

Pro gradu -tutkielma

Aluetiede

Suunnittelumaantiede

KUMPPANUUS JA OSALLISUUS
OSANA UUTTA ALUERAKENTAMISMENETTELYÄ

Tapauksena julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö
Espoon Suurpellossa

Emmi Malin

2014

Ohjaajat: Mari Vaattovaara, Anssi Joutsiniemi & Harry Schulman

HELSINGIN YLIOPISTO
GEOTIETEIDEN JA MAANTIETEEN LAITOS
MAANTIETEEN OSASTO

PL 64 (Gustaf Hällströmin katu 2)
00014 Helsingin yliopisto

SISÄLLYS

1. YLEISEMPI TEOREETTINEN VIITEKEHYS	1
1.1 Johdanto	1
1.2 Käännös kohti vuorovaikutteista suunnittelua	2
1.2.1 Rationalistinen suunnittelu ja aluerakentamisen tausta	2
1.2.2 Käännös kohti kommunikatiivista suunnittelua	6
1.2.3 Kuntatalouden muutos: yhteistyössä asukkaat, yritykset ja viranomaiset	9
2. KOHDENNATTU TEOREETTINEN VIITEKEHYS	17
2.1 Maankäyttösopimukset ja asukkaiden osallisuus osana uutta aluerakentamista	17
2.1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki ja käytännön suunnittelutyö	17
2.1.2 Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset maankäyttösopimukset	21
2.1.3 Kaavan tehtävät	27
2.1.4 Public Private People Partnership	29
2.1.5 Kumppanuuskaavoitus ja yhteistyön muodot	32
3. TAPAUSTUTKIMUKSEN ESITTELY	35
3.1 Taustatietoa Suurpellon suunnitteluhankkeesta	35
3.1.1 Perustietoa alueesta	36
3.1.2 Aikaisempaa tutkimusta	37

4. TUTKIMUKSEN ASEMOINTI JA TUTKIMUSONGELMAT	40
4.1 Tausta ja menetelmän valinta	40
4.1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimuskysymykset	40
4.1.2 Menetelmän valinta	42
4.1.3 Haastatteluaineiston esittely	43
5. AINEISTON ANALYYSI	46
5.1 Kumppanuusprosessin esiymmärrys	46
5.1.1 Kumppanuushankkeiden tausta Espoossa	46
5.1.2 Maankäyttösopimukset maapolitiikan apukeinona	48
5.2 Espoon Suurpelto: tarina yhdestä kaavoitusprosessista	52
5.2.1 Alussa oli tie	52
5.2.2 Osayleiskaavoitus ja kaavaprosessi	56
5.2.3 Maankäyttösopimukset ja Suurpellon sopimusmalli	63
5.2.4 Public Private Partnership ja kumppanuuksien verkosto	69
5.2.5 Yksityinen sektori hoitamassa asukkaiden osallisuutta	77
5.2.6 Miltä näyttää 2010 -luvun Suurpelto?	83
6. TULOKSET SUURPELLON SUUNNITTELUHANKKEESTA	86
6.1 Suunnittelua asukkaalle vai asukkaan kanssa?	86
6.1.1 Public Private People Partnership	86
6.1.2 Maankäyttösopimukset uuden aluerakentamisen katalyyttina	92
6.1.3 Suurpellon kaavaprosessi ja osallisuuden toteutuminen	96
6.2.4 Yhteenvedo keskeisistä tuloksista	102

7. LOPUKSI	105
7.1 Pohdintaa Suurpellon erityispiirteistä sekä uudesta aluerakentamisesta	105
7.1.1 Lähtökohdat	105
7.1.2 Kumppanuussuhteet	106
7.1.3 Kumppanuuskaavoitus osana paikallisdemokratiaa	108
7.1.4 Minkälaista on 2010 -luvun aluerakentaminen	109
7.2 Itsereflektio	112
KIITOKSET	116
LÄHTEET	117
LIITTEET	123

HELSINGIN YLIOPISTO – HELSINGFORS UNIVERSITET – UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty/Section Matemaattis-luonnontieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Geotieteiden ja maantieteen laitos	
Tekijä – Författare – Author Emmi Malin			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Kumppanuus ja osallisuus osana uutta aluerakentamisen menettelyä			
Oppiaine – Läroämne – Subject Suunnittelumaatiede			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika – Datum – Month and year Marraskuu 2014	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 125	
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>1990-luvulla julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön muodot ovat yleistyneet. Tässä tutkielmassa tarkastellaan, kuinka Public Private Partnership (PPP) -yhteistyö ilmenee kaupunkisuunnitteluhankkeissa. Tapaustutkimuskohteena on Espoon Suurpellon alue.</p> <p>Tutkimusongelmia lähestytään kolmen näkökulman kautta: kumppanuuden (PPP), osallisuuden ja aluerakentamisen. Kumppanuuteen liittyen eritellään Public Private Partnership -käsitettä ja sitä kuinka kuntatalouden muutokset ovat lisänneet julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Huomiota kiinnitetään myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin maankäyttösopimuksiin, jotka konkretisoivat yhteistyötä. Osallisuutta tarkastellaan suhteessa kumppanuusprosessiin. Erityisesti huomiota kiinnitetään siihen, kuinka siviilioikeudellinen maankäyttösopimusmenettely toimii osana vuorovaikutteista kumppanuuskaavoitusta. Lisäksi osallisuutta lähestytään teoreettisen ja lainsäädännöllisen ulottuvuuden kautta. Jo 1960- ja 1970-luvuilla esiintyi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä laajojen aluerakentamishankkeiden yhteydessä. Tutkielmassa PPP-yhteistyötä verrataan vanhempaan aluerakentamisen tapaan.</p> <p>Tutkielma edustaa laadullista tutkimusta. Tutkimusaineisto koostuu kymmenestä asiantuntijahaastattelusta sekä dokumenttiaineistosta. Haastatteluihin valikoitui Suurpelto-hankkeessa vaikuttaneita julkisen ja yksityisen sektorin toimijoita. Haastattelut tehtiin touko-kesäkuussa 2014. Aineistoon sovellettiin fakta-analyysiä, jonka avulla pyrittiin muodostamaan käsitys siitä, kuinka kumppanuushanke Suurpelossa julkisen ja yksityisen sektorin välillä muodostui sekä minkälainen rooli oli osallisuudella prosessissa. Suurpellon kaavoitushankkeen avulla kyettiin myös kuvaamaan vanhan ja uuden aluerakentamisen yhteneväisyyksiä ja eroja. Erityisesti haluttiin selvittää kuinka suunnitteluväliltä jakaantui julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välillä.</p> <p>Suurpelto-hankkeessa yhteistyötä ilmeni kahdella eri tasolla. Operationaalinen yhteistyö keskittyi toimintaan ja pyrki tuottamaan alueelle tarvittavia palveluita. Ohjaustasolla huomiota kiinnitettiin kommunikointiin sekä hankkeen johtamiseen. Hankkeen alussa yksityiset toimijat aktivoituvat kaavoitusratkaisun muotoutumisen sekä osallisuuden toteuttamisen suhteen. Rakentumisen alkaessa kunta on ottanut keskeisemmän roolin.</p> <p>2000-luvun alkupuolella Suurpelossa tavoiteltiin kunnianhimoista asukasosallisuutta ja sen toteuttaminen projektimuotoisena on tästä osoituksena. Asukkaiden osallisuus ei kuitenkaan merkittävästi vaikuttanut suunnitteluratkaisun muotoutumiseen vaan jäi tavanomaiselle tasolle. Projektimuotoisena toteutettu asukas-yhteistyö oli kuitenkin aikaansa nähden edistyksellistä.</p> <p>Suurpellon maankäyttösopimuksissa huomiota kiinnitettiin erityisesti siihen, että toimijat sitoutuvat alueen vision toteutumiseen. Lisäksi sopimuksissa määriteltiin esimerkiksi eri kohteiden valmistusaikataulut sekä kehittämissuunnitelmiin liittyvät menettelyt. Laadun tarkkailun ja aikataulutuksen osalta Suurpelto-hanke eroaa ratkaisevasti vanhasta aluerakentamisen menettelystä.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords osallisuus, kumppanuus, Public Private Partnership, Suurpelto, aluerakentaminen, kuntatalous			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin Yliopisto, Kumpulan tiedekirjasto			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

HELSINGIN YLIOPISTO – HELSINGFORS UNIVERSITET – UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty/Section Faculty of Science		Laitos – Institution – Department Department of Geosciences and Geography
Tekijä – Författare – Author Emmi Malin		
Työn nimi – Arbetets titel – Title Partnership and Participation in New Areal Development		
Oppiaine – Läroämne – Subject Planning Geography		
Työn laji – Arbetets art – Level Master's Thesis	Aika – Datum – Month and year November 2014	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 125
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>In the 1990s co-operation of the public and private sectors became more common. In this thesis, the Public Private Partnership (PPP) co-operation and its manifestation in contemporary Finnish urban planning are studied. Suurpelto area in Espoo (Finland) is applied as an illustrative case.</p> <p>Research questions are approached in the light of three aspects: partnership (PPP), participation and areal development based on land use agreement. Regarding partnership, the characteristics of the PPP and ways recent changes in municipal economics have advanced the public and private sectors' co-operation are introduced. Attention is paid to land use agreements following the Land Use and Building Act. These agreements demonstrate well the public private co-operation. Participation is discussed in regard to partnership process. Land use that follows the civil law and this particular use's functional part in communicative partnership planning are especially examined. In addition, participation is approached through theoretical and legislative dimensions. Already in the 1960s and 1970s early forms of public and private sectors' co-operation appeared within some extensive areal development projects. In this thesis, the PPP co-operation is compared to the earlier forms of areal development based on land use agreement.</p> <p>This study represents qualitative research. Research data consists of ten expert interviews and relevant documentation. Both public and private sector agents of the Suurpelto project were included in the interviewee selection. The interviews were accomplished in May and June 2014. Fact analysis was applied to the research data. The goal was to comprehend how the project between the public and private sector was composed in Suurpelto and what role participation had in this process. Through the Suurpelto planning project some similarities and differences between the old and new areal development could be identified. To explain how the power, that planning essentially grants, was divided between the two sectors, was also among the main research objectives.</p> <p>Within Suurpelto project, the public private co-operation manifested on two different levels. The operational co-operation concentrated in action and strove to produce the public services which were needed in the area. On the level of supervision, the focus was in the communication and governance. At the early stages of the Suurpelto project, private sector agents activated in regard to formalizing the planning settlement and realizing participation. When building begun, the public sector took a more central role.</p> <p>At the beginning of 2000, resident participation was ambitiously sought in Suurpelto. The fact that participation was executed in a project form clearly indicates this. This resident participation, however, did not substantially affect the formalization of the planning settlement. At the end its significance was minor. Yet it can be said that the realization of the resident participation in project form was an advanced attempt at that time.</p> <p>Suurpelto's land use agreements emphasized that the parties were committed to the larger vision regarding this area. In addition, within these agreements a schedule for different objects and procedures regarding the development plans were defined, for example. In respect to quality control and scheduling, the Suurpelto project crucially differs from older areal development based on land use agreement.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords partnership, participation, public private partnership, Suurpelto area, areal development, municipal economy		
Säilytyspaikka – Förvarngställe – Where deposited University of Helsinki, Kumpula Science Library		
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information		

1. YLEISEMPI TEOREETTINEN VIITEKEHYS

1.1 Johdanto

1980-luvun lopulta kuntatalouden rakenteita on uudistettu ja yhteistyö kunnissa on monipuolistunut koskemaan myös muitakin kuin julkistaloudellisia yhteisöjä. Kuntien vaihteleva taloudellinen tilanne, riittämättömät resurssit ja lisääntyneet velvoitteet ovat antaneet aiheen etsiä uusia toimintatapoja, jossa yhteistyöllä on keskeinen asema. (Anttiroiko et. al. 2003; ks. myös Häkli, Karppi & Sotarauta 2009.) Kuntatalouden muutokset ovat vaikuttaneet myös kaupunkisuunnitteluun. Julkishallinnon muutoksen myötä Public Private -hankkeet ovat nauttaneet suosiotaan. Kaupunkisuunnittelusta on tullut vuorovaikutteista ja erilaiset osallisuus-hankkeet ovat vakiinnuttaneet asemansa. Myös toimijaverkosto on monipuolistunut koskemaan niin asukkaita, yrityksiä kuin kansalaisjärjestöjäkin.

Kiinnostus tämän tutkielman laatimiseen syntyi uteliaisuudesta tarkastella mitä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä kaupunkisuunnittelussa tarkoitetaan. Erityisesti olin kiinnostunut asukasosallisuuden roolista osana kumppanuushankkeita. Toisaalta halusin myös tietää kuinka suunnittelulta jakautuu tällaisissa hankkeissa, ja kuka viimekädessä ohjaa suunnittelua.

Kaupunkisuunnittelussa erilaisten etujen yhteensovittaminen on ensiarvoisen tärkeää. Samalla kun vuoropuhelu erilaisten toimijoiden välillä on yleistynyt, niin myös eri intressien yhteensovittaminen tuo haasteita. Public Private -hankkeissa toimijaverkon moninaisuus on konkreettisesti läsnä suunnitteluprosessissa. Tutkielmassa tarkastellaan kuinka siviilioikeudellinen maankäytösopimus soveltuu osaksi kumppanuushanketta.

Suomessa julkinen ja yksityinen sektori ovat olleet tiiviissä vuorovaikutuksessa jo 1960–1970-luvuilla tunnetuksi tulleen aluerakentamisen valtakauden aikana. Tutkielmassa tarkastellaan uutta, kumppanuuteen ja vuorovaikutukseen, perustuvaa suunnittelua suhteessa vanhaan aluerakentamiseen.

Suurpellon tapaustutkimuksen kautta on pyritty löytämään piirteitä, jotka ovat omaleimaisia 2000-luvun aluerakentamiselle.

Kumppanuus ja osallisuus ovat käsitteinä melko epäselviä ja tarkoituksena on avata niiden sisältöä sekä empiirisellä että teoreettisella tasolla. Kiinnostavia kysymyksiä ovat esimerkiksi:

miten kumppanuussuhteet ovat muotoutuneet ja millä tavalla asukkaat, kaavoitusviranomaiset ja yksityiset toimijat ovat olleet vuorovaikutuksessa? Tutkielman loppupuolella on myös arvioitu, minkälaisia tuloksia Suurpellon kumppanuuskaavoitus on tuottanut.

Suurpeltoa alettiin suunnitella 2000-luvun vaihteessa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä hyödyntäen. Toimijaverkko muodostui laajasta joukosta konsultteja, rakennuttajia, maanomistajan edustajia sekä julkisen sektorin toimijoita. Osayleiskaavoitusta sekä asemakaavoitusta laadittiin alueelle 2000-luvun alussa. Tämän tutkielman puitteissa on tutkittu osayleiskaavaprosessia ja Suurpelto I:n ja II:n asemakaavahankkeita sekä niihin liittyviä maankäyttösopimuksia vuosien 1999–2006 välillä. Tapauksen aineistona on käytetty asiantuntijahaastatteluita sekä relevanttia dokumenttiaineistoa. Haastatteluita tehtiin hankkeessa toimineille suunnittelijoille, yksityisen sektorin edustajille sekä kaupungin virkamiehille.

1.2 Käänne kohti vuorovaikutteista suunnittelua

1990-luvulta eteenpäin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on lisääntynyt kaupunkisuunnitteluhankkeissa. Tämän johdatuksen tarkoituksena on esitellä, kuinka tämä muutos kiinnittyy laajempaan suunnitteluparadigmakeskusteluun. Johdatuksen avulla myös esitellään taustaa, joka Suomessa on julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä ollut. Esimerkiksi jo aluerakentamisen aikakaudella 1960–1970 -luvuilla esiintyi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Tarkoituksena on osoittaa sekä yhtymäkohtia että eroja, joita näillä eri aikojen yhteistyömuodoilla on ollut. Nykyinen kumppanuuskaavoitus kiinnittyy osaksi osallistuvaa suunnittelua. Ei ole kuitenkaan ollut sattumaa kuinka markkinat ja osallisuuden vahvistuminen ovat löytäneet toisensa.

1.2.1 Rationalistinen suunnittelu ja aluerakentamisen tausta

1960-luvulta eteenpäin yhdyskuntasuunnittelussa vahvistui uudenlainen näkemys suunnittelusta ja suunnittelijan roolista. Nigel Taylorin (1998) mukaan uusi suunnitteluparadigma erosi ratkaisevasti aikaisemmasta esteettisistä arvoja korostavasta suunnittelunäkemyksestä (ks. myös Puustinen 2006: 180). Yhdyskuntasuunnitteluun kytkeytyi kaksi toisiinsa liittyvää näkemystä

(view): systeemi-näkemyksellä liittyi suunnittelun kohteeseen ja rationalistinen näkemys puolestaan suunnitteluun prosessina (Puustinen 2006: 180; Taylor 1998: 60). Systeemiteoriassa suunnittelun kohde nähtiin toisiinsa liittyvinä osina. Tällä tarkoitettiin sitä, että systeemin osat olivat yhteydessä toisiinsa ja ne muodostivat toisistaan riippuvaisen järjestelmän (Taylor 1998: 60).

Systeemiteoria ei kuitenkaan saavuttanut samanlaista suosiota kuin rationalistinen teoria. Taylorin (1998) mukaan rationalistisen teorian nousua selitti Iso-Britanniassa 1960-luvulla kannatusta lisännyt korporatistinen ajattelutapa. Sosiaalidemokratiaan nojaava korporatismi nojasi ajatukseen hallinnon kehittämistä tieteellisin ja teknisin menetelmin. (Taylor 1998: 69.) Rationalistisen suunnitteluteorian taustalla vaikutti käsitys suunnittelijasta rationaalisena ja objektiivisena toimijana, joka tieteellisen tiedon ohjaamana suunnittelee yhteiskuntaa parhaaseen mahdolliseen suuntaan. Tätä näkökulmaa vahvasti olennaisesti positivistinen orientaatio, jolla oli tuohon aikaan vahva asema yhteiskuntatieteissä. Positivistisessa orientaatioissa korostui tutkijan ja tutkimuskohteen objektiiviseksi käsitetty suhde, tiedon keräämisen ja analysoinnin tarkkuus sekä luotettavuus ja systemaattisuus (ks. esim. Schulman 1990; Häkli 1999).

Yhdyskuntasuunnittelijan rooli kiteytyi John Foresterin (1987) termein *faktoihin* ja *sääntöihin*: suunnittelijan rooli nojautui tieteellisen tiedon omaaviin faktoihin sekä virka-aseman määrittämään auktoriteettiin ja oikeudellisiin velvoitteisiin (Forester 1987: 438). Rationalistista suunnittelua kritisoitiin jo 1960-luvulta lähtien, eikä se palvellut viihtyisien asuinalueiden suunnittelua (ks. esim. Lindblom 1959). Aikakautta on pidetty selittävänä tekijänä sille, että asukkaiden tiedon tuottajan rooli on jäänyt vaatimattomaksi, eikä tällaiselle tiedolle ollut edes tarvetta julkishallinnon näkökulmasta katsottuna. (Bäcklund & Mäntyselä 2009: 4; ks. myös Häkli 1997: 46). Pertti Vuorelan (1991) mukaan rationalistiseen suunnitteluteoriaan kuului ajatus hierarkkisesta keskushallinnosta, josta informaatio kulki alaspäin päätetapteenään asukas (Vuorela 1991: 102). Asukas toimi suunnittelun kohteena, ei sen osapuolena: yhdyskuntaa suunniteltiin asukkaalle, ei asukkaan kanssa. Tällaisessa tilanteessa ei suunnitteluun liittyville valtakäsymyksille ollut tilaa sen enempää kuin tarvettakaan, sillä luottamushenkilöt edustivat asukkaiden tahtoa, jota viranhaltijat objektiiviseen tietoon perustuen pyrkivät edistämään (Bäcklund & Mäntyselä 2009: 4).

