaalista kestävyttä rakennetaan osaltaan asuntopoliittisen ohjauksen kautta, jossa korostuvat kohtuuhintaisuuden ja asumisen monipuolisuuden tavoitteet. Näitä tavoitteita jalkautetaan aluekehittämiseen tontinluovutukseen ja toteutussopimukseen liitetyillä velvoitteilla, joissa määritellään asuntojen hallintamuotoja, asuntopinta-aloihin liittyviä tavoitteita ja perheasuntojen osuutta sekä muita arjen toimivuutta tukevia ehtoja. Tämän tyyppinen ohjaus tukee asuntokannan ja hallintamuotojen monipuolisuutta, mikä aineiston perusteella kytkeytyy sosiaalisen monimuotoisuuden vahvistamiseen ja asuinalueen elinvoimaan.

”Siellä on, oliko nyt asumisen ohjelman mukaan 40 prosenttia säätelemättömää, 40 prosenttia välimallin tuotantoa ja sitten 20 prosenttia tuettua asuntotuotantoa, jota pitäisi saada tuonne alueelle tasapainosesti tehtyä.” (Kaupunki)

Monipuolisen asumisen tavoitteet konkretisoituvat aineistossa myös kaupunkien kilpailu- ja ohjelmakriteereissä. Hallintamuotojakauman osalta tavoitteena on säätelemättömän, välimallin ja tuetun tuotannon osuuksien yhteensovittaminen, mikä tukee asukasrakenteen monipuolistumista. Samalla tavoitteenasettelu kytkeytyy kilpailukriteeristöihin, joissa tarkastellaan asumisen innovatiivisia ratkaisuja sekä arkkitehtonista ja kaupunkikuvallista laatua, jolloin sosiaaliseen kestävyteen liitettävät tavoitteet nivoutuvat osaksi alueen kokonaislaatua ja toteuttajien valintaa.

Aineistossa sosiaalinen kestävyys kytkeytyy asuntopoliittikan lisäksi alueen konkreettisiin suunnitteluratkaisuihin. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että alueen luonto- ja maisemaolosuhteet hyödynnetään rakentamisessa ja hulevesien hallinnassa, viheralueet ja reitit sijoitetaan arkea tukevasti ja asuinympäristön laatu varmistetaan melun, turvallisuuden ja viihtyisyyden näkökulmista. Samalla sosiaalinen kestävyys edellyttää eriytymisen hallintaa, mikä näkyy hallintamuotojen ja asuntokokojen monipuolisuutena sekä siinä, että joukkoliikenne, kävely- ja pyöräily-yhteydet ja peruspalvelut, kuten koulut, päiväkodit ja lähikaupat, ovat saavutettavissa eri väestöryhmille. Kun saavutettavuus ja monipuolinen asuntotarjonta huomioidaan jo kaavoituksessa ja vaiheistuksessa, luodaan edellytykset sosiaalisesti kestäväälle alueelle ja vähennetään haitallisen eriytymisen riskiä pitkällä aikavälillä (Ympäristöministeriö 2024a).

10.2.5 Alueen käytön aikaiset kestävyysratkaisut

Aluekehityshankkeen suunnittelussa kestävyttä on tarkasteltava myös koko alueen käytön ja elinkaaren aikana. Asuinalueen käytönaikainen kestävyys muodostuu asukkaiden arjen toiminnoista, ylläpidosta ja palveluista, jotka vaikuttavat energian ja tilojen käyttöön, liikkumisen valintoihin sekä materiaalivirtoihin koko alueen elinkaaren ajan. Aluekehittämisessä keskeinen lähtökohta on, että käytönaikaiset ratkaisut kytkeytyvät jo suunnittelu- ja toteutusvaiheen päätteeksi, kuten tilavarauksiin, infrastruktuuriin sekä hallinta- ja rahoitusmalleihin.

Asuinalueen käytönaikaisina kestävyyskäytäntöinä nousevat esille erityisesti tilojen ja palvelujen yhteiskäyttöisyys, erilaiset keskitetyt järjestelmät ja alueelliset palvelu- ja operointimallit. Näiden toteuttaminen edellyttää, että alueen suunnittelussa määritellään yhteiset tavoitteet ja luodaan sopimukselliset järjestelyt, joissa vastuut, kustannusten jako ja operoinnin jatkuvuus on määritelty osapuolten kesken selkeästi.

"Kun me ajattelimme, että tällaiset yhteiset harrastetilat ja yhteiset juhlatilat ja nämä, että tällä yhteiskäyttöisyydellä, tällaiset vierasasunnot... Ja me tehdään myös tällaisia työtiloja, jotka olisivat yhteiskäyttöisiä, että sinun ei tarvitse ostaa sitä yhtä ylimääräistä huonetta sinne kotiin sen takia, että sinä pystyt tekemään kotona etätöitä, vaan sinulla olisi se mahdollisuus tällaisissa yhteistyötiloissa tehdä töitä." (Kaupunki)

Alueen jätehuolto on keskeinen asia, jossa kiertotalouden periaatteita voidaan hyödyntää alue- tasolla alueen elinkaaren aikana. Esimerkiksi Helsingissä jätteen putkikeräysjärjestelmää kuvattiin ratkaisuna, joka vähentää jäteautoliikennettä kortteleissa ja tukee tiiviimmän korttelirakenteen toteuttamista sekä piha-alueiden suunnittelua. Järjestelmää täydentävät alueelliset kierrätyshuoneet ja asukkaille järjestetty palvelu sellaisten jätejakeiden vastaanottoon, joiden kuljettaminen muuten suuntautuisi kauemmas. Palveluratkaisuiden kehittämisessä on siten otettava huomioon myös kaupunkirakenteelliset tekijät ja etäisyydet olemassa oleviin jäteasemiin.

Alueellisella jakamistaloudella ja yhteiskäytöllä voidaan vaikuttaa huomattavasti resurssien käyttöasteeseen. Hyvin suunnitelluilla jakamisen palveluilla voidaan tuottaa kattavampia palveluita käyttäjille pienemmällä kustannuksilla ja vähemmällä työmäärällä verrattuna omistamiseen ja erillisiin resursseihin. Alueellisilla yhteiskäyttötiloilla, kuten Postipuiston Postivarikko -rakennuksella, voidaan korvata yksittäisten talojen yhteistilojen tarvetta, ja samalla kokonaisrakentamisen tarve vähenee. Tämä mahdollistaa myös käyttäjille mahdollisuuden valita tarvitsemansa palvelut, jolloin ne eivät tule automaationa esimerkiksi asunnon ostamisen yhteydessä.

Yhteiskäyttö ja tilatehokkuus nousivat myös tutkimusaineistossa toistuviksi kestävyiden käytännön teemoiksi. Tilojen ja erityisesti yhteiskäyttötilojen käyttöasteen nostamista on avaintekijänä alueelliselle resurssitehokkuudelle, sillä korkea käyttöaste vähentää tarvetta rakentaa uusia tiloja, mikäli olemassa olevien tilojen käyttö on hyvin suunniteltua ja jaksotettua. Helsingissä yhteistilojen laaja kokonaisuus nosti esiin tarpeen kehittää käyttölogiikkaa, jossa tiloja hyödynnetään yli taloyhtiörajojen ja tiloja konseptoidaan tarkoituksenmukaisemmin. Tähän liittyy vielä paljon kulttuurisia ja organisatorisia esteitä, vaikka teknologiset edellytykset olisivat jo olemassa. Haastatteluaineistosta nousi esille esimerkki, jossa vierekkäisten ARA-kohteiden yhteistilat pidettiin täysin erillään ja tilojen käyttö rajattiin vain oman talon asukkaille, vaikka laajempi yhteinen ratkaisu näyttäytyisi tilatehokkaana, asukkaille parempana ja toteutettavissa olevana ratkaisuna.

”Nyt on puhuttu aika paljon tässä vanhojen materiaalien kiertotaloudesta, mutta yhtälailla se uuden alueen tavallaan se yhteiskäyttöasia, niin se kaatuu liian usein siihen, että todetaan että se on vaikeata.” (Konsultti)

Tilojen käytön tehostamisen toteuttamiseksi tilojen omistavan tahon pitäisi osaltaan olla valmis yhteis- tai vuorokäyttöajatuksen sisällyttämisestä tilojen hallintaan. Näin toimimalla tiloja, jotka ovat vajaakäytöllä, saadaan paremmin hyödynnettyä, jolloin vastaavaa tilantarvetta ei tarvitse tyydyttää rakentamalla. Yhteistilojen jakamista voidaan tukea yhtenäisillä lukitusjärjestelmillä ja käyttöperiaatteilla, mutta käyttöönoton onnistuminen edellyttää riittävän varhaista integrointia hankkeisiin ja selkeitä ehtoja toteutukselle.

Alueellisilla tuotepalveluilla voidaan tarjota myös käyttötavaroita, kuten erilaisia työkaluja. Alueelliset jakamisen ratkaisut vaativat sekä riittävän kokoisen alueen että kuluttajien tarpeen palvelujen käyttämiseksi. Palveluiden hallinnointiin on useita vaihtoehtoja, ja ne voivat olla esimerkiksi taloyhtiön, alueyhtiön tai kaupallisen toimijan vastuulla. Esimerkiksi Hiedanrannassa palveluiden hallinnointia varten alueelle perustetaan Hiedanrannan palvelut Oy, jonka omistus jaetaan alueen toimijoiden ja taloyhtiöiden kesken. Näin alueen palvelut mukautuvat jatkossa asukkaiden tarpeiden ja mieltymysten mukaan.

”...mitä on ideoitu moneen kohteeseen, niin tällainen kiertotaloushuone, missä voi olla vaikka yhteiset ruohonleikkurit, porakoneet, mitä ihmiset tarvitsevat arjessa. Siis kaiken yhteiskäyttö, niin sekin on tietyllä lailla kiertotaloutta, että ei jokainen osta omia juttuja, vaan on paljon yhteistä. Niin kuin yhteiskäyttöautot on hyvä esimerkki. Niiden edistäminen, niin se on mun mielestä jopa taloudellisesti järkevää näissä korttelihankkeissa, aluehankkeissa.” (Konsultti)

Aluekehittämisessä käytönaikaiset kestävyysratkaisut toteutuvat tyypillisesti parhaiten, kun ne suunnitellaan osaksi alueen arjen palveluja ja ylläpitoa. Yhteiskäyttö, alueelliset jäte- ja palveluratkaisut sekä keskitetyt järjestelmät hyötyvät siitä, että niille määritetään vastuutaho, rahoitus ja kustannustenjako sekä yhteiset käyttöperiaatteet, jotka mahdollistavat palvelujen käytön yli taloyhtiörajojen. Lisäksi käyttöönoton suunnittelu ja seuranta tukevat sitä, että palvelut pysyvät toimivina ja niitä voidaan tarvittaessa kehittää. Näin voidaan vähentää tilantarvetta ja materiaalien kulutusta sekä tukea arjen sujuvuutta ja yhteisöllisyyttä pitkällä aikavälillä.

10.2.6 Biodiversiteetin edistäminen aluekehittämisessä

Luonnon monimuotoisuus on noussut aluekehittämisessä ilmastotavoitteiden rinnalle keskeiseksi laatutekijäksi ja ohjauksen kohteeksi. Aineistossa tätä kuvataan kaupunkien tavoitteiden laajentumisena hiilineutraaliudesta luontoon ja luontokadon hillintään. Resurssitehokkuus ja kiertotalous nähdään tässä yhteydessä keinoina, joilla tuetaan näiden tavoitteiden saavuttamista. Biodiversiteetin vahvistuminen näkyy myös tavoiteasetannassa siten, että alueen

toimivuuden arviointiin sisällytetään yhä useammin luontoympäristön tila ja lähiluonnon saavutettavuus.

”...meidän toiminnassa ja tämmöisissä strategisissa suuntauksissa on biodiversiteetti huomioitu ja se aina putkahtelee etenkin erilaisissa valtuustoaloitteissa ja luonnonsuojelulausunnoissa ja tällaisissa meillä kyllä.” (Kaupunki)

Tavoitteiden toteuttaminen kytkeytyy aluekehittämisessä maankäytön keskeisiin valintoihin ja niiden välisiin jännitteisiin. Haastatteluaineistossa tunnistetaan tiiviin kaupunkirakenteen ja luontoarvojen yhteensovittamisen vaikeus, koska rakentamisen ja kasvun paine kohdistuu usein samoihin alueisiin kuin viheralueet ja luontokohteet. Suunnittelussa sovitaan yhteen asumisen, liikkumisen ja palvelujen tarpeet sekä viheralueverkosto osaksi laajempaa yhdyskuntarakennetta. Samalla tehdään päätöksiä, joilla on pitkäaikaisia vaikutuksia alueen luontoarvoihin ja niiden kehittymisedellytyksiin.

Aineistossa korostuu mittaroinnin ja seurannan merkitys, koska biodiversiteetin muutokset eivät ole yhtä suoraviivaisesti todettavissa kuin esimerkiksi energiatehokkuuden parantuminen. Esimerkiksi Hiedanrannassa luonnon monimuotoisuutta on pyritty ohjaamaan pisteyttämällä lähtötilanne ja käyttämällä aluetason biodiversiteettimetriikkaa muutosten seuraamiseksi ja toimenpiteiden kohdentamiseksi. Samassa yhteydessä tunnistetaan myös kompensaation mahdollinen rooli tilanteissa, joissa kokonaisuheikentymättömyden tavoitetta ei saavuteta. Aineisto viittaa siten ohjausmalliin, jossa tavoitteet määritetään mitattaviksi, haittoja vähennetään suunnitteluratkaisuilla ja jäljelle jäävän heikennyksen käsittelylle määritetään selkeä menettely.

”Ja sitten siinä luonnon monimuotoisuudessa me ollaan vielä vaiheessa. Eli me ollaan nyt työstetty sitten tällaista laskentamenetelmää. Eli me tällä hetkellä käytetään... ...tällaista biodiversiteettipisteytysmenetelmää.” (Kaupunki)

Luonnonläheisyys kytkeytyy aluekehittämisessä erityisesti viheralueiden määrään, sijoittumiseen ja saavutettavuuteen. Haastatteluaineistossa viheralueet nähdään osana alueen perusrakennetta ja mitoitusta, jossa viher- ja palvelualueiden tarve suhteutetaan asukasmäärään suunnitteluperiaatteiden ja standardien avulla. Keran tapaus havainnollistaa, että luonnonläheisyyttä voidaan lisätä myös jo rakennetussa ympäristössä. Kun lähtötilanne on laajalti kovapintaista ja vajaakäyttöistä teollisuusaluetta, kehittäminen voi parantaa viherrakennetta ja luoda lähtötilannetta paremmat edellytykset monimuotoisuudelle.

Aineiston perusteella biodiversiteetti on vakiintumassa osaksi alueiden kestävyysohjausta ja ohjausdokumentteja. Tavoitteiden kytkeminen hankkeen alkuvaiheeseen, mitattavuuteen ja seurantaan sekä viheralueiden huomioon ottaminen mitoituksessa muodostavat kokonaisuuden, jonka kautta biodiversiteetti ja luonnonläheisyys voidaan liittää aluekehittämisen suunnittelu- ja toteutusratkaisuihin.

10.3 Kestävän kehityksen ohjauskeinot aluekehityshankkeissa

10.3.1 Kestävän kehityksen ohjaus kolmen ohjauslogiikan kehityksessä

Kestävän kehityksen ohjauskeinot voidaan jäsentää samoihin ohjauslogiikoihin kuin raportin aiemmassa ohjausmekanismeja käsittelevässä luvussa 6. Hierarkkinen ohjaus näkyy erityisesti maapolitiikan instrumenteissa, kuten tontinluovutusehdoissa, maankäyttösopimuksissa ja kehittämissitoumuksen kytkennöissä sopimus- ja lupamenettelyihin, joiden kautta tavoitteet voidaan muuttaa toteuttajia sitoviksi velvoitteiksi. Markkinaohjaus toteutuu tontinluovutuskilpailuissa ja laatuun perustuvissa menettelyissä, joissa kestävyyskriteerit ja kustannuksiin liittyvät reunaehdot ohjaavat toimijoiden valintoja ja määrittävät ratkaisujen toteutettavuutta. Sosiaalinen ohjaus rakentuu yhteistyön, markkinavuoropuhelun, informaation ja yhteiskehittämisen varaan, joiden avulla tavoitteita pidetään ajantasaisina ja toimijaverkoston yhteisiä käytäntöjä vakiinnutetaan pitkissä kehitysproesseissa.

Tutkimusaineistossa nousee esille myös kestävyysratkaisujen nopea kehittyminen, mikä korostaa joustavaa tavoitteenasettelua. Tiukasti lukittujen kriteerien arvioidaan vanhenevan nopeasti, joten ohjaus on rakennettava osittain menettelyiden avulla, joissa kaupunki määrittää reunaehdot, ja toimijat tuottavat ratkaisuehdotuksia yhteiskehittämällä. Tämä lähtökohta yhdistää sosiaalisen ohjauksen ja markkinaohjauksen piirteitä ja luo edellytyksiä ratkaisujen jatkuvalle tarkentamiselle hankkeiden edetessä.

Tutkimusaineisto tuo esiin myös, että kestävän kehityksen teemat painottuvat erityisesti toimijakentän, poliittisen päätöksenteon ja viranhaltijoiden intresseihin, kun taas asukas- ja kuluttajakysyntä näyttäytyy ohjauksen näkökulmasta heikompana ohjausvoimana. Tämä lisää kaupunkien ohjauksen merkitystä tavoitteiden jäsentäjänä ja toimeenpanon mahdollistajana.

10.3.2 Hierarkkinen ohjaus kestävän kehityksen toimeenpanossa

Hierarkkinen ohjaus näkyy aineistossa ennen kaikkea siinä, miten kaupunki kytkee kestävän kehityksen tavoitteita sitoviin sopimusehtoihin ja menettelyihin. Keskeisiä instrumentteja ovat tontinluovutusehdot, maankäyttösopimukset ja muut sopimukselliset järjestelyt, joiden kautta yleiset tavoitteet muutetaan hankkeita ohjaaviksi velvoitteiksi. Tällöin kestävyys kytkeytyy omistajaohjaukseen ja maapolitiikkaan, joissa kaupungin toimivalta ja maanomistus luovat mahdollisuuden vaikuttaa toteutuksen sisältöihin.

Tutkimusaineistossa maankäyttösopimuksia kuvataan välineeksi, johon voidaan liittää erilaisia sitoumuksia. Samalla tuodaan esiin toimeenpanokyvyn vaihtelu tilanteissa, joissa tavoitteet muotoillaan yleisluonteisesti ilman konkreettisia mittareita tai selkeitä toteutusehtoja. Tällöin tavoitteiden velvoittavuus ja tulkittavuus heikkenevät, mikä heijastuu myös käytännön seurannan ja arvioinnin mahdollisuuksiin.

Case-hankkeissa Keran kehittämissitoumus näyttäytyy aineistossa hierarkkisen ja sosiaalisen ohjauksen rajapinnalla. Sitoumus kokoaa alueen kehittämisen pääperiaatteita ja kytkeytyy maankäyttösopimukseen, jolloin se muodostaa osan hankkeiden muodollista ohjausta ja velvoitteiden kehikkoa. Samalla se jäsentää hankkeeseen ryhtyvän velvollisuutta tuottaa

hankekohtainen suunnitelma siitä, miten sitoumuksen sisältöjä toteutetaan, mikä vahvistaa tavoitteiden jalkautumista käytännön suunnitteluun ja toteutukseen.

10.3.3 Markkinaohjaus kilpailuissa ja taloudellisissa kannustimissa

Keskeinen aluekehittämisen ohjauskeino on markkinaohjaus, jota käytetään erityisesti tontinluovutuskilpailuissa ja muissa kilpailullisissa menettelyissä. Näissä kilpailuissa käytetään tyypillisesti arviointiperusteina erilaisia aluekehittämisen tukevia ratkaisuja. Arviointiperusteet voivat liittyä rakentamisen energia- ja ekotehokkuutta lisääviin ratkaisuihin, älykkäisiin taloteknisiin järjestelmiin sekä pysäköinti- ja liikkumisratkaisuihin. Tällöin kestävyys muodostuu kilpailuvuorossa laadulliseksi tekijäksi, jonka perusteella toimijat pyrkivät kehittämään mahdollisimman tehokkaita ratkaisuja ympäristötehokkuuden parantamiseen.