Rationalismi-pohjaisen suunnitteluideologiat sopivat sisällöltään ja muodoiltaan suuren taloudellisen kasvun ja kaupungistumisen prosessiin (Vuorela 1991: 103). Voidaan sanoa, että ra-

tionalismi-pohjaisella suunnittelulla vastattiin siihen yhteiskunnalliseen tarpeeseen minkä kaupungistuminen ja maaltamuutto aiheuttivat. Yhteiskuntaa pyrittiin kehittämään yhteistuumin rakennusliikkeiden, virkamiesten, poliitikkojen ja suunnittelijoiden kesken (esim. Hankonen 1994) ja vastaamaan tehokkailla tavoilla uhkaavaan asuntopulaan ja kaupungistumisen tuomiin paineisiin.

Rationalistisen suunnitteluideologian ajanjaksolla 1960–1970 -luvuilla Helsingissä toteutettiin rakennusliikkeiden toimesta aluerakentamiseksi kutsuttuja lähiöprojekteja (ks. esim. Hankonen 1994; Schulman 1990). Aluerakentamisen avulla vastattiin vallitsevaan asuntopulaan, samalla kuin sillä edistettiin rakennusteollisuutta. Aluerakentamisen aikakaudelle oli ominaista, että rakennusliikkeet hankkivat laajoja raakamaa-alueita ja laativat kunnan kanssa niin kutsuttuja aluerakennussopimuksia. Aluerakentamissopimuksia laadittiin kunnan ja rakennusliikkeen välillä, ja ne ilmensivätkin varhaista julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä.

Aluerakentamissopimuksia laadittiin etenkin Espoossa ja Vantaalla. Pääkaupunkiseudun kunnat olivat varautuneet heikosti kiihtyvään maaltamuuttoon, ja kunnallispoliitikot oli helppo taivutella mittavaan aluerakentamiseen tilanteessa, jossa kuntien omat resurssit olivat rajalliset. (Eerolainen 2005: 12.) Aluerakentamissopimukset sisälsivät ehtoja kunnallistekniikan rakentamisesta ja näiden kustannusten sekä kaavoituksesta aiheuttaman arvonnousun perimisestä kunnalle. Toisella puolen sovittiin kaavoituksen sisällöstä, alueen käyttötarkoituksesta ja rakennusoikeuksista. (Mäkinen 2000: 24.)

Aluerakentamisen periaatteisiin kuului, että päävastuun suunnittelusta, toteutuksesta sekä asuntojen myynnistä otti rakennusliike. Aluerakentamissopimuksen kautta sovittiin vastuista rakennusliikkeen ja kunnan välillä. Tyypillisesti kunta huolehti infrastruktuurin rakentamisesta ja rakennusliike puolestaan rakensi asunnot. Aluerakentamisen aikakausi kiinnittyi rationalistiseen suunnittelutraditioon, eikä asukkaiden osallisuudella ollut osaa.

Aki Ekroos ja Vesa Majamaa (2005) näkevät teoksessaan *Maankäyttö- ja rakennuslaki*, että aluerakentamisen aikaan 1960–1970 -luvuilla rakennusliike otti kunnan sopijaosapuolena tehtäväkseen monia asioita, joista huolehtiminen olisi lain mukaan kuulunut kunnalle. Näitä asioita olivat mm. alueen sisäisen kunnallistekniikan rakentamisesta sopiminen sekä rakennuskustannusten siirtäminen rakentajan vastattavaksi. Toisaalta aluerakentamissopimusten puitteissa kunnalla oli mahdollisuus toteuttaa moninaisia yhteiskunta- ja asuntopoliittisia tavoitteitaan, jotka saattoivat koskea esimerkiksi rakennettavaksi tulevien asuntojen laatua, ko-

koa tai hallintasuhteita. Ekroos ja Majamaa (2005) näkevätkin, että julkisyhteisön tehtävien yksityistäminen tapahtui rakentamisen alalla jo varhain. (Ekroos & Majamaa 2005: 463.)

Lauri Jääskeläinen ja Olavi Syrjänen (2010) nostavat esiin teoksessaan *Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen*, että aluerakentamissopimusten laillisuutta kritisoitiin nimenomaan muodostuneen oikeuskäytännön kautta. Sopimuskäytäntöä arvosteltiin erityisesti siksi, että niiden avulla ohjattiin asemakaavojen laatimista ja ohitettiin kansalaisten osallisuuteen liittyvä, vuorovaikutteinen, valmistelu. Kuntien laatimat sopimukset olivat myös varsin vaihtelevia. Vaikka maankäyttösopimuksia käytettiin kunnissa laajasti, niiden käyttö rakennuslaista puuttuneen säännöksen johdosta on ollut poikkeuksellista. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 483.)

Monet 1960–1970 -luvuilla rakennetuista aluerakentamiskohteista mitoitettiin myös liian suuriksi eivätkä ne kaupungin laadun, monipuolisuuden tai esteettisyyden näkökulmasta olleet onnistuneita. Esimerkiksi Espoon Matinkylä mitoitettiin 30 000 asukkaan monipuoliseksi yhteiskunnaksi ohjenuoranaan vuosi 2000 (Hankonen 1994: 447).

Viihtyisyyden ongelmat olivatkin alueella läsnä rakentamisen aloittamisesta asti. Lopputuloksena oli, että Matinkylän lisäksi muitakin sopimuskohteita rakennetaan edelleen. Täydennysrakentamisen avulla on yritetty puuttua niihin ongelmiin, jotka juontuvat 1960–1970 -luvun lähiörakentamisesta.

Aluerakentaminen on saanut osakseen paljon kritiikkiä juuri epäviihtyisyydestä johtuvien ongelmien vuoksi. Jussi Eerolainen (2005: 12) kuvaa artikkelissaan, että tuohon aikaan pääkaavoittajina toimivat torninosturit ja myös lopputulos oli sen mukaista. Hän myös muistuttaa, että koko prosessissa raha liikkui myös muualla kuin rakennustyömailla, millä hän viittaa poliittiseen lahjontaan, joka rakenteellisena osana kuului sen aikaiseen aluerakentamiseen. (Eerolainen 2005: 12.)

Lähiörakentamisesta puhuttaessa ei oikeastaan voida sanoa, että yhteistyö olisi ollut kumppanuuteen perustuvaa. Yhteistoiminta voidaan pikemminkin nähdä poliittisen ja taloudellisen eliitin tiiviillä verkottumisella toisiinsa. Päätöksiä tehtiin kabineteissa ja saunoissa, eikä silloisella päätöskulttuurilla ollut paljoakaan tekemistä tämän päivän avoimen, vuorovaikutteisen ja kansalaisyhteiskuntaan linkittyneen suunnittelukulttuurin kanssa (ks. esim. Hankonen 1994; Eerolainen 2005). Myös varsinainen kaupunkisuunnittelu oli sivuroolissa, tehokkaalla lähiörakentamisella tähdättiin asuntopulan ratkaisemiseen. Aluerakentamisen avulla vastattiin

kuntien tarpeisiin järjestää uusille asukkailleen kohtuullista asumista sekä palveltiin liikelämän tarpeita edistämällä rakennusteollisuutta.

Aluerakentamisen tapa ja luonne on muuttunut 1960-luvulta 2010-luvulle. Nykyistä aluerakentamista säätelee yhä enemmän lainsäädäntö ja siihen kytkeytyvä osallisuus. Suunnittelun tulee nykyisin olla kytköksissä kansalaisyhteiskuntaan ja suunnitteluratkaisulle tulee saada – ainakin muodollisesti – asukkaiden hyväksyntä.

Yhdyskuntasuunnittelun kytkökset vallitsevaan yhteiskunnalliseen tilanteeseen heijastuvat myös aluerakentamiseen. 1960-luvulla aluerakentaminen toteutettiin rakentajavetoisesti ja sekä suunnittelijoiden että asukkaiden rooli jäi vähäiseksi. Poliitikot, rakennuttajat ja valtion virkamiehet tekivät tiivistä yhteistyötä, mutta yhteistyön luonne oli erilainen kuin nykyään. Päätöksien ei tarvinnut olla avoimia, vaan ne sovittiin ajalle tyypilliseen tapaan yhteiskunnan kokonaisuutta ajatellen: vallitsevaan asutuspulaan oli löydettävä tehokkaita ja nopeita ratkaisuja.

Voidaan nähdä, etteivät julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömuodot ole Suomessa täysin 1990-luvun jälkeinen ilmiö, vaan historiallinen tausta ulottuu 1960–1970 -luville. Yhteistyö on 1960-luvulla ollut hyvin erilaista kuin nykyinen kumppanuuteen perustuva yhteistyö, jossa kunnat pitävät koordinoituvastuun itsellään ja asukkailla on rooli suunnittelun lopputuloksessa.

1.2.2 Käännös kohti kommunikatiivista suunnittelua

1970-luvulle tultaessa talouskasvun hiljentyessä sekä öljykriisin myötävaikutuksesta yhdyskuntasuunnittelussa alettiin huomioida toisenlaisia näkökulmia. Vuorovaikutteisuutta lisättiin erilaisten eturyhmien kanssa ja myös muita kuin nk. ammattilaisia otettiin mukaan suunnitteluun. Tähän vaikuttivat yhteiskunnalliset muutokset: kaupunkien kasvu vaimentui, ja valitsemassa oloissa ei ollut enää tarvetta yhdyskuntien kasvun hallintaan eikä suurimittakaavaisten aluekokonaisuuksien suunnitteluun. Kaupunkien tekniset ja sosiaaliset infrastruktuurit oli runkoina jotakuinkin saatu valmiiksi, jotta vähäisemmän kasvun aluevaraukset voitiin sijoittaa olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen. Aikaa on teoreettisessa kirjallisuudessa luonnehdittu *inkrementalismiin* ajaksi, jolloin korostui neuvottelusuunnittelu ja ennestään vahvojen eturyhmien asema suunnittelun osallisina. (Bäcklund & Mäntyselä 2009: 5–6.)

1990-luvun alkuun mennessä modernistisen suunnittelun nähtiin tuleen tiensä päähän: kritiikin kohteeksi joutui positivistinen rationaaliseen päätöksenteon malliin perustuva suunnittelu (Niemenmaa 2005: 43). Rationalistinen suunnittelu osoittautui huonosti toimivaksi nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa. Suunnittelun oli muututtava vastaamaan tarpeita, joita globalisoituva maailma toi mukanaan. Talouden muuttuminen yhä markkinavetoisemmaksi heijastui yhdyskuntasuunnittelun tarpeisiin: tulevaisuutta ei pystytty enää ennustamaan pitkälle eteenpäin, ja pienempien kokonaisuuksien suunnittelu alettiin nähdä tarkoituksenmukaisempana kuin suurten, kokonaisvaltaisten suunnitelmien laatiminen.

Katariina Nylund (1995) esittää väitöskirjassaan, että pohjoismaisessa yhteiskuntasuunnittelussa esiintyi jo 1970-luvulla itsekritiikkiä, jonka seurauksena kansalaisosallistumisesta alettiin keskustella. Nylund on jäljittänyt muutokselle erilaisia selitysmalleja: poliittis-taloudellisesta näkökulmasta syynä ovat olleet taloudessa tapahtuneet muutokset ja siirtyminen postfordistiseen aikaan; poliittis-ideologisen selitysmallin mukaan kyse on ollut todellisuuden fragmentoitumisesta ja siirtymisestä postmoderniin aikaan; kolmas selitys liittyy diskurssieettiseen näkemykseen, jossa ongelmien syyksi nähdään se, että julkinen sektori ei enää pysty vastaamaan ihmisten odotuksiin (Nylund 1995 Niemenmaan 2005: 44 mukaan). Nylundin teesit voidaan liittää yleiseen yhteiskunnalliseen muutokseen, jossa hierarkiat niin organisaatioissa kuin hallinnossa ovat madaltuneet tai poistuneet, yksilökeskeisyys korostunut ja valtiojohtoisuus vaihtunut vuorovaikutteiseen demokraattiseen vaikuttamiseen. Vivi Niemenmaa (2005: 44) myös näkee väitöskirjatyössään, että kommunikatiivisen suunnittelun avulla on voitu ainakin paikata sitä kriisiä yhdyskuntasuunnittelussa, joka liittyy epäluottamukseen julkista sektoria kohtaan.

Eurooppalaisessa ajattelussa kommunikatiivisen suunnitteluteorian kehittyminen liitetään marxilais-hegeliläiseen filosofiseen traditioon, Frankfurtin koulukuntaan ja erityisesti Jürgen Habermasin työhön (Niemenmaa 2005: 44). Habermasin teoria perustuu puhetilanteesta kehitetylle idealisoidulle mallille, jossa kommunikatiivisen toiminnan tarkoituksena on rakentaa yhteisymmärryksen mahdollisuus. Teoria rakentuu rationaalisuuden käsitteen ympärille. Habermasin lähtökohta on se, että rationaalisuus on luonteeltaan sosiaalista ja liittyy kommunikatiiviseen kanssakäymiseen. Kommunikatiivinen toiminta on mahdollista jos toimijat sovitavat erilaiset intressinsä yhteen ja käyttävät yhteisymmärrykseen tähtäävää kieltä. (Puustinen 2006: 189.)

Kommunikatiivisen suunnittelun ytimessä oletetaan, että ihmisten elämismaailma ja suunnittelu kohtaavat. Lähtökohtana on suunnittelun osapuolien välinen vuorovaikutteinen puhe arkielämästä ja ympäristöstä, jota he suunnittelevat (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 61). Kommunikatiivisen teorian taustalla on ajatus vuorovaikutuksesta, jossa parhaat argumentit kilpailevat keskenään ja, jonka lopputuloksena saadaan luotua paras mahdollinen suunnitteluratkaisu. Keskustelussa pyritään konsensukseen niin, että suunnittelun osapuolet sitoutuvat suunnitteluprosessin lopputulokseen eli konkreettiseen maankäytön kehittämiseen (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 61). Teorian keskiössä on siis kieli, ja erityisesti puhe. Kommunikatiivisen suunnittelun teoreetikkoja yhdistääkin keskittyminen kommunikaatioprosesseihin ja tiedonmuodostukseen suunnittelussa (Niemenmaa 2005: 45).

Kommunikatiivisen toiminnan teorian toi suunnitteluteoriaan John Forester: hänen teoriasa kriittisestä suunnittelusta (*critical planning theory*) perustuu Habermasin teoriasta johdettuun ajatukseen suunnittelusta käytännön kommunikatiivisena toimintana (*practical communicative action*) (Forester 1980: 275; Staffans 2004: 51 mukaan). Foresterin mukaan suunnittelu on luonteeltaan perin juurin argumentatiivista. Hän painottaa puheen merkitystä suunnittelussa ja kehottaa kriittiseen kuunteluun. (Forester 1980: 275.) Forester tarkastelee suunnittelussa tapahtuvaa kommunikointia kolmella eri käytännön tasolla: kasvatusten tapahtuvana kommunikointina, organisaatiossa tapahtuvana kommunikointina ja yhteiskunnallisten rakenteiden tasolla tapahtuvana kommunikointina. Näillä kaikilla tasoilla poliittis-taloudelliset suhteet pyrkivät Foresterin mukaan vääristämään kommunikointia ja tiedonrakennusta; suunnittelijan tehtävä on tarkkailla tilannetta kriittisesti ja korjata tätä valtasuhteista johtuvaa epäoikeudenmukaisuutta. (Forester 1980: 281.) Foresterin näkemyksen mukaan suunnittelija toimii väärentämättömän kommunikoinnin portinvartijana. Suunnittelijan on pystyttävä takaamaan kommunikoinnin aitous ja rehellisyys ja tunnistettava yksilöiden oman edun tavoittelun intressit. (Forester 1980: 281)

Kommunikatiivisen suunnittelun teoria on jo kehityksensä alkutaipaleelta alkaen ollut kiistanalainen. Yleisimmin kritiikki on kohdistunut teorian idealistisuuteen ja utopistisuuteen (Bäcklund & Mäntysalo 2009: 8). Suurimpana ongelmana Habermasin teoriassa on pidetty sen puristisuutta ja siitä johtuvaa utopistisuutta: Habermasin mukaan kommunikatiivinen toiminta tuhoutuu, kun joku toimijoista päättää käyttää kommunikaatiota omien strategisten päämääriensä ajamiseen. Yhdyskuntasuunnittelussa strategista toimintaa on kuitenkin vaikea välttää. (Puustinen 2006: 191.) Esimerkiksi Aija Staffans (2004) osoittaa väitöskirjassaan, että asukkaiden ja heidän järjestöjensä on omaksuttava tietoisia ja ammattimaisia strategioita voidak-

seen edes uneksia vaikuttavansa kaupunkisuunnittelun lopputulokseen (Staffans 2004: 268 Lapintien 2003: 20, 21 mukaan).

Staffansin (2004) mukaan osallistuvaa asukasta on vaikea perustella kommunikatiivisen suunnitteluteorian yhteisösubjektia korostavassa institutionaalisuudessa. Osallistuminen on keskeinen osa teoriaa, mutta käytännössä osallistuva asukas tulkitaan sosiaalisesti niin vahvaksi voimatoimijaksi (*powerful actor*), että eettisesti toimivan suunnittelijan on syytä epäillä hänen toimintansa motiiveja. (Staffans 2004: 54.) Suunnittelun eettinen velvollisuus on huolehtia osattomasta kansalaisesta, mutta miten? Eri toimijoihin kohdistuva osattomuuden ja osallisuuden tarkkailu johtaa helposti tilanteeseen, jossa kaikki ovat jollakin tavoin esteellisiä esittämään kantansa. (Staffans 2004: 55.)

1960-luvulta 2000-luvulle tultaessa suunnitteluparadigma on muuttunut professiojohtoisesta asiantuntijasuunnittelusta kohti vuorovaikutteista osallistuvaa suunnittelua. Asukkaan rooli on myös muuttunut ratkaisevalla tavalla. Osallistavasta suunnittelusta on haettu 2000-luvun aikana vastausta edustuksellisen demokratian kriisiin ja pyritty tuomaan suunnittelua lähemmäs asukasta. Osallistavan, vuorovaikutteisen suunnittelun avulla on pyritty myös luomaan parempia kaavoitusratkaisuja, jossa erilaisten intressiryhmien pyrkimykset olisi otettu kattavammin huomioon. Keskiössä on ollut yhteisymmärryksen pyrkiminen demokraattisen osallistumisen kautta.

1.2.3 Kuntatalouden muutos: yhteistyössä asukkaat, yritykset ja viranomaiset

1980-luvun lopulta asti kuntatalouden rakenteita on uudistettu, ja yhteistyö kunnissa on monipuolistunut koskemaan myös muita kuin julkistaloudellisia yhteisöjä. Perinteisen oikeusvaltiollisen ideaalimallin mukaan kunnat hoitavat lakisääteisiä tehtäviään ainoastaan lakiin perustuen ja yleisen toimialan perusteella itselleen ottamiaan tehtäviä itsenäisesti itsehallintonsa nojalla. Ideaalimallissa kuntien voimavarat riittävät toteuttamaan nämä tehtävät. Nykyisin perinteinen ideaalimalli ei toimi enää sellaisenaan, vaikka se edelleen kuvaa monia kunnan perinteisiä toimialoja. Kuntien vaihteleva taloudellinen tilanne, riittämättömät resurssit ja lisääntyneet velvoitteet ovat antaneet aiheen etsiä uusia toimintatapoja, joissa yhteistyöllä on keskeinen asema. (Anttiroiko et. al. 2003: 154.)

Julkisen sektorin tehtäväkentän sekä toimintatapojen muutos purkautui konkreettisesti yleiseen tietoisuuteen 1990-luvun laman aikana. Julkinen talous ajautui ankariin talouspaineisiin tilanteessa, jossa Suomi valmistautui EU-jäsenyyteen. Julkisen sektorin toimintaan kohdistuneiden muutosten voidaan sanoa alkaneen kuitenkin jo aiemmin, 1980-luvun puolivälissä. Tuolloin käynnistyi yhä jatkuva erilaisten yhteiskunnallisten prosessien sääntelyn vähentäminen, deregulaatio. (Karppi & Sinervo 2009: 7.)

Hierarkkisen hallinnon muutosta joustavammaksi hallinnaksi on selitetty monin syin. Maailmanlaajuisia muutostekijöitä ovat esimerkiksi 1970-luvun lopulla alkanut maailmantalouden globalisaatio ja siihen liittynyt valtioiden säätelyvallan heikkeneminen, ylikansallinen poliittinen integraatio, Neuvostoliiton hajoaminen ja kylmänä sotana tunnetun ajanjakson päättymisen sekä uusliberaalin politiikan voimistuminen läntisissä teollisuusmaissa. (Häkli, Karppi & Sotarauta 2009: 129.) Näiden uudistusten ympärillä kehittyi *New Public Management* (NPM). Se on merkittäväällä tavalla vaikuttanut eri maiden julkisen sektorin uudistamista koskevaan ajatteluun. NPM on yhdistelmä toisiinsa kytkeytyviä uudistuspolitiikkoja ja -ideoita, jotka muodostavat hallinnollis-poliittisen doktriinin eli opin. New Public Management liittyy kiinteästi länsimaissa tapahtuneisiin muutoksiin, joille uusliberalistinen ajattelu antoi pontta. (Lähdesmäki 2003: 9, 10.) Keskeisiä piirteitä, joita NPM:iin mielletään, ovat tuloskeskeisyys, säästöt, yrittäjämäiset toimintatavat, toiminnan valvonta sekä arviointi. (Lähdesmäki 2003: 59.)

Joustavan hallinnan yleistymistä selittää myös 1970-luvulla alkanut ajattelu- ja toimintatapojen muutos, joka koskee yhteiskunnallisen toiminnan ohjaamista ja julkisen vallankäytön roolia. Hieman yksinkertaistaen muutoksessa on siirrytty yhteiskunnallisen toiminnan rajoittamisesta julkisen vallan asettamien ohjein, säädöksiin ja laein kohti moniulotteista säätelyä, joka pyrkii ylläpitämään yhteiskunnallisen kehityksen vakautta ja "normaalitilaa". Muutos on myös horjuttanut ymmärrystä julkisen vallan olemuksesta. Aiemmin julkisen vallan katsottiin kuuluvan erilleen yksityisestä sektorista ja noudattavan toiminnassaan periaatteita, jotka poikkeavat selvästi yritysten ja muiden ei-hallinnollisten organisaatioiden toimintatavoista. Pyrkimys säilyttää yhteiskunnallisen kehityksen vakaus on kuitenkin tehnyt ilmeiseksi sen, että julkisen ja yksityisen sektorin toimijat ovat monimutkaisesti toisistaan riippuvaisia. Tämä on madaltanut rajaa julkisen ja yksityisen sektorin välillä ja avannut näiden tahojen yhteistyölle uusia yhteistyökanavia. (Anttiroiko et. al. 2003: 137).

Kuntahallinnon muutoksilla on haluttu vähentää keskusjohtoista vallankäyttöä sekä vahvistaa paikallisdemokratiaa ja kansalaisyhteiskuntaa. Tunne siitä, että kansalaiset voivat vaikuttaa heitä koskeviin päätöksiin, on koettu tärkeäksi. Talousjärjestelmän muuttuminen kilpailua ja vapaata markkinataloutta tukevaksi on omalla tavallaan heijastunut yhteiskunnan eri osaluueille, myös yhdyskuntasuunnitteluun ja alueiden käyttöön. Kuntatalous on muuttunut 1990-luvun aikana yhä itsenäisemmäksi ja esimerkiksi valtionosuusjärjestelmiä on muutettu ratkaisevalla tavalla. Muutokset on implementoitu erilaisten lainsäädäntöhankkeiden kautta käytäntöön; esimerkkeinä näistä mainittakoon vapaakuntakokeilu, kunnallislain uudistaminen, valtionosuusjärjestelmän uudistaminen ja aluehallinnon uudelleen organisointi (Anttiroiko et al. 2003: 137).

2010-luvulle tultaessa on myös ollut havaittavissa tietty suunnittelukeskustelun painopisteen muuttuminen. Muun muassa Staffan Lodenius (2007: 63) toteaa, että käytännön kaavoittajakunnan piirissä kiinnostus kommunikatiivisen suunnittelun teoriaa kohtaan on vähentynyt muiden ajankohtaisten aiheiden tieltä. Lodenius nostaa esiin useita erilaisia syitä muutokseen. Kestävän kehityksen paradigman mukaiset vaikutuksen arvioinnit ovat sisältäneet enemmän muutosvoimaa niin sisältöön ja prosessiin (ja sitä kautta resursointiin) kuin vuorovaikutteinen suunnittelu. Digitalisointi puolestaan ei ole ilmentynyt vain tietoteknisenä ja -hallinnallisena vallankumouksena, vaan myös ammattikäytäntöjen perinpohjaisena sisällöllisenä murroksena – myös vuorovaikutteisuuden osalta.

Keskeisenä syynä Lodenius kuitenkin pitää sitä, että suunnittelun toimintaympäristö on muuttunut kohti markkinaehtoisempaa lähestymistapaa. Tähän suunnittelun reaalityodellisuuteen eivät kommunikatiivisen suunnitteluteorian ideaalimallit pure. Konkreettisenä osoituksena suunnittelukäytäntöjen muuttumisesta hän pitää vuonna 2003 maankäyttö- ja rakennuslakiin tehtyä muutosta, joka sallii maankäytösopimukset. (Lodenius 2007: 63; Puustinen 2008: 36.)

Stefan Sjöblom (2006: 72) on Kati Rantasen ja Pekka Sulkusen toimittamassa kirjassa *Projektiyhteiskunnan käänköpuolia* eritelty tapahtunutta yhteiskunnallista muutosta hallinnon alalla. Suomessa 1980-luvulta lähtien vähitellen vahvistunut uusi hallintoajattelu on tarkoittanut muun muassa markkinaehtoisuuden kasvua, liikelaitostamista ja yhtiöittämistä sekä ohjausjärjestelmien muuttamista tulos pohjaisiksi. Vaikka keskeisimmät uudistuskeinot pohjautuvatkin liikkeenjohdon malleista omaksuttuihin managerialistisiin periaatteisiin, on selvää, että pohjoismaista uutta julkishallintoa ei voida tulkita yksinomaan talousliberalistisesta näkökulmasta. Uudistuspolitiikka ei toistaiseksi ole johtanut pohjoismaisen hallintomallin ideologisen

perustan uudelleenarviointiin. Kansalaisten osallisuus ja osallistuminen julkiseen päätöksentekoon on ainakin osittain nähty keinona, jonka avulla managerialistisia vinoumia voidaan korjata. Käytännössä näiden vinoumien korjaaminen on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi. (Sjöblom 2006: 75.)

Sjöblom (2006: 76) näkee, että vaikka viime vuosikymmenten uudistuspolitiikka on epäilemättä johtanut valtiollisen ohjauksen heikentymiseen, niin se ei tarkoita sitä, että valtion suhtautuminen ohjaus- ja hallintajärjestelmien muotoutumiseen olisi passiivinen. Ihanteellisesti jaettu vastuu valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden välillä voimistaa sellaista hallintajärjestelmää (*societal governance*), jossa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat täydentävät toisiaan. Kompleksiseksi tässä järjestelmässä kuitenkin muodostuvat vastuusuhteet eri toimijoiden välillä: koska vastuu julkisista interventioista on viime kädessä valtiolla, sen on myös pyrittävä vahvistamaan julkisten toimien hyväksyttävyyttä ohjaus- ja hallintajärjestelmillä esimerkiksi kytkemällä asianosaiset päätöksenteon eri vaiheisiin. (Sjöblom 2006: 76.)

Voidaan nähdä, ettei osallisuuden ja markkinaehtoisuuden yhdistäminen ole mitenkään yksinkertaista. Yhdyskuntasuunnittelussa suhde on vähintäänkin kompleksinen: Habermasilainen kommunikatiivinen suunnitteluteoria kiinnittyy tiukasti marxilaiseen traditioon, sen valjastaminen markkinavoimien vastapariksi, toimii ehkä ideaalitasolla, muttei reaali maailmassa.

Kimmo Lapintie (2003: 21) on suunnitteluparadigmojen muutosta koskevassa artikkelissaan kuvannut kommunikatiiviseen teoriaan liittyviä ongelmia. Hänen mukaansa Habermasin maailmassa strategisesti toimiva hallinto ja markkinatalous pyrkivät jatkuvasti kolonisoimaan yksilöiden keskinäiseen vuorovaikutukseen perustuvaa elämismailmaa. Lapintien mukaan kulttuuri- ja yhteiskuntakritiikiksi näkemys voidaan tulkita varsin helposti, mutta ei välttämättä suunnittelukritiikiksi. Yhdyskuntasuunnittelu on selvästi osa hallintoa, hyvinvointivaltiolista projektia, ja sen sisällä useat osalliset toimivat strategisten päämäärien hyväksi. Usein se on jopa heidän legitiimi tehtävänsä, kuten kansalaisjärjestöissä tai yritysten maankäyttövastuutaavien kohdalla. Jotta Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teorian voisi ottaa suunnitteluteorian lähtökohdaksi, olisi siis jotenkin voitava osoittaa, että edes suunnittelun kohdalla elämismailma (avoin ja vuorovaikutteinen suunnittelu) voisi alkaakin kolonisoida systeemiä (kaavoitusbyrokratiaa ja kiinteistöliiketoimintaa). Tästä ei kuitenkaan tunnu olevan mitään merkkejä. (Lapintie 2003: 20, 21.)

Habermasiin pohjautuvan suunnitteluteorian keskeiseksi kriitikoksi on noussut Bent Flyvbjerg. Hän on teoksessaan *Rationality and Power* (1998) ja *Making Social Science Matter*

(2001) pyrkinyt osoittamaan Habermasin ja koko valistuksen tradition kykenemättömäksi käsittelemään suunnittelun tyypillisiä valtasuhteita. Aalborgin kaupungissa tekemänsä pitkitäistutkimuksen avulla hän päätyi toteamaan, että varsinkin pitkän historian omaavat paikalliset valtaregiimit ovat ylivoimaisia suunnitteluasiantuntemuksen rinnalla. Keskeiset poliittiset päätökset tehdään jo ennen selvitystöitä, ja hyvätkin suunnitelmat voivat murentua politiikan areenalla. Vaikutuksen Flyvbjergin tutkimuksessa teki havainto, että suunnitelmaan liittyviä selvityksiä ja julkisuutta käytettiin taitavasti ja jälkijättöisesti perustelemaan hallitsevan regiimin etukäteen ja ilmeisesti salassa tekemiä poliittisia ratkaisuja. (Lapintie 2003: 21.)

Markkinaehtoisen partnerisuunnittelun tutkimuksesta on esimerkkinä arkkitehti Harry Edelmanin (2007) väitöskirja *Urban Design Management. Using Integrative Negotiation to Create Value at the Intersection of Urban Planning, City Design and Real Estate Development*. Edelmanin väitöskirjassa kehitetään kustannustehokkaan, sujuvan sekä pitkän tähtäimen yhteistyösuhteita luovan neuvottelusuunnittelun mallia. Suunnittelun aktiiviseksi osapuoliksi, partnereiksi, nimetään Edelmanin työssä vahvat kaupunkisuunnittelijat sekä kiinteistökehittäjät. Suunnittelun muut osalliset, kuten kaupungin eri yksiköt tai lähiympäristön asukkaat, määrittyvät hankekehityksen ja kaupunkisuunnittelun toimintaympäristöksi, eivät toimijoiksi sinällään. (Edelman 2007; Puustisen 2008: 37 mukaan.) Partnerisuunnittelun kehittäminen tuo suunnittelukeskusteluun toisenlaisen näkökulman kuin Habermas-vaikutteisen suunnitteluteorian heikkoja osapuolia voimaannuttamaan pyrkivä tutkimus. Samalla se määrittää uudestaan suunnittelun kenttää. (Puustinen 2008: 37.) Tulevaisuus näyttää minkälaisen roolin partnerisuunnittelu saa seuraavien vuosien aikana. On mahdollista, että kyseessä on ohi menevä ilmiö. Pohdintaa on myös hyvä käydä siitä minkälaisen roolin kommunikatiivinen suunnitteluteoria saa tässä keskustelussa. Tullaanko kommunikatiivinen teoria hylkäämään reaali maailmaan sopimattomana idealistisuutensa vuoksi vai muokkautuuko se markkinaorientoituneen suunnitteluteorian kanssa paremmin sopivaksi nyky-yhteiskuntaan.

Sari Puustisen (2008: 37, 38) mukaan yksi vastaus saattaa löytyä esille nousevasta neuvottelevan suunnittelun tutkimuksesta. Tutkimussuuntauksen tunnettuja edustajia ovat muun muassa Michael Gunder, John Ploger sekä John Forester. Etenkin Forester on kehittänyt viime vuosien aikana konfliktien sovittelumenettelyjä. Foresterin mukaan Habermas-vaikutteisesta kommunikatiivisen suunnittelun ihanteesta tulisi siirtyä reaali maailmaan toimivampiin malleihin. Neuvottelevan suunnittelun tavoitteena ei Foresterin mukaan ole täydellisen yhteisymmärryksen saavuttaminen dialogin avulla, koska se on usein arvostiriitojen vuoksi mahdotonta. Myöskään se, että suunnittelussa vahvimman argumentin tulisi voittaa oikeaoppises-

sa väittelyssä, ei ole Foresterin mielestä kovin käyttökelpoinen suunnitteluperiaate. Kaikilla osapuolilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia, valmiuksia tai halua osallistua väittelyyn. Neuvottelusuunnittelun tavoitteena on päästä sopimukseen toiminnasta eikä se edellytä arvojen konsensusta. Sopimukseen toiminnasta voidaan päästä neuvottelemalla, kompromisseja tekemällä sekä varmistamalla, että kaikkien osapuolten tavoitteista voidaan toteuttaa ainakin osa. (Puustinen 2008: 37.)

Käytännön aluesuunnittelussa maankäytön konfliktit ovat hyvin tyypillisiä erilaisten intressien yhteensovittamisen vaikeuden vuoksi. Suunnitteluprosesseista on lisäksi tullut hitaita ja raskaita koordinoiville kaavoitusviranomaisille, eikä lopputuloksena aina olekaan ollut eheitä kokonaissuunnitelmia. Taloudellisten tappioiden pelossa kaavoitusprosesseja on jouduttu pilkkomaan pienempiin osiin, jottei asukkaiden vastustus pysäyttäisi koko alueen kaavoitusprosessia. Suomessa neuvottelevan suunnittelun ja siihen liittyvän konfliktien sovittelumenetelmien kehittäminen ovat liittyneet maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeiseen keskusteluun kaavoituksen nopeudesta ja tehokkuudesta, kaavavalitusten lisääntymisestä sekä toisaalta pyrkimykseen vähentää tuomioistuinkäsittelyjen tarvetta (Puustinen 2008: 38).

Yhteiskunnan muuttuminen yhä markkinaorientoituneemmaksi heijastuu väistämättä julkisen sektorin eri toimintakentille. Yhdyskuntasuunnittelu kehittyy ja muovautuu yhteiskunnan kehityksen mukana. Julkinen sektori ei ole voinut vetäytyä omaan todellisuuteensa markkinataloudesta, vaan yksityisen sektorin toimintatavat ovat alkaneet vaikuttaa myös julkisen sektorin toimintaan. Keskeisenä elementtinä on ollut julkisen talouden supistuminen sekä siihen kohdistuva resurssipula. Julkista ja yksityistä sektoria ei nähdä enää toisilleen vastakkaisina, vaan painopiste on yhä enemmän yhteistyössä ja kumppanuudessa. Muutoksiin ovat vaikuttaneet kuntahallinnon reformit ja lainsäädäntöuudistukset, mutta myös maailman laajuinen globalisaatiokehitys ja siirtyminen tietoyhteiskunta-aikaan. Keskeisinä elementteinä voidaan nähdä muutokset poliittis-taloudellisissa voimasuhteissa, mutta muutoksen taustalla vaikuttavat myös demokratiakehitys, tiedon vapautuminen tietoliikenneverkkojen kehittymisen kautta ja keskusjohtoisen valtion roolin kutistuminen. Yhtenä ratkaisuna markkinaohjauvuuden voimistumiseen, on nähty kansalaisosallistumisen vahvistuminen. Näiden valjastaminen vastapareiksi, ei kuitenkaan ole aivan ongelmaton.

Markkinaohjautuvuuden lisääntyminen yhdyskuntasuunnittelussa ja kommunikatiiviset käytännöt ovat ristiriitaisia keskenään, ja niiden suhde on jollain tavalla jopa mahdoton: kansalaisten osallistumisen turvin halutaan taata oikeudenmukaisuus kaavoitusratkaisujen laatimi-

sessä ja antaa suunnitteluratkaisuille mandaatti kansalaisosallisuuden kautta. Samaan aikaan kommunikatiivinen teoria on kuitenkin kyvytön suitsimaan ongelmia, joita markkinaohjautuvuus välttämättäkin tuo mukanaan. Sijoittajien, kiinteistökehittäjien ja muiden taloudellisten toimijoiden intressit eivät aina ole yhteneväiset paikallisten asukkaiden kanssa. Kärjistetyimmillään osallistumistoimet voidaan nähdä ennalta sovittujen suunnitelmien legitimoimisena, jossa asukkaat pyritään vakuuttamaan suunnitelmista ja saamaan toteutukselle demokraattinen siunaus. Suunnittelijan tulisi toimia rehellisen puheen portinvartijana, mutta toisaalta olla osa hallintokoneistoa, jota osallisten avulla kolonisoidaan. Habermasin teorian valossa myös asukkaiden rooli on kaksijakoinen: Toisaalta osallisten tulisi toimia strategisesti tasapainotukseen markkinaohjautuvuutta. Habermasilainen kommunikatiivinen suunnitteluteoria, ei kuitenkaan tunnusta tämän tyyppistä osallisuutta, jossa asukkaat päämäärätietoisesti ja strategisesti puolustavat omaa reviiriään, vaan heidän tulisi toimia ilman omia vaikuttimia.

Kuva 1: Teorian ominaispiirteet sekä suunnittelijan että asukkaan aseman muutos

Teoria	Ominaispiirteet	Suunnittelijan rooli	Asukkaan rooli
Rationalistinen teoria	Objektiivisuus, positivistinen orientaatio, tieteellisen tiedon korostuminen, kokonaisvaltainen suunnittelu, suuret aluerakentamishankkeet	Suunnittelu tapahtui hierarkkisesti ylhäältä alaspäin. Suunnittelijan rooli oli vahva	Asukkailla ei ollut roolia suunnittelussa. Suunnittelua tehtiin asukkaalle, ei asukkaan kanssa
Kommunikatiivinen teoria	Vuorovaikutus, kommunikointi, yhteisymmärrys	Suunnittelija taakaa kommunikoinnin aitouden ja valvoo, että vuorovaikutus tapahtuu oikealla tavalla	Asukkaiden rooli on aktiivinen. Asukkaat toimivat yhtenä osapuolena suunnitteluprosessissa
Markkinaorientoitunut suunnittelu	Julkistalouden supistuminen, moniulotteinen säätely, verkostot, kumppanuus, julkisen ja yksityisen sektorin riippuvuussuhteet	Suunnittelija ohjaamassa ja johtamassa verkostoa	Asukkaiden rooli markkinaohjauksen vastaparina

Yllä olevassa taulukossa on havainnollistettu sitä, kuinka asukkaan ja suunnittelijan rooli on muuttunut rationalistisesta suunnittelusta kohti vuorovaikutteista ja markkinaorientoitunutta suunnittelua.