“...kaupunki on silloin kun se on määritellyt niitä viite- ja konseptisuunnitelmia, joilla on haettu niitä tarjouksia niistä kortteleista, niin siellä on yhtenä tämmöisenä arvioitavana kriteerinä nostettu esiin rakentamisen energia- ja ekotehokkuutta lisäävät innovatiiviset ratkaisut...” (Kaupunki)

Markkinaohjaus toimii aineistossa myös innovaatiomekanismina, jossa kaupunki määrittää tavoitesuunnan, mutta ei lukitse ratkaisua. Laatuksiteereiksi voidaan asettaa esimerkiksi vähähii-lisyys tai muuntojoustavuus, ja toimijat tuottavat vaihtoehtoisia toteutustapoja, joista kaupunki valikoi ehdotuksista tavoitteiden kannalta parhaat. Tämä rakentaa markkinaohjauksen kautta kannustimen innovoida ja tuottaa ratkaisuja, jotka vastaavat asetettuihin tavoitteisiin.

Tutkimusaineistossa taloudelliset reunaehdot määrittävät kuitenkin vahvasti sitä, missä määrin kestävyttä tukeviin ratkaisuihin voidaan sitoutua. Espoossa kuvattiin, että yksityisten toimijoiden kiinnostus kokeiluihin rakentuu usein rahallisen hyödyn ympärille, ja esimerkiksi yhteistiloihin liittyvä arvomuodostus näyttöyhti heikompana kuin asuntokerrosalan arvomuodostus, minkä vuoksi toimijat pyrkivät usein minimoimaan yhteistilojen määrän. Helsingissä rakentamisen kustannustaso ja kohtuuhintaisuuden kysymykset nostettiin keskeisiksi toteutettavuuden reunaehdoiksi. Lisäksi pitkän kehitysajan aikana tapahtuvat muutokset, kuten markkinakysynnän vaihtelut, korostivat joustavuuden merkitystä tavoitteiden sovittamisessa hankkeiden etenemiseen.

10.3.4 Sosiaalinen ohjaus yhteistyönä, vuoropuheluna ja oppimisena

Sosiaalinen ohjaus rakentuu tutkimusaineistossa yhteistyöhön, yhteiskehittämiseen ja jatkuvaan vuoropuheluun perustuvana käytäntönä, jonka avulla kestävä kehitys tavoitteet jäsenetään yhteisiksi periaatteiksi ja pidetään ajantasaisina. Tällainen ohjaus korostuu erityisesti tilanteissa, joissa kaupunki pyrkii välttämään nopeasti vanhenevaa yksityiskohtaista kriteeristöä ja painottaa menettelyä, jossa tavoitteet täsmennetään yhdessä toimijoiden kanssa ja ratkaisut voivat kehittyä kehityshankkeen edetessä.

Tutkimusaineisto tuo esiin markkinavuoropuhelun, informaation tuottamisen ja levittämisen sekä toimijoiden välisen yhteistyön vahvistamisen keskeisinä keinoina sovittaa yhteen vaatimuksia ja hankkeiden toteutettavuutta. Näiden kautta voidaan rakentaa yhteistä ymmärrystä siitä, miten kestävyystavoitteet voidaan toteuttaa kustannusten, aikataulujen ja markkinatilanteen muodostamassa kehikossa. Sosiaalinen ohjaus tukee myös toimijaverkoston koordinaatiota tilanteessa, jossa aluekehittämisen verkosto on laaja ja jakautuu useisiin organisatorisiin kokonaisuuksiin.

”...pitää kehittää erilaisia yhteistyömalleja, että saadaan niitä näkökulmia huomioitua siinä aluekehittämisessä. Ja tietysti sitten tähän yhteistyöhön kytkeytyy keskeisesti myös se luottamus, mikä toimijoitten välille syntyy tai ei synny. Eli se vaatii kyllä sitä vuoropuhelua ja yhdessä pohtimista ja yhdessä onnistumista myös, että se kannustaa sitten siihen jatkokehittämiseen.” (Kaupunki)

Kiertotalouden kehittämisen osalta tutkimusaineistossa korostuu erityisesti alueellisen näkökulman vahvistaminen ja yhteisten tavoitteiden asettaminen koko alueelle. Yhteiset tavoitteet näyttävät keinoon varmistaa, että kiertotalouden toteutuminen ei jää yksittäisten kortteleiden varaan. Samalla yhteiset tavoitteet luovat edellytyksiä uusille toimijoille ja palveluille, jotka voivat tukea materiaalivirtojen hallintaa ja sovittaa tarjontaa rakentamisen määrällisiin ja aikataulullisiin vaatimuksiin.

10.4 Johtopäätökset

Kestävään kehitykseen liittyvät tavoitteet nousevat vahvasti esille aluekehittämisessä. Kestävä kehitys jäsentyy tutkimusaineistossa aluekehityshankkeiden keskeiseksi tavoitekehikseksi, jossa korostuvat ilmasto- ja energiatavoitteet, resurssitehokkuus ja kiertotalous, kestävä liikkuminen, biodiversiteetti ja sosiaalinen kestävyys. Tavoitteet johdetaan kaupunkien strategisista kestävyystavoitteista ja ne jalkautetaan käytännön aluekehittämiseen hankekohtaiseen tavoitemääritysten ja ohjauksen kautta.

Kestävän kehityksen ajurit aluekehittämisessä kytkeytyvät tällä hetkellä vahvasti toimijakentän, poliittisen päätöksenteon ja viranhaltijatyön intresseihin, kun taas asukasmarkkinan ohjausvaikutus jää suhteellisesti pienemmäksi. Kestävyysteeman markkinakysyntä koetaan varsin vähäiseksi. Tämä vahvistaa kaupunkien roolia kestävyysohjauksen aktiivisena toimijana ja tavoitteiden jalkauttajana.

Kestävään kehitykseen ja erityisesti resurssitehokkuuteen ja kiertotalouteen liittyvät toimintamallit ovat vielä suhteellisen uusia käytäntöjä rakennetussa ympäristössä. Näihin liittyvien tavoitteiden saavuttaminen näyttää vielä varsin keskeneräisenä ja uusien toimintatapojen vaatimukset sekä liiketoimintavaikutukset ovat monilta osin epäselviä. Kestävän kehityksen toimintamallien kehittämisen tueksi on tarvetta kehittää ohjauskeinoja, toimintamalleja ja yhteistyökäytäntöjä laajoihin aluehankkeisiin.

Aineiston perusteella kestävän kehityksen ohjaus rakentuu hierarkkisen ohjauksen, markkinaohjauksen ja sosiaalisen ohjauksen yhteisvaikutuksena. Hierarkkinen ohjaus konkretisoituu erityisesti maapolitiikan instrumenteissa, joiden kautta tavoitteet voidaan muuttaa velvoitteiksi ja toteutuksen reunaehdoiksi.

Markkinaohjaus näkyy kilpailullisissa menettelyissä, joissa kestävyys muodostaa valintaperusteen ja kannustaa toimijoita tuottamaan ratkaisuehdotuksia asetettuihin tavoitteisiin. Aluekehittämisessä hyödynnetään erilaisia kilpailuja ja ohjelmallisia menettelyjä, joissa kaupunki asettaa laatua ja vähähiilisyyttä koskevia painotuksia, ja toimijat tuovat niihin ratkaisuvaihtoehtoja ilman yksityiskohtaista ratkaisun ennalta määrittelyä.

Sosiaalinen ohjaus rakentuu yhteistyön, yhteiskehittämisen, markkinavuoropuhelun ja informaation varaan. Aineistossa tätä perustellaan erityisesti sillä, että kestävyysratkaisut kehittyvät nopeasti, jolloin tavoitteenasettelu hyötyy joustavuudesta ja uudesta tiedosta. Sosiaalinen ohjaus tukee myös laajan toimijaverkoston koordinaatiota ja yhteisten käytäntöjen muodostamista, mikä korostuu erityisesti kiertotaloudessa ja resurssitehokkuudessa.

Tutkimusaineiston perusteella aluetason kestävyiden vaikuttavuus rakentuu järjestelmäratkaisuista ja käytönaikaisista toimintamalleista, joiden edellytykset luodaan jo suunnittelu- ja toteutusvaiheessa. Ohjaus toimii vaikuttavimmin, kun hierarkkinen ohjaus tuottaa selkeät reunaehdot ja velvoitteet, markkinaohjaus kannustaa ratkaisujen kehittämiseen kilpailullisissa menettelyissä ja sosiaalinen ohjaus rakentaa yhteiset käytännöt, oppimisen ja ajantasaisuuden. Toteutettavuus jäsentyy kustannusten, arvonmuodostuksen ja riskin jakautumisen kautta, mikä korostaa vaatimusten ja kannustimien yhteensovittamista. Pitkissä kehitysprosesseissa keskeiseksi muodostuu kokeilujen vakiinnuttaminen, tavoitteiden joustava täsmentäminen ja seurantakäytännöt, joiden avulla kestävyttä koskevat ratkaisut voivat siirtyä yksittäisistä toteutuksista laajemmin toistettaviksi käytännöiksi.

11. ALUEKEHITTÄMISEN INNOVAATIOITOIMINTA

11.1 Innovaatiotasot aluekehittämisessä

Aluekehittäminen mahdollistaa kehittää ja ottaa käyttöön uusia ratkaisuja, koska laajat ja pitkäkestoiset hankkeet tarjoavat mahdollisuuden kokeilla ratkaisuja vaiheittain ja hyödyntää kokemuksia myöhemmissä vaiheissa. Alueen mittakaava ja useat toteutuskohteet tukevat ratkaisujen vertailua, toistamista ja laajempaa käyttöönottoa. Kokeilujen tulosten dokumentointi ja oppien kokoaminen helpottavat ratkaisujen siirtämistä hankkeen seuraaviin vaiheisiin ja muihin hankkeisiin. Innovaatiot kohdistuvat sekä alueellisiin järjestelmä- ja palveluratkaisuihin että toteutuksen organisointiin ja ohjaukseen, koska aluehankkeissa yhteensovitetään useiden toimijoiden päätöksentekoa ja hallitaan pitkän aikajänteen tuomaa epävarmuutta.

Tutkimusaineiston perusteella alan toimijat arvioivat, että laajemmat toteutuskokonaisuudet parantavat innovaatioitoiminnan edellytyksiä verrattuna yksittäisiin rakennuskohteisiin, joissa taloudelliset puitteet muodostuvat usein tiukoiksi ja kehittämisresurssin varaaminen on vaikeaa. Isommassa aluehankkeessa on paremmat mahdollisuudet käynnistää erillisiä kehityshankkeita ja panostaa kehittämiseen, koska ratkaisuja voidaan hyödyntää useissa kohteissa ja kehittämistyö tuottaa oppia hankkeiden välillä. Kehitystyöhön investoiminen on näin perustellumpaa, kun investoinnin hyödyt kohdistuvat yksittäistä kohdetta laajemmalle.

"...silloin kun ollaan isommassa aluehankkeessa... ...siihen on ihan aidosti virittävissä erilaisia kehityshankkeita... ...se on mielekästä lähteä siihen panostaa, koska se toistuu useamman kerran ja siinä voi tapahtua oppimista. Jos se on tällainen isompi kokonaisuus niin, siihen ollaan valmiita sijoittamaan rahaa-kin siihen kehitystyöhön." (Rakennusliike)

Vastaavasti pienessä, yksittäiseen tonttiin rajautuvassa hankkeessa kehittämistoiminnan liikkumavara jää vähäiseksi. Kun toteutus kohdistuu yhteen kohteeseen, kustannus- ja aikataulukapit neet ohjaavat vakiintuneisiin ratkaisuihin, ja kehittämistyön rahoittaminen ja resursointi muodostuu vaikeaksi.

"Jos sulla on se postimerkki (tontti), niin me tiedetään, että siihen on vaikea ottaa edes sitä kehitysresurssia, kun se yhtälö on jo muutenkin (tiukka)." (Rakennusliike)

Aluekehittämisen pitkäkestoisuus ja vaihteisuus korostavat tarvetta hallita muuttuvaa toimintaympäristöä ja hankkeen aikana tarkentuvia tavoitteita. Pitkät aikajänteet sekä energia-, liikkumis- ja muiden järjestelmäratkaisujen polkuriippuvuus lisäävät riskiä, että varhaisissa vaiheissa tehdyt valinnat rajaavat myöhempiä vaihtoehtoja. Tämän vuoksi innovaatioitoiminnassa painottuu vaihteittainen eteneminen, jossa ratkaisuja kehitetään ja testataan rajatusti ennen

laajempaa hyödyntämistä. Samalla korostuvat seuranta ja dokumentointi, joiden avulla toimiviksi todetut ratkaisut voidaan sovittaa hankkeen seuraaviin vaiheisiin ja tarvittaessa muuttaa toteutustapaa kokemusten perusteella.

Perinteinen rakentamisen toimintalogiikka on pitkälti rakentunut yksittäisen kohteen projektimallin varaan, jossa vastuut, aikataulu, rahoitus ja riskit voidaan määritellä yhden hankkeen ja yhden toimijajoukon sisälle. Aluekehittämisessä tämä malli toimii rajallisesti, koska toteutuskokonaisuus on laajempi ja toimijoita on enemmän, ja samalla eri osa-alueet kuten kaavoitus, kunnallistekniikka, verkostoinfra, tontinluovutus, talonrakentaminen ja palvelujen käynnistyminen kytkeytyvät toisiinsa. Tämä lisää tarvetta uudentyyppisille toteutusmalleille, joissa yhteensovittaminen, vaiheistus, rajapintojen hallinta ja yhteiset menettelyt määrittävät aluekokonaisuuden tasolla. Samalla syntyy mahdollisuuksia innovaatiotoiminnalle, joka kohdistuu aluekehittämisen toteutusmalliin ja prosesseihin, esimerkiksi koordinoituihin käytäntöihin, sopimus- ja vastuurakenteisiin, työmaiden yhteensovitukseen sekä käyttöönoton valmiuskriteerien määrittelyyn.

Tämä lisää tarvetta uudentyyppisille innovaatioille liittyen hankkeen johtamiseen, rahoitukseen ja sopimuksellisiin järjestelyihin. Käytännössä korostuvat yhteiset vaiheistuksen ja valmiuden kriteerit, mekanismit kustannusten ja hyötyjen jakamiseen sekä koordinaattorirakenteet, joilla monitoimijaverkoston päätökset kootaan yhtenäiseksi toteutusohjelmaksi. Alueellinen mittakaava korostaa myös ohjauksen merkitystä, koska yhteiset järjestelmäratkaisut, kuten alueelliset energia- ja pysäköintijärjestelmät sekä yhteiskäyttöpalvelut, edellyttävät usein reunaehtojen määrittelyä, kannustimia ja yhteiskehittämisen käytäntöjä. Uudenlaisten ohjausinnovaatioiden kehittäminen ja käyttöönotto tukee aluekehittämisen toimintalogiikan kehittymistä alalle perinteisen yhden kohteen toteutuslogiikan rinnalle.

Aluekehittämisen innovaatioiden keskeisiä ilmenemismuotoja ovat: 1) teknologiset ja infrastruktuuriset ratkaisut (esimerkiksi energiatehokkuutta ja taloteknisiä järjestelmiä koskevat uudet toteutustavat), 2) asumista ja arkea tukevat palvelu- ja konseptiratkaisut (esimerkiksi yhteiskäyttötilat ja -palvelut) sekä 3) toteutusta tukeva organisointi- ja ohjausmallit sekä sopimus- ja yhteistyörakenteet. Kaupunki voi ohjata tätä kehitystä erityisesti tontinluovutuksen ja kilpailujen kautta, asettamalla arviointikriteerejä ja kehittämisteemoja sekä valitsemalla toteuttajia, joilla on kyky ja halu kehittää uusia ratkaisuja. Samalla ohjauksen on säilytettävä riittävä jousto, jotta osallistujajoukko ei kavennu liian yksityiskohtaisten reunaehtojen vuoksi ja jotta ratkaisulla säilyy toteutettavuus muuttuvissa markkina- ja toimintaympäristöolosuhteissa.

Aluekehittämisessä innovaatioita edistetään tyypillisesti usean ohjausmekanismin yhdistelmällä. Hierarkkinen ohjaus luo peruskehikon määrittämällä tavoitetilän, vähimmäisvaatimukset ja yhteensopivuuden edellytykset esimerkiksi kaavoituksen, toteutussopimusten ja teknisten reunaehtojen kautta. Markkinaohjaus puolestaan mobilisoi toimijoiden kehityspanoksia ja tuo esiin vaihtoehtoisia ratkaisuja kilpailullisen tontinluovutuksen, hinnoittelun ja kannustimien avulla. Sosiaalinen ohjaus täydentää näitä mahdollistamalla yhteiskehittämisen, yhteisen tilannekuvan, oppimisen ja rajapintojen käytännön yhteensovittamisen niin, että vaihtoehdot voidaan muuntaa toteutuskelpoisiksi yhteisiksi ratkaisuuksi ja skaalata hankkeen myöhempisiin vaiheisiin.

11.2 Innovaatioiden tyypit aluekehittämisessä

11.2.1 Alueelliset energia-, jäte- ja liikkumISRatkaisut

Alueelliset energia-, jäte- ja pysäköintiratkaisut nousevat tutkimusaineistossa aluetason innovaatio toiminnan keskeisinä kohteina, koska ne edellyttävät usean toimijan koordinoitua päätöksentekoa, yhteisiä investointeja ja järjestelmien yhteistä käyttöä. Innovaation kohde liittyy yksittäisten teknisten ratkaisujen lisäksi siihen, miten alueelle suunnitellaan, rakennetaan ja otetaan käyttöön yhteinen järjestelmä siten, että hyödyt toteutuvat aluekokonaisuuden tasolla ja eri toteutusvaiheissa. Tämä edellyttää teknistä yhteensopivuutta, kuten liityntöjen määrittelyä, mitoituksen yhteensovittamista ja käyttöönoton valmiuskriteerejä, sekä institutionaalisia ratkaisuja, kuten investointi-, omistus- ja operointimallia sekä kustannusten ja hyötyjen kohdentamista. Aluekehittämisen vaiheittaisuus lisää järjestelmäratkaisujen polkuriippuvuutta, koska varhaisissa vaiheissa tehdyt valinnat ohjaavat myöhempiä vaihtoehtoja. Tämän vuoksi aineistossa korostuu vaiheittainen eteneminen, jossa ratkaisuja voidaan pilotoida rajatusti ja arvioida toimivuutta ennen laajempaa käyttöönottoa.

Alueelliset lämpöverkko- ja geoenergiaratkaisut voivat toimia perustana myös kehittyneemmille energianhallinnan konsepteille, kuten energiayhteisöille ja rakennusten väliselle energianhallintajärjestelmälle. Näissä innovaation painopiste liittyy yksittäisten laitteiden sijaan järjestelmätason ohjaukseen ja hallintaan. Keskeisiä ovat tuotantomuotojen yhteensovittaminen, mittarointi- ja ohjausdatan hallinta sekä sopimus- ja vastuurakenteet, joiden puitteissa kysyntäjousto ja tuotannon optimointi voidaan toteuttaa usean kiinteistön kokonaisuutena. Kaupunki voi tukea toteutusta määrittelemällä tavoitteet, kuten ohjattavuuden ja yhteensopivuuden, ja varmistamalla, että ratkaisut soveltuvat alueelliseen energiakonseptiin. Toteutustapa ja teknologiset valinnat voidaan jättää toimijoille, jolloin ratkaisuissa voidaan hyödyntää toteutushetkellä käytökelpoista tietoa ja teknologiaa.

Esimerkkinä uudentyypisestä alueellisesta energiaratkaisusta on Kerassa toteutettu alueellinen matalalämpöverkko, joka perustuu ilmavesilämpöpumppuvoimalaitokseen ja on kytketty perinteiseen kaukolämpöverkkoon kulutushuippujen kattamiseksi. Näin energian perustuotanto voidaan tuottaa alueellisesti ja huippukulutus katetaan toissijaisella järjestelmällä. Samalla periaatteella myös hukkalämpöä voidaan hyödyntää osana alueen perustuotantoa tai sen tehostamista, mutta tämä edellyttää muun muassa lyhyitä siirtomatkoja sekä selkeitä käyttöönottokriteerejä ja vastuita.