2. KOHDENNETTU TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Maankäytösopimukset ja asukkaiden osallisuus osana uutta aluerakentamista

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) astui voimaan 1.1.2000. Uusi lainsäädäntö toi osallisuuden ja vuorovaikutuksen lakisääteiseksi velvollisuudeksi. Lakiuudistuksen myötä kansalaisten tiedonsaantioikeudet sekä vaikutusmahdollisuudet on haluttu turvata ympäristön suunnitteluun liittyvissä kysymyksissä. Suunnittelua ei enää voida tehdä erillään kansalaisyhteiskunnasta. Samalla kun kansalaisten osallistumista on vahvistettu, niin myös maankäytösopimusten oikeudellinen status tunnustettiin maankäyttö- ja rakennuslaissa. Maankäytösopimukset ovat oikeudellisesti konkretisoineet julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä kaupunkisuunnitteluhankkeissa. Kohdennetun teoreettisen viitekehyksen kautta tarkastellaan osallisuuden suhdetta markkinoiden vahvistuneeseen asemaan yhdyskuntasuunnittelun kontekstissa.

2.1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki ja käytännön suunnittelutyö

Vuoden 2000 alussa voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki toi osallisuuden ja vuorovaikutuksen asukkaiden ja viranomaisten välille lakisääteiseksi velvollisuudeksi. Uusina käsitteinä lakiin nostettiin *osallisen* ja *vuorovaikutuksen* käsitteet (Mäkelä 2000: 55). Lakiuudistuksen taustalla vaikutti muun muassa perusoikeuksien uudistus, joka astui voimaan vuonna 1995 (HE 309/1993).

Kansalaisten osallistumisen lisääminen on ollut osa yleistä muutosta, joka on vuosituhannen vaihteen jälkeen voimistunut hallinnon eri aloilla (ks. esim. perustuslaki, kuntalaki, julkisuuslaki). Osallisuuden ja osallistamisen lisääminen on ollut tärkeä osa kansalaisyhteiskunnan kehittämistä, ja se on myös osa Euroopan unionin politiikkaa, josta esimerkkinä on käsite kansalaisten Eurooppa (Koskiaho 2001: 39). Kansalaisten osallisuutta on myös vahvistettu Euroopan unionin tasolla kansainvälisin sopimuksin, joista tunnetuin on Århusin sopimus vuodelta 1998.

Osallisuussäädösten lisääminen maankäyttö- ja rakennuslakiin synnytti paljon odotuksia kansalaisyhteiskunnan kehittämisestä ja asukkaiden vahvemmassa roolista suunnitteluhankkeissa.

Onkin tärkeää pystymään erottamaan odotukset, joita teoreettinen kirjallisuus lataa osallisuudelle suhteessa lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin. Tässä kokonaisuudessa oman todellisuutensa rakentaa myös käytännön suunnittelutyö, ja se kuinka lakia on lähdetty käytännössä soveltamaan.

Ympäristölainsäädännölle tyypilliseen tapaan maankäyttö- ja rakennuslaki ei itsessään määrää kuntalaisten osallistumisesta yksityiskohtaisesti, vaan antaa puitteet toimille. Lain tavoitepykälässä todetaankin yleispiirteisesti: *"Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa."* Lain määrittelemätömyys kuitenkin aiheuttaa monia kysymyksiä osallisuuden toteuttamisesta. Pia Bäcklund (2002) on nostanut esille kysymykset muun muassa siitä, miten kulloinkin todetaan, että osallisten kuuleminen on tapahtunut lain hengen mukaisesti tai kuka määrittelee osallistumis- ja arviointisuunnitelman sisällön? Ongelmia myös saattaa syntyä siitä, jos suunnittelun osapuolet ovat eri mieltä osallisten kuulemisen merkityksestä. (Bäcklund 2002: 141.) Laki herätti pian voimaantulonsa jälkeen paljon kritiikkiä (ks. esim. Bäcklund 2002; Staffans 2004; Puustinen 2006) ja sitä on täydennetty ja tarkennettu 2000-luvun aikana. Esimerkiksi puutteellisesta osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta on nykyisin mahdollista valittaa alueelliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Maankäyttö- ja rakennuslakia tarkasteltaessa voi tehdä huomioita siitä, mitä laki sanoo osallistumisesta. Ensinnäkin lain ensimmäisessä pykälässä tavoitellaan sitä, *että jokaisen osallistumismahdollisuus turvataan*. Lainsäädännössä ensimmäiset pykälät ovat usein niin sanottuja tavoitepykäläitä, joiden sisältöä ei voida pitää tiukasti sitovana. Pykälän tarkoituksena on kertoa jotain olennaista lain hengestä ja lainsäätäjän tavoitteista. Maankäyttö- ja rakennuslain ensimmäisestä pykälästä nousevat esiin kansalaisten osallisuuden turvaaminen, mutta myös se, että lain tarkoituksena on luoda edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistää ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Varsinaisesti vasta lain kahdeksannessa luvussa määrätään tarkemmin osallisuuden sisällöstä.

Kahdeksannessa luvussa otetaan kantaa toimenpiteisiin, jotka on huomioitava osallisuutta hoidettaessa. Näistä keskeisimpinä mainittakoon vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa, osallisuus ja arviointisuunnitelman laatiminen, kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville sekä päätös kaavan hyväksymisestä. Voidaan nähdä, että mitkään näistä toimenpiteistä eivät

ole erityisen laajoja. Kunnalle jätetään paljon harkintavaltaa siihen, kuinka se käytännössä toteuttaa osallisuutta.

Mikäli kunta aikoo hoitaa osallisuustoimet vain lainsäätäjän määräämässä laajuudessa, ovat ne hyvin kaukana teoreettisen kirjallisuuden idealistisista odotuksista. Keskeistä on, että osallinen tulee kuulluksi. Se, kuinka osallisen mielipide tulee konkreettisesti huomioituksi lopullisessa kaavaratkaisussa, jää avoimeksi. Matti Kortteinen (2008) havainnollistaa osallisen roolia osuvasti artikkelissaan "*Kyllä kansa tietää*" – *Tulevien asukkaiden osallistaminen asuinalueiden suunnitteluun*. Hänen mukaansa tavallisia osallisuusmenetelmiä ovat yleisötilaisuudet ja mahdollisuus antaa kirjallinen mielipide tiettyyn aikaan. Molemmissa osallisuuden tavoissa otetaan kantaa valmiisiin suunnitelmiin ja keskitytään kommentoimaan niiden huonoja ominaisuuksia ilman, että päästäisiin juurikaan keskustelemaan siitä, mitä alueella tulisi olla tai voisi olla. (Kortteinen 2008: 33.) Voidaan nähdä, että lainsäätäjän tarkoittama osallisuus on kaukana teoreettisen kirjallisuuden hahmottelemasta yhteissuunnittelusta, saati sen kyvystä kolonisoida markkinavetoisen suunnittelun valtaa.

Laissa myös osallisen käsite on määritelty lavasti. Lain 6 §:n mukaan kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden *oloihin* tai *etuihin* kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Laissa viittaus *yhteisöihin* laajentaa osallisen määritelmän koskemaan myös muitakin osallisia kuin vain asukkaita: myös asukasyhdistykset, kansalaisjärjestöt tai yritykset voivat olla osallisia. Osallisilla tulee lain mukaan olla mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia sekä lausua suullisesti tai kirjallisesti mielipiteensä asiasta. Laki velvoittaa laatimaan kaikista kaavoista osallistumis- ja arviointisuunnitelman, joka ohjaa keskeisellä tavalla kaavoitusprosessin etenemistä.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei mainita tulevia asukkaita osallisina. Kortteisen (2008) mukaan tämä tuskin oli ainakaan kaikilta osin tietoinen valinta, vaan ennemminkin osoitus siitä, että maankäytön suunnitteluun suhtaudutaan suoraviivaisena prosessina. Maankäyttö- ja rakennuslaki tai muukaan lainsäädäntö ei tunnista alueen evolutiivista kehittymistä sen jälkeen kun kaava on laadittu ja rakennuslupa myönnetty. Uusilla alueilla ei ole olemassa olevia asukkaita. Tulevien asukkaiden intressi vaikuttaa, on kuitenkin suuri, heidän aluetta tulevat käyttämään. (Kortteinen 2008: 33.)

Tyypillinen aluesuunnitteluprosessi Helsingin seudulla koostuu kolmesta vaiheesta: ensin määritellään tavoitteet ja tehdään osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Tämän jälkeen tehdään kaavaluonnos kommentoitavaksi ja sitten varsinainen kaavaehdotus. Mitä osallistumi-

seen tulee, prosessissa on tiettyjä vaiheita, joissa järjestelmän osallisiksi määrittämille annetaan mahdollisuus esittää mielipiteensä kirjallisesti. Kun suunnitellaan täysin uutta, pidetään myös yksi tai kaksi tiedotus- ja keskustelutilaisuutta, jotka ovat pääasiassa suunnattu paikallisille asukkaille. Näitä tilaisuuksia ei yleensä nauhoiteta, vaan mielipiteiden ajatellaan tulevan suoraan suunnittelijoiden tietoon. Tavallisesti yksikään pääkaupunkiseudun 250 vuotuisesta asemakaavaprosessista ei sisällä muunlaista osallistumista. (Kortteinen 2008: 34.)

Kaavaprosessi on itsessään byrokraattisen jäykkä ja siihen kytkeytyvä virallinen osallistuminen voidaan nähdä tiettyinä toimenpiteiden sarjana. Osallisuutta tarkastellessa on syytäkin kysyä ketä tämäntyyppinen osallisuus ylittää ja palvelee. Asukkaille osallisuus näyttäytyy muodollisena ja sen kautta on vaikea vaikuttaa suunnitteluratkaisuihin. Viranomaisille puolestaan se mahdollisesti näyttäytyy vain lisätaakkana muutenkin monimutkaisen kaavoitusprosessin eteenpäin viemisessä. Anssi Joutsiniemi (2006) on nostanut esiin osallistumisen problematiikan suhteessa kaavoitusprosessin fragmentoitumiseen sekä oletettuun demokratian kriisiin. Joutsiniemen mukaan osallistumisprosessin ongelmaksi on muodostunut kaavoitushankkeiden pirstoutuminen yhä pienemmiksi muutostyökokonaisuuksiksi. Käytännön suunnittelutyössä mielipiteiden laaja-alainen esiintuminen parhaiden ratkaisujen löytämiseksi on usein jäänyt ideatasolle. Taloudellisten riskien minimoimiseksi kaavoitushankkeet on jouduttu pilkkomaan pienemmiksi osakokonaisuuksiksi, eikä lopputuloksena olekaan ollut eheidän ja monipuolisten kokonaissuunnitelmien muodostuminen osallistumisprosessin myötävaikutuksella. Kaavoitushankkeiden rikkoutuessa yhä pienemmiksi osakokonaisuuksiksi, on pystytty varmistamaan se, että jokainen taloudellisesti vastuussa oleva taho voi olla varmempi siitä, etteivät muiden kohteiden mahdolliset ristiriidat aiheuta viivytysten kautta taloudellisia seuraamuksia. Kaavoitusprosessien hajoaminen on puolestaan johtanut vaikeasti hallittaviin hankkeisiin, ja tehnyt osallistumisprosessin äärimmäisen turhauttavaksi ja lisännyt osaltaan todennäköisyyttä kaupunkikokonaisuuden pirstoutumiseen. (Joutsiniemi 2006: 30.)

Virallisen osallistumisen lisäksi on myös niin kutsuttua epävirallista osallisuutta, joka usein on laajempaa kuin viranomaisten hoitama lakisääteinen osallisuus. Kortteinen (2008) nostaa esimerkinomaisesti esiin eri järjestöjen organisoimaa osallisuutta, joka usein tapahtuu virallisen kaavan ohitse. Tämä epävirallinen osallisuus ei ole kuitenkaan osa virallista prosessia, ja niinpä sitä ei tarvitse ottaa huomioon, suunnittelijoiden niin halutessa. (Kortteinen 2008: 38.)

Osallisuutta on lähdetty kehittämään nykyisenlaiseksi ylevistä päämääristä, mutta käytännössä se on pahimmillaan jäänyt pakotetuksi sarjaksi toimenpiteitä, jossa osallisten rooli on mel-

ko vaatimaton. Osallisten näkökulmasta on myös hankalaa hahmottaa mihin osallistumisella pystyy vaikuttamaan kaavoituksen eri vaiheissa. Asemakaavasuunnittelun käytännöt vaihtelevat suuresti kuntien ja jopa kaavahankkeiden välillä (Kortteinen 2008: 34).

Osallisuutta pohdittaessa on keskeistä tunnistaa osallisuuden erilaiset ulottuvuudet. Käsitteeseen on ladattu paljon odotuksia teoreettisen kirjallisuuden kautta. Lainsäädäntö asettaa kuitenkin rajat sille, mitä osallisuudelta käytännön suunnittelutyössä voidaan odottaa. Osallisuuteen liittyvistä korkeista odotuksista huolimatta, kaavoitusprosessit ovat edelleen jäykkiä ja tietyn protokollan mukaan eteneviä. Osallisuuskäytännöt ovat sekä asukkaille että viranomaisille haasteellisia. Lainsäädäntöön on jätetty paljon harkinnanvaraa, mutta käytännön viranomaistyössä sitä harvoin uskalletaan käyttää hyödyksi oikealla tavalla. Asukkaille puolestaan voi olla hankalaa hahmottaa sitä, missä vaiheessa asioihin voi vaikuttaa ja mikä rooli mielipiteen julkilausumisella lopulta on.

2.1.2 Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset maankäyttösopimukset

Nykyisenlaiset maankäyttösopimuksen säännökset eroavat vanhoista aluerakentamissopimuksista. Aikaisemmin sopimukset olivat usein laajoja ja toteutukseltaan pitkäaikaisia aluerakentamissopimuksia. Nykyisin sopimukset ovat yleensä melko suppea-alaisia ja lyhytkestoiseen toteuttamiseen perustuvia. Uudenlaisten maankäyttösopimusten tuominen takaisin lainsäädäntöön loi perustan yksityisoikeudellisen sopimusvapauden piiriin kuuluvien sopimusten käyttämisestä maapolitiikan apuvälineenä. (Rintamäki 2007: 33, 34.) Kunnan ja maanomistajien väliset maankäyttösopimukset ovat toimiva menettelytapa sopia kaavan toteuttamisen kustannusten jakamisesta erityisesti kaavamuutostilanteessa ja täydennyskaavoituksessa. Maankäyttösopimukset eivät kuitenkaan korvaa maahankintaa kunnan keskeisillä kasvusuunnilla, mikäli kunta haluaa vaikuttaa aktiivisesti tonttien ja asuntojen hintatasoon. (Suomen Kuntaliitto & Ympäristöministeriö 2004: 5.)

Maankäyttösopimusten oikeudellinen status tunnustettiin lainsäädännössä MRL:n voimaantullessa vuonna 2000 (MRL 11 §) (Hovila 2010: 149). Säädestä kuitenkin tarkistettiin vuonna 2003, jonka vaikutuksesta maankäyttösopimukseen liittyvät yksityiskohdat lisättiin MRL 91 §:ään. Merkittävimmän muutoksen maankäyttösopimuksissa aiheutti MRL 91a §:ssä todettu maanomistajan yleinen velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Tämän

lainkohdan johdosta maankäyttösopimukset eivät enää perustu pelkkään sopimusvapauteen, vaan ovat keino toteuttaa laissa nimenomaisesti asetettua velvollisuutta. (Hovila 2010: 152.)

Maankäyttösopimus on siinä mielessä erikoislaatuinen sopimus, että usein sen keskeisin elementti sisältää osapuolten yhteisen näkemyksen kohdealueen kaavan sisällöstä. Näin on esimerkiksi silloin, kun sopimuksessa sovitaan rakennusoikeuksien määrästä ja käyttötarkoituksista. Alueen käyttötarkoitusta koskeva osio on kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan päätösvallassa oleva asia. Kunta ja maanomistaja eivät voi ohi osallisten sopia kaavoitusratkaisun muodosta (MRL 91 b.2 §). (Ekroos & Majamaa 2005: 465.)

Lainsäädännöllisestä näkökulmasta maankäyttösopimusten tarkoitus on ennen kaikkea kustannusten jakamisessa maanomistajan ja kunnan välillä, ei niinkään suunnitteluvallan jakamisessa tai varsinaisessa yhteissuunnittelussa. Asemakaavan muoto vaikuttaa kuitenkin konkreettisella tavalla maankäyttömaksujen määrään. Maanomistaja maksaa maankäyttösopimuksen kautta osan maan arvonnoususta kunnalle takaisin maankäyttömaksujen muodossa.

Maankäyttösopimuksessa määritellään tapauskohtaisesti, mikä on sopiva korvaus arvonnoususta. Voidaan nähdä, että suunnitteluratkaisu kiinnostaa myös maanomistajaa. Esimerkiksi asemakaavoituksessa määritelty rakennusoikeuden määrä vaikuttaa taloudelliseen hyötyyn, jota maanomistaja saa kaavoituksesta koituvasta maan arvonnoususta. Korvauksia maksetaan jokaisesta kerrosneliömetristä tietty osuus takaisin kunnalle. Maanomistaja on avainasemassa kaavan toteuttamisessa ja siten maanomistajan tahto painaa myös suunnitteluratkaisun muotoutumisessa. Maankäyttösopimusta ei saa kuitenkaan tehdä ennen asemakaavoitusta, joten usein nämä prosessit etenevät rinta rinnan. Maankäyttösopimusprosessissa määräysvalta on pyritty pitämään kunnalla ja ero vanhoihin aluerakentamissopimuksiin on ilmeinen. Nykyisissä sopimuksissa voidaan määrittää aikatauluun, toteutukseen ja laatuselvityksiin liittyviä velvoitteita. Jos aluerakennussopimusten valtakaudella suunnittelua tehtiin rakentajavetoisesti, niin nykyisten maankäyttösopimusten ajatukseen liittyy, että suunnitteluvastuu pysyy kunnalla, eikä niiden avulla voida ohittaa maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön kuuluvaa kaavoitusmenettelyä.

Lainsäädäntötasolla suunnitteluvastuu on pyritty pitämään kunnalla. Nostan esiin muutaman seikan, jotka esiintyvät nykyisissä maankäyttösopimusten laadinnassa ja toteutuksessa mielestäni ongelmallisina.

Ensinnäkin maankäyttösopimusten oikeudellista asemaa voidaan pitää ristiriitaisena. Vesa Rintamäki (2007: 55) on väitöskirjatyössään lähestynyt oikeudellisesta näkökulmasta maankäyttösopimuksia. Hänen mukaansa maankäyttösopimusten voidaan määritellä olevan kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia, ja niiden pitää noudattaa maankäyttö- ja rakennuslakia, osallistumismenettelyineen. Rintamäen mukaan tämä väistämättäkin vie asiaa siihen suuntaan, ettei sopimusta voida pitää pelkästään yksityisoikeudellisena asia, vaan hallintosopimuksena, jossa on sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia aineksia. (Rintamäki 2007: 55.) Voidaan siis nähdä, että maankäyttösopimukset sijoittuvat johonkin siviilioikeuden ja julkisoikeuden rajamaastoon. Toistaiseksi oikeuskäytännössä ei ole otettu yksiselitteistä kantaa maankäyttösopimusten oikeudelliseen luonteeseen. Hallintoviranomaisten sopimusta koskevan päätöksen on katsottu kuuluvan hallintomenettelylain soveltamisalaan. Varsinaista sopimustoimintaa on sen sijaan yleensä arvioitu yksityisoikeudellisten säännösten mukaan (HE 72/2002:50).