Yhteiset energia- ja lämpövarastot voidaan tulkita innovaatioksi ennen kaikkea huipputehon hallinnan ja investointiriskin jakamisen näkökulmasta. Energiaratkaisujen kustannus- ja markkinavaikutus voi muodostua yksittäisessä kohteessa merkittäväksi. Varastot (akku- ja lämpövarastot) voivat tasata kulutushuippuja ja siirtää kustannuksia liittymätehosta kohti energian varastointia ja käytön ohjattavuutta. Niiden toteutettavuus riippuu kuitenkin siitä, miten investointi ja hyödyt kohdennetaan alueen toimijoille ja toteutusvaiheille. Tämän vuoksi kaupungin ohjauksen kannalta keskeistä on luoda edellytykset energiajärjestelmän toteutukselle määrittämällä vaiheittaiset valmius- ja liityntärajoitukset (tilavaraukset, mittarointi ja ohjausvalmius) sekä menettelyt, joilla liittymispäätökset ja kustannustenjako voidaan tehdä ennakoitaviksi ilman, että tekniset ratkaisut lukitaan liian varhain ja siten altistetaan vanhenemisriskille.

Aluetason energiaratkaisuissa innovaatiot eivät rajaudu vain tuotantoteknologiaan, vaan myös siihen, miten energivirtoja mitataan ja kytketään ohjaukseen. Hiedanrannan case-kohteessa hyödynnetään toimintamallia, jossa rakennuksista kerätään (rajattua) reaaliaikaista kulutus- ja olosuhdetietoa yhteiselle data-alustalle. Tämä mahdollistaa energianhallinnan optimoinnin, kysyntäjouaston toteuttamisen sekä asukkaille suunnatun energiankulutuksen visualisoinnin ja palautemekanismin, jotka tukevat kulutuksen käyttäjälähtöistä ohjaamista.

Skaalaetujen ja riskin jakamisen osalta aluetason ratkaisut mahdollistavat pääomaintensiivisten investointien kustannusten jakamisen usealle toimijalle ja useaan toteutusvaiheeseen. Laaja alue tarjoaa tekniset edellytykset näiden järjestelmien toteuttamiseen riittävän suuren energiantuotantopotentiaalin kautta, mutta edellyttää sellaisten toteutus- ja omistusmallien kehittämistä, joilla isojen alkuinvestointien toteuttaminen on mahdollista ennen kuin energiaratkaisu tuottaa täysimääräisesti tuloja ja hyötyjä. Haasteena näissä alueellisissa energiaratkaisuissa on toimijoiden sitouttaminen niihin. Alueellisia toimijoita ei välttämättä voida velvoittaa kytkeytymään näihin järjestelmiin, vaan liittymistä edistetään ”suopeudella katsotaan hyväksi” -tyyppisellä ohjauksella. Energiaratkaisun kannattavuuden näkökulmasta tämä voi olla riskialtista, koska ilman riittävän varmaa kysyntäpohjaa järjestelmän toteutus- ja hinnoitteluriski kasvaa.

Kaupungin rooli innovatiivisten energiaratkaisujen mahdollistajana korostuu silloin, kun alue kehystetään uuden toimintatavan kohteeksi ja yhteistyölle luodaan pitkäjänteinen perusta. Haastatteluaineiston perusteella Kerassa suuri alue nähtiin perusteluna kokeilla kestäviä ratkaisuja tavanomaista laajemmassa yhteistyössä. Käytännössä kaupungin ohjaus voi kohdistua ensinnäkin energiajärjestelmien toimivuuteen ja tiedonhallintaan liittyviin periaatteisiin, kuten siihen millaista mittaus- ja ohjaustietoa tuotetaan, miten dataa siirretään ja jaetaan sekä miten käyttöoikeudet ja vastuut määritellään. Toiseksi tarvitaan malli, jossa yhteisten investointien omistus, operointi ja kustannusten kohdentaminen on sovittu, jotta järjestelmäratkaisut voidaan toteuttaa usean toimijan kokonaisuutena. Kolmanneksi kokeilut voidaan kytkeä hankkeen vaiheistukseen siten, että ratkaisuja testataan rajatulla osa-alueella ja laajennetaan myöhemmissä vaiheissa, jolloin hyödyt ja kustannukset eivät kohdistu vain ensimmäisten toteutusvaiheiden toimijoille.

Alueellista järjestelmistä myös jätehuollon osalta voidaan innovoida uudenlaisia tapoja järjestää jätehuolto aluetasolla. Alueellisissa jätehuoltoratkaisuissa innovaatio kohdistuu tyypillisesti siihen, miten jätehuollon logistiikka ja tilantarve irrotetaan yksittäisten tonttien pihajärjestelystä ja kootaan yhteiseksi järjestelmäksi. Tutkimusaineistossa eräs esimerkki on jätteen putkikeräysjärjestelmä, jonka avulla vähennetään jäteautoliikennettä kortteleissa ja tuetaan tiiviimpää korttelirakennetta sekä mahdollistetaan piha-alueiden monipuolisempi suunnittelu. Putkikeräystä täydennetään alueellisilla kierrätyshuoneilla ja palvelulla niille jakeille, joita ei kerätä putkella, ja ratkaisujen suunnittelussa huomioidaan myös etäisyydet olemassa oleviin jäteasemiin. Kokonaisuus kytkeytyy samalla alueellisen infran suunnitteluun ja järjestämiseen, koska toimiva ratkaisu edellyttää myös organisatorisia ja sopimuksellisia järjestelyjä sekä varhaisia tilavarauksia ja liittymäratkaisuja.

Jätehuollon alueellistaminen muistuttaa energiaratkaisuja siinä, että toteutuksessa keskeistä on miten järjestelmä organisoidaan ja miten vastuut sovitaan. Innovaatiotoiminnan kannalta olennaista on, että kaupunki luo toteutukselle edellytykset osana alueen suunnittelua ja vaiheistusta. Tämä tarkoittaa varhaisia tilavarauksia, johtokäytäviä ja liittymäratkaisuja sekä

toiminnallisten tavoitteiden asettamista, kuten piha-alueiden käytettävyyden parantamista ja huoltoliikenteen vähentämistä. Lisäksi järjestelmän toimivuus edellyttää, että investointi-, ylläpito- ja operointivastuut sekä kustannusten ja hyötyjen kohdentaminen sovitetaan yhteen eri toimijoiden ja toteutusvaiheiden välillä.

11.2.2 Yhteiskäyttöiset tilat ja palvelukonseptit

Yhteiskäyttöiset tilat ja palvelukonseptit ovat keskeinen osa-alue, joka mahdollistaa uudenlaiset innovaatioiden kehittämisen. Niiden keskeinen uutuusarvo liittyy alueelliseen kykyyn organisoida asukkaiden käytössä olevia arjen resursseja yli taloyhtiörajojen. Yhteiskäyttöinnovaatioissa uudet tilaratkaisut kytketään osaksi alueen palveluarkkitehtuuria siten, että niiden sijoittumista, mitoitusta, käyttöperiaatteita, rahoitusta ja operointia ohjataan keskitetysti yhtenä kokonaisuutena hajautuneen taloyhtiökohtaisen ohjauksen sijaan. Yhteiskäyttöinnovaatiot voivat liittyä esimerkiksi asukastiloihin, pysäköintiratkaisuihin, yhteiskäyttöisiin liikkumISRatkaisuihin tai vaikkapa kivijalkakauppojen keskitettyyn organisointimalliin. Näihin liittyvien innovaatioiden toteuttaminen edellyttää usein teknisten ratkaisujen, sopimusjärjestelyjen ja organisatoristen toimintamallien kehittämistä ja yhteensovittamista. Näiden onnistunut yhteensovittaminen mahdollistaa tilatehokkuuden parantamisen, kustannusten alentamisen, palvelutason parantamisen sekä yhteisöllisyyden vahvistamisen.

Aluetason yhteiskäyttöratkaisujen innovaatioiden ajureina tutkimusaineiston perusteella tunnistettiin seuraavat tekijät: (1) käyttäjä- ja rahoituspohja laajenee useaan taloyhtiöön, (2) taloyhtiörajat ylittävä koordinointi ja operointi voidaan järjestää keskitetysti, ja (3) yhteiskäyttö voidaan ankkuroida kaava-, tontinluovutus- ja sopimusohjauksella osaksi alueen toteutusmallia. Kun yhteiskäyttöratkaisujen käyttäjä- ja rahoituspohja ulottuu useaan taloyhtiöön, investointi- ja käyttökustannukset voidaan jakaa laajemmalle joukolle. Tämä parantaa ratkaisujen taloudellista toteuttamiskelpoisuutta ja mahdollistaa yksittäistä taloyhtiötä monipuolisempien ja laadukkaampien palvelukokonaisuuksien kehittämisen. Aluetasolla voidaan myös helpommin koordinoida yhteiskäyttöratkaisujen käyttöä kokonaisuutena kuin yksittäisten taloyhtiöiden hajautuneissa ratkaisuissa. Yhteiskäyttö edellyttää yhteisiä sääntöjä, yhtenäisiä käyttö- ja kulunhallintajärjestelyjä sekä yhteistä operointia. Tällöin aluetasolla voidaan käyttää erityyppisiä ohjaus- ja kannustevälineitä, joiden avulla yhteiskäyttö ankkuroidaan osaksi alueen systemaattista toteutusmallia sen sijaan, että se jäisi yksittäisten taloyhtiökohtaisten päätösten varaan.

Aluekehittämisessä yhteiskäyttöratkaisuja voidaan mitoittaa ja ajoittaa hankkeen vaiheiden mukaan. Ratkaisut voidaan sijoittaa ja toteuttaa suhteessa alueen rakentumiseen, käyttäjämäärän kasvuun ja palvelutarpeiden kehittymiseen. Näin yhteiskäyttöiset palvelut voivat vakiintua osaksi alueen palvelukokonaisuutta ja arjen toimintaa. Aluetasoinen tarkastelu voi tuottaa myös teknis-taloudellisia hyötyjä, kuten tilatehokkuutta ja kustannusten jakautumista usean toimijan kesken.

Tutkimusaineiston perusteella yhteiskäyttöisyyteen liittyvät innovaatiot kohdistuvat varsinaisten yhteiskäyttöpalvelujen lisäksi niiden toteutus- ja käyttöedellytyksiin. Tämä tarkoittaa sopimus- ja rahoitusmalleja, joilla palvelujen kustannukset jaetaan ja jatkuvuus varmistetaan, sekä hallinnollisia järjestelyjä, joilla toiminta organisoidaan, vastuut määritellään ja operointi järjestetään. Lisäksi innovaatiot liittyvät digitaalisiin ja teknisiin ratkaisuihin, kuten varaus- ja

käyttöoikeusjärjestelmiin, käyttäjähallintaan, maksamiseen sekä seurantaan ja raportointiin, jotka mahdollistavat palvelujen sujuvan käytön ja kehittämisen.

Alueelliset yhteiskäyttöratkaisut edellyttävät myös uudenlaisia operointi- ja hallintomalleja. Tutkimusaineisto tuo esiin, että yhteiskäyttökonseptien vakiinnuttaminen edellyttää selkeyttä vastuiden ja roolien jakautumisessa. Postipuiston Postivarikon tapauksessa toiminnan järjestämisestä ja operoinnista vastaa Postivarikon kiinteistöyhtiö. Operointimallin innovaatioarvo syntyy siitä, että tilojen käyttö, varaukset, ylläpito, turvallisuus, siivous ja palvelujen hankinta voidaan järjestää ammattimaisesti ja pitkäjänteisesti, mikä on usein yksittäisille taloyhtiöille usein resurssin ja osaamisen vuoksi vaikeaa.

Näihin alueellisiin yhteiskäyttöratkaisuihin liittyy myös uudenlaisia sopimus- ja rahoitusinnovaatioita, joiden avulla mahdollistetaan uudenlaisten ratkaisujen rahoitus ja toteutus. Esimerkiksi Postivarikon toteuttamisessa asuntotontteihin liitettiin velvoite osallistua yhteiskäyttörakennuksen kustannuksiin ja toimintaan vuokrasopimuksen kautta. Vuokrasopimukseen kytkettiin palvelukuvaus määrittelemään toiminnan vähimmäistasoja ja toimintaperiaatteita. Vuokrasopimusmalli toimi näin samanaikaisesti sekä rahoituksen ja jatkuvuuden varmistajana että kehittämisen mahdollistajana: palvelun minimitaso turvataan, mutta toiminnan on mahdollista elää käyttäjien tarpeiden mukaan.

Postipuiston Postivarikko yhteiskäyttöinnovaatioiden esimerkkinä

Postipuiston Postivarikko havainnollistaa, miten yhteiskäyttöisyys voidaan toteuttaa aluetasoisena ratkaisuna, jossa fyysinen tilaratkaisu, ohjausmekanismi ja operointimalli muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. Postivarikko tarjoaa asukkaiden käyttöön muun muassa kuntosalin, kirjaston, monitoimitilan ja vertaan, ja tilat ovat pääsääntöisesti maksutta käytettävissä kulkutunnuksilla. Aluekehittämisen innovaatiotoiminnan näkökulmasta keskeinen merkitys on ratkaisun edellytysten luominen asemakaavan ja tonttijärjestelyjen kautta. Kunkin asuntotontin on sijoitettava 0,5 % tontin asemakaavaan merkitystä asuntokerrosalasta Postivarikon yhteiskäyttörakennukseen, mikä liittyy alueen toimijat yhteiseen investointiin. Helsingin kaupunki on vuokrannut tontin kiinteistöosakeyhtiölle pitkäaikaisella maanvuokrasopimuksella, ja Postipuiston asuntotonttien omistajat ja vuokralaiset tekevät huoneenvuokrasopimuksen kiinteistöosakeyhtiön kanssa.

Postivarikon toiminnan järjestämisestä ja operoinnista vastaa Kiinteistö Oy Helsingin Postivarikko, jonka hallituksessa on alueen taloyhtiöiden ja asuntoyhteisöjen vuosittain valitsema jäsen. Vuokrasopimukseen on liitetty palvelukuvaus, joka määrittelee toiminnan määrää ja laatua minimitasolla mutta jättää tilaa sisällön kehittämiselle asukkaiden tarpeiden mukaan. Esimerkin siirrettävä oppi on, että yhteiskäyttöisyyden vakiinnuttaminen vaatii velvoittavuuden ja hallinnon lisäksi palvelulupauksen, joka on riittävän selkeä jatkuvuuden turvaamiseksi mutta riittävän joustava, jotta toiminta voi kehittyä alueen elinkaaren aikana.

Yhteiskäyttöisyyttä voidaan kehittää sekä keskittämällä yhteiskäyttötiloja yhteen rakennukseen että parantamalla taloyhtiöihin sijoitettujen tilojen käytettävyyttä. Käytettävyyttä voidaan parantaa yhteisillä lukitus- ja kulunhallintaratkaisulla, jotka tukevat tilojen jakamista ja tarkoituksenmukaista työnjakoa esimerkiksi korttelin sisällä. Alueitasolla digitaalinen infrastruktuuri, kuten kulunhallinta sekä varaus- ja käyttöjärjestelyt, muodostaa osan palvelukokonaisuutta ja mahdollistaa tilojen käytön laajenemisen useiden käyttäjäryhmien kesken. Digitaaliset järjestelmät tuottavat myös tietoa käyttöasteista ja kysynnästä, mikä tukee palvelujen kehittämistä ja vaihteista toteutusta.

Yhteiskäyttöiset liikkumiskäytökset nousevat myös tutkimusaineistossa esille alueitasoisina uusina palveluinnovaatioina. Yhteiskäyttöautot nousivat esille useammassakin tutkimuksen casekohteissa. Aluekehittämisen näkökulmasta yhteiskäyttöautojen toteutettavuus ja hyödynnettävyys perustuvat erityisesti riittävään käyttäjäpohjaan, pysäköintijärjestelyihin, ja selkeään vastuunjakoon. Yhteiskäyttöautopalvelu edellyttää sopimus- ja rahoitusjärjestelyjä sekä toimijoiden roolien määrittelyä (omistus, ylläpito, operointi).

11.2.3 Rakennustuotteen ja rakentamistavan kehittäminen

Aluekehittäminen mahdollistaa myös rakennustuotteeseen ja rakentamistapaan liittyvät innovaatiot. Tutkimusaineistossa rakennustuote- ja rakentamistapainnovaatioista korostuvat kestävä kehityksen teemat kuten vähähiiliset rakennusmateriaalit, energiatehokkuus, asumisen toiminnallisuus ja muuntojoustavuus. Puurakentaminen nousi tutkimushaastattelussa yhtenä keskeisenä kehittämisteemana esille, johon liittyen kaupungit pyrkivät ohjaamaan alan toimijoiden innovaatiotoimintaa.

Kaupunki voi edistää rakennustuotteen kehittämiseen liittyviä innovaatioita alueen viite- ja konseptisuunnittelun sekä tontinluovutus- ja laatukilpailujen kriteerien avulla. Näillä kriteereillä voidaan painottaa esimerkiksi energia- ja ekotehokkuutta sekä vähähiilisyyttä ottamalla esimerkiksi puurakentamisen huomioon laatutekijänä. Laajemmat kokonaisuudet mahdollistavat rakennusliikkeille paremmat mahdollisuudet panostaa kehittämiseen, kun kehitettäviä ratkaisuja voidaan monistaa uusiin kohteisiin eivätkä ne jää vain kertatoteutukseksi.

Asumisen konseptien kehittämisessä innovaatioteema liittyy aineistossa myös pitkään elinkaareen ja muuntojoustavuuden tarpeeseen. Rakennusten elinkaaren pidentäminen ja asuntojen muuntojoustavuus tukevat kykyä vastata muuttuvaan kysyntään ja asukkaiden muuttuviin elämäntilanteisiin, mikä jäsentää innovaation sekä suunnitteluratkaisuna että tuotteena. Osa haastateltavista nosti esille sen, että vaikka asumista voidaan kehittää ja konseptoida eri asiakasryhmille, niin usein paras tuote on tavallisen asumisen konsepti, joka soveltuu mahdollisimman monelle asukassegmentille.

”Konseptejä voidaan kehittää ja niitä voidaan testaila erilaisia uusia innovaatioita sitä kautta, mutta kyllä se paras tuote on se, että tehdään semmoisia asuntoja, mitkä käyvät kuitenkin mahdollisimman monelle. Ei niin, että haetaan jostain tiettyä spesifiä kohderyhmää esimerkiksi.” (Asuntosijoittaja)

Uusien tuotteiden ja menetelmien kehittäminen näyttäytyä aineistossa riskialttiina. Rakennusliikkeen edustaja kuvasi, että uusia ratkaisuja sovelletaan usein suoraan lopputuotteeseen vähäisellä toistotestauksella, jolloin epäonnistumisen kustannukset kohdistuvat voimakkaasti toteuttajaan ja korjausvastuut ulottuvat pitkälle aikajänteelle. Tämä ohjaa usein käytännön innovointia kohti pienempiä hallittavia parannuksia ja prosessien kehittämistä, vaikka uusien ratkaisujen tarve tunnustetaan.

11.2.4 Aluekehityshankkeen ohjaustoimintaan liittyvät innovaatiot

Hallinnolliset ja yhteistyöhön perustuvat toimintamallit muodostavat aineistossa keskeisen innovaatiokokonaisuuden. Innovaatiot kohdistuvat aluekehittämisen organisointiin, toimijaverkoston yhteistyörakenteisiin sekä ohjausmekanismeihin, joilla asuntotuottajien ja muiden toimijoiden toimintaa suunnataan yhteisten tavoitteiden mukaisesti. Tutkimusaineiston perusteella aluekehittämiseen ei ole vielä muodostunut vakiintuneita toteutusmalleja, mikä luo tarvetta toimintatapojen systemaattiselle kehittämiselle. Yksi aineistossa esiin nouseva uudenlainen aluekehittämisen ohjauksen toteutusmuoto on kehitysyhtiömalli, jossa kaupunki organisoii aluekehittämistä erillisen toimijan kautta. Kehitysyhtiömallissa kumppanit valikoituvat suunnittelun ja kilpailutusten perusteella, ja ohjaus rakentuu omistajaohjauksen, sopimusohjauksen ja viranomaisprosessien yhteydelle. Aineistossa korostuu, että kaupunki sitouttaa kehitysyhtiön yleissuunnittelun periaatteisiin ja tavoitteisiin, ja kehitysyhtiö asettaa tontinluovutuksissa ehtoja esimerkiksi päästöihin ja hankesisältöihin liittyen sekä valvoo sopimusvelvoitteiden toteutumista.

Aluekehittämisessä on tunnistettavissa tarve uudentilaisille toimintamalleille ja ohjausmekanismeille, joilla kaupunkien strategisia tavoitteita voidaan viedä suunnittelu- ja toteutusprosesseihin. Tutkimusaineistossa tunnustetaan uudentilaisina organisointi- ja ohjausinnovaatioina esimerkiksi kaupungin organisoimat alueryhmät ja rakennuttajaryhmät, aluekoordinaattorimalli, kehittämissitoumus sekä aluekehittämisen projektipäällikkömalli. Näiden mekanismien avulla selkeytetään aluekehittämisen rooleja ja vastuita, vahvistetaan yhteistä tilannekuvaa ja päätöksenteon jatkuvuutta, koordinoidaan toimijoiden välistä yhteistyötä sekä varmistetaan, että toteutus etenee sovittujen tavoitteiden, aikataulujen ja laatukriteerien mukaisesti.

11.3 Innovatiivisuuden ohjauskeinot aluekehittämisessä

11.3.1 Markkinaohjaus ja tontinluovutuskilpailut

Markkinaohjaus tarjoaa aluekehittämisessä keskeisen keinon innovaatioiden edistämiseen. Tontinluovutuskilpailujen kaltaisilla menettelyillä kaupunki suuntaa markkinatoimijoiden kehityspanoksia ja tuo esiin vaihtoehtoisia ratkaisuja, jotka ohjaavat toimijoita kohti laadullisesti ja toiminnallisesti tavoitteellisia konsepteja. Tutkimusaineistossa kilpailumenettely nähdään tapana, joka mahdollistaa toimijoiden ehdotuksiin perustuvat toteutustavat ja nostaa esiin erityisesti asumisen konsepti- ja laatulähtöisiä ratkaisuja. Menettely toimii samalla toimijoiden valintakeinona, jossa valintaperusteet voidaan rakentaa siten, että ratkaisuisissa painottuvat innovatiivisuus ja laatu.

”Jos halutaan innovatiivista tulevaisuuden asumista, niin hyvin vaikea sitä on kaavamääräyksiin saada aikaan. Käytännössä se pitäisi tulla sillä tontinluovutuskilpailulla.” (Kaupunki)

”Siellä oli kyllä ihan oikeasti kilpailua. Kaupunki oli laittanut niitä suunnitteluvaatimuksia ja niitä kriteereitä, et siellä oli muun muassa, arvioitiin kaupunkikuvallisia ratkaisuja ja arkkitehtonista laatua ja niiden varmistumista, ja sitten oli monipuolisia, innovatiivisia asumisen ratkaisuja ja sitten oli näitä rakentamisen energiaa ja ekotehokkuutta lisääviä innovatiivisia ratkaisuja ja älykkäitä taloteknisiiä ja muita asumista palvelevia järjestelmiä ja kehittämisteemoja.” (Rakennusliike)

Tontinluovutuskilpailujen innovaatio-ohjausvaikutus riippuu ratkaisevasti kilpailun rakenteesta ja arviointikriteereistä. Innovatiivisuutta tukevinä menettelyinä korostuvat konseptikilpailut ja laatukriteereihin nojaavat vertailut, joissa toimijoille jää liikkumavaraa esittää vaihtoehtoisia ratkaisuja ja kehittää uusia asumisen konsepteja. Pelkät hintakilpailut puolestaan heikentävät tätä kehittämisliikkumavaraa, koska tontin hinnan korostuminen sitoo toteutuksen taloudelliset reunaehdot tiukasti ja ohjaa optimoimaan kustannuksia innovoinnin sijaan.

”Se, että me kilpaillaan, että kuka maksaa 1.000 euroa, 800 euroa tai 1.200 euroa tontista, niin ei siinä jää varaa innovointiin sitten enää.” (Rakennuttaja)

”Jos lähdetään tämmöisellä hintakilpailulla liikkeelle, niin ei sieltä nyt kauheasti mitään innovaatiota voi odottaa.” (Kaupunki)

Tutkimusaineisto kuvaa tontinluovutuskilpailujen kehitystä kohti temaattisia ja konseptuaalisia asetelmia, joissa ohjaus kohdistuu entistä suuremmin haluttuihin sisältöihin. Rakennuttajan näkökulmasta kilpailut, joissa tontin hinta on ennalta määrätty ja vertailu perustuu esimerkiksi arkkitehtuuriin tai vähähiilisyteen, suuntaavat kehityspanoksia ratkaisujen laadulliseen parantamiseen ja kannustavat etsimään uusia toteutuskeinoja. Tällaisissa menettelyissä syntyvä oppi voi siirtyä seuraaviin toteutuksiin toimintatapojen, suunnitteluratkaisujen ja hankintamallien kehittämisen kautta.

Kaupungin näkökulmasta muutos tarkoittaa siirtymää perinteisestä hintakilpailusta ja kaupunkikuvaan painottuvista arkkitehtikilpailuista kohti kilpailuja, joilla ”viritetään toimijat tietyn teeman ympärille”. Aineistossa korostuu, että temaattiset konseptikilpailut mahdollistavat innovoinnin laajemmin kuin yksittäisen rakennuksen tasolla, koska painopiste voidaan asettaa korttelin toiminnallisiin ratkaisuihin ja palvelukokonaisuuksiin. Samalla kaupunkikuvallinen laatu voidaan varmistaa kaavan ja muiden reunaehtoien kautta, jolloin kilpailu toimii välineenä nimenomaan sisällöllisten ja toiminnallisten tavoitteiden edistämiseen.

”Nyt on koitettu tuoda temaattisia tai konseptikilpailuita ja sitä kautta koittaa virittää toimijat tietyn teeman ympärille ja luottaa että kaupunkikuvallinen aspekti tulee kaavan ja näitten osalta kuntoon.” (Kaupunki)

Konseptikilpailut koetaan myös asuntotuottajien näkökulmasta tehokkaaksi keinoksi vahvistaa asuntotuotannon innovatiivisuutta ja parantaa asuinympäristön laatua. Rakennuttajien mukaan konseptikilpailuissa on syntynyt selvästi uusia ratkaisuja, jotka mahdollistavat kokeilevaman ja virikkeellisemmän kaupunkiympäristön. Samalla kilpailumenettelyä pidetään oppimista ja laatutason parantamista tukevana. Kilpailuissa syntyvät toimintamallit ja ratkaisut voivat siirtyä seuraaviin hankkeisiin ja nostaa rakentamisen laatua laajemmin kuin yksittäisessä kohteessa. Tutkimusaineisto korostaa myös kilpailun vertailuperusteiden merkitystä. Kun tontin vuokraehdot ovat ennakoitavat ja kilpailu kohdistuu monipuolisuuteen sekä asumisen sisältöihin, kuten asuntokokojen vaihteluun ja laatulupauksiin, voidaan toteutusta ohjata kohti kaupunkilaisten näkökulmasta parempia ratkaisuja ilman, että tontin hinnan maksimointi kaventaa suunnittelun liikkumavaraa ja johtaa asuntokannan yksipuolistumiseen.

”Helsingin kaupungilla on ollut ihan hyviä tällaisia konseptikilpailuja, missä on selkeästi tullut uusia innovaatioita. Näin saadaan paljon kokeellisempaa ja ehkä virikkeellisempää kaupunkiympäristöä.” (Rakennuttaja)

”Täällä on vuokratontit ja siellä oli vuokra kerrottu ja siinä kilpailtiin monipuolisuudella ja lupauksilla asuntokoosta ja kaikesta. Tämä on se millä saadaan hyvää aikaseksi, eikä sillä, että kuka tarjoaa eniten ja ollaan pakon edessä tekemässä hyvin pieniä asuntoja, että niistä saadaan se hinta ulos.” (Konsultti)

Tutkimusaineisto tuo samalla esiin kilpailumenettelyihin sisältyvän jännitteen, jossa useiden tavoitteiden samanaikainen painottaminen muokkaa tarjousten sisältöä ja ohjaa toimijoiden kehityspanoksia. Haastateltu kaupungin edustaja totesi, että arkkitehtuurin ja konseptin yhtäaikainen korostaminen suuntaa ehdotuksia helposti kaupunkikuvalliseen näyttävyyteen, jolloin konseptuaalinen sisältö jää heikommaksi. Innovatiivisuuden edistämisessä korostuvat tämän vuoksi kriteerien selkeys sekä se, miten kaupunki määrittää kilpailulla tavoitellun lisäarvon ja arvioinnin painopisteet.

Aineistossa tunnistetaan myös toteutettavuusriski, joka liittyy kilpailuehdotusten lupausluonteeseen. Toimijat voivat tarjousvaiheessa luvata enemmän kuin hankkeen taloudelliset ja tekniset reunaehdot myöhemmin mahdollistavat, jolloin voittanut ehdotus ei välttämättä ole sellaisenaan toteutuskelpoinen. Rakennusliikkeen kuvauksissa tämä ilmenee ristiriitana, jossa kilpailussa menestyminen edellyttää pitkälle meneviä lupauksia, vaikka niiden pitäminen heikentää hankkeen kannattavuutta ja toteutettavuutta. Tämä korostaa arviointikriteerien ja sopimuksellisen sitovuuden merkitystä sekä tarvetta varmistaa, että kilpailun tavoitteet ovat toteutettavissa elinkaaren aikaisissa kustannus- ja toteutusraameissa.

”Arkkitehtikilpailuissa on semmoinen ristiriitainen tilanne, että se on vähän semmoinen lupauskilpailu. Niitä ei tavallaan halua voittaa, koska niistä ei sitten välttämättä tule kannattavia ja toteutuskelpoisia hankkeita, koska niissä joutuu sen voiton eteen lupaamaan sellaisia asioita, mitä on vaikea pitää.” (Rakennusliike)

Kilpailuihin kytkeytyvät lisäksi asuntopoliittiset ja kaavamääräykselliset tavoitteet, kuten asuntokannan rakenne ja huoneistokokojen jakautuma. Tällaiset reunaehdot vaikuttavat suoraan siihen, kuinka paljon on mahdollista muodostaa innovatiivisia konsepteja. Innovaatiotoiminnan edistämisen kannalta keskeiseksi nousee kriteeritasapaino, jossa yhteiskunnalliset tavoitteet sovitaan yhteen siten, että toteuttajille jää riittävästi liikkumavaraa kehittää vaihtoehtoisia ja uusia ratkaisuja ilman, että kokonaisuus menettää ohjattavuuttaan tai toteutettavuuttaan.

11.3.2 Innovaatiotoiminnan hierarkkinen ohjaus

Määräyksiin ja sopimukseen kytkeytyvä hierarkkinen ohjaus näyttäytyy tutkimusaineistossa tehokkaana keinona viedä innovaatioihin liittyviä tavoitteita käytännön toteutukseen. Etenkin tontinluovutukseen ja sopimukseen liittyvillä määräyksillä voidaan ohjata toimijoita kehittämään uudentyypisiä ratkaisuita. Tällaista sopimusohjausta voidaan käyttää suhteellisen väljänä ohjauskeinona määrittelemättä yksityiskohtaisia ratkaisuja kuten Keran kehittämissitoumuksessa on tehty. Kehittämissitoumuksen avulla kaupungin strategiset tavoitteet viedään maankäyttöä koskeviin sopimukseen ja edelleen tontinluovutuksen asiakirjoihin määrittelemättä yksityiskohtaisia ratkaisuja.

Kehittämissitoumuksen vaikuttavuus perustuu siihen, että alueen toimijat sitoutuvat yhdessä määritelyihin periaatteisiin ja velvoitteisiin osana hankkeiden toteutusta. Velvoitteet välitetään etukäteen tiedoksi kaikille kiinnostuneille tontin ostajille, jotta ne voidaan ottaa huomioon tonttitarjousten hinnoittelussa sekä arvioida vaikutukset rakentamisen kustannuksiin ja lupamenettelyihin. Menettely parantaa ennakoitavuutta ja vähentää asuntotuottajien riskiä siitä, että velvoitteet tulkitaan vasta hankkeiden edetessä, jolloin kustannus- ja aikatauluvaikutuksia on vaikeampi hallita.

Tutkimusaineisto tuo esiin, että uusien ohjausvälineiden toimivuus riippuu siitä, miten ne kytkeytyvät lupamenettelyihin. Haastatteluissa nostetaan esiin kehittämissitoumuksen arviointi ja siihen liittyvä epäselvyys siitä, miten arviointi suhteutuu rakennusvalvonnan käytäntöihin, millä mandaatilla arviointi tehdään ja mihin tulkintaperusteisiin se nojaa. Aineistossa tämä näyttäytyy erona strategisten tavoitteiden ja normiperustaisen lupaprosessin välillä. Tämä korostaa tarvetta kuvata arvioinnin menettelyt, vastuut ja kriteerit sekä se, missä vaiheessa arviointi tehdään ja miten sen tulokset huomioidaan lupaprosessissa, jotta toimijoille säilyy ennakoitava käsitely vaatimuksista ja päätöksenteosta.

"...kehittämissitoumus tulee sieltä maailmoja syleilevältä ylätason tavoitemaailmasta ja sitten rakennusvalvonta menee tosi normimaailmassa lainsäädännön mukaisesti." (Kiinteistökehittäjä)

Vaikka kehittämissitoumus on osa kaupungin hierarkista sopimusohjausta, niin kehittämissitoumuksen laadinnassa on hyödynnetty vahvasti sosiaalista ohjausta osallistamalla alueen toimijoita alueen kehittämisen ja yhteiseen tavoitteiden määrittelyyn. Sosiaalisen ohjauksen kautta on näin muodostettu toimijoita velvoittava sopimusohjauksen puite alueen kehittämiseen.

"Ja siinä on sen takia oltu rakentamassa tätä yhteistyötä ja ekosysteemiä, että saataisiin luotua niitä käytäntöjä ja prosesseja, että jotenkin yhteistyön kautta voitaisiin näiden toimijoiden kanssa määrittää niitä tavoitteita, tai välitavoitteita, että miten päästään näihin kaupungin isoihin (hiilineutraalisuus-)tavoitteisiin." (Kaupunki)

Innovaatiotoiminnan hierarkista ohjausta voidaan toteuttaa myös kehitysyhtiömallin kautta, jossa kaupunki delegoi osan sopimusohjauksesta ja valvonnasta kehitysyhtiölle. Kehitysyhtiö asettaa tontinluovutuksissa tavoitteisiin perustuvia ehtoja ja seuraa niiden toteutumista, jolloin strategiset tavoitteet välittyvät hankekohtaisiksi vaatimuksiksi ja velvoitteiksi. Menettely rakentaa ohjausketjun kaupungin tavoitteista kumppanivalintoihin ja edelleen toteutuksen aikaiseen seurantaan, ja mahdollistaa tavoitteiden järjestelmällisen kytkemisen sekä toteuttajien valintaan että hankkeiden ohjaukseen.

Sopimukselliset mekanismit liittyvät aineistossa myös toiminnan jatkuvuuteen. Kun veloitteet ja periaatteet kirjataan sopimukseen, ne säilyvät toimijoiden vaihtuessa ja voivat tukea pitkäjänteistä kehittämislinjaa. Sopimusohjauksen vaikuttavuus edellyttää kuitenkin menettelyä, jotka ovat käytännöllisiä ja ennakoitavia sekä yhteensovitetuina lupaprosesseihin ja toimijakentän toteutuskykyyn. Kun ohjausmalli rakentuu selkeille tavoitteille, toteutettaville kriteereille ja toimivaltaisille arviointi- ja seurantakäytännöille, sopimukselliset mekanismit voivat samanaikaisesti edistää innovatiivisia ratkaisuja ja vahvistaa toteutuksen hallittavuutta.

11.3.3 Sosiaalisen ohjaus innovaatioiden edistämässä

Sosiaalisen ohjauksen elementit nousevat myös selkeästi esille tutkimusaineistosta innovaatioiden edistämässä. Sekä kaupunkien että yksityisten toimijoiden edustajat korostavat vuorovaikutuksen ja yhteistyön merkitystä innovaatioiden edistämässä. Haastatteluissa painotettiin sitä, että innovatiivisuus kytkeytyy avoimeen keskusteluun tuotetoimittajien, alirakointsijoiden, suunnittelijoiden ja kaupungin toimijoiden kesken. Erityisesti kaavoituksen ja tontinluovutuksen kanssa käytävä keskustelu vaikuttaa ratkaisujen syntyyn. Näkökulma korostaa myös sitä, että innovaatioita syntyy usein rajapinnoissa, joissa erilaisten tavoitteiden ja resurssien yhdistäminen tuottaa uusia toteutustapoja.

”Ehkä parhaimmat tulokset saadaan sillä irti, että saadaan sekä kehittäjä, rakennuttaja, rakentaja sekä julkinen taho sitoutumaan samaan aikaan ja riittävän pitkäksi aikaa, jolloin saadaan ison skaalan kokemukset ja saadaan myös se prosessi tukemaan sitä kehittämistoimintaa. Minä luulen, että jotain tämän tyyppistä sen pitäisi olla, millä uusia innovaatioita saadaan isossa mittakaavassa hyödynnettyä.” (Asuntosijoittaja)

”Se semmoinen vuorovaikutushan näissä kaikissa innovaatioissa varmaan korostuu. Joku on sanonut, että innovaatiot tapahtuvat rajapinnoissa ja, jos ne tapahtuvat rajapinnoissa, niin kyllähän se silloin tarkoittaa, että meidän pitää siellä keskustella ja vuorovaikuttaa.” (Rakennusliike)

Kumppanuus ja vuorovaikutus näyttäytyvät aineistossa innovatiivisuuden keskeisinä mahdollistajina, koska ne rakentavat luottamusta ja tilaa uusille avauksille ja yhteiselle ongelmanratkaisulle. Kaupungin edustaja kuvasi kumppanuusmallin mahdollistavan avoimuuden uusille työtaivoille, kun lähtökohtana on yhdessä tekeminen ja kohdekohtainen arviointi. Tällöin kaupunki voi asettaa tavoitteita, mutta jättää toteutustavan toimijoiden kehitettäväksi ja valita parhaat ehdotukset päätöksentekoon.

”...tavallaan tämä kumppanuustapa toimia, niin mahdollistaa myös tällöisen innovatiivisen lähestymistavan, että kun me tehdään yhdessä, niin on paljon helpompi olla avoimia myös erilaisille kehityshankkeille ja piloteille ja muille innovaatioille.” (Kaupunki)

Kaupungit voivat edistää innovaatioita hyödyntämällä markkinatoimijoiden aloitteita ja luomalla menettelyjä, jotka kannustavat uusien ratkaisujen esittämistä. Tällöin ratkaisujen kehittäminen kytkeytyy ratkaisun toistettavuuteen. Aineistossa korostuu näkemys, että innovaatioaihiota syntyy erityisesti yrityksissä ja alan toimijoilla, ja kaupungin rooli on tunnistaa lupaavia avauksia sekä tukea niiden toteuttamista tontinluovutuksen ja hankekehityksen keinoin. Tällöin sosiaalinen ohjaus jäsentyy vuorovaikutteiseksi toimintatavaksi, jossa kaupunki rakentaa kanavia markkinan suuntaan ja ohjaa kehittämistä valittujen tavoitteiden mukaisesti.

”Ajatellaan että innovaatioita tulee markkinoilta ja alan yrityksiltä. Eihän se tieto asu täällä viranhaltijoissa, vaan odotetaan markkinoilta hyviä avauksia ja pyritään niitä tukemaan tontinluovutuksen keinoin. Ja aika usein järjestetään tontinluovutuskilpailuita missä odotetaan juuri sitä avausta markkinasta ja katsotaan sitä kautta, että mitä on tarjolla.” (Kaupunki)

Aineistossa tunnistetaan yhtenä konkreettisenä menettelynä tonttien luovuttaminen neuvottelumenettelyn kautta silloin, kun toimija esittää kohteeseen innovatiivisen toteutusidean. Helsingin kaupungin Kehittyvä kerrostalo -ohjelma toimii esimerkkinä mallista, jossa toimijat voivat ehdottaa uusia kerrostaloasumisen konsepteja ja kaupunki arvioi niiden edistämiskelpoisuutta sekä mahdollisuutta kytkeä idea sopivaan tonttiin tai hankekokonaisuuteen. Menettely täydentää kilpailullista tontinluovutusta ja tarjoaa väylän kokeiluille, joiden tavoitteena on innovatiivisten asumisratkaisujen kehittäminen ja niiden yleistyminen myöhemmissä hankkeissa.