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi (72/2002: 50) kuitenkin todetaan, että viranomaisten sopimustoiminta tulisi saattaa, maankäyttösopimukset mukaan lukien, hallintolain soveltamisalan piiriin. Hallinnossa tehtävien sopimusten käytön yleistymisen on johtanut yksityisen sopijapuolen oikeusturvan kannalta ongelmallisiin tilanteisiin, kun sopimustoimintaan ei ole katsottu voitavan soveltaa hallinto-oikeudellisia yleissäädöksiä¹. Viranomaisten sopimustoinnassa noudatettavasta menettelystä ei myöskään ole yhtenäisiä menettelysäännöksiä. Kun sopimus kuitenkin nykyisessä hallinnossa mielletään yhdeksi hallinnon tavoitteiden toteuttamisvälineeksi, on katsottu tärkeäksi, että sopimusmenettelyissä huolehditaan riittävästä oikeusturvajärjestelyistä ja hyvän hallinnon takeiden toteutumisesta. (HE 72/2002: 50.)

Toinen kiinnostava piirre maankäyttösopimuksissa on niiden soveltuvuus osallistuvaan, vuorovaikutteiseen suunnitteluun, jossa asukkailla ja muilla osallisilla on rooli suunnittelun osapuolena. Problematiikan voidaan sanoa kytkeytyvän sopimuksen laatimisvaiheeseen ja tiedottamisen ajoittamiseen. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 91 b.2 §:n mukaan maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei kuitenkaan koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä.

¹ Yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita ovat mm. tarkoitussidonnaisuus, objektiivisuus, suhteellisuus ja luottamuksen suoja.

Hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 167/2002: 31) tämä tarkoittaa, että ennen varsinaista kaavoitusprosessia voidaan sitovasti sopia vain kaavoituksen käynnistämisestä ja siihen liittyvistä kustannuksista. Esityksessä korostetaan, että kunta voi tehdä sitovia sopimuksia kaavan toteuttamiseen liittyvistä asioista vasta, kun kaava on luonnoksena tai ehdotuksena ollut esillä ja osallistumis- ja arviointimenettelyn mahdollistava kaavan julkinen arviointi on ollut mahdollista. Silloinkaan ei tosin voida sitoa kuntaa kaavan sisältöön. (HE 167/2002: 31.) Tämän ohjeistuksen valossa suunnitteluvalta halutaan pitää kunnalla koko prosessin ajan. Maanomistajan ei pitäisi pystyä ohi asukkaiden ja muiden osallisten vaikuttamaan kaavan lopulliseen muotoon.

Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä on kuitenkin molempia osapuolia sitova. Siihen on kirjattu maanomistajan tavoitteet alueen kaavoittamiselle (esimerkiksi rakentamisen laatu ja määrä). Sopimuksen tarkoitus -kohdassa todetaan kuntien sopimusmallin mukaan, että käynnistyvä asemakaavan valmistelu ei välttämättä johda asemakaavan hyväksymiseen ja maanomistajan esittämät tavoitteet eivät sido kuntaa kaavoittajana. Seuraava kysymys onkin, miten esimerkiksi sopimusoikeuden yleinen lojaliteettiperiaate vaikuttaa näissä käynnistämissopimuksissa käytännössä. Vaikka maanomistajan esittämät kaavalliset tavoitteet eivät sopimuksen mukaan sitoisikaan kuntaa kaavoittajana, onko kunnalla kuitenkin jonkinlainen piilevä lojaliteettivelvollisuus, jonka mukaan kunnan tulisi ottaa huomioon toisen sopijapuolen edut ja kohtuullisessa määrin myötävaikuttaa sopimuksen päämäärien toteuttamisessa? Rintamäen mukaan maanomistajan tavoitteiden kirjaaminen sopimukseen merkinnee ainakin sitä, että kunnan on ensi vaiheessa kaavaehdotuksessa/-luonnoksessa pyrittävä niiden mukaiseen lopputulokseen, ottaen kuitenkin huomioon kaavoituksen joustavat tavoitteet ja sisältövaatimukset. (Rintamäki 2007: 61.)

Toinen piirre osallisuuden kytkeytyvissä toimissa on kaavoitusmenettelyn konkreettinen ajoittaminen, ja se kuinka paljon maankäytösopimuksista on mahdollista antaa tietoa osallisille tarpeeksi aikaisessa vaiheessa. MRL 91 b 4. §:n mukaan *maankäytösopimuksesta tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Tarkoituksesta tehdä maankäytösopimus on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Jos tarkoitus tehdä maankäytösopimus tulee esille vasta sen jälkeen, kun osallistumis- ja arviointisuunnitelma on laadittu, asiasta tulee kaavan laatimisen yhteydessä tiedottaa osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla.*

Ekroosin ja Majamaan (2005: 338) mukaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa esitetään yleensä keskeiset tiedot hankkeesta. Niihin tyypillisesti kuuluvat suunnitelman nimi, suunnit-

telualue, suunnittelutehtävän määrittely sekä tavoitteet, suunnittelun lähtökohdat, tehdyt selvitykset ja aiemmat suunnitelmat, vaikutusalue, osalliset, tiedottaminen, osallistuminen, viranomaisyhteistyö, selvitettävät vaikutukset, vaikutusten arvioinnin menetelmät, vaihtoehdot, kaavoituksen kulku, aikataulu ja päätöksenteko, yhteystiedot sekä palaute osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta. Mikäli kaavan laatimiseen tai toteuttamiseen liittyy maankäyttösopimus, kuvataan sen keskeinen sisältö suunnittelun kannalta. (Ekroos & Majamaa 2005: 338.)

Vaikka jo tässä vaiheessa maankäyttösopimuksen keskeinen sisältö pitäisi tulla kuvatuksi, se ei aina ole mahdollista varhaisen ajankohdan vuoksi. Suunnitelmassa saatetaan vain kertoa, että tarkoituksena on tehdä maankäyttösopimus. Tämä puolestaan ei ole linjassa sen kanssa miten hallituksen esityksen perusteluissa asiaa on käsitelty. (Rintamäki 2007: 65.) Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 167/2002: 22) todetaan, että osallistumis- ja arviointisuunnitelma tulee tehdä kunkin kaavan kohdalla, jolloin tieto ajoittuu ja kohdentuu paremmin kuin esimerkiksi aikaisemmin kaavoituskatsauksessa. Kun tiedotusvelvollisuus koskee jo kunnan tarkoitusta tehdä kaavaan liittyvä maankäyttösopimus, menettely ajoittuu esityksen mukaan nykyistä varhaisempaan sopimusmenettelyn vaiheeseen, jolloin mahdollisuus arvioida kaavan laatimisen ja sopimusmenettelyn suhdetta paranee. (HE 167/2002: 22.)

Toisaalta keskeneräisen sopimusasian tuominen julki näyttäytyy myös sopimusosapuolien kannalta ongelmallisena. Ekroos ja Majamaa kuitenkin näkevät, että lailla tavoiteltu vuorovaikutus ja osallistuminen voivat toteutua vain siinä tapauksessa, kun osallisilla on oikeat tiedot suunnittelun lähtökohdista. Hankkeen vaikutusten arvioinnin kannalta keskeisimmät asiat koskevat rakentamisen määrää ja käyttötarkoitusta. Ekroosin ja Majamaan mukaan nämä ovat käytännössä myös ensimmäiset esillä olevat seikat sopijapuolten välisessä neuvottelukeskityksessä. Ne muodostavat lähtökohdan sekä jatkokeskusteluille että suunnittelulle. (Ekroos & Majamaa 2005: 469, 469.)

Jääskeläisen ja Syrjäsen (2003) mukaan osallistumisen ja vuorovaikutuksen turvaaminen on erityisen tärkeää maankäyttösopimustilanteissa, koska sopimuksissa on tarkoitus määritellä julkisen viranomaisen ja yksityisen maanomistajan välistä suhdetta ja velvoitteita. Kysymys on kunnan velvoitteista toimia julkisena viranomaisena ja maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta. Kysymys on myös siitä, ettei maankäyttösopimuksella syrjäytetä osallisten mahdollisuutta osallistua kaavoitusprosessiin. Jääskeläinen ja Syrjäsen kiinnittävät huomiota myös hallintolain käsittelyyn liittyvään eduskunnan hallintovaliokunnan mietintöön, jonka mukaan valiokunta korostaa, että hallintolain yksittäisten säännösten soveltaminen hallintosopimuksen

valmisteluun määräytyy asian laadun mukaan tapauskohtaisesti. (Jääskeläinen & Syrjänen 2003: 38.) Jos sopimuksella voidaan katsoa olevan huomattavaa merkitystä muiden kuin varsinaisten sopimusosapuolten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisten tulee hallintolain 41 §:n mukaan varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian merkitystä on kuitenkin arvioitava sopimuksen sisällön kannalta kussakin tapauksessa erikseen. Tältä pohjalta ehkä saadaankin parempi mahdollisuus vaikuttaa sopimusten sisältöön kuin MRL 91 b.4 §:n säännösten pohjalta. (Rintamäki 2007: 66.)

Nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa maankäyttösopimuksia on pyritty säätelemään siten, että asukkaatkin voisivat olla mahdollisimman varhaisesta vaiheesta asti osa suunnittelu-prosessia. Kunnan rooli on aikaisemmin esitellyn lainsäädäntöanalyysin valossa kuitenkin haastava. Kunnan haaste on maankäyttösopimusten suhteen pystyä toimimaan tasapuolisesti sekä sopimusosapuolten kanssa että asukkaita ja muita osallisia kohtaan. Haasteet liittyvät maankäyttösopimuksen luonteeseen julkisoikeuden ja siviilioikeuden rajamaastossa. Vaikka sopimus voidaankin määritellä myös hallintosopimukseksi, niin sen yksityisoikeudelliset ainekset asettavat haasteita osallisuuden toteuttamiseksi tarpeeksi aikaisessa vaiheessa. Yleensä asemakaavoitusta ja maankäyttösopimuksia tehdään rinta rinnan ja siten myös osallisuuden kautta ilmenevät seikat pystytään huomioimaan sopimusneuvotteluissa. Toisaalta maankäyttö- ja rakennuslain velvoitteet osallisuuden toteuttamiseksi ovat niukat. Mikäli kunta hoitaa vain lainsäädännön kautta sille velvoitetut osallisuustoimet, ei asukkaiden rooli ylipäätään suunnittelu-prosessissa ole merkittävä. Sellaisissa hankkeissa, joissa ei erityisesti panosteta osallisuuden toteutumiseen, on mahdollisuus että asukkaiden ääni jää vähäiseksi. Tällaisissa hankkeissa osallisuustoimien kautta on lähinnä tarkoitus saada siunaus suunnitteluhankkeelle, ei niinkään ottaa asukkaiden näkemyksiä aidosti huomioon.

Oman haasteensa yksityiselle osapuolelle puolestaan asettaa se, että on katsottu, ettei sopimukseen voisi soveltaa hallinto-oikeudellisia yleissäädöksiä. Nämä säädökset kuten muun muassa luottamuksensuojan periaate ovat perinteisesti suojanneet yksityistä osapuolta julkisen vallankäyttäjän mielivallalta. Maankäyttösopimusten kohdalla yksityinen maanomistaja ei ole tällaisen suojan piirissä. Jo pelkät osallisuustoimet voivat vaikuttaa kaavan lopulliseen muotoon. Muut tekijät kuitenkin myös vaikuttavat lopputulokseen, kuten yleinen taloudellinen tilanne tai eri kumppanien vaikutus prosessiin. Yksityisen sopijaosapuolen pitääkin elää epä-

tietoisuudessa pitkän aikaa prosessin edetessä ennen kuin nähdään minkälaiseksi asemakaava ja sitä kautta maankäyttösopimus muotoutuu.

2.1.3 Kaavan tehtävät

Maankäyttö- ja rakennuslaki muutti voimaantullessaan kunnan asemaa. Lakimuutoksen myötä kaavoitusvalta siirtyi lähes kokonaisuudessaan valtiolta kunnille tilanteessa, jossa kuntien talous on kurjistunut ja niiden välinen kilpailu kiristynyt. Tämän vallansiirron voi ymmärtää seuraavasti: Ennen yhteiskunta katsoi tärkeäksi säädellä elinkeinotoimintaa "yleisen edun" nimissä, jolloin oli luonnollista, että valtiollakin oli rooli maankäytön järjestämisessä. Nykyään nähdään, että yhteiskunta ja elinkeinoelämä toimivat yhteistyössä. Tällaisessa tilanteessa on rationaalista, että kunta yksin edustaa yhteiskuntaa. Näin voidaan nopeasti reagoida, kun yritykset kilpailevat keskenään ja tarvitsevat maankäyttöön muutoksia. Kunnan on osoitettava olevan yksityisten yritysten hyvä yhteistyökumppani. Selkeimmin tämä ilmenee kaavoitukseen liittyvässä maapolitiikassa. (Mäntysalo & Nyman 2001: 36–37.)

Totunnaisesti kaavaa on pidetty maankäytön suunnitelmana. Kaava on kuitenkin myös juridinen dokumentti, jota käytetään kiinteistöihin sidottujen taloudellisten pääomasijoitusten turvaamiseen. Raine Mäntysalo ja Kai Nyman (2001: 38) ovat käsitelleet kysymystä kirjassaan *Kaavoitus – Suunnittelua? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa*. He ovat lähestyneet näkökohtaa kaavan voimassaolon näkökulmasta. Aikaisemmin rakennusoikeus annettiin kaavalle ikuisiksi ajoiksi. Nykyisin kaava tarvitsee enemmistön kunnan valtuustossa (tai hallituksessa tai lautakunnassa) 13 vuoden välein, jotta rakennusoikeus säilyisi. (ks. esim. MRL 60 §). Tämä on iso filosofinen muutos kaavan omistusoikeudellisten suhteiden määrittelyssä. Nyt parhaillaan eletäänkin niitä hetkiä, kun suurinta osaa maankäyttö- ja rakennuslain aikana voimaantulleita kaavoja tulisi kunnissa uudelleenarvioida.

Maankäyttösuunnitelman vanhenemiseen suunnitelmana voidaan sanoa tapahtuneen silloin kuin sitä ei enää voida käyttää maankäytön organisoimiseksi todellisten tarpeiden kehitystä vastaavasti. Maankäyttösuunnitelman vanheneminen ei välttämättä kuitenkaan tarkoita, että suunnitelman sisältävää kaavaa pidettäisiin olennaisilta osiltaan vanhentuneena. Kaavat sisältävät sekä maankäytön tavoiteltuihin muutoksiin tähtääviä pyrkimyksiä sekä kiinteistöomai-

Mäntysalon ja Nymanin teksti osoittaa, että kaavoitukseen kytkeytyvät eri aspektit ovat oleellisia kun tarkastellaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Tämä problematiikka korostuu etenkin yksityisen maanomistajan maalle kaavoitettavissa kumppanuushankkeissa. Nyman ja Mäntysalo käsittelevät kaavoitukseen kytkeytyviä eri intressejä kriittisesti. Näitä heidän esille nostamia teemoja ei kuitenkaan voi ohittaa, mikäli pyrkimyksenä on ymmärtää dynamiikkaa, jolla maankäytön suunnittelua tehdään.

2.1.4 Public Private People Partnership

Viime vuosien aikana yritysten ja julkisen sektorin toimintaympäristö on monimutkaistunut ja toimijoiden keskinäinen riippuvuus on lisääntynyt. Esimerkiksi verkostoituvaa kaupunkikehitystä ei ole voitu enää ymmärtää ja hallita perinteisen sektorikeskeisen ja hierarkkisen suunnittelujärjestelmän avulla (Suomen Kuntaliitto 2008: 10). Englanninkielessä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä on kuvattu termillä *Public Private Partnership* (PPP). Suomessa yhteistyötä on kuvattu termillä kumppanuuskaavoitus. Matti Kuronen (2011) on väitöskirjassaan *The role of partnerships in sustainable urban residential development* määritellyt PPP-käsitteen sisältöä. Kurosen mukaan PPP-yhteistyöllä viitataan jäsentyneeseen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön, jossa osapuolet jakavat tietyn hankkeen kustannukset, hyödyt, resurssit ja vastuut keskenään. Lisääntyvää julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä on ajateltu ratkaisuksi monimutkaisiin urbaaneihin ongelmiin sekä julkisen sektorin resurssipulaan. Linearisessa PPP-mallissa oletetaan, että julkinen sektori luovuttaa osan suunnitteluvallastaan yksityiselle sektorille, samalla kun kansalaiset ja muut osalliset otetaan mukaan suunnitteluprosessiin. (Kuronen 2011: 37, 38.) PPP-mallin voidaan siis nähdä – ainakin ideaalitasolla – hyödyttävän kaikkia osapuolia: yrityksiä, asukkaita ja kuntaa. Yleensä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömallia on käytetty yksittäisissä projekteissa tapana suunnitella ja toteuttaa hanke. Sen vahvuuksina on nähty suunnittelutavan kokonaisvaltainen ote, jossa kaikki osapuolet tulevat huomioiduiksi (Majamaa 2008: 3).

Euroopan Unioni on omalta osaltaan myötävaikuttanut julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön tiivistymiseen. Unioni on 1990-luvun alusta asti ollut vahvistamassa vaihtoehtoisia tapoja tuottaa julkisia palveluja. PPP-hankkeilla on ollut tässä kehityksessä keskeinen rooli (Majamaa 2008: 3). PPP -hankkeita on synnytetty innokkaasti yhteiskunnan eri alueille. EU:n monien rahoitusohjelmien ehtona on jopa ollut julkisen vallan ja yksityissektorin yhteistyön

edistäminen (Eerolainen 2005: 13). Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on nähty yhtenä ratkaisuna julkisten palveluiden laadun ja monipuolisuuden parantamisessa, sillä on ollut myös tärkeä rooli EU:n sisämarkkinastrategiassa. PPP-yhteistyön on nähty haastavan perinteisen tavan tuottaa julkisia palveluita, ja siitä on haettu ratkaisua julkisen sektorin ongelmiin tuottaen määrällisesti ja laadullisesti riittäviä palveluita kansalaisille. (Majamaa 2008: 3.)

Christian Koch ja Martine Buser (2006) ovat artikkelissaan *Emerging metagovernance as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark* tarkastelleet PPP-yhteistyön ilmenemistä. He näkevät, että Tanskassa lähtökohdat PPP-yhteistyön kehittämiseksi ovat olleet varsin erilaiset kuin esimerkiksi Iso-Britanniassa. Tanska on edelleen määriteltävissä hyvinvointivaltioksi, jolle on leimallista vahva julkinen sektori. (2006: 551.) Tanskan konteksti on monilta osilta verrannollinen myös Suomeen. Suomessa julkisen sektorin menot ovat olleet suuret ja politiikkaa on leimannut konsensushakuisuus (vrt. Koch & Buser 2006: 551). Koch ja Buser (2006: 548) esittävät artikkelissaan, että vielä 2000-luvun alussa Iso-Britannia oli ainoita Euroopan maita, joka kehitti julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön malleja. Kuitenkin 2000-luvun puolivälin jälkeen PPP-yhteistyö on lisääntynyt ympäri Eurooppaa, 2000-luvun loppua kohden myös Pohjois-Euroopassa. Yhtenä syynä kehitykseen he näkevät sen, että korporatismi on menettänyt Skandinaviassa asemaansa yhteiskunnan monimutkaistuttua. Enää ei ole mahdollista ohjata kehitystä vain muutaman intressiryhmän näkemysten kautta, vaan vuoropuhelun lisääminen eri toimijoiden välillä on ollut välttämätöntä. Koch ja Buser tulkitsevatkin PPP-yhteistyön askeleena pois rationalistisesta suunnittelusta kohti vuorovaikutteista suunnittelua. Tässä kehityksessä asukkaan rooli on muuttunut muistutamaan yhä enemmän asiakkuutta (Koch & Buser 2006: 550, 551.)