"Helsingillä on tällainen Kehittyvä kerrostalo -ohjelma, mikä toivottavasti laajenee myös muihin kuntiin. Siinä haetaan erilaisia konsepteja sen kerrostaloelämän kehittämiseen. Jokainen toimija voi itse miettiä niitä, ja sitten esittää kaupungille, että olisi tällainen idea, että onko tämä teidän mielestänne sellainen, mitä kannattaa lähteä edistämään ja löytyisikö tähän tontti." (Rakennuttaja)

Sosiaalisen ohjaukseen voidaan lukea myös kaupungin informaatio-ohjaus, joissa kaupungin tuottama tieto ja selvitystyö tukevat innovatiivisten ratkaisujen käyttöönottoa vähentämällä investointien taloudellista epävarmuutta ja nopeuttamalla päätöksentekoa. Esimerkkinä Postipuiston case-kohteesta voidaan mainita geoenergian hyödyntämiseen liittyvän korttelikohtaisen potentiaalikartoituksen tarjoaminen asuntotuottajille. Tämä tarjosi toimijoille valmiin analyysin ratkaisun mahdollisuuksista ja rajoitteista. Potentiaalikartoitus tuki teknisen ja taloudellisen toteutettavuuden arviointia sekä rohkaisi valitsemaan ratkaisun tilanteessa, jossa se oli kohdetta toteuttavalle yrityksille uusi.

Sosiaalinen ohjaus täydentää muita ohjausmenetelmiä mahdollistamalla yhteiskehittämisen ja rajapintojen käytännön yhteensovittamisen. Sen avulla voidaan luoda yhteistä tilannekuvaa, asettaa yhteisiä tavoitteita, rakentaa luottamusta, edistää oppimista ja auttaa sovittamaan yhteen eri toimijoiden aikataulut ja intressit siten, että pilotit voidaan viedä toteutukseen ja onnistuneet ratkaisut skaalata alueen myöhempisiin vaiheisiin.

11.4 Innovaatiotoiminnan reunaehdot aluekehittämisessä

11.4.1 Taloudellinen kannattavuus ja riskien hallinta

Taloudellinen kannattavuus muodostaa tutkimusaineiston perusteella keskeisen reunaehdon innovaatiotoiminnalle, koska rakentamisen ja kehittämisen taloudellinen liikkumavara koetaan rajatuksi. Toimijat kuvasivat, että uudet ratkaisut edellyttävät usein lisäpanostuksia suunnitteluun, tuotteisiin ja toteutukseen, ja päätökset tehdään suhteessa siihen, miten lisäarvo voidaan osoittaa ja hinnoitella. Tämä koetaan usein haasteelliseksi erityisesti vapaarahoitteisessa asuntotuotannossa. Kuluttajat eivät välttämättä ole valmiita maksamaan lisähintaa innovatiivisista ratkaisuista, vaikka ne olisivat elinkaaren hallinnan ja kustannusten näkökulmasta perusteltuja. Pitkäaikaisilla omistajilla, kuten vuokra-asuntotoimijoilla, on enemmän mahdollisuuksia perustella kehittämistä esimerkiksi ylläpitokustannusten alenemisella tai vuokratuoton

kehittymisellä, kun taas myyntiin tähtäävässä tuotannossa investointi on ulosmitattava heti myyntivaiheessa.

”Ja toisaalta kun tehdään kuluttajille myytäviä asuntoja niin myös innovointia haastaa se, että investointi täytyy ulosmitata myyntihetkellä. Jos sä olet Kojamo tai Sato niin sä voit kehittää asioita ja ehkä lasket, että se investointi tuottaa sulle. Tai sä saat ulosmitattua sen myöhemmin pienempinä ylläpitokustannuksina tai vuokrakehityksenä tai muuna.” (Rakennusliike)

Asumisen korkea hintataso rajoittaa lisäarvoa tuottavienkin innovaatioiden kehittämistä. Innovaatioiden vaatimien lisäpanostusten tulisi näkyä mahdollisimman vähän lopputuotteen hinnassa. Tämä ohjaa innovointia ratkaisuihin, jotka parantavat asumisen laatua ja kestävyyttä ilman merkittävää kustannusvaikutusta tai joiden arvon voi osoittaa selkeästi jo hankkeen toteutus- ja myyntivaiheessa.

”Ja sitten kun uutta kehitetään, niin se ei saisi hirveästi näkyä sen lopputuotteen hinnassa, koska vaikka siellä tulisi lisäarvoa asukkaalle, ja vaikka asukas haluisi maksaakin siitä, mutta toi asumisen hintataso on semmoinen, että välttämättä ei hirveästi pystyittäisi, vaikka haluttaisiinkin maksaa jostain uudesta jutusta ektraa.” (Kaupunki)

Yhdeksi innovaatiotoiminnan haasteeksi koetaan uusien ratkaisujen riskit rakentamisessa. Uusista ratkaisuista on usein rajallisesti käyttökokemusta, jolloin niiden toimivuudesta ei ole samanlaista varmuutta kuin vakiintuneista ratkaisuista. Epäonnistumisen riski kohdistuu sekä tekniseen toimivuuteen että toteutettavuuteen. Riskit voivat olla taloudellisesti merkittäviä, koska korjaustoimet voivat olla kalliita ja vaikuttaa kohteeseen pitkällä aikavälillä. Kokeilujen riskit vaikuttavat siihen, että toimijat turvautuvat mielellään vanhoihin hyväksi todettuihin ratkaisuihin erityisesti silloin, kun hankkeen taloudelliset reunaehdot ovat jo lähtökohtaisesti tiukat.

”Niin ei ole yksi eikä kaksi kertaa, kun me ollaan yritetty jotain uutta, ja vaikka sitä on valmisteltu, niin sitten jostain syystä se homma ei vaan toimi. Se hintalappu on aivan järkyttävä sitten, kun jälkikäteen alkaa niitä korjailemaan.” (Rakennusliike)

”Niin nämä ovat niin pirun kalliita nämä pilotoinnit ja kokeilut. Se tekee tässä vähän meidät tietyllä tavalla konservatiivisiksi.” (Rakennusliike)

Riskejä kasvattaa se, että rakennukset ovat pitkäkestoisia investointeja ja niiden elinkaari on tyypillisesti vuosikymmeniä. Uuden ratkaisun vaikutukset ulottuvat siten pitkälle

tulevaisuuteen, jolloin lyhyen aikavälin hyötyjen rinnalla korostuu epävarmuus pitkäaikaisesta kestävydestä, huollettavuudesta ja korjattavuudesta. Tämä rajoittaa kokeiluhalukkuutta ja edellyttää, että myös uudet ratkaisut ovat riittävän varmoja ennen käyttöönottoa.

”Toki on tietysti niin että kun suunnitteluajajänne on, rakenteissa sata vuotta ja sitä rataa, niin ei me nyt ihan mitä tahansa voida kuitenkaan sitten kokeilla. Se ratkaisu pitäisi olla sellainen, että sitten se kestää aikaa ja elämää. Me ihan vaan voida yhtäkkiä, että koitetaan nyt tuollaista, että meillä on kuitenkin vastuu siitä mitä me teemme, että se täyttää viranomaisen, määräykset ja rakentamisen ohjeistuksen.” (Rakennusliike)

Vastuut ja korjauskustannukset muodostavat aineistossa vahvan syyn painottaa uusien ratkaisujen huolellista pilotointia innovaatiotoiminnassa. Uusia ratkaisuja ei voida asuntokehittämissä ottaa täysimittaisesti käyttöön ilman varmuutta niiden toimivuudesta. Uusia ratkaisuja otetaankin varsin varovaisesti käyttöön samalla kun pyritään arvioimaan niiden vaikutuksia rakennuksen elinkaarella. Uusien ratkaisujen tulee kestää aikaa ja elämää, mikä asettaa innovaatioille korkean laatuvaatimuksen.

11.4.2 Sääntely, vastuut ja prosessien yhteensovitus

Sääntely- ja prosessirakenne muodostaa tutkimusaineistossa kehikon, jonka puitteissa innovatiivisia ratkaisuja kehitetään ja viedään toteutukseen. Aineistossa innovaatioiden edistämistä koettiin rajoittavan erityisesti tiukka säädösohjaus ja yksityiskohtainen kaavoitus. Kun kaavamääräykset ja muut reunaehdot määrittävät tarkasti esimerkiksi yhteistilojen määrää, asuntojakaumaa ja kaupunkikuvallisia yksityiskohtia, suunnitteluratkaisujen vaihtoehdot kaventuvat ja yksittäisen toimijan liikkumavara vähenee. Toteutuksen keskeiset parametrit on voitu jo ennalta määrittellä niin tiukoiksi, että uusille innovatiivisille ratkaisuille jää varsin vähän tilaa.

”Kyllähän sekin aika lailla rajoittaa innovointia, että jos sulle on sanottu, että talopesula, jos on 25 asuntoa ja puolitoista prosenttia yhteistiloja ja tämän kokoisia asuntoja ja rakennusalueen rajat ovat aivan justiin precis ne ja räystäslinjat annettu. Ei siinä ihan hirveästi innovointia enää tarvitse tehdä.” (Rakennusliike)

Tutkimusaineiston mukaan sääntely vaikuttaa myös tuote- ja materiaalivalintoihin, koska viranomaismääräykset ja hyväksyntämenettelyt ohjaavat sitä, millaisia uusia tuotteita ja toteutustapoja hankkeissa voidaan käyttää. Rakennuttajan edustajan mukaan erityisesti sertifiointin ulkopuolelle jäävien ratkaisujen hyväksyntä koettiin raskaaksi, ja esimerkiksi CE-merkinnän ulkopuolisten tuotteiden käyttö voi siirtää hankkeen rakennuspaikkakohtaiseen hyväksyntään. Aineistossa esitetäänkin tarve kehittää menettelyjä, joilla kokeiluja voidaan toteuttaa hallitusti ja

pienimuotoisesti siten, että ratkaisujen toimivuutta voidaan testata rajatuilla riskeillä ennen laajempaa käyttöönottoa ja samalla varmistaa turvallisuus ja vaatimustenmukaisuus.

”Jos me ei käytetä CE-merkittyjä tuotteita, niin me ollaan rakennuspaikkakohtaisessa hyväksynnässä. Se on aika raskas prosessi. Uskallettaisiin pienemmässä mittakaavassa antaa lievä poikkeama.” (Yleishyödyllinen rakennuttaja)

Säädösohjauksen vähentäminen voi mahdollistaa paremmin innovaatiotoiminnan, mutta samalla tulee kuitenkin huolehtia siitä, etteivät toimijoiden innovaatiot suuntaudu vain kustannussäästöjen etsimiseen aidon lisäarvon tuottamisen sijaan. Säädösohjauksen tarkoitus on varmistaa tietty asumisen laatutaso, joten säädösten poikkeamismahdollisuuksia tulee arvioida kriittisesti.

11.4.3 Aikajänne, vaiheistus ja oppimisen jatkuvuus

Aluekehittämisen ja rakentamisen pitkäkestoisuus heijastuu innovaatiotoimintaan. Prosessien pituus voi johtaa tilanteeseen, jossa laajassa mittakaavassa kertyvä käyttökokemus saadaan vasta siinä vaiheessa, jossa teknologia ja toimintakäytännöt ovat jo kehittyneet eteenpäin. Tällöin varmuus toimivista ratkaisuista muodostuu viiveellä, mikä heikentää innovaatioiden hyödyntämistä. Innovaatiotoiminnan vaikuttavuus vahvistuu, kun oppia kerätään systemaattisesti, tietoa siirretään hankkeiden välillä ja kehittäminen kytketään osaksi vakiintunutta toimintaa yksittäisten kertatoteutusten sijaan.

”Ja tietyllä tapaa siinä vaiheessa, kun jostain uudesta innovaatiosta on saatu ison skaalan kokemukset irti, niin se on tietyllä tapaa vanhentunut jo omalla tavallansa. Tämä haaste on ihan asuntorakentamiseen sisäänrakennettu sen takia, että prosessi ja projektit ovat niin pitkiä. Se itsessään luo jo haasteen innovaatiotoiminnan hyödyntämiselle.” (Asuntosijoittaja)

Projektiluonteisessa aluekehittämisessä haasteeksi nousee oppien ja kehitettyjen ratkaisujen siirtäminen osaksi normaalia tekemistä. Osa kehittämishankkeista jää konseptitasolle tai yksittäisiksi toteutuksiksi, eikä niille synny jatkuvuutta rakennushankkeen päätyttyä ja toimijaverkoston hajotessa. Jatkuvuutta voidaan vahvistaa rakentamalla mekanismeja, joilla onnistuneet ratkaisut toistuvat ja institutionalisoituvat osaksi vakiintuneita käytäntöjä. Tällaisia mekanismeja voivat olla esimerkiksi sopimusasiakirjoihin viedyt toimintaperiaatteet ja yhteiset arviointi- ja seurantakäytännöt sekä ratkaisujen tuotteistaminen osaksi toteutus- ja hankintaprosesseja.

”Tietenkin meille haaste tulee vähän siinä, että se jatkuvuus, että saataisiin niitä innovaatioita sitten osaksi normaalia tekemistä, niin se sitten vielä. Joitakin

varmaan on, mutta osa on jäänyt ainutkertaisiksi kehittämishankkeiksi, mutta on saatu talo kumminkin aikaan, niin onhan se jotain.” (Kaupunki)

Oppilaitosten ja tutkimuslaitosten rooli näyttöäytyy aineistossa innovaatiokyvykkyyttä tukevana tekijänä erityisesti silloin, kun kehittämiselle muodostuu riittävän pitkä aikajänne ja toteutuksessa on toisteisuutta. Laajempiin toteutuskokonaisuuksiin, kuten kortteleiden vaiheittaiseen toteuttamiseen, on mahdollista kytkeä tutkimuksellista kehittämistä, seurantaa ja oppimista systemaattisemmin kuin yksittäisessä rakennuskohteessa. Toisteisuus mahdollistaa myös sen, että sama toteutustiimi ja kumppaniverkosto voivat hyödyntää oppeja seuraavissa vaiheissa, mikä vahvistaa ratkaisujen vakiinnuttamista ja parantaa kehittämisen tuottavuutta.

11.5 Innovaatioiden edistäminen aluekehittämisessä

Aluekehittämissankkeet voivat toimia kokeilualustoina, joissa aluekehittämisen ja rakentamisen uusia ratkaisuja voidaan testata hallitusti ja tarvittaessa toteuttaa. Aluekehittämisen mitta-kaava mahdollistaa kokeilujen toistamisen useassa kohteessa, mikä tukee ratkaisujen kehittämistä, vertailua ja laajempaa käyttöönottoa. Kokeilujen vaikuttavuus edellyttää systemaattista dokumentointia ja kokemusten kokoamista siten, että opit ovat hyödynnettävissä myös muissa aluekehityshankkeissa. Tässä kaupungin rooli korostuu, koska se voi kytkeä kokeilut ohjauksen välineisiin ja prosesseihin, luoda toteutukselle edellytykset sekä varmistaa, että opit kootaan ja jaetaan hankkeiden välillä.

Aluekehittämisen innovaatiot jaetaan tässä tutkimuksessa kolmeen kokonaisuuteen. Yhtäältä innovaatiot liittyvät alueen tavoitelaan ja lopputulokseen, kuten alueellisiin järjestelmäratkaisuihin ja palveluihin, ja toisaalta yksittäisiin asuntokohteisiin kytkeytyviin ratkaisuihin. Näiden rinnalla aineistossa korostuvat aluekehittämisen toteutusta koskevat innovaatiot, jotka liittyvät erityisesti kaupunkien organisoitumismalleihin sekä ohjaus- ja yhteensovittamiskäytäntöihin. Näin innovaatiotoiminta kohdistuu samanaikaisesti siihen, mitä alueelle rakennetaan ja millä tavoin alueen kehittäminen organisoidaan, ohjataan ja vakiinnutetaan osaksi käytännön toteutusta.

Toteutukseen liittyvien innovaatioiden korostumista selittää se, että aluekehityshankkeet ovat isoja hankkeita, joita toteutetaan isoissakin kaupungeissa suhteellisen harvoin ja näiden toteuttamiseen ei ole olemassa vakiintuneita käytäntöjä samalla tavoin kuin yksittäisissä rakennushankkeissa. Kaupungit ovatkin joutuneet kehittämään omista kaupunkistrategisista lähtökohdista markkinatilanteeseen parhaiten soveltuvia toimintamalleja hankkeiden toteutukseen.

Aluekehittämisen innovaatiotoimintaa voidaan ohjata kaupunkilähtöisesti samoilla ohjausmekanismeilla kuin alueen kehittämistä muutenkin. Keskeiseksi nousee kysymys siitä, miten innovaatiot mahdollistetaan ja miten niiden tuottama lisäarvo varmistetaan alueen tavoitteiden kanalta. Ohjaus edellyttää tasapainoilua hierarkkisen säädösohjauksen, vakiintuneiden toteutus-tapojen sekä uusien ratkaisujen kokeilun ja käyttöönoton välillä. Rakentamisen toimintaympäristö asettaa innovaatiotoiminnalle erityisiä reunaehtoja, koska ratkaisut sitoutuvat pitkään elinkaareen, vastuut ovat merkittäviä ja epäonnistumisen kustannusvaikutukset voivat olla suuria. Tämä ohjaa toimijoiden innovaatiotoimintaa kohti uusien ratkaisujen vaiheittaista kehittämistä

ja pilotointia siten, että ne vastaavat määriteltyihin alueen innovaatiotoiminnan tavoitteisiin ja minimoivat uusiin ratkaisuihin liittyvät riskit.

Innovaatioiden edistämistä voidaan ohjata ohjausmekanismien avulla siten, että hierarkkinen säädösohjaus määrittää toteutuksen reunaehdot, markkinamekanismit tuottavat ratkaisuvaihtoehtoja ja sitouttavat toimijoiden resursseja, ja sosiaalinen ohjaus tukee vaihtoehtojen jalostamista yhteisesti hyväksyttäviksi ja toteutuskelpoisiksi ratkaisuuksi. Ohjausmuodot täydentävät toisiaan siten, että tavoitteet voidaan kytkeä samanaikaisesti sääntelyyn ja sopimukseen, kilpailuun ja toteuttajien valintaan sekä toimijaverkoston yhteistyöhön ja oppimiseen.

Käytännön keinovalikoima painottuu tontinluovutuksen kilpailuihin ja arviointikriteerien muotoiluun, hierarkkiseen säädös- ja sopimusohjaukseen sekä kaupungin informaatio-ohjauksen tuottamaan tietoon. Temaattiset ja konseptuaaliset kilpailut nähdään välineinä, joilla markkinasta saadaan esiin uusia ratkaisuja ilman, että toteutustapaa määritellään liian yksityiskohtaisesti. Säädös- ja sopimusohjauksella voidaan puolestaan kytkeä kehittämisen periaatteet toteutuksen edellytyksiksi, ja kaupungin selvitykset tukevat erityisesti teknologisten ratkaisujen toteutettavuuden arviointia ja riskien hallintaa. Vuorovaikutus, ekosysteemyö ja kumppanuus muodostavat läpileikkaavan sosiaalisen ohjauksen mekanismin, jonka kautta tavoitteet konkretisoituvat ja toimijaverkosto kykenee kehittämään uusia ratkaisuja osaksi alueen toteutusta.

12. JOHTOPÄÄTÖKSET

12.1 Keskeisten tulosten johtopäätökset

Kaupungistumistrendi ohjaa kaupunkien kasvua ja luo painetta tehokkaalle asuntotuotannolle. Tämä näkyy käytännössä aluekehityshankkeina, joiden avulla kaupungit pyrkivät kasvamaan hallitusti ja kestävästi sekä lisäämään kaupungin veto- ja pitovoimaisuutta. Samalla aluekehittäminen haastaa perinteisiä kaupunkikehityksen toimintamalleja, joissa kaupunkikehitys etenee pääsääntöisesti yksittäisten rakennuskohteiden toteutuksen kautta. Toisaalta aluekehittäminen myös tarjoaa kokonaan uudenlaisia mahdollisuuksia kaupunkikehittämiseen, kun rakennetun ympäristön kehittämistä voidaan lähteä toteuttamaan ilman olemassa olevan kaupunkirakenteen vahvoja rajoitteita.