Koch ja Buser ovat artikkelissaan lähestyneet PPP-yhteistyön muotoutumista *metagovernance* -käsitteen avulla. He määrittelevät käsitteen hallinnolliseksi viitekehyyksi, jonka avulla on mahdollista hahmottaa PPP-verkoston suhteita. Käsite toimii ikään kuin sateenvarjona, jonka alle erilaiset kumppanuudet julkisen ja yksityisen sektorin välillä jäsentyvät. Heidän kuvaamansa käsitteet: *metagovernance*, *networks* ja *governance*, voidaan nähdä perustavanlaatuisina elementteinä, jotka mahdollistavat PPP-yhteistyön. (Koch & Buser 2006: 548.)

Public Private Partnership -malli on tunnettu muoto julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä, mutta näiden kolmen P:n lisäksi malliin on soviteltu neljättäkin P:tä: asukasta (*People*). Wisa Majamaa (2008) on väitöskirjatyössään *The 4th P – people – in urban development based on Public-Private-People Partnership* tarkastellut osallisuutta PPP-mallissa. Majamaa

näkee, että Suomessa on viime vuosina voimistunut habermasilainen osallisuus, joka täydentää omalta osaltaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. (Majamaa 2008: 44). Majamaa ei kuitenkaan ole avannut kattavasti käsitteiden sisältöä tai niiden eroa. Tätä vajavaisuutta onkin Anssi Joutsiniemi (2013) kritisoinut *Yhdyskuntasuunnittelu*-lehdessä julkaistussa arviossaan. Joutsiniemi on kirjoituksessaan ruotinnut sekä Wisa Majamaan että Matti Kurosen väitöskirjoja, joissa on keskitytty julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömuotoihin. Arviossaan Joutsiniemi tulee myös määritelleeksi kolmen ja neljän P:n sisältöä.

Joutsiniemi (2013: 68, 69) näkee, että käsitteen avaamisen kannalta se on järkevää pilkkoa osiin. Joutsiniemi erottelee Public Private People Partnershipin entiteeteiksi ja näiden välisiksi suhteiksi. Hän näkee, että *Public* rinnastuu niin sanottuun "yleiseen etuun" kun taas *Private* sen vastaparina edustaa esitettyä "erityistä intressiä". Kolmannen (People) P:n odotetaan siis olevan jotain, mikä ei näihin edellisiin kategorioihin alkuperäisessä muodossa mahdu. Artikkelissaan Joutsiniemi päätyykin erottelemaan käsitteen siten, että *Public* jää tarkoittamaan hallinnollisia instituutioita, *Private* kattaa osallisista niin kutsuttuja juridisia henkilöitä ja *People* osallisjoukon luonnollisia henkilöitä. Jako ei Joutsiniemen mukaan kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen. (Joutsiniemi 2013: 68, 69.)

Joutsiniemen arvion pohjalta voidaan nähdä, että osallisten erotteleminen juridisiin ja luonnollisiin henkilöihin on ymmärrettävää, mutta se sisältää sisäisiä ristiriitaisuuksia. Osallisten joukko muodostuu heterogeenisestä joukosta asukkaita, kansalaisjärjestöjä, asukasyhdistyksiä ja yrityksiä, ja nämä kaikki toimijat operoivat enemmän tai vähemmän strategisesti edistääkseen omia päämääriään ja intressejään. Juridisten henkilöiden voidaan nähdä toimivan strategisemmin kuin luonnollisten henkilöiden, jotka viime kädessä edustavat vain itseään. Jako voidaan kenties nähdä tarpeellisena juuri osallisten intressien motiiveissa. Toisaalta juridisetkaan henkilöt eivät edusta pelkästään vain liike-elämän intressejä, vaan joukkoon mahtuu muitakin toimijoita. Yksityiset yritykset toimivat lopulta voiton tavoittelun logiikan pohjalta ja niiden päämäärät ja tavoitteet ovat erilaiset kuin esimerkiksi kansalais- tai asukasyhdistyksien. Yritykset edustavat aivan toisenlaisessa merkityksessä yksityistä etua kuin kansalaisjärjestöt. Tässä luokittelussa *Private* edusti juridisia henkilöitä, joihin mitä ilmeisimmin myös kansalaisjärjestöiden voidaan tulkita kuuluvan? *Private* -toimijoiden ja *People* -toimijoiden erottelu tässä yhteydessä näyttäytyy mielestäni ongelmallisena ja sekavana. Eikä se itsessään ole kiinnostavaa, vaan eri toimijoiden väliset suhteet.

Samansuuntaisiin johtopäätöksiin on tullut myös Joutsiniemi analyysissaan: Joutsiniemi (2013) kiinnittää huomiota koko *kumppanuus*-käsitteeseen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömallissa. Hän kysyykin mitä *partnership* -käsitteellä varsinaisesti tarkoitetaan: onko se jotain julkisyksityisten tahojen välistä yleistä "pöhinää" vai jotain konkreettisempaa? Joutsiniemen mukaan kaikki P-entiteettien väliset suhteet ovat MRL:n ja muun lainsäädännön puitteissa erilaisia. Erilaiset yhteistyön muodot asukkaiden, konsulttien, yritysten ja virkamiesten välillä eivät vastaa mielikuvaa rakenteettomasta ja jännitteitä vailla olevasta pyyteettömästä yhteistoiminnasta, jonka voisi jättää tarkemmin erittelemättä. Kansallinen tapakulttuuri ja eriaisteiset lainsäädännölliset määritteet tekevät *kumppanuudesta* heterogeenisen, tavoittamattoman ihanteen, jota ei voi yhdellä p:llä mitenkään kattaa. Hänen mukaansa olisikin luontevampaa puhua 4P:n sijasta 6P:stä. Tällä hän siis tarkoittaa sitä, että jokaisen P -entiteetin väliset suhteet ovat erilaisia, eikä niitä kuvaamaan riitä vain yhdenlainen relaatio, vaan niitä tarvitaan kolme erilaista. Huomio suhteiden moninaisuudesta ei kuitenkaan Joutsiniemen mukaan (2013: 69) vähennä sitä uutta tarkasteluperspektiiviä, minkä 4P:n määritelmä tarjoaa. Sen kautta on mahdollista yhdyskuntasuunnittelun tietotarpeiden, informaatiovirtojen ja organisaatorakenteiden kokonaisvaltainen tarkastelu tavalla, johon vellova poliittis-hallinnollinen hienosäätö ei kohdennu. (Joutsiniemi 2013: 69.)

Kumppanuuden määrittelyn voidaan sanoa olevan hankalaa, koska se ei käsitteenä ole selvärajainen. Erilaiset kumppanuussuhteet muotoutuvat ajan ja paikan mukaan, ja ne tuskin koskaan toistuvat samanlaisina. Kumppanuus saattaa yhtä hyvin olla yhteisymmärrykseen tähtäävää kuin ristiriitaista ja jännitteitä täynnä olevaa. Toisaalta myöskään Public ja Private -joukon määrittely, ei ole aivan yksioikoista. Public Private People Partnership -käsitteen arvo lieneekin mahdollisesti siinä, että sen avulla voidaan hahmottaa kokonaisuuksia sekä sitä moninaisuutta, josta kaupunkisuunnittelun ympäristö muodostuu.

2.1.5 Kumppanuuskaavoitus ja yhteistyön muodot

Suomessa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä on yhdyskuntasuunnittelussa kutsuttu kumppanuuskaavoitukseksi. Kumppanuushankkeita on toteutettu sekä yksityisen että kunnan omistamalla maalla. Kunnan maalla tapahtuvalla kumppanuuskaavoituksella tarkoitetaan menettelytapaa, jossa kunta valitsee yhteistyökumppaneikseen yrityksiä ennen yksityiskohtaisen kaavan laatimista omistamalleen maalle. Yritykset tekevät omien hankkeidensa suunnittelua

kunnan asettamien tavoitteiden ja ohjauksen perusteella. Kunta puolestaan hyödyntää yritysten suunnitteluratkaisuja kaavanlaadintatyössä. Kaavan tultua hyväksytyksi yritysten tontinkäyttö- ja rakennussuunnitelmat ovat pitkälle valmisteltuja ja rakentaminen voi käynnistyä nopeasti. (Nykänen et. al. 2007: 14.) Kunnan omistamalla maalla toteutettavassa kumppanuushankkeessa suunnitteluvastuu pysyy tiukemmin kunnalla ja se koordinoi hankkeen edistymistä, ja asettaa myös reunaehdot hankkeen toteuttamiselle. Tyypillisesti näissä tapauksissa kunta laatii sopimuksen rakennuttajan kanssa, jossa yksityinen toimija sitoutuu edistämään alueen suunnittelua ja toteutusta omalla kustannuksellaan. Parhaimmillaan näissä projekteissa molemmat osapuolet hyötyvät toisistaan, ja rakennuttaja pystyy tuottamaan lisäarvoa kunnan suunnittelulle (ks. esim. Eerolainen 2005).

Myös yksityisen tahon omistuksessa olevalla maalla on toteutettu kumppanuushankkeita, tosin niissä riskinä on, että varsinainen kumppanuus-aspekti saattaa jäädä vähäisemmäksi. Keskeisiksi elementeiksi tämäntyyppisissä hankkeissa muodostuu se, että kunnalla ja rakennuttajalla tulee olla yhteinen visio alueen kehittämistä. Yleensä suurimmat eturistiriidat liittyvät laatukysymyksiin. Kunnan intresseissä on tähdätä mahdollisimman korkeaan laatuun sekä julkisessa ympäristössä että talojen rakennutuksessa. Rakentajat pyrkivät puolestaan mahdollisimman suureen taloudelliseen hyötyyn. Rakentajan osalta hankkeita saatetaan yrittää "pelkistää" ja julkisen ympäristön tasosta yritetään tinkiä sopimuskorvausten alentamiseksi. (Eerolainen 2005: 14.) Rakennettaessa yksityiselle maalle on tyypillistä, että suunnitelmat alueelle laatii ulkopuolinen konsultti, suunnittelutyö myös kustannetaan tavallisesti maanomistajan toimesta. Näissäkin tapauksissa kunnan luottamuselimet hyväksyvät kaavat ja valvovat, että ne täyttävät kunnan tavoitteet sekä valvovat, että se vastaa strategisia tavoitteita esimerkiksi kasvun tai alueellisten painopisteiden osalta. Kunnat ovat vastuussa kaavojen laatimisesta ja hyväksymisestä, mutta eivät toteuta niitä. Usein kuntien kaavoittajat pitävät tavoitteena mahdollisimman pitkälle ennalta määrättyjä ratkaisuja, jotta ikäviltä yllätyksiltä toteutusvaiheessa vältyttäisiin. (Kortteinen 2008: 32.) Tätä prosessia tukevat huolella tehdyt maankäyttö sopimukset, joissa otetaan kantaa sekä laatu- että aikataulukysymyksiin.

Kumppanuuteen perustuvia suunnitteluprosesseja toteutetaan etenkin aluerakentamisen yhteydessä. Kaavoitus ja rakentaminen ovat perinteisesti olleet toisistaan erillään olevia peräkkäisiä prosesseja ja toimijoita. Kaavoitushankkeet seuraavat markkinakysynnän muutoksia huomattavalla viiveellä. Ratkaisuinä yhdyskuntasuunnittelun ja kaavoituksen tehostamiseen on esitetty uusia aluerakentamisen malleja sekä kuntien ja yritysten välisen kaavoitusyhteistyön kehittämistä. (Nykänen et. al. 2007: 13.) Kumppanuuskaavoitusprosesseille ei kuiten-

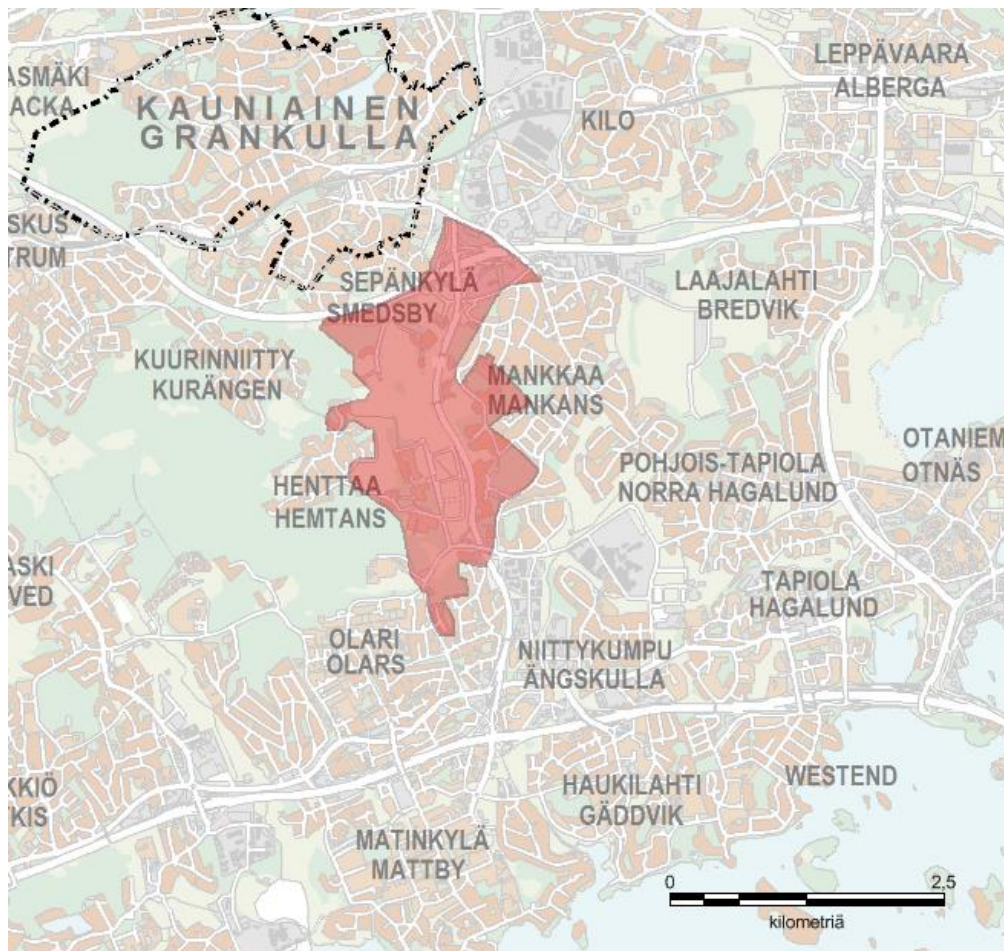
kaan ole olemassa yhtä tiettyä reseptiä, niin kuin ei kaavoitusprosessillekaan. Kaavoituskäytännöt vaihtelevat kunnan ja alueen mukaan. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä on tarkoituksenmukaisinta tarkastella suhteessa johonkin hankkeeseen, ja löytää sen tarkastelun avulla myös joitain menettelytapoja, jotka olisivat tietyn tyyppisissä hankkeissa yleistettävissä.

3. TAPAUSTUTKIMUKSEN ESITTELY

3.1 Taustatietoa Suurpellon suunnitteluhankkeesta

Suurpelto on osa Suur-Matinkylän aluetta ja se sijoittuu strategisesti keskelle Espoon kaupunkirakennetta. Aluetta ympäröivät Ylismäentien eteläpuolella sijaitseva Lystinmäen asuinalue sekä Olari työpaikkoineen ja palveluineen. Etäisyys Matinkylästä on noin 2,5 kilometriä. Suunnittelualue oli pääosin rakentamatonta peltoa ja metsää. Alue oli toiminut aikaisemmin maatalouskäytössä ja edusti maisemallisesti arvokasta kulttuurimaisemaa. (Espoo 2006 b: 5, 8.)

Kuva 2: Suurpellon strateginen sijoittuminen Espoon kaupunkirakenteeseen



Lähde: Seutu CD/Espoon kaupunkisuunnittelukeskus

3.1.1 Perustietoa alueesta

Suurpellon suunnittelualue koostuu 325 hehtaarin alueesta, josta 90 hehtaaria kaavoitettiin puistoiksi ja virkistyskäyttöön. Suunnittelualue jaettiin seitsemään osaan, joista ensimmäisinä alettiin kaavoittaa kaava-alueita 1 ja 2 (liitteet 1, 2 ja 3). Ensimmäiset kaavoitettavat kohteet sijoittuivat alueen eteläosiin (Suurpelto 2013.) Espoon kaupunki lähti kehittämään Suurpellosta uudenlaista asumisen ja työn yhdistämää asuinalueita, jossa yksilöiden erilaiset asumisen tarpeet tulisivat huomioituksi (Espoo 2004: 1).

Suurpellon alue oli suurimmaksi osaksi yksityisten maanomistajien omistuksessa. Merkittävä osa alueesta oli kahden isomman maanomistajan omistuksessa. Omistuksia oli myös Espoon kaupungilla, Asuntosäätiöllä ja VVO:lla sekä muilla pienemmillä maanomistajilla.

Vuonna 2001 laaditun vision mukaan alue tulisi muodostumaan erilaisista toiminnallisista alueista: asumisesta, työpaikoista sekä palveluista. Kehä II:n varteen oli tarkoitus muodostua työpaikka-alue palveluineen. Asuinrakentamisessa tarkoitus oli huomioida yksilöiden erilaiset asumisen tarpeet, aina lapsiperheistä yksineläviin. (Tommila 2001.)

Suurpelto on mitoitettu noin 10 000 asukkaan asuinalueeksi. Suuren kokonsa vuoksi alueelle nähtiin olevan myös tarvetta peruspalveluille, kuten peruskoululle. Vuonna 2011 Espoon kaupunki järjesti arkkitehtikilpailu *Opinmäen* kampusalueen suunnittelemiseksi. Kilpailun voitti nimimerkki "Mäkin opin". Kilpailuun osallistui 41 suunnitelmaa. Opinmäestä muodostuu tulevaisuudessa kansainvälinen oppimisympäristö kaikenikäisille oppijoille. Koulu on mitoitettu noin 1000 oppilaalle ja päivähoitopaikkoja tulee olemaan noin 100. (Puuska 2012.)

Suurpellon suunnitteluhankkeen talous perustui maankäyttömaksuista saataviin tuloihin, joiden avulla sekä infrastruktuurikustannukset että peruspalvelutilojen rakentaminen tulisivat kateutuksi. Kaupunki perusti erillisen taseyksikön, johon kotiutettiin kaikki maankäyttömaksuista saadut tulot. Taseyksikön avulla pystyttiin näkemään vuositasolla hankkeen tulos. Taseyksikön rooli oli ennen kaikkea kirjanpidollinen, mutta siihen kytkeytyi myös johtamisen ja ohjaamisen tehostaminen näkökulma verrattuna tavanomaiseen toteutukseen. (Espoo 2004: 2).

Kaupungin taholta luottamushenkilöelimenä hanketta seurasi ja koordinoi kaupunginhallituksen elinkeino- ja työllisyysjaosto. Sen tehtävänä oli, valtuuston talousarviossa hyväksymän

budjetin puitteissa, koordinoida investointeja, edistää alueen markkinointia sekä toimintakonseptin toteutusta ja laatia esitys hankkeen talousarvioksi ja -suunnitelmaksi. (Espoo 2004: 2.)

3.1.2 Aikaisempaa tutkimusta

Espoon Suurpelto toteutettiin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä hyödyntäen. Alueen kaavoitusprosessia tai PPP -yhteistyötä ei ole kuitenkaan tutkittu kattavasti. Suomen Kuntaliitto ja Teknillinen korkeakoulun SimLab yhdessä arkkitehtuuriosaston kanssa ovat tarkastelleet Suurpellon hanketta julkaisuissaan.