Aluekehityshankkeet ovat tyypillisesti pitkäkestoisia, vaiheittain eteneviä hankkeita, joissa suunnittelu, päätöksenteko, sopiminen, investoinnit ja rakentaminen limittyvät. Hankkeiden keskeinen ominaispiirre on niiden laaja mittakaava, jossa hankkeen toteutus ylittää yksittäisen tontin tai korttelin rajat, ja kytkee yhteen maankäytön, liikenteen, palvelut, energia- ja infraratkaisut sekä viherverkostot. Aluekehityshankkeen pitkä toteutusajankäyttö edellyttää myös, että hankkeen vaiheistus, toteutusohjelma ja riskienhallinta muodostetaan niin, että hanke pysyy toteuttamiskelpoisena myös markkina- ja rahoitusympäristön muuttuessa.

Aluekehityshankkeiden toinen keskeinen ominaispiirre on monitoimijaisuus ja siitä seuraava toimijoiden keskinäinen riippuvuus. Aluekehittäminen tapahtuu verkostomaisessa toimintaympäristössä, jossa kaupunki, maanomistajat, rakennuttajat, palveluntuottajat, rahoittajat ja asukkaat vaikuttavat hankkeen etenemiseen omista rooleistaan ja osin toisistaan poikkeavilla aikajännteillä. Kaupunki toimii tyypillisesti kokonaisuuden strategisena suuntaajana ja yhteensovittajana, ja hankkeen konkreettinen toteutus perustuu pitkälti yksityisten toimijoiden investointikykyyn ja investointihalukkuuteen. Näin hankkeen eteneminen ja tavoitteiden toteutuminen rakentuvat useiden toimijoiden resurssien, valintojen ja koordinaation varaan.

Tämän vuoksi aluekehityshankkeen toteutus edellyttää selkeää johtamisjärjestelmää, jossa suunnittelu, päätöksenteko, sopiminen, investoinnit ja toteutus jäsentyvät vaiheittain eteneväksi kokonaisuudeksi. Hanke voidaan tulkita institutionaaliseksi prosessiksi, jossa muodolliset päätökset ja sopimusjärjestelyt limittyvät vakiintuneisiin käytäntöihin, rooleihin ja ohjausrakenteisiin. Johtamisen ydintehtävä on sovittaa yhteen kaupungin strategiset tavoitteet, hankkeen toteutettavuus ja yksityisten toimijoiden investointilogiikka siten, että päätöksenteko, tiedonkulku ja vastuunjako tukevat hankkeen hallittua etenemistä ja kokonaisuuden johdonmukaisuutta koko pitkän toteutuskaaren ajan.

Aluekehityshankkeiden vaativuus näkyy erityisesti monitoimijaisuudessa, pitkissä aikajännteissä ja laajassa sisältökokonaisuudessa, minkä vuoksi kaupungit ovat kehittäneet uudenlaisia toimintamalleja hankkeiden toteutukseen. Laajoissa ja pitkäkestoisissa hankkeissa perinteinen linjaorganisaatio ei usein riitä, vaan tarvitaan myös poikkihallinnollisuutta, jonka avulla kootaan kaavoituksen, tontti- ja asuntopolitiikan, infran, liikenteen ja rakennusvalvonnan samaan ohjausryntiin. Tällainen poikkihallinnollinen organisointi vahvistaa kaupungin kykyä

yhteensovittaa päätöksentekoa ja valmistelua niin kaupungin sisällä kuin myös eri hallintotoimien välillä luoden edellytykset johdonmukaiselle ohjaukselle hankkeen toteutuksen ajan.

Kaupungit voivat organisoida aluekehityshankkeiden toteutuksen usealla tavalla, ja valinta heijastuu suoraan ohjauskykyyn sekä toteutuksen hallittavuuteen. Yksi keskeinen vaihtoehto on järjestää toteutuksen organisointi kaupungin sisäisesti osoittamalla hankkeelle vastuulliset resurssit ja rakentamalla selkeä koordinaatorakenne. Tällöin kaupunki voi muodostaa myös erillisiä hankekohtaisia tai aluekohtaisia sisäisiä organisaatioita, joiden tehtävänä on koota yhteen suunnittelun, toteutuksen ja sidosryhmäyhteistyön näkökulmat ja tuottaa hankkeelle yhteinen tilannekuva. Vaikka virallinen päätösvalta ja toimivalta säilyvät linjaorganisaatiolla ja luottamus- henkilötoimielimillä, sisäinen koordinaatorakenne voi parantaa päätösvalmistelun laatua ja ajoitusta sekä vähentää rajapintojen tulkintaeroja.

Kaupungit voivat organisoida aluekehityshankkeiden toteutuksen usealla tavalla. Yksi vaihtoehto on hoitaa toteutuksen organisointi kaupungin sisäisesti nimeämällä hankkeelle vastuulliset resurssit ja rakentamalla selkeän koordinaatorakenteen. Tällöin kaupunki voi muodostaa myös erillisiä hankekohtaisia tai aluekohtaisia sisäisiä organisaatioita, joiden tehtävänä on sovittaa yhteen suunnittelua, toteutusta ja sidosryhmäyhteistyötä, vaikka virallinen päätösvalta ja toimivaltuudet säilyvät linjaorganisaatiolla ja luottamushenkilöillä. Sisäisen mallin vahvuutena on usein strateginen ohjattavuus ja tavoitteiden johdonmukaisuus, mutta sen toimivuus riippuu resursoinnista ja kyvystä koordinoita useita toimintoja pitkän toteutuskaaren aikana.

Sisäisen mallin vahvuus liittyy strategiseen ohjattavuuteen ja tavoitteiden johdonmukaiseen kytkemiseen kaavoitukseen, investointiohjelmointiin, tontinluovutukseen ja toteutuksen vaiheistukseen. Mallin toimivuus edellyttää kuitenkin jatkuvaa resursointia sekä käytäntöjä, joilla koordinaatio säilyy vaikuttavana koko pitkän toteutuskaaren ajan. Keskeistä on, että koordinaatiovastuulla on selkeä mandaatti, päätöspisteet ja valmisteluvastuut on määritelty ja tieto kootaan niin, että tavoitteet, perustelut ja sovitut periaatteet säilyvät yhtenäisinä hankkeen edetessä. Näin sisäinen organisointi muodostaa johtamisrakenteen, joka tukee toteutuksen hallitua etenemistä ja vähentää viiveitä erityisesti kaavoituksen, infran, sopimusten ja toteuttajien prosessien rajapinnoissa.

Toinen vaihtoehto on toteutuksen organisoinnin ulkoistaminen esimerkiksi kaupungin perustamalle hankeyhtiölle. Yhtiömallissa operatiivinen koordinointi, kehittämisresursointi ja osa riskin kantamisesta voidaan keskittää erilliseen toimijaan, mikä vahvistaa hankkeen etenemisedellytyksiä erityisesti laajoissa kokonaisuuksissa, joissa kaupungin oma sisäinen toteutus edellyttäisi merkittävää resurssipanostusta. Yhtiössä voi olla mukana myös yksityisiä toimijoita, ja joissain tapauksissa toteuttamisvastuu painottuu markkinatoimijalle, jolloin toimintamalli rakentuu vahvemmin markkinaehtoisesti. Yhteisyrityksissä ja kumppanuusjärjestelyissä korostuu verkostomainen toimintatapa, jossa kaupunki ja yksityiset toimijat muodostavat yhteisen yhteistyörakenteen ja jakavat resursseja, riskejä ja vastuita sovittujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Ulkoistaminen voi koskea myös rajatumpia toteutuksen koordinoititehtäviä, jos se parantaa käytännön toteutuskykyä ja vähentää rajapintakustannuksia. Esimerkiksi työmaiden yhteensovittamista ja logistiikkaa voidaan tukea erillisellä koordinaattoriroolilla, joka kokoaa yhteen toteuttajien aikataulut, järjestelyt ja turvallisuuskäytännöt. Tällaiset ratkaisut voivat selkeyttää

operatiivista yhteistyötä ja nopeuttaa etenemistä, kun toimijoiden riippuvuudet tehdään näkyviksi ja yhteiset menettelyt vakiinnutetaan.

Jotta ulkoistettu malli tukee kaupungin tavoitteita, ohjausvastuut ja rajapinnat on määritettävä tarkasti. Kaupungin tulee asettaa selkeät tavoitteet ja seurannan käytännöt sekä varmistaa, että päätöksenteko, sopimusohjaus ja investointien ajoitus kytkeytyvät yhteen myös silloin, kun operatiivinen toteutus on yhtiöllä tai muulla ulkoisella toimijalla. Näin ulkoistaminen voi vahvistaa toteutuskykyä ja resursointia samalla, kun strateginen ohjattavuus ja kokonaisuuden hallinta säilyvät.

Siihen, miten kaupunki aluekehityshankkeiden toteutuksen organisoii, vaikuttavat esimerkiksi kaupungin strategia, omien resurssien määrä, oma osaaminen, rahoitustilanne ja markkinatilanne. Lisäksi organisointiin vaikuttavat hankkeen luonne ja laajuus, maanomistuksen jakautuminen sekä se, kuinka vahvasti kehitystä halutaan ohjata kaupungin omalla taseella tai kumppanuuksien kautta. Näistä lähtökohdista kaupunki valitsee tarkoituksenmukaisen toimintatavan, jossa määritellään vastuut ja päätöksenteko sekä se, miten poikkihallinnollinen yhteensovittaminen ja yhteistyö yksityisten toimijoiden kanssa järjestetään. Organisoitintratkaisun toimivuutta arvioidaan käytännössä sen mukaan, tuottaako se hankkeelle riittävän ohjauskyvyn ja jatkuvuuden, mahdollistaa päätösten valmistelun oikea-aikaisesti ja tukee toteutuksen vaiheistusta tilanteissa, joissa markkina tai kustannustaso muuttuvat hankkeen aikana.

Vaikka organisoitumallit ovat hyvin tapauskohtaisia, yhdistävänä piirteenä niissä on tarve resursoida hankkeet riittävästi ja keskittää hankkeiden ohjausta. Keskitetty ohjaus auttaa varmistamaan, että hankkeen tavoitteet, päätöksenteko ja toteutuksen vaiheistus pysyvät keskenään linjassa. Samalla se tukee tiedonhallintaa ja jatkuvuutta, kun päätökset, perustelut ja sovitut periaatteet kootaan yhteen ja pidetään ajan tasalla. Ilman selkeitä vastuuta ja keskitettyä koordinaatiota ohjaus helposti pirstoutuu, jolloin ristiriidat, viiveet ja toteutettavuusongelmat korostuvat hankkeen toiminnallisissa rajapinnoissa, kuten kaavoituksen, infran, sopimusten ja toteuttajien prosessien välillä.

Organisoitumismallin rakentaminen luo kaupungille rakenteen ohjata aluekehityshankkeiden toteutusta koko pitkän toteutuskaaren ajan. Samalla se määrittää kaupungin ohjauskyvyn ja -menetelmät käytännössä, miten vastuut ja toimivalta jakautuvat, miten päätöksenteko ja valmistelu kytkeytyvät toteutukseen sekä millaiset menettelyt ja foorumit ovat käytettävissä hankkeen johtamisessa. Näiden rakenteellisten ratkaisujen kautta kaupunki pystyy käyttämään ohjauskeinoja johdonmukaisesti ja oikea-aikaisesti hankkeen eri vaiheissa.

Verkostoteoreettisesta näkökulmasta aluekehityshankkeiden ohjaus jakautuu hierarkkiseen, markkinaperusteiseen ja sosiaaliseen ohjaukseen sekä niiden yhdistelmiin. Käytännössä ohjaus rakentuu usein hybridiohjauksena, jossa kaupunki yhdistää sitovan normi- ja sopimusohjauksen, markkinamekanismeihin perustuvat valinta- ja kannustinjärjestelmät sekä yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen perustuvat koordinoitukäytännöt hankkeen tavoitteiden ja toteutettavuuden yhteensovittamiseksi.

Hierarkkinen ohjaus aluekehittämisessä tarkoittaa kaupungin julkiseen toimivaltaan perustuvaa ohjausta, jossa kehittämistä suunnataan sitovilla päätöksillä, määräyksillä ja menettelyillä. Käytännössä se näkyy erityisesti kaavoituksessa ja kaavamääräyksissä, lupakäytännöissä sekä kaupungin omassa investointiohjelmoinnissa ja toteutuspäätöksissä. Hierarkkinen ohjaus

ulottuu myös maapolitiikan välineisiin, kuten tontinluovutusehtoihin ja maankäyttösopimuksiin, joilla kaupunki voi asettaa reunaehtoja rakentamisen sisällölle ja aikataululle. Sen keskeinen tehtävä on varmistaa yleisen edun toteutuminen ja luoda hankkeelle ennustettava kehys, jonka puitteissa muut toimijat voivat tehdä investointipäätöksiä. Hierarkkisen ohjauksen etuna on sen selkeys ja ennustettavuus.

Hierarkkisen ohjauksen heikkous on sen jäykkyydessä. Tiukasti määrätty ohjaus voi jäykistää ja hankaloittaa hankkeen toteutusta tilanteissa, joissa markkina, kustannustaso tai teknologia muuttuu. Hierarkkinen ohjaus voi kaventaa ulkopuolisen tiedon hyödyntämistä ja heikentää innovaatioiden syntyä, jos kaupunki määrittelee ratkaisuja liian yksityiskohtaisesti liian varhain. Johtamisen näkökulmasta keskeistä on erottaa, mitkä reunaehdot kannattaa lukita varhain ja missä kohdin kaupunki hyötyy siitä, että se lukitsee vain tavoitteet ja jättää ratkaisujen kehittämisen markkinatoimijoille.

Markkinaohjauksessa kaupunki käyttää kilpailua ja valintamenettelyjä sekä yksityisten toimijoiden investointikykyä toteutuksen moottorina. Markkinaohjaus kytkeytyy erityisesti tontinluovutuskilpailuihin, neuvottelumenettelyihin, kumppanuuskaavoitukseen ja erilaisiin konsepti- ja laatuperusteisiin valintoihin. Tämän logiikan vahvuus on, että se tuo aluekehityshankkeeseen mukaan markkinatoimijoita, rahoitusta, toteutuskapasiteettia ja kehittämisresurssia. Samalla markkinaohjaus kannustaa kilpailun kautta toimijoita kehittämään tavoitteisiin nähden mahdollisimman toimivia ja laadukkaita ratkaisuja. Kaupungille tämä tarjoaa useita vaihtoehtoja, mikä tukee vertailua, parantaa päätöksenteon tietopohjaa ja mahdollistaa oppimisen hankkeen edetessä.

Markkinaohjauksen haasteena on, että aluekehityshankkeen eteneminen kytkeytyy suhdanteisiin ja kysynnän vaihteluun. Tämä korostaa alueen mitoittamisen ja absorptiokyvyn arvioinnin sekä toteutuksen ohjelmoinnin merkitystä. Vaiheistus ja ohjelmointi toimivat metaohjauksen välineinä, joiden avulla kaupunki rytmittää hankkeen etenemistä ja sovittaa kaavoituksen, rahoituksen, kunnallistekniikan toteutuksen sekä yhteiset järjestelmäratkaisut yhdeksi toteutuspoluksi. Toteutuspolun avulla määrittyy, milloin ja missä laajuudessa rakennusoikeutta ja tontteja tuodaan markkinoille sekä millä edellytyksillä seuraava toteutusvaihe avataan.

Ohjauksen näkökulmasta tämä edellyttää ajantasaista markkinatilannekuvaa sekä yhteisiä käynnistyskriteerejä, joiden perusteella vaiheita voidaan ajoittaa ja tarvittaessa tarkentaa. Näin vältetään sekä asuntojen ylituotannon riskiä että hankkeen pysähtymistä. Aineistossa korostuu myös tontinluovutuksen mitoitus ja rytmitys, jolla voidaan ehkäistä yksittäisille toimijoille kasautuvaa tonttivarantoa ja edistää aluekehittämisen hallittua etenemistä.

Sosiaalinen ohjaus täydentää hierarkkista ja markkinaohjausta yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen perustuvilla käytännöillä, joiden tavoitteena on vahvistaa luottamusta ja yhteistä ymmärrystä ja tukea toimijoiden välistä sujuvaa yhteistoimintaa. Tutkimuksen perusteella keskinäinen vuorovaikutus, yhteistyön jatkuvuus ja luottamuksen rakentaminen ovat keskeisiä tekijöitä hankkeiden hallitussa etenemisessä. Sosiaalinen ohjaus auttaa erityisesti yhteensovittamaan tavoitteita, tunnistamaan toteutettavuuteen liittyviä reunaehtoja ja ratkaisemaan rajapintoihin liittyviä kysymyksiä ennen kuin ne muuttuvat viiveiksi tai ristiriidoiksi. Samalla sosiaalinen ohjaus tukee sitä, että hankkeen periaatteet ja tavoitteet pysyvät johdonmukaisina, vaikka toteutus etenisi vaiheittain ja toimijakenttä muuttuisi hankkeen aikana. Sekä kaupunkien että

yksityisten toimijoiden edustajat kokevat sosiaalisen ohjauksen toimivaksi keinoksi sujuvoittaa aluekehityshankkeiden toteutusta.

Sosiaalinen ohjaus kytkeytyy erityisesti kaupungin sisäisiin organisointimalleihin, kuten projektipäällikkö- ja projektijohtajamalleihin, joissa nimetty vastuuhenkilö kokoaa toimijat yhteisen tavoitteen äärelle ja ylläpitää hankkeen kokonaiskuvaa. Projektipäälliköllä ei ole hierarkiaan perustuvaa valtaa, vaan ohjaus perustuu sosiaaliseen ohjaukseen, jolla toimijoiden tavoitteita ja toimintaa pyritään yhteensovittamaan. Näitä malleja täydennetään käytännössä erilaisilla yhteistyöryhmillä ja yhteiskehittämisen foorumeilla, joissa edistetään kaupungin ja yksityisten toimijoiden välistä vuorovaikutusta sekä tuetaan päätösvalmistelua.

Sosiaalisen ohjauksen haasteena nousee esille se, että verkostot eivät automaattisesti ole tasarvoisia, ja valtasuhteet vaikuttavat siihen, kenen näkemykset painavat, kun tehdään alueen toteutukseen liittyviä päätöksiä. Lisäksi verkoston johtaminen edellyttää nimettyä vastuuhenkilöä ja selkeää kehystä, jossa on määritetty tavoitteet, roolit ja menettelyt. Monissa tilanteissa tarvitaan myös muodollisia päätös- ja sopimusprosesseja, jotta sovitut asiat voidaan viedä käytäntöön. Pitkäkestoissa hankkeissa henkilömuutokset voivat katkaista yhteisen ymmärryksen, mikä näkyy ohjauksen epäjohtonmukaisuutena ja luottamuspuheen heikentymisenä. Tätä voidaan ehkäistä systemaattisella dokumentoinnilla ja ennakoivalla hankeohjauksella, joiden avulla päätökset, perustelut ja sovitut periaatteet säilyvät johdonmukaisina hankkeen eri vaiheissa.

Käytännössä ohjaus rakentuu yleensä näiden mekanismien yhdistelmänä eli niin sanottuna hybridiohjauksena. Hybridiohjauksessa kaupunki lukitsee hierarkkisen ohjauksen avulla aluekehittämisen keskeiset reunaehdot ja yleisen edun tavoitteet, hyödyntää markkinaohjausta toteuttajien valinnassa ja investointien käynnistämisessä sekä käyttää sosiaalista ohjausta yhteisen ymmärryksen ja sitoutumisen rakentamiseen. Painotukset eri ohjausmekanismien käytössä vaihtelevat hankkeen elinkaaren aikana. Kaavoitusvaiheessa korostuvat tyypillisesti sovitut suunnitteluratkaisut ja menettelyt, mutta rinnalla tarvitaan markkinavuoropuhelua ja neuvottelua toteutettavuuden varmistamiseksi. Toteutusvaiheessa markkinaosapuolten rooli kasvaa, kun rakentaminen ja investoinnit etenevät, mutta kaupunki ylläpitää ohjausta esimerkiksi sopimusten, tonttiehtojen, infrainvestointien ja ohjausryhmätyöskentelyn kautta.