Suomen Kuntaliitto on käsitellyt Suurpellon hanketta julkaisussaan *Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä – Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan (2008)*. Kuntaliiton näkemyksen mukaan Suurpeltoa alettiin suunnitella kolmikantayhteistyönä eli pohjana oli kaupungin, maanomistajien ja rakennuttajien välinen yhteistyösopimus. Kaavoitusyhteistyöhön osallistuivat kunta, kaavoituskonsultit, rakennuttajat, lähiympäristön asukkaat, seurakunta, kauppakamari sekä Espoon yrittäjät. Hankkeessa sovellettiin aktivoitua ja vuorovaikutteista asukas-yhteistyötä osana suunnitteluprosessia. Alueen ympärillä toimivien asukasjärjestöjen edustajat, kaupungin kaavoituksesta ja liikennesuunnittelusta vastaavat käytännön toimijat sekä muut alueen suunnitteluun ja kehittämiseen vaikuttavat tahot ovat olleet säännöllisessä vuorovaikutusyhteydessä koko kaavaprosessin ajan. Keskeisessä asemassa on ollut yhteistyö ja informaation kulku eri toimijoiden välillä. (Suomen Kuntaliitto 2008: 33.) Suomen Kuntaliiton näkemyksen mukaan kumppanuuskaavoitusprosessi virallistettiin yhteistyösopimuksen muodossa Asuntosäätiön, Nokia Asset Management Oy:n ja Espoon kaupungin välillä vuonna 2003. Asuntosäätiö ja Nokia toimivat kahden keskeisen maanomistajan yhteistyökumppanina ja edustivat heitä välillisesti sopimusprosessissa. (Suomen Kuntaliitto 2008: 28.) Suomen Kuntaliitto näki, että avainasemassa olivat tehdyt sopimukset yhteistyökumppaneiden kesken. Kyseessä oli kuitenkin niin sanottu puitesopimus, johon ei sisältynyt taloudellisia velvoitteita, vaan sopimuksessa vain ilmaistiin osapuolien halukkuus yhteistyöhön (Espoo 2002 b).

Julkaisussaan Kuntaliitto on tyytynyt kuvaamaan Suurpellon kumppanuusperiaatteet pintapuolisesti ja vain pääperiaatteiltaan. Aija Staffans ja Erja Väyrynen puolestaan lähestyvät verkostoanalyysin avulla Suurpellon suunnitteluprosessia toimittamassaan kokoelmassa *Oppiva*

kaupunkisuunnittelu (2009). He ovat käsitelleet Suurpeltoa laajemmin ja nostaneet tarkaste-
luun verkostoissa painottuvan johtamistavan, osallisuuden sekä laadunvarmistuksen.

Staffans ja Väyrynen (2009: 162–166) näkivät, että Suurpelto oli esimerkki kaupunkialueesta,
jonka toteuttaminen vaati uudenlaisen verkoston sekä uudenlaista yhteistyötä verkoston toimi-
joiden välille. Alueen suunnittelussa ja toteutuksessa tavoiteltu yhteistyö erosi heidän näke-
myksensä mukaan perinteisestä kaupunkirakentamisesta monella tavalla. Alueen maapohja oli
pääasiassa yksityisessä omistuksessa ja eritaustaisten toimijoiden oli sitouduttava toteutta-
maan alueen visiota. Poikkeuksellista Suurpellon suunnitteluhankkeessa oli se, että yksittäis-
ten hankkeiden oli sovittava alueen kokonaisuuteen. Toimijoiden oli tehtävä alueella yhteis-
työtä, huolimatta siitä, että he olivat samanaikaisesti myös toistensa kilpailijoita. (Staffans et.
al. 2009: 162–166.)

Staffans ja Väyrynen (2009) näkivät, että vaikka verkostoja on tutkittu monista näkökulmista
yksityisellä ja julkisella sektorilla, ei Suurpellon verkoston kaltaisia, uutta yhteistoimintaa
luovia julkisen ja yksityisen sektorin verkostoja ole Suomessa vielä tarkasteltu ja sovellettu
kovin laajalti. Toisin kuin useissa tutkimuksissa esitellyt verkostot, Suurpellon verkosto ei
pyrkinyt vain tiedonvaihtoon vaan myös toimintaan. Suurpellolle oli asetettu korkeita tavoit-
teita alueen vision muodossa, joka lisäsi entisestään yhteistyölle asetettuja erityisvaatimuksia.
Suurpellon verkosto koostui monentyyppisistä toimijoista. Verkostoa voitiin pitää dynami-
sena, koska toimijat sekä toimijoiden roolit muuttuivat huomattavasti alueen toteutuksen edis-
tyessä. (Staffans et. al. 2009: 163.) Aija Staffans et. al. määrittelivät Suurpellon edustamaan
ratkaisuverkostoa. Ratkaisuverkostossa on horisontaalisia (esim. rakennuttajien välillä), dia-
gonaalisia (esim. palveluntarjoajien ja kaupungin välillä) sekä vertikaalisia suhteita (esim.
rakennuttajan ja rakentajan välillä). (Staffans et. al. 2009: 164.) Tapaus Suurpelto oli esi-
merkki laajasta, monitahoisesta verkostosta, jonka jäseniltä edellytettiin kykyä toimia yhteis-
sen vision mukaisesti, vaikkakin verkoston rakenne ja toimintaympäristö olivat jatkuvassa
muutoksessa. Tapaustutkimuksessa havaittiin tällaiselle verkostolle ominaiseksi se, että kaikki
siihen kuuluvat jäsenet eivät pysty sitoutumaan yhteiseen visioon vielä alkuvaiheessa, koska
yhteistyön tulevia hyötyjä on vaikea nähdä. (Staffans et. al. 2009: 166.)

Staffans et al. (2009) totesivat kuitenkin, että toimijaverkosto oli tärkeää saada sitoutumaan
yhteisiin tavoitteisiin, vaikka verkoston kokoonpano, luonne ja tehtävät olivat jatkuvassa
muutoksessa. Kaupunki toimi tässä tärkeässä roolissa ja edusti prosessissa pysyvyyttä. Tärkeä
johtamistyökalu kumppanuushankkeessa oli myös visio. Vision laatiminen yhteistyössä toimi-

javerkoston kanssa oli hyödyllistä, koska se sitoutti kumppaneita tehokkaasti. (Staffans et. al. 2009: 185).

Suurpellon laadunvarmistus nostettiin julkaisussa erikseen esiin. Se oli keskeinen osa toimivaa kumppanuushanketta. Suurpelto oli kokonaisuutena niin laaja hanke, että nähtiin tärkeäksi ajatella uudella tavalla myös toteutusta ja laadun varmistusta. Suurpelto tulisi rakentumaan erityyppisistä osa-alueista, näiden eri alueiden tuli sulautua yhteen, vaikka toteuttajat vaihtelisivat kohteesta riippuen. Lakisääteinen rakennusvalvontaprosessi ei Suurpellon kaltaisessa tapauksessa yksinään riittäisi laadun varmistamiseksi, sillä merkittävä osa tavoitellusta laatu-
tasosta määritellään maankäyttösopimuksessa ja sen liitteissä. Tätä laadun varmistusprosessia varten muodostettiin kumppaneiden ja kaupungin yhteinen johtoryhmä, joka valvoi työn edistymistä. Uusi laadunvarmistuksen keino Suurpellossa oli kehittämissuunnitelma. Ennen varsinaista toteutussuunnittelua kussakin rakennushankkeessa laadittiin kehittämissuunnitelma, josta ilmeni, kuinka hanke ilmentää Suurpellon toiminnallisia tavoitteita, jotka on kirjattu maankäyttösopimukseen ja sen liitedokumentteihin. Kehittämissuunnitelman arviointiperusteet saatiin näin läpinäkyviksi ja yhdenmukaisiksi laatimalla arvioinnille selkeät, kaikille hankkeille yhteiset kriteerit. (Staffans et. al. 2009: 191.)

Staffansin et. al. tutkimuksessa Suurpeltoa käsiteltiin suhteessa muihin kumppanuushankkeisiin ja siksi sen suunnitteluprosessista nostettiin esiin teemoja, jotka palvelivat laajempaa tiedonintressiä. Suurpellon kaavoitus- ja suunnitteluhanketta ei kuitenkaan ruodittu tyhjentävästi. Esimerkiksi maankäyttösopimusprosessia ja kumppanuusverkoston muodostumisen dynamiikkaa ei eritelty lainkaan. Asemakaavoitustakin tarkasteltiin vain prosessin jäykkyyden sekä kykenemättömyyden kautta reagoida yhteiskunnallisiin muutoksiin.

4. TUTKIMUKSEN ASEMOINTI JA TUTKIMUSONGELMAT

4.1 Tausta ja menetelmän valinta

Tässä tutkielmassa paneudutaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön muodostumiseen. Olennaisimpia kysymyksiä ovat esimerkiksi: ketkä käyttävät suunnitteluvalltaa ja mitä eri tahojen välisellä kumppanuudella tarkoitetaan?

Luvun tavoitteena on esitellä menetelmällisiä valintoja, jotka palvelevat tämän pro gradu - tutkielman toteutusta. Luvussa esitellään menetelmän valintaan johtaneita seikkoja sekä esitellään aineiston keruumenetelmiä.

4.1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimuskysymykset

Tutkielman tavoitteena on heijastella nykyistä kumppanuuteen perustuvaa suunnittelua vanhaan aluerakentamiseen sekä jäljittää erilaisia yhtymäkohtia ja eroja näiden välillä. Tutkielman avulla pyritään myös tarkastelemaan kuinka yhteistyö eri toimijoiden välillä organisoi-
tuu.

Tutkielman tutkimuskysymykset jakaantuvat kahteen ryhmään. Yleisemmät tutkimuskysymykset liittyvät julkistalouden muutokseen ja kuinka siihen on pyritty löytämään ratkaisuja. Yleisissä tutkimuskysymyksissä myös vertaillaan 1960-luvun aluerakentamista vuosituhannen vaihteessa yleistyneisiin kumppanuuskaavoitushankkeisiin.

Yleisemmät tutkimuskysymykset konkretisoituvat kahden tutkimuskysymyksen kautta:

1. Millä tavalla kuntatalouden uusi toimintaympäristö näkyi Suurpellon suunnitteluhankkeessa?
2. Mitä yhteistä ja mitä eroa, on vanhalla ja uudella aluerakentamisella tämän tapaustutkimuksen valossa?

Tarkentavat tutkimuskysymykset liittyvät erityisesti vallitseviin suunnittelukäytäntöihin. Tarkastelun keskiössä on kumppanuussuhteiden muodostuminen julkisen ja yksityisen sektorin

välillä. Kiinnostus kohdistuu maankäyttösopimusten sisältöön sekä sen soveltavuuteen suhteessa kumppanuusprosessiin.

Tarkentavat tutkimuskysymykset konkretisoituvat neljän alla olevan tutkimuskysymyksen kautta:

1. Kuinka kumppanuusverkosto muodostui Suurpellon suunnitteluhankkeessa?
2. Minkälaisia piirteitä Suurpellon maankäyttösopimus piti sisällään?
3. Kuinka asukkaiden osallisuus toimi osana kumppanuuskaavoitushanketta?
4. Minkälaisia erityispiirteitä Suurpellon yleiskaava- ja asemakaavaprosessi pitivät sisällään?

Tutkimuskysymyksien kategoriat kiinnittyvät osaksi aikaisemmin esiteltyjä teoreettisia viitekehyksiä.

Tutkimusaineiston käsittely analyysissä jakautuu kahteen osaan: Aineiston esiyymmärrykseen sekä varsinaiseen tapaustutkimukseen. Aineiston esiyymmärryksen kautta otetaan kantaa yleisiin tutkimuskysymyksiin ja tarkastellaan suunnittelun lähtökohtia Espoossa. Tarkastelun alla on esimerkiksi Espoon maapolitiikka, kumppanuussuhteiden tausta sekä maankäyttösopimusmenettely.

Tapaustutkimukseen kytkeytyvien tarkentavien tutkimuskysymysten kautta käsitellään kuinka Suurpellon kumppanuusverkosto on muodostunut ja mikä on ollut kumppanuussuhteiden dynamiikka. Lisäksi selvitetään Suurpellon maankäyttösopimuskäytäntöä. Oman osionsa muodostavat osallisuustoimet, joita eritellään suhteessa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön. Tutkielman lopuksi tutkimuskysymyksiä sekä empiiristä aineistoa vertaillaan suhteessa teoreettiseen viitekehykseen sekä pohditaan kuinka julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä on toteutettu Espoossa.

4.1.2 Menetelmän valinta

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on jäsentää kumppanuuskaavoituksena tunnetun suunnitellutavan muotoutumista ja arvioida sen toteutumista suhteessa yhdyskuntasuunnittelun kontekstiin.

Laadullista analyysia leimaa kokonaisuuksien tarkastelu ja sen ajatellaan usein valottavan jonkin singulaariseksi ymmärretyn sisäisesti loogisen kokonaisuuden rakennetta (Alasuutari 2011: 38). Tutkielmassa eritellään kuinka julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä voi toteuttaa. Asiantuntijahaastattelut osoittautuivat parhaaksi tavaksi tarkastella tapahtumaketjun kehittymistä epävirallisesta visiovaiheesta aina viralliseen kaavoitusprosessiin saakka.

Laadittu analyysi edustaa niin kutsuttua fakta-analyysia. Fakta-analyysille on tyypillistä muodostaa mahdollisimman tarkka kuvaus tutkitusta ilmiöstä. Faktanäkökulmalle on tunnusomaista käytännöllinen, arki ajattelun mukainen käsitys todellisuudesta, jonka tutkija haluaa tavoittaa tehdessään haastatteluita (Alastalo & Åkerman 2010: 376). Asiantuntijahaastatteluiden faktuaalisen luennan ei kuitenkaan tarvitse olla naiivin realistisia. Myös asiantuntijahaastatteluja faktanäkökulmasta käyttävien tutkijoiden lähtökohtana tulee olla se, että haastattelu-tieto on tuotettu vuorovaikutuksessa. (Alastalo & Åkerman 2010: 377.)

Haastatteluaineistoa täydennettiin dokumenttiaineiston avulla. Tehtyjä haastatteluja peilattiin ja edelleen tulkittiin suhteessa dokumenttiaineistoon. Asiantuntijahaastattelut muodostuvat keskeisimmäksi tiedonlähteeksi prosessin tutkimuksessa. Empiirisessä osuudessa suuri paino muodostui niin kutsutusta epävirallisesta osuudesta, josta dokumenttiaineistoa oli vain rajallisesti saatavissa. Dokumenttiaineiston rooliksi lopulta jäi haastatteluaineiston tukeminen sekä suunnitteluprosessista muodostettavan kuvan täydentäminen.

Menetelmänä haastattelu antaa monia mahdollisuuksia jäsentää yhteiskunnallisia prosesseja ja jäljittää niiden muotoutumista. Alastalo ja Åkerman (2010: 372) ovat antaneet yhteiskunnallisia prosesseja tutkittaessa kaksi päätavoitetta haastatteluaineiston hyödyntämiselle. Heidän mukaansa haastatteluiden ja dokumenttiaineiston avulla on mahdollista tuottaa mahdollisimman tarkka kuvaus kyseessä olevan prosessin kulusta sekä analysoida toimijoiden tapahtumakuluille antamia tulkintoja ja merkityksiä (Alastalo & Åkerman 2010: 372).

Prosessin kuvaus voi silti olla täynnä hankalia haasteita. Tutkittaessa tiettyä historiallista tapahtumakulkua haastateltavat ovat kiinnostavia nimenomaan siitä syystä, että he ovat tuon

tapahtumakulun todistajia ja osallisia. (Alastalo & Åkerman 2010: 375). Valitut haastateltavat saattavat kuitenkin ohjata liikaa tutkimuksen kohdentumista, mikäli haastattelut toimivat ainoana aineistona, jota tapauksesta on saatavissa. Alastalon ja Åkermanin (2010: 375, 376) mukaan prosessien käännekohtien tunnistaminen asianmukaisesti ja uskottavasti vaatii systemaattista ja analyttistä otetta. Tapahtumakulkujen tai käytäntöjen rekonstruoinnissa haastattelut harvoin toimivatkaan ainoana lähteenä.

4.1.3 Haastatteluaineiston esittely

Aineisto kerättiin laatimalla asiantuntijahaastatteluita hankkeessa vaikuttaneille suunnittelijoille, kaupungin johdolle ja kumppaneille. Aineistoa täydennettiin tarvittavilta osin kaupungin asiakirjojen avulla. Haastateltuihin henkilöihin ei ole viitattu tekstissä kuin viitteellisten ryhmien kautta, asiakirjoihin perustuva tieto on tavalliseen tapaan merkitty viittauksin.

Asiantuntijahaastattelut teemoiteltiin neljään pääteemaan: kumppanuus-suhteiden muodostumiseen sekä maankäyttösojimusprosessiin, osallisuustoimien toteuttamiseen, kaavoitusprosessin etenemiseen ja arvioon siitä, mikä on leimallista 2000-luvun aluerakentamiselle.

Haastattelut tehtiin yhteensä 10 henkilölle, jotka olivat olleet keskeisessä roolissa hankkeen ideoinnissa tai käytännön toteutuksessa. Haastateltava olivat olleet sekä kunnan että yksityisen sektorin palveluksessa. Haastateltavat jakautuivat neljään ryhmään oman toimialueensa pohjalta: suunnittelijoihin, kaupungin johtoon, kumppaneihin sekä Suurpelto-projektiin. Muodostetut ryhmät ovat osittain päällekkäisiä toimijoiden erilaisten roolien vuoksi. Sama henkilö on asemansa vuoksi voinut toimia yhdessä tai kahdessa edellä mainituista ryhmistä.

Kymmenestä haastattelusta viisi haastattelua edusti Espoon kaupungin johdon näkemystä hankkeesta. Kaupungin johdolle tehtyjen haastatteluiden avulla tarkasteltiin erityisesti hankkeen alkuaikoja sekä suunnittelun isoja suuntaviivoja: alueen visiota, kaavoitusprosessin etenemistä, tehtyjä maankäyttösojimuksia sekä Espoon maapolitiikkaa ja strategisen suunnittelun lähtökohtia.

Kaupungin palveluksessa olleille suunnittelijoille tehtiin kolme haastattelua. Suunnittelijoille tehtyjen asiantuntijahaastatteluiden kautta haluttiin saada käsitys siitä kuinka käytännön

suunnittelutyö eteni sekä arvioida tehtyä kaavoitustyötä. Suunnittelijoiden näkemys avasi erityisesti käytännön kaavoitustyön kompleksisuutta ja prosessin edistymistä.

Kumppaninäkökulmaa edusti kaksi haastattelua. Haastatteluiden tarkoitus oli täydentää sitä kuvaa, jonka kunnan toimijat hankkeesta antoivat ja tuoda aineistoon yksityisen toimijan näkökulmaa. Näiden haastatteluiden avulla jäljitettiin kumppanuussuhteiden muodostumista ja sitä minkälaisessa roolissa yksityinen sektori on hankkeessa toiminut.

Suurpelto-projektista haastateltiin kahta eri kaupungin virkamiestä. Heidän haastatteluittensa myötä saatiin tarkempi käsitys hankkeen etenemisestä Suurpellon alueella ja niistä käytännön menetelmistä ja työkaluista, joita hankkeeseen on sovellettu. Suurpelto-projekti myös avasi käytännön tasolla julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä sekä käytännön osallisuustyötä.

Haastattelut kestivät tunnista puoleentoista tuntiin. Kaikki haastattelut litteroitiin ja luokiteltiin neljän tutkimusteeman alle: kumppanuus, osallisuus, kaavoitusprosessi ja aluerakentaminen. Nämä aihepiirit valikoituivat tarkasteluun tutkielman teoreettisten lähtökohtien vuoksi. Näiden kategorioiden kautta teoria tuli osaksi analyysia. Luokitukset tuottivat teoreettisia työkaluja ja ohjasivat tutkimuskysymysten asettelua. Ne toivat teorian osaksi todellisia suunnittelukäytänteitä. Haastattelurunko laadittiin jokaiselle haastateltavalle erikseen, mutta tutkimusteemat olivat esillä jokaisessa haastattelussa, ja niitä painotettiin sen mukaan mikä oli haastateltavan rooli, tehtävä tai asema.

Haastatteluja tehtäessä suurin osa haastateltavista ei enää työskennellyt Suurpellon hankkeen parissa. Osa oli vaihtanut toimea, osa siirtynyt eläkkeelle ja osa saanut oman osansa valmiiksi projektista. Vain muutama henkilö kymmenestä työskenteli edelleen Suurpellon parissa. Tätä selittää sekä kaavoituksen projektimaisuus että tutkimusasetelma. Tämän tutkielman puitteissa oli tarkoitus tarkastella jo valmiiksi saatua kaavoitustyötä alueella.

Asemakaavoitus alueille Suurpelto 1 & 2 valmistui maankäyttösopimuksineen vuonna 2006. Haastateltavat ovat työskennelleet hankkeen parissa vuosien 1997–2007 välillä. Haastateltavat pyrittiin valikoimaan tasaisesti hankkeen eri vaiheista, jotta prosessista saavutettaisiin tarkka ja riittävä kokonaiskuva.

Analyysi on jaettu kahteen eri osaan: varsinaiseen tapaustutkimukseen ja empirian esiyymmärrykseen. Johdantoluvussa (5.1.1) tarkastellaan Espoon Public Private -hankkeita. Mikä on ollut leimallista niille, ja miten nämä hankkeet linkittyvät Espoon muuhun poliittiseen elämään? Johdantoluvun toisessa osassa (5.1.2) käydään läpi yleisellä tasolla Espoon kaupunki-

politiikkaa ja niitä lähtökohtia, joista Espoon suunnittelua tehdään. Luvussa esitellään lyhyesti Espoon maanomistushistoriaa, nykypäivää ja maapolitiikan lähtökohtia sekä maankäyttöso-
pimuksia. Johdantoluvun tarkoituksena on liittää varsinainen tapaustutkimus laajempaan vii-
tekehukseen, Espoon kontekstissa ja kuvata niitä olosuhteita, missä kaupunkisuunnittelua teh-
dään.

Empiirisen aineiston varsinaisessa tapaustutkimuksessa pureudutaan Suurpellon suunnittelu-
hankkeeseen ja syvennyttään keskeisiin tutkimusteemoihin. Suurpellon tapaustutkimuksessa
jäljitetään yleistä suunnitteluprosessia aina epävirallisista keskusteluista kohti virallista kaa-
voitusprosessia. Tämän lisäksi käydään tutkimuskysymysten kannalta läpi keskeiset kolme
teemaa: kumppanuussuhteiden muodostuminen sekä Public Private -yhteistyö Suurpellon
hankkeessa, osallisuustoimien toteuttaminen ja niiden kytkeytyminen kumppanuushankke-
eseen sekä maankäyttöso-
pimusprosessi ja sopimuksen sisältö. Lopuksi vielä analyysiä vede-
tään lyhyesti yhteen. Tässä osuudessa verrataan tämän päivän kumppanuutta vanhaan aluera-
kentamiseen ja arvioidaan sitä, miten Suurpellossa on siinä onnistuttu. Mikä tekee Suurpellos-
ta uudenlaisen aluerakentamishankkeen?

5. AINEISTON ANALYYSI

5.1 Kumppanuusprosessin esiymmärrys

Espoossa merkittävä osa maasta on yksityisten maanomistajien omistuksessa. Maanomistusoloilla voidaan löytää syitä siihen, miksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on näyttäytynyt houkuttelevana vaihtoehtona.

Espoossa on myös 1990-luvun lopulta harjoitettu monen eri hankkeen yhteydessä PPP-yhteistyötä, joissa toteuttajina on ollut sekä julkisia että yksityisiä tahoja. Analyysin johdatusluvun kautta, on tarkoitus asettaa Suurpellon suunnitteluhanke laajempaan kontekstiin ja esitellä paikallisia suunnitteluympäristöön vaikuttavia tekijöitä.

5.1.1 Kumppanuushankkeiden tausta Espoossa

Espon asemakaavoituksesta noin 60 % edustaa niin kutsuttuja hankekaavoja eli yksityisen maanomistajan maalle tehtyjä kaavoja. Suurpelto ei ollut Espoossa ensimmäinen kohde, jossa tiivistä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä on esiintynyt. Esimerkiksi Iso Omenan kauppakeskuksessa, Kuninkaantien lukiossa, kauppakeskus Sellon rakentamisessa sekä kauppakeskus Entressen kohdalla, on toteutettu PPP-yhteistyötä eri muodoissa. Uusimpana hankkeena on nyt valmisteilla oleva Espoon sairaalan hanke, joka toteutetaan elinkaarimallilla.

Haastatteluissa nostettiin esiin kaksi hanketta, jotka ovat toimineet tiennäyttäjinä Espoossa: Iso-Omena ja Kuninkaantien lukio.

Iso Omena toteutettiin yhteistyössä yksityisten toimijoiden kanssa. Yhteistyössä oli mukana Asuntosäätiö sekä Keskinäisen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen. Kauppakeskukseen sijoitettiin kattavasti julkisia ja kaupallisia palveluita sekä asunto- ja toimistorakentamista. Isossa Omenassa sovellettiin ensimmäistä kertaa Public Private -mallia laajassa merkityksessä. Haastatteluissa ilmeni, että Iso Omenan yhteydessä harjoiteltiin kuinka julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä voidaan tehdä:

"Tietyllä tavallaan se oli oppimisprosessi yrityksille, mutta myös kaupungille. Toimintakulttuurit on erilaisia. Se on ihan selvä asia. Jos Iso Omenaa miettii, niin kyllä se jotenkin lähentyi. Yrityksetkin, jotka sinne investoi, näkee sen, että se on heidänkin edun mukaista. Että sinne sekoitetaan julkista toimintaa. Esimerkiksi kirjasto, joka tuo uusia asiakasvirtoja. Jos sitä yksityinen katsoisi hyvin omaehtoisesti, että kauppa maksaa just tän euromäärän, eikä suostu mihinkään muuhun toisessa kerroksessa olevien tilojen hyvitysjärjestelmään. Niin, siinä se on kummaltakin osapuolelta oppimisprosessi. Ei kauppa tule toimeen ilman julkista, mutta ei julkinenkaan voi tehdä hyviä ratkaisuja ellei soviteta toimintoja yhteen."

Iso Omenassa myös kehitettiin Asuntosäätiön toimesta aktiivisen osallisuuden mallia, jota on myöhemmin sovellettu muissa hankkeissa, erityisesti Suurpellossa.

Espoossa yhteistyö yritysten kanssa on ollut yleensä helppoa. Haastattelussa todettiin, että muualla Suomessa saattaisi olla ongelmana, että kumppaneita ei välttämättä olisi tarjolla. Espoo on tunnettu vireästä yrityselämästään ja usein kyse on ollutkin siitä, kenen kanssa kaupunki haluaa tehdä yhteistyötä. Espoossa on myös riittävä asiakaspohja monipuolisille kaupallisille toiminnoille.

Toinen merkittävä julkisen ja yksityisen sektorin pioneerihanke oli Kuninkaantien lukio. Se on ollut ensimmäinen kohde, jossa on sovellettu niin kutsuttua elinkaarimallia, joka on tavanomaisesta PPP-mallista vielä pidemmälle viety muoto. Elinkaarimallissa on kyse julkisesta hankinnasta, jossa toteuttaja kantaa rakennuksesta tai rakennelmasta normaalia laajemman vastuun. Elinkaarimalliin sisältyviä osa-alueita ovat suunnittelu, rakentaminen, ylläpito, rahoitus ja omistusjärjestelyt sekä erilaiset käyttöön liittyvät palvelut. (Hakkarainen 2010: 6 ks. myös Kemppainen 2011).

Kuninkaantien lukion tapauksessa Espoon kaupunki osti ylläpito- ja käyttäjäpalvelut projektiyhtiöltä ja maksoi vain tuotetuista palveluista. Laatuksymyksistä sekä kustannuksista on tehty sopimus. Yhteistyömallin kesto on 28 vuotta ja palvelusopimus on tehty 25 vuodeksi. Lukion yhteydessä toimii liikuntahalli sekä uimahalli. Hanketta varten oli käyty ottamassa oppia Iso-Britanniasta ja opintomatkojen pohjalta kehitettiin Suomen oloihin soveltuvaa elinkaarimallia. Toimijoita oli mukana paitsi yritysmaailmasta myös yliopistoista. Valtio panosti tuotekehityskonseptiin. Esimerkiksi oikeusministeriö oli mukana kehittämässä juridista sopimusmallia. Elinkaarimallien eduiksi on yleensä nähty hankkeiden nopea eteneminen, mutta

myös kustannusmalli. Elinkaarimallien avulla on pyritty eroon niistä ongelmista, mitä kiinteistöjen rakentaminen ja ylläpito tuottavat kunnille. Espoon johdossa työskennellyt haastateltava näki Kuninkaantien lukion toteutuksen erityisesti kuntaa hyödyttävänä:

"Miksi ihmeessä kaupunki aina kiinnittää niin kauheasti pääomia seiniin ja lattioihin. Ja sitten kun niistä ei kuitenkaan pystytä, ainakaan hyvällä tavalla, pitämään huolta, niin sitten syntyy kauheat korjausvelat ja homeongelmat. Miksi ei haeta niille fasiliteeteille muita toimijoita, jotka sijoittaa pääomia. Kaupunki keskittyy siihen päätoimintaansa, eli tässä tapauksessa lukio-opetukseen ja nyt Kuninkaantiessä on vain opettajat kaupungin palveluksessa. Kaikki muu on elinkaariyhtiön tuottamaa... Niinpä nousi Kuninkaantien lukion profiili."

Elinkaarimallien avulla riskejä sekä hyötyjä on pystytty jakamaan. Samalla yhteistyön avulla osapuolet voivat keskittyä omaan ydintoimintaansa. Haastatteluissa todettiin, että lukiohankkeita on toteutettu Kuninkaantien lukion jälkeen muuallakin Suomessa. Viime vuosina elinkaarihankkeet ovat nostaneet suosiotaan ympäri Suomea ja nyt esimerkiksi Espoon sairaalaa toteutetaan elinkaarimallilla.

5.1.2 Maankäytösopimukset maapolitiikan apukeinona

Espoossa noin 70 % maa-alasta on yksityisten maanomistajien omistuksessa. Kaupungin omistus on viime vuosikymmenien aikana noussut. Aikaisemmin yksityisessä omistuksessa on ollut jopa suurempi osa maasta. Historiallinen tausta on sanellut tätä kehityskulkua. Historiansa aikana Espoo on tullut tunnetuksi vauraista kartanoista ja yläluokan huviloistaan. Kauppala sai pitkään elantonsa maataloudesta ja vasta toisen maailman sodan jälkeen Espoon väkiluku alkoi kasvaa. 1950-luvulla alkoi Tapiolan rakentaminen ja myöhemmin 1960–1970-luvuilla monet uudet lähiöt nousivat ympäri Espoota. Espoon lähtökohdat ovat olleet hyvin erilaiset verrattuna naapurikunta Helsinkiin, joka on saanut maanomistuksensa suoraan kruunulta. Espoon kasvu ja kehittyminen on ollut viimeisen 60 vuoden aikana voimakasta. Nykyisin Espoon alueella asuu 260 000 asukasta, ja se on Suomen toiseksi suurin kaupunki. (Espoo 2011 a.)

Kaupungin johdolle tehdyissä haastattelussa haastateltava arvioi, että Espoo kasvaa myös tulevaisuudessa. Vuosittaiseksi kasvuksi ennustettiin noin 4000–6000 asukasta vuodessa seu-

raavan 50 vuoden ajan. Kaupunkirakenteen tiivistymiselle sekä kaupungin kasvamiselle on konkreettinen paine. Espoossa tarvittaisiinkin toimenpiteitä, jotta asuntotuotanto sekä monipuolinen palvelurakenne voitaisiin taata. Espoon sijainti pääkaupungin kyljessä nostaa maanarvoa ja suurin osa alueista on jo yleiskaavoitettu. Yleiskaavoituksesta johtuen varsinaista raakamaata ei enää ole tarjolla. Maanarvon nousu vaikuttaa keskeisesti maanomistajien myyntihaluihin. Maata halutaan itse kehittää ja myydä eteenpäin, jotta siitä voidaan saada paras mahdollinen tuotto. Espoon johtoon kuuluva haastateltava kuvaili maahankintastrategiaa seuraavasti:

"Kyllä sitä hankitaan, mutta ei suurissa määrissä. Nyt on yleiskaavakin ollut jo pitkään koko Espoon alueella. Se on nostanut sen maan arvon sellaiseksi, että ei sitä kukaan helposti, vapaaehtoisesti kaupungille myy. Jossain Oulun ympäristössä sitä vapaaehtoisesti myydään, kun ei ole muita ostajia. Täällä jokainen maanomistaja näkee sen, että joku muu maksaa siitä ennen pitkään enemmän kuin kaupunki. Ei ne myy kaupungille."

Maanomistajat suhtautuvat nihkeästi maan myyntiin ennen asemakaavoitusta. Espoon kaupunki ei myöskään aktiivisesti tee maanhankintaa, koska neuvottelutilanne on sen kannalta hankala. Tällaisessa tilanteessa kaupungeilla on käytettävissä pakkokeinoja, joista yleisin on mahdollisuus pakkolunastukseen. Kysyttäessä miksi kaupunki ei käytä pakkolunastusta, asiaa kuvattiin seuraavalla tavalla:

"Siinä on taustalla poliittisaatteellinen tausta. Jos joku omistaa maata, niin miksi se ei saisi hyödyntää sitä. Omistusoikeuteen liittyvä kysymys, mutta myös niinkin, että kun me tehdään yhteistyötä maanomistajien kanssa, niin saadaan enemmän tekijöitä tähän. Esimerkiksi Tapiolassa tämä LähiTapiolan hanke, niin maanomistaja haluaa itse investoida siihen ja kehittää näitä kaupallisia palveluita. Jos kaupunki olisi lunastanut ja myynyt nämä maat eteenpäin. Niin ollaanko me edes hyvä investori, tai hyvä myymään. Me ollaan tän kumppanuusrakentamisen kautta päästy aika hyvin tuloksiin Maanomistajat ei vastusta meidän hankkeita, vaan he kokevat, että hekin saa tästä jotakin. – Voi olla, että tämä on kokoomuslaista politiikkaa, mutta virkamiehen on kuunneltava mitä valtuustossa sanotaan."

Espoossa onkin suosittu vapaaehtoisten maankäyttösopimusten tekemistä maanomistajien ja kunnan välillä. Kun vuonna 2003 maankäyttösopimusten asemaa oli tarkennettu maankäyttö-

ja rakennuslaissa, niitä alettiin välittömästi hyödyntää. Haastatteluissa maankäyttösopimusten etuihin liitettiin monia eri hyötyjä. Ensinnäkin maankäyttömaksuista saatavat tulot ovat Espoossa tärkeässä asemassa. Haastatteluissa kuvattiin maankäyttömaksuista saatavaa taloudellista hyötyä siten, että määrällisesti arvioiden Espoo olisi samankokoinen tai jopa suurempi kuin Helsinki. Vuosina 2008–2012 maankäyttösopimuksia tehtiin Espoossa yhteensä 114. Vuositasolla sopimusten lukumäärät olivat 22–31 kappaletta, mutta vuonna 2010 tehtiin peräti 53 maankäyttösopimusta (Loikkanen 2013: 27). Espoossa tehdäänkin nykyisin eniten maankäyttösopimuksia Suomessa.

Toinen keskeinen hyöty Espoon kaupungille oli suunnittelutaakan jakaminen. Kaupunkisuunnittelukeskuksen resurssit ovat rajalliset ja ulkopuolinen suunnitteluapu on välttämätöntä. Kaupunkisuunnitteluorganisaatiossa työskentelevä esimies kuvasi tilannetta seuraavasti:

"Me ei oltais koskaan selvitty näistä tavoitteista, jos siinä ei olisi ollut tätä ulkopuolista suunnitteluapua. Kun meillä on 150 asemakaavamuutosta pyörimässä myllyssä erivaiheissa, ja näistä 60 % on näitä hankekaavoja, joissa me saadaan apua ulkopuolisista, niin me ei oltais koskaan saatu vietyä näitä eteenpäin jos kaupunki joutuisi itse tekemään. Se hyöty on."

Kolmantena hyötynä kaupungin puolelta nähtiin sujuva yhteistyö maanomistajien kanssa. Maankäyttösopimustilanteessa molemmat osapuolet voivat voittaa. Maanomistajat pystyvät hyödyntämään taloudellisesti maa-alueitaan ja kaupunki pystyy puolestaan tuottamaan uutta asuntorakentamista. Parhaimmillaan maankäyttösopimusprosessin kautta voidaan luoda luottamuksellisen suhde maanomistajan ja kaupungin välille:

"Musta se on hyvä, että kun avataan kaava-alue, niin maanomistajan ei tarvitse pelätä, että nyt tulee kaupunki ja lunastaa."

Espoossa on yhteistyön kautta pyritty löytämään ratkaisuja kaupunkisuunnitteluun. Kaupunki ei ole halunnut esittäytyä vastakkaisena voimana maanomistajille, vaan yhteistyökumppanina, jonka kanssa toimiminen on kannustavaa.

Haastatteluissa maankäyttösopimusten huonoiksi puoliksi ilmenivät talouden suhdannevaihtelut. Hyvinä aikoina maanomistajat ovat kiinnostuneita tekemään sopimuksia ja kehittämään maa-alueitaan. Huonoina aikoina neuvotteluhaluus puolestaan vähenee. Esimerkiksi Suurpellon nyt keskeneräisenä olevien sopimusneuvotteluiden yhtenä syynä nähtiin taloudellinen laskusuhdanne: Kaavoituksen seurauksena infrastruktuuri- ja muut kustannukset ovat tiedos-

sa, ja siten määräytyvät maankäyttömaksut. Maanomistajien on kuitenkin vaikea löytää rakennuttajaa alueelle, koska myös rakennusteollisuus on ollut viime vuodet suvantovaiheessa. Sopimusneuvottelut saattavatkin pysähtyä paikalleen taloudellisten suhdanteiden vuoksi.

Maankäyttösopimusten soveltamisessa toiseksi haastavaksi piirteeksi ilmenivät maanomistajien ja kaupungin erilaiset intressit rakentamisessa:

"Alkuun siellä oli kiistaa sopimusneuvotteluissa, että saako Suurpeltoon tulla valtion tukemaa asuntotuotantoa lainkaan ja maanomistajat vastusti sitä ankarasti. Me sanottiin, että kyllä sinne pitää tulla sen verran kuin muuallakin, 20 % valtion tukemaa tuotantoa."

Asuntotuotannon laatu heijastuu konkreettisesti asemakaavoitukseen. Maankäyttösopimusneuvotteluissa eturistiriidat kunnan ja maanomistajien välillä ovat tyypillisiä. Maanomistajien näkökulmasta valtion tukema vuokra-asuminen ei ole tuottavaa liiketoimintaa, mutta kaupungin on noudatettava asuntopoliittisia lähtökohtiaan. Maanomistajien ensisijainen intressi ei ole tuottaa kohtuuhintaista asumista kuntalaisille, vaan saada paras tuotto omistamalleen maa-alueelle.

Espoon kaupungilla ei ole aktiivista maapolitiikkaa maankäytön järjestelmälliseksi kehittämiseksi. Maapolitiikalla tarkoitetaan yleensä julkisen vallan toimenpiteitä, jotka liittyvät maa-alueiden hankintaan sekä luovutukseen. Osaksi nämä toimenpiteet linkittyvät myös maanomistus- ja hallintasuhteiden järjestelyyn. Espoossa on kuitenkin linjattu asunto-ohjelman kautta asumisen painopisteitä, toimenpiteitä segregaatiorjunnaksi sekä toimia edullisen tonttitarjonnan lisäämiseksi. Varsinaiseen maapolitiikkaan ohjelmassa ei kuitenkaan oteta kantaa (Espoo 2014). Vireän maankäyttösopimuskäytännön vuoksi aktiiviselle maapolitiikalle ei ole