Hybridiohjaus kytkeytyy metaohjaukseen, jossa kaupunki ohjaa myös itse ohjausprosessia. Tämä tarkoittaa päätöksenteon rytmittämistä, foorumien ja menettelyjen määrittelyä sekä sitä, miten tavoitteita seurataan ja päivitetään hankkeen aikana. Metaohjauksen avulla kaupunki voi hallita pitkän toteutuskaaren epävarmuutta ja varmistaa, että yksittäiset päätökset, sopimukset ja toteutusvaiheet tukevat samaa kokonaisuutta. Tämä korostuu erityisesti silloin, kun hankkeessa sovitaan yhteen useita tavoitteita ja toimijoita, ja osa ratkaisuista tarkentuu toteutuksen edetessä.

Alueen mitoittaminen, osittelu, vaiheistus ja ohjelmointi ovat metaohjauksen ydinvälineitä, koska niiden avulla kaupunki rytmittää hankkeen etenemistä ja kokoaa eri ohjausmekanismit yhdeksi toteutuspoluksi. Niiden kautta sovitaan yhteen hierarkkinen ohjaus, kuten kaavat, päätökset, sopimukset ja investointiohjelmat, markkinaohjaus, kuten tontti- ja rakennusoikeustarjonnan ajoitus sekä toteuttajien valinta, sekä sosiaalinen ohjaus, kuten yhteistyörakenteet, yhteinen tilannekuva ja toimijoiden sitouttaminen. Käytännössä metaohjaus näkyy siinä, että

kaupunki määrittää päätöspisteet ja käynnistyskriteerit, joiden perusteella seuraavat toteutusvaiheet avataan ja yhteiset ratkaisut etenevät oikeassa järjestyksessä.

Aluekehityshankkeen kokonaismitoitus on toteutuksen strateginen perusratkaisu ja samalla metaohjauksen keskeinen valinta. Se määrittää rakennusoikeuden määrän, toimintojen keskinäisen jakautumisen ja alueen tavoitellun toteutusrytmin, ja siten myös sen, millaisia päätöspisteitä ja käynnistymisedellytyksiä hankkeessa tarvitaan. Mittoitus kytkeytyy paikalliseen kysyntään ja alueen rakentamisen edellytyksiin, ja se ohjaa investointien ajoitusta, palveluverkon kehittymistä sekä toteutuksen vaiheittaista järjestystä siten, että eteneminen pysyy toteuttamiskelpoisena koko pitkän toteutuskaaren ajan.

Toteutuksen osittelu, vaiheistus ja ohjelmointi konkretisoivat sen, miten mittoitus viedään hallittavaksi toteutukseksi pitkällä aikajänteellä. Niiden avulla jäsennetään hankkeen toteutuspolku sekä määritetään päätöspisteet ja käynnistyskriteerit, joiden perusteella kaavoitus, kunnallistekniikka, palvelut ja yhteiset järjestelmäratkaisut etenevät yhteisessä rytmissä. Vaiheistus määrittää, missä järjestyksessä alue rakentuu ja millaiset kokonaisuudet avataan kerrallaan, kun taas ohjelmointi ajoittaa etenemisen suhteessa markkinatilanteeseen ja toteutuksen edellytyksiin. Näin ohjelmointi kytkee päätöksenteon ja toteutuksen toisiinsa ajoittamalla investoinnit, hankinnat ja sopimusvaiheet siten, että toteutuksen käynnistyminen ja seuraavien vaiheiden avaaminen perustuvat yhteisesti määriteltyihin, toteutettavuutta tukeviin edellytyksiin.

Keskeinen osa aluekehityshankkeen johtamista ja ohjausta ovat erilaiset ja eri tasoiset taloudelliset tarkastelut. Taloudelliset tarkastelut tukevat päätöksentekoa hankkeen laajuudesta, ajoituksesta ja toteutustavasta sekä mahdollistavat vaihtoehtoisten ratkaisujen keskinäisen vertailun. Taloudellinen tarkastelu on luonteeltaan moniulotteinen, koska hankkeen toteutettavuus määräytyy samanaikaisesti yhdyskuntatalouden, kaavatalouden sekä yksittäisten rakennushankkeiden suunnittelu- ja tuotantotalouden tasoilla. Johtamisen näkökulmasta keskeiseksi nousee erityisesti kaavataloudellinen tarkastelu, jonka kautta kaupunki voi yhdistää maankäytön ratkaisut toteutettavuuteen ja toteutuksen järjestykseen. Taloudellinen analyysi auttaa tunnistamaan investointitarpeet, toteutuskelpoisuuden ehdot ja riskit, kuten tilanteet, joissa kaupungin infrainvestoinnit toteutuvat, mutta rakentaminen etenee odotettua hitaammin ja tulot realisoituvat viiveellä. Näin taloudellinen tarkastelu kytkeytyy suoraan vaiheistukseen, ohjelmointiin ja käynnistyskriteereihin, joilla kaupunki pyrkii sovittamaan yhteen investointien ajoituksen, markkinakysynnän ja yksityisten toimijoiden etenemiskyvyn.

Taloudellisilla tarkasteluilla on keskeinen merkitys myös hankkeen ohjauksessa. Kaupunkilähtöinen hierarkkinen ohjaus tarvitsee tuekseen taloudellisesti perusteltuja mittoitus- ja investointiratkaisuja, joita ilman hanke ei pääse käynnistymään. Toisaalta markkinaohjaus edellyttää vahvaa ymmärrystä tonttien hintatasosta ja toteuttajien kustannusrakenteesta, ja sosiaalinen ohjaus puolestaan konkretisoituu kustannus- ja toteutettavuusvuoropuheluna, jossa rakennetaan yhteistä ymmärrystä toteutuksen edellytyksistä ja vaikutusketjuista. Kun taloudellinen tarkastelu on osa hankkeen jatkuvaa johtamista, se parantaa kykyä tehdä oikea-aikaisia päätöksiä, hallita epävarmuutta ja varmistaa, että hankkeen tavoitteet ja toteutuspolku pysyvät keskenään johdonmukaisina.

Tutkimuksessa korostuvat juuri hankkeen toteutuksen suunnitteluun liittyvät haasteet, erityisesti alueen ja osakokonaisuuksien mittoittaminen, talouden hallinta sekä toteutuksen osittelu,

vaiheistus ja ohjelmointi. Aineiston perusteella näihin liittyvät käytännöt ovat monissa hankkeissa vielä kehittymässä, vaikka niiden merkitys on keskeinen sujuvan etenemisen ja taloudellisen onnistumisen kannalta. Kun toteutuksen suunnittelu on puutteellista, seuraukset näkyvät helposti epäselvinä käynnistymisedellytyksinä, yhteisten ratkaisujen viiveinä sekä kustannusten ja riskien hallinnan heikentymisenä. Siksi metaohjauksen vahvistaminen näillä välineillä on yksi keskeisistä kehittämiskohteista aluekehityshankkeiden johtamisessa.

Aluekehityshankkeiden suunnittelua ja toteutusta haastavat monet muutostekijät kuten kestävä kehitys, liikenteen murros ja uudet asumisen trendit. Kestävän kehityksen merkitys korostuu sillä kaupunkien kestävyystavoitteet ulottuvat ilmasto- ja energiaratkaisuista kiertotalouteen, liikkumiseen, sosiaaliseen kestävyteen sekä alueen käytön aikaisiin ratkaisuihin, jolloin kyse ei ole yksittäisestä teemasta vaan hankkeen läpileikkaavasta tavoitekehiksestä. Tämä korostaa kaupungin roolia tavoitteiden asettajana ja toimeenpanon varmistajana, koska kestävyystavoitteet kytkeytyvät usein strategiaan linjauksiin, sääntelyyn ja rahoitusehtoihin ja siten vaikuttavat suoraan hankkeen toteutettavuuteen ja menettelyvalintoihin.

Kestävyystavoitteiden käytännön toteutus rakentuu yleensä ohjauksen yhdistelmänä, jossa eri ohjauslogiikat täydentävät toisiaan hankkeen eri vaiheissa. Tavoitteet ankkuroidaan päätöksiin, kaavoitukseen ja sopimusjärjestelyihin, jotta vaadittava vähimmäistaso ja velvoitteet muodostuvat selkeiksi. Samalla toteutukseen voidaan kytkeä valintamenettelyjä ja arviointikriteerejä, jotka ohjaavat toteuttajia kehittämään kustannustehokkaita ja tavoitteiden mukaisia ratkaisuja. Yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen perustuvat käytännöt tukevat tavoitteiden tulkintaa ja yhteensovittamista silloin, kun ratkaisut edellyttävät usean toimijan sitoutumista ja kun toteutettavuus tarkentuu suunnittelun ja toteutuksen edetessä. Lisäksi kestävyysvaikutukset realisoituvat suurelta osin alueen käytön aikana, mikä korostaa palvelu-, ylläpito- ja operointijärjestelyjen suunnittelua jo hankkeen toteutusvaiheessa, jotta asetetut tavoitteet säilyvät johdonmukaisina myös rakentamisen jälkeen.

Kestävyysteema linkittyy myös innovaatiotoiminnan ohjaukseen, koska ratkaisut, teknologiat ja toimintamallit kehittyvät nopeasti ja edellyttävät menettelyihin perustuvaa ohjausta sekä seuranta. Aluekehittämisessä innovaatio tarkoittaa usein teknisten ratkaisujen lisäksi uusia toimintamalleja, menettelyjä ja sopimusjärjestelyjä. Alueen mittakaava mahdollistaa kokeilla ja kehittää ratkaisuja, jotka edellyttävät riittävää käyttäjäpohjaa sekä toimijoiden investointikykyä ja yhteensovitusta yli tontti- ja taloyhtiörajojen.

Innovaatioiden synty ja käyttöönotto rakentuvat toimijaverkostossa, jossa kaupunki suuntaa tavoitteita ja luo edellytyksiä, ja yksityiset toimijat tuovat hankkeisiin kehitysresurssia, tuotteistamista ja käytännön toteutusosaamista. Johtamisen kannalta keskeistä on määrittää käytännöt, arviointiperusteet ja vastuut siten, että uudet ratkaisut voidaan ottaa käyttöön hallitusti ja tarvittaessa vakiinnuttaa osaksi sopimus- ja operointimalleja. Olennaista on, että kaupunki asettaa tavoitteet ja reunaehdot riittävän selkeästi jättäen toteuttajille tilaa kehittää vaihtoehtoisia ratkaisuja. Käytännössä tämä kytkeytyy valintamenettelyihin, arviointikriteereihin ja sopimusohjaukseen, joiden avulla innovaatioita voidaan edistää hallitusti ja tehdä niistä oleellinen osa hankkeen toteutusta. Tällöin innovaatioiden ohjaus liittyy myös metaohjaukseen, koska kaupunki määrittää menettelyt, päätöspisteet ja seurannan, joiden kautta arvioidaan, mitä ratkaisuja viedään eteenpäin ja miten ne vakiinnutetaan osaksi alueen toteutusta ja myöhempää käyttöä.

Innovaatiotoiminnan haasteissa korostuvat riskien kohdentuminen ja oppiminen. Uusien ratkaisujen käyttöönotto kytkeytyy usein suoraan lopputuotteeseen, jolloin epäonnistumisen kustannukset ja vastuut voivat kasautua toteuttajille ja hidastaa uudistumista. Tämän vuoksi hankkeen johtamisessa korostuu vaiheittainen kehittäminen, ratkaisujen toistettavuus sekä systemaattinen dokumentointi ja kokemusten kokoaminen, jotta opit siirtyvät seuraaviin vaiheisiin ja muihin hankkeisiin.

Tutkimuksen perusteella aluekehityshankkeiden onnistuminen perustuu siihen, että alueen kehittäjä, kaupunki tai yksityinen toimija, kykenee johtamaan hanketta pitkäjänteisesti kokonaisuutena ja ylläpitämään johdonmukaista ohjausta koko pitkän toteutuskaaren ajan. Tämä edellyttää selkeää organisointia, jossa vastuut, toimivalta, päätöspisteet ja menettelyt ovat määritettyjä, sekä kykyä yhdistää hierarkkinen, markkinaperusteinen ja sosiaalinen ohjaus toimivaksi hybridiksi hankevaiheen ja tilanteen mukaan. Keskeistä on metaohjaus, jossa mitoitus, vaiheistus, toteutusohjelma, taloudelliset tarkastelut ja käynnistyskriteerit kytetään yhdeksi toteutuspoluksi ja niitä päivitetään seurannan perusteella. Samalla kestävyys ja innovaatiotoiminnan tavoitteet edellyttävät menettelyihin perustuvaa ohjausta, oppimisen järjestämistä sekä sopimus- ja operointimalleja, joiden avulla ratkaisut voidaan vakiinnuttaa myös rakentamisen jälkeiseen käyttöön.

12.2 Suositukset

12.2.1 Suositukset kaupungeille

Ensimmäinen suositus koskee ohjauskyvyn perustaa. Hankkeelle kannattaa määrittää selkeä kokonaisvastuu ja koota poikkihallinnollinen ydinryhmä, joka kattaa keskeiset toteutukseen vaikuttavat toiminnot. Case-havainnoissa toimivimmaksi ratkaisuksi näyttäytyi organisointi, jossa kaupungin sisäinen koordinaatorakenne kokoaa eri toimialojen näkemykset yhtenäiseksi linjaksi, ylläpitää yhteistä tilannekuvaa ja varmistaa, että päätösvalmistelu etenee toteutuksen rytmin mukaisesti. Tällöin ohjaus on toteuttajille ennakoitavampaa, ja hankkeen tavoitteet, vastuut ja rajapinnat pysyvät johdonmukaisina koko pitkän toteutuskaaren ajan.

Koordinaatorakenne toimii parhaiten, kun ohjauksen tasot ja vastuut ovat selkeitä ja ne liittyvät samaan etenemismalliin. Strateginen suunta, koordinoiva päätösvalmistelu ja operatiivinen toimeenpano kannattaa kytkeä yhteen niin, että kaavoitus, infra ja toteutus etenevät yhteisessä rytmissä ja keskinäiset riippuvuudet käsitellään ajoissa. Tämä edellyttää nimettyä vetäjää, kuten projektinjohtajaa tai hankekehityspäällikköä, jolla on selkeä koordinaatiovastuu ja joka toimii yhteispintana kaupungin sisäisten yksiköiden ja ulkoisten toimijoiden välillä.

Roolin tehtävät ja toimivalta kannattaa kuvata hankekohtaisesti. Päätöspisteet, hyväksymismenettelyt ja valmisteluvastuut kannattaa dokumentoida yhteiseen hankekohtaiseen kokonaisuuteen, jota päivitetään säännöllisesti. Näin ohjaus säilyy johdonmukaisena myös henkilövaihdosten aikana, ja päätösvalmistelu etenee toteutuksen edellytysten mukaisessa aikataulussa.

Toinen suositus koskee ajallista hallintaa, joka on hyvä rakentaa osaksi hankkeen ohjausta. Pitkäkestoisissa aluekehityshankkeissa ajallinen hallinta määrittää, miten kaavoitus, kunnallistekniikka, tontinluovutus, sopimukset ja rakentamisen käynnistyminen tahdistuvat toisiinsa.

Hankkeen alkuvaiheessa on perusteltua laatia hankekohtainen toteuttamissuunnitelma tai tiekartta, joka kokoaa yhteen hankkeen päävaiheet ja aikajänteen, keskeiset osapuolet ja vastuut, päätöspisteet ja hyväksymismenettelyt sekä riskit ja muutosten hallinnan periaatteet. Tiekartta toimii yhteisenä viitekehyksenä päätösvalmistelulle ja seurannalle, koska se tekee näkyväksi toteutuksen keskinäiset riippuvuudet ja ohjaa sitä, millä edellytyksillä seuraavia vaiheita avataan ja miten suunnitelmia päivitetään hankkeen edetessä.

Ajallinen hallinta kytkeytyy myös markkinarytmiin ja alueen absorptiokykyyn vaiheistuksen ja ohjelmoinnin kautta. Vaiheistus ja ohjelmointi määrittävät, millä rytmillä ja missä kokonaisuuksissa toteutus tuodaan markkinaan sekä millä käynnistyskriteereillä seuraava vaihe avataan. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista sopia yhteiset käynnistyskriteerit ja päivitysrytmi, jossa markkinatilannekuvaa, infran etenemistä ja palveluiden kriittisiä edellytyksiä tarkastellaan säännöllisesti samassa foorumissa. Näin toteutusohjelmaa voidaan tarkentaa hallitusti hankkeen aikana ja ohjaus pysyy johdonmukaisena myös silloin, kun markkina ja toteutusedellytykset muuttuvat.

Kolmas suositus koskee eri ohjauslogiikoiden tietoista käyttöä. Raportin mukaan aluekehitys-hankkeissa ohjaus rakentuu tyypillisesti hybridinä, jossa velvoittava sopimus- ja normiohjaus, kilpailuun ja kannusteisiin tukeutuva markkinaohjaus sekä vuorovaikutukseen perustuva sosiaalinen ohjaus täydentävät toisiaan. Käytännön johtamistehtävänä on päättää, mitkä reunaehdot on tarkoituksenmukaista lukita varhain yleisen edun ja yhteensopivuuden turvaamiseksi, ja missä kohdissa kannattaa lukita tavoitetaso ja jättää ratkaisuille liikkumavaraa, jotta toteuttajat voivat tuottaa vaihtoehtoja ja innovoida. Tämä korostuu erityisesti kestävyysteemoissa, joissa tiukasti lukittujen kriteerien arvioidaan vanhenevan nopeasti, ja ohjausta kannattaa rakentaa osittain menettelyillä, joissa kaupunki määrittää reunaehdot ja toimijat tuottavat ratkaisuehdotuksia yhteiskehittämisen ja kilpailullisten asetelmien kautta.

Neljäs suositus liittyy sosiaalisen ohjauksen rakenteisiin, jotka tukevat toteutettavuutta ja vähentävät suunnitelmien korjauskierrroksia. Raportissa sosiaalinen ohjaus jäsenyy yhteistyön, markkinavuoropuhelun, yhteiskehittämisen ja tiedonvaihdon varaan, ja sen rooli korostuu erityisesti silloin kun tavoitteita täsmennetään ja käytäntöjä vakiinnutetaan pitkissä kehitysprosesseissa. Keran esimerkissä kaupunki on tukenut tätä muodostamalla teemoittaisia työryhmiä ja ajankohtaisfoorumeita, joiden avulla vähennetään tiedollista epävarmuutta ja nopeutetaan yhteisten ratkaisujen kypsymistä toteutuskelpoisiksi. Vastaavasti Postipuistossa alueryhmät, rakennuttajapalaverit ja viestintäverkostot ovat olleet tapa ennakoida ristiriitoja ja varmistaa rajapintojen sujuvuus. Suosituksena on siis rakentaa hankkeelle pysyvät yhteistyöfoorumit jo varhaisessa vaiheessa ja kytkeä ne päätösvalmisteluun niin, että vuoropuhelu tuottaa aidosti yhteistä tilannekuvaa, eikä jää erilliseksi keskusteluksi.

Viides suositus laajentaa ohjauksen näkökulman rakentamisen jälkeiseen aikaan. Raportissa korostuu, että alueen ylläpito ja käytönaikainen palvelutuotanto organisoidaan usein erillisten palvelu- ja pysäköintiyhtiöiden kautta, jotka vastaavat yhteisistä toiminnoista ja tukevat pitkäjänteistä hallintaa. Pysäköintiyhtiö nähdään useissa suurissa hankkeissa käytännössä välttämättömänä, koska se mahdollistaa pysäköinnin keskitetyn hallinnan ja voi toimia pitkäjänteenä operaattorina myös rakentamisvaiheen jälkeen. Palveluyhtiömalli voi puolestaan koota yhteen laajempia yhteisiä toimintoja, mutta raportissa tunnistetaan myös kevyemmät vaihtoehdot kuten korttelikohtaiset yhteisjärjestelysopimukset. Suositus on ratkaista operointimallit,

ylläpidon vastuut ja kustannusten jakautumisen periaatteet jo ennen kuin rakentaminen kiihtyy, koska aluetason vaikuttavuus kytkeytyy usein järjestelmäratkaisuihin ja käytönaikaisiin toimintamalleihin, joiden edellytykset luodaan jo suunnittelu- ja toteutusvaiheessa. Tämä koskee myös yhteiskäyttöisiä tiloja ja palveluja, joissa raportti korostaa operointivastuun ja käyttäjäroolien selkeyttämistä, jotta palvelut toimivat arjessa ja pysyvät kehitettävänä.

12.2.2 Suositukset yrityksille

Rakennuttajille ja rakennusliikkeille keskeinen suositus on osallistua aluekehityshankkeisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja tuoda toteutettavuustieto järjestelmällisesti osaksi suunnittelua ja päätösvalmistelua. Aluekehityshankkeissa kaavan, tontinluovutuksen ja toteutuspolun valinnat kytkeytyvät suoraan kustannusrakenteeseen, tuotantorytmiin ja rahoituksen ehtoihin, joten markkinavuoropuhelu, kumppanuuskaavoitus ja kehitysryhmät kannattaa nähdä keinona varmistaa, että tavoitteet ja reunaehdot voidaan toteuttaa käytännössä. Tämä edellyttää, että toimijat avaavat ajoissa keskeiset riippuvuudet, kuten kunnallistekniikan valmiudet, liittymät, työmaajärjestelyt ja lupaprosessien aikataulut, jotta hankkeen käynnistämisen edellytykset voidaan sovittaa yhteen kaupungin ohjelmoinnin kanssa.

Toinen suositus liittyy toteutuksen rytmittämiseen ja monitoimijaisen kokonaisuuden yhteensovittamiseen. Rakennuttajien ja rakennusliikkeiden on hyvä sitoutua yhteiseen vaiheistukseen ja käynnistyskriteereihin sekä mitoittaa omat aloituksensa alueen absorptiokyvyn mukaisesti. Laajoissa hankkeissa yksittäisen kohteen onnistuminen riippuu myös naapurikohteista ja yhteisistä rajapinnoista, joten koordinoitavuus on osa toteutuskykyä. Käytännössä tämä tarkoittaa osallistumista säännölliseen yhteensovitukseen, oman rajapintavastuun nimeämistä sekä sitä, että logistiikka, työmaavaiheiden järjestys ja kytkennät yhteisiin verkostoihin suunnitellaan yhteensopiviksi muiden toteuttajien kanssa.

Kolmas suositus koskee yhteisiä järjestelmäratkaisuja, kestävyyttä ja innovaatioita, jotka tuottavat arvoa vasta silloin, kun niille on toimiva omistus-, rahoitus- ja operointimalli. Rakennuttajien ja rakennusliikkeiden kannattaa esittää jo varhaisessa vaiheessa, miten esimerkiksi pysäköinti, yhteiskäyttötilat, energia- ja jäteratkaisut tai muut alueelliset palvelut järjestetään rakentamisen jälkeen ja miten kustannukset ja vastuut jakautuvat. Samalla kestävyyttä ja uusia ratkaisuja on hyödyllistä kuvata vaihtoehtoina, joille tehdään näkyviksi kustannus- ja aikatauluvaikutukset sekä seurannan ja todentamisen periaatteet. Pitkä toteutuskaari korostaa lisäksi tiedonhallintaa, joten sovitut periaatteet, päätösperustelut ja rajapintaratkaisut kannattaa dokumentoida niin, että tieto säilyy ja siirtyy myös henkilövaihdoksissa ja vaiheiden vaihtuessa.

13. LÄHTEET

- Alterman, R., 2012. Land use regulations and property values: the 'Windfalls capture' idea revisited. In: Brooks, N., Donaghy, K., Knaap, G. (Eds.), *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*. Oxford University Press, Oxford, pp. 755–786
- Alueidenkäyttölaki 132/1999. 63 § Osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Finlex. Viitattu 26.2.2026.
- Anetjärvi E., Hirvonen J., Järventausta P., Kinnunen J., Koskela J., Lastovets N., Liimatainen H., Lummi K., Modari S., Mäkinen J., Sormunen P., Taylor J., Valta J. & Viitanen A.K, (2025). Älykäs hiilineutraali kortteli – Reco 2.0 -hankkeen loppuraportti. Tampereen yliopisto. Rakennustekniikka. Tutkimusraportti 9.
- Antczak-Stępnia, A. (2021). "Absorption Rate as a Tool for Assessing the Dynamics of Development Activity". *Folia Oeconomica Stetinensia*, 21(2), 1–20.
- Bazerman, M.H. & Neale, M.A. (1983). *Heuristics in Negotiation. Limitations to Effective Dispute Resolution*. Teoksessa Bazerman, M.H. & Kewicki, R.J. (toim.): *Negotiating in Organizations*. Sage Publications. 51-67
- Blakeley, G. (2010). *Governing Ourselves: Citizen Participation and Governance in Barcelona and Manchester*. *International Journal of Urban and Regional Research* 34(1), 130-145.
- Bradach, J. L., & Eccles, R. G. (1989). Price, authority, and trust: From ideal types to plural forms. *Annual Review of Sociology*, 15, 97–118.
- David, R. J., & Han, S. K. (2004). A systematic assessment of the empirical support for transaction cost economics. *Strategic management journal*, 25(1), 39-58.
- Davies, J. (2005). Local governance and the dialectics of hierarchy, market and network. *Policy Studies*. 26. 311-335.
- Espoon kaupunki (2024a). Kehittyvä Kera. Saatavissa: <https://www.espoo.fi/fi/kehittyva-kerä> (Luettu 12.1.2024)
- Espoon kaupunki (2024b). Keran tulevaisuus. Saatavissa: <https://www.espoo.fi/fi/keran-tulevaisuus-0#rakentaminen-17844> (Luettu 29.8.2024)
- Falkenbach, H., Krigsholm, P., Kuivalainen, H., Fooladi B. F. & Pyykkönen, S. (2023). Kaavoituksen vaikutukset kiinteistöjen arvoihin ja maankäyttöpoliittisten keinojen muutosten vaikutusarviointi. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:64*
- Forys, I. & Kazak, J. (2019). "Absorption or Carrying Capacity of Areas – Assessment Methods on the Example of Detached Housing Real Estate". *Real Estate Management and Valuation*, 27(2), 5–19.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American journal of sociology*, 91(3), 481-510.
- Gulati, R. (1995). Does familiarity breed trust? The implications of repeated ties for contractual choice alliances. *The Academy of Management Journal*. Vol. 38:1. S. 85-112.

- Hanén, T. (2010). Ennakoinnin illuusio. *Tiede ja ase*, 68.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71 (1), 3-17
- Hasu, E. (2017). Asumisen valinnat ja päätöksenteko paljastettuna. Aalto-yliopiston julkaisusarja. Doctoral dissertations 43/2017
- Healey, P. (2007). *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*. Routledge.
- Healey, P. (2020). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan.
- Heide, J. B. & John, G. (1990). Alliances in industrial purchasing: The determinants of joint action in buyer-supplier relationships. *Journal of Marketing Research*. Vol. 27:1. S. 24–36.
- Heinonen, S., & Ratvio, R. (2007). Asumisen tulevaisuutta ennakoimassa. *Finnish Housing Foresight*.
- Helsingin kaupunki (2023). Uutta Helsinkiä rakentamassa. Postipuisto. Saatavissa: <https://www.hel.fi/fi/kaupunkiymparisto-ja-liikenne/kaupunkisuunnittelu-ja-rakentaminen/uutta-helsinki-rakentamassa/postipuisto> (Luettu 15.1.2024)
- Helsingin kaupunki (2024). Toteutussuunnitelma Pohjois-Pasilan Postipuiston alueen rakentamisesta. Saatavissa: <https://ahjojulkaisu.hel.fi/1891F37D-B0EE-C32E-961F-7C2B6F500000.pdf> (Luettu 17.6.2024)
- Henriksson, A. & Karppi, I. (2009). Ajankohtaista alueellisessa kehittämisessä. *Aluetieteen verkkojulkaisu*, Nro 7/2009. Tampereen yliopisto, yhdyskuntatieteiden laitos.
- Hänninen R., Ristimäki M. & Voutilainen, M. (2020). Palveluverkon kehittäminen muuttuvassa yhdyskuntarakenteessa. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 58 (1)
- Hur, M. & Morrow-Jones, H. (2008). Factors that Influence Residents' Satisfaction with Neighborhoods. *Environment and Behavior*. 40. 619-635
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (1999). Consensus building as role playing and bricolage: Toward a theory of collaborative planning, *Journal of the American Planning Association*, 65, 9-26
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419–436.
- Jarillo, J. C. (1988). On strategic networks. *Strategic Management Journal*. Vol. 9:1. S. 31–41.
- Jauhiainen, J. S., & Niemenmaa, V. (2006). *Alueellinen suunnittelu*. Tampere: Vastapaino.
- Jessop, B. (2003). Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety, and requisite irony, in Bang, H.P. (ed.) *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press, pp. 101–116.
- Johanson, J-E. & Vakkuri, J. (2021). Hybridien hallinta ja arvionluonti. Teoksesta Kihn, L-A., Oulasvirta, L., Ruohonen, J., Rönkkö, J., Urpilainen, M. i & Wacker, J. (toim.), *Tarkastus, arviointi ja valvonta murroksessa*. Tampere: Tampere University Press, 189–209.

- Juntto A. (2010). Asumisen historiallinen muutos Suomessa ja polkuriippuvuus. Teoksesta A. Juntto (toim.) Asumisen unelmat ja arki. Suomalainen asuminen muutoksessa Gaudeamus. 17-47
- Järvenpään kaupunki (2021), Ainolan aluekeskus kaavainfo. Saatavissa: <https://www.jarvenpaa.fi/files/e957736c6d480a1e7f79ec48ae98e126f8299eba/ainolan-aluekeskus-kaavainfo-1.12.2021-1.pdf> (Luettu: 28.8.2024).
- Järvenpään kaupunki (2024). Ainolan aluekeskus. Saatavissa: <https://www.jarvenpaa.fi/asuminen-ja-ymparisto/hankkeet/ainolanaluekeskus>. (Luettu 10.1.2024)
- Kaleva, H., Oikarinen E., & Soutamo, M. 2017. Kiinteistösijoittaminen. Pekan Offset Oy, Helsinki.
- Katajamäki, H. & Lundström, N. (2012). Aluekehittäminen on teorian ja käytännön vuoropuhelua. Esa Hyryläinen (toim.), Näkökulmia hallintotieteisiin. Vaasan yliopisto, Opetusjulkaisuja 63. Hallintotieteet 1, 19–34.
- Kestilä, L. & Martelin, T. (2019). Suomen väestörakenne ja sen kehitys. Suomalaisten hyvinvointi 2018. Toim. Laura Kestilä ja Sakari Karvonen.
- Kivistö, T. (1976). Kaavatalous kuntatason kaavoituksessa. Maankäytön laboratorio, tiedonanto 18. Valtion teknillinen tutkimuskeskus (VTT), Espoo.
- Koistinen, K. & Tuorila, H. (2008). Millainen olisi hyvä elinympäristö? - Asukkaiden näkemyksiä elinympäristöstä, asumisesta ja palveluista eri elämänvaiheissa. Kuluttajatutkimuskeskus julkaisuja 9/2008
- Koski, K. (2008). Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne. Suomen ympäristö 42. Ympäristöministeriö.
- Koski, K. & L. Solin (2006). Yhdyskuntataloudellisten vaikutusten arviointi: Lähtökohtia arviointiin. Suomen ympäristö 51:2006, Ympäristöministeriö 2006.
- Kuntaliitto (2008), Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä. Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2008/1273-julkisen-ja-yksityisen-sektorin-yhteistyö-maankaytossa-evaita-yhteistyön> (Luettu: 4.3.2023).
- Kurvinen, A. (2018). Kaupunkikehittämisen kokonaistaloudellisuus ja heijastusvaikutukset. Turun kaupunki. Kaupunkitutkimusohjelma. Tutkimuskatsauksia 7/2018
- Kuronen, M. (2011). The role of partnerships in sustainable urban residential development. Doctoral dissertations 63/2011. Aalto University
- Kyttä, M. (2004). Ihmisystävällinen elinympäristö. Tutkimustietoa ja käytännön ideoita rakennetun ympäristön suunnittelua varten. Helsingin Rakennuspaino Oy.
- Kytömäki, O. (2020). Digitalization and innovation in the real estate and facility management sectors-an ecosystem perspective (Doctoral dissertation, KTH Royal Institute of Technology).
- Laakso, S., & Loikkanen, H. A. (2004). Kaupunkitalous: johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Gaudeamus.

- Lapintie K. (2010). Suunnittelun ja markkinoiden taistelupari. Teoksessa A. Juntto (toim.) *Asumisen unelmat ja arki. Suomalainen asuminen muutoksessa Gaudeamus*. 48-55
- Letwin, O. (2018). *Independent Review of Build Out Rates: Final Report*. HM Government (UK).
- Levitas, R. (2013). Discourses of risk and utopia. *Journal of Architectural Educations* 67(1), 122-128
- Lundström, N. (2015). Aluekehittämisen pirullinen peli. Vaasan yliopisto. *Acta Wasaensia*, 326.
- Luoma, Aleks. Kiinteistökehittämisen nykykäytännöt ja haasteet muuttuvassa toimintaympäristössä. 2020. Diplomityö. Tampereen yliopisto.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets - The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Physica Heidelberg
- Mitronen, L. (2002). Hybridiorganisaation johtaminen: Tapaustutkimus kaupan verkosto-organisaatiosta. *Acta Universitatis Tamperensis*, 877. 445 s.
- Motiva (2024). Kiertotalousratkaisut-materiaalitori. Saatavissa: <https://www.mo-tiva.fi/ratkaisut/kiertotalous/materiaalitori>
- Murray, C. K. (2022). A housing supply absorption rate equation. *The journal of real estate finance and economics*, 64(2), 228-246.
- Ouchi, W. G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*, 25(9), 833-848.
- Peltonen, L. & Villanen, S. (2004). Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Osa 1: Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen. Suomen ympäristö 723. Ympäristöministeriö. Helsinki.
- Peltonen, L., Hirvonen, J., Manninen, R., Linjama, H. & Savikko, R. (2006). Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdolliset: Suomalaisen nykytilan kartoitus. Suomen ympäristö 12/2006. Ympäristöministeriö. Helsinki
- Permentier, M., Bolt, G. & van Ham, M. (2010). Determinants of Neighbourhood Satisfaction and Perception of Neighbourhood Reputation. *Urban Studies*. 48(5). 977-996
- Pierre, J. (1999). *Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics*. *Urban Affairs Review*, 34(3), 372-396.
- Pierre, J. (2011). *The Politics of Urban Governance*. Palgrave Macmillan.
- Pihlajaniemi, J. (2014). Arkkitehtoninen laatu ja asuntojen hinnat. Empiirinen tutkimus Helsingin kantakaupungin alueelta. Oulun Yliopisto. Arkkitehtuurin tiedekunta. *Acta Univ. Oul. H* 1, 2014
- Pitkänen, J. (2009). Asuinkerrostalojen rakentamisen ohjauksen kustannustarkasteluja. Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskuksen julkaisu 6/2009.
- Powell, W.W. (1990) Neither market nor hierarchy: network forms of organization, in Staw, B.M. and Cummings, L.L. (eds.) *Research in Organizational Behavior*. Vol. 12. Greenwich, CT: JAI Press, pp. 295-336.

- Prashant, K. & Harbir, S. (2009). Managing strategic alliances: What do we know now, and where do we go from here? *The Academy of Management Perspectives*. Vol. 23:3. S. 45-62.
- RAKLI (2015). Selvitys kaavamääräysten kustannusvaikutuksista.
- RAKLI (2021). Selvitys kaavamääräysten kustannusvaikutuksista.
- Rapoport, E., Acuto, M. & Grcheva, L. (2019). Leading cities: a global review of city leadership. UN-Habitat and UCLG.
- Rindfleisch, A & Heide, J. B. (1997). Transaction cost analysis: Past, present, and future applications. *Journal of Marketing*. Vol. 61. S. 30–54.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28(8), pp. 1243–1264.
- Sivén, Elina. (2021) Julkisen ja yksityisen sektorin välinen arvon yhteisluonti maankäyttöprosesseissa. Diplomityö. Tampereen yliopisto.
- Soikkeli A., Karjalainen M., Outila T & Lakkala M. (toim.) (2022). Asumisen uudet muodot – Eheytyvät elävät lähiöt – AsuMut -tutkimushankkeen loppujulkaisu. Oulun yliopisto Arkkitehtuuri B 30.
- Sørensen, E. and Torfing, J. (2017) Metagoverning collaborative innovation in governance networks. *The American Review of Public Administration*, 47(7), pp. 826–839.
- Sotarauta, M. (2004). Aluekehittämisen uusi logiikka. *Tiede & Edistys*, 29(2), 108–126.
- Suomen ympäristökeskus (Syke) 2024. Purkumateriaalin ja rakennusjätteen määrien raportointi. Ymparisto.fi. Päivitetty 28.7.2025. <https://www.ymparisto.fi/fi/luvat-ja-veloitteet/jatteiden-kerays-kuljetus-ja-valitys-suomen-sisalla/purkumateriaalin-ja-rakennusjätteen-maarien-raportointi> (Luettu 1.3.2026).
- Susskind, L. & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York. Basic Books.
- Tampereen kaupunki (2020). Hiedanranta. Yleissuunnitelma. Saatavissa: https://www.tampere.fi/sites/default/files/2022-05/hiedanranta_yleissuunnitelma_saavutettava_suomeksi.pdf (Luettu 19.9.2024)
- Tampereen kaupunki. (2022). Tampereen kiertotaloussuunnitelma 2022. AFRY Finland Oy. Raportti 14.4.2022
- Tampereen kaupunki (2023). Asemakaavaprosessi. Verkkosivu. Päivitetty 13.4.2023. (Luettu 26.2.2026.)
- Tampereen kaupunki (2024). Hiedanranta. Saatavissa: <https://www.tampere.fi/kaupunkisuunnittelu/kaupunkiymparisto-uudistuu/hiedanranta> (Luettu 11.1.2024)
- Taylor, N. (1998). *Urban planning theory since 1945*. Sage Publications Ltd.

- Titman, S. (1985). Urban land prices under uncertainty. *The American Economic Review*, 75(3), 505–514.
- Tähtinen, L. (toim.) 2018. Kiertotalouskriteerit rakennetun ympäristön hankkeille - Ohje. Green Building Council. Kiertotaloussprintti.
- UN-Habitat (2022). *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*. United Nations Human Settlements Programme.
- Valtonen, E., Falkenbach, H., & van der Krabben, E. (2017). Risk management in public land development projects: Comparative case study in Finland, and the Netherlands. *Land Use Policy*, 62, 246–257.
- Valkokari, P., Tura, N. Stähle, M. Hanski, J. & Ahola T. (2019). *Advancing Circular Business*. University of Tampere.
- Vierikko, K., Nieminen, H., Salomaa, V., Häkkinen, J., Salminen, J., & Sorvari, J. (2020). Kiertotalous maankäytön suunnittelussa. Kaavoitus kestävän ja luonnonvaroja säästävän kaupunkiympäristön edistäjänä. Suomen ympäristökeskus. Helsinki.
- Ympäristöministeriö (2024a). Alueidenkäytön kehityskuva. Suuntaa kestäväälle alue- ja yhdyskuntarakenteelle. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:1
- Ympäristöministeriö (2024b). Kiertotalouden kannusteet. Saatavissa: <https://ym.fi/kiertotalous-ohjelma/kiertotalouden-kannusteet> (Luettu 30.9.2024)
- Ympäristöministeriö (2025). Asemakaavat. Ympäristöhallinnon verkkopalvelu. Julkaistu 21.4.2022, päivitetty 21.1.2025. (Luettu 26.2.2026)

Tampereen yliopisto
Rakennustekniikka
Kiinteistökehittäminen
PL 600
33014 Tampereen yliopisto

Tampere University
Civil Engineering
Real Estate Development
P.O.Box 600
FI-33014 Tampere University

ISBN 978-952-03-4498-6 (verkkojulkaisu)
ISSN 2669-8838 (verkkoaineisto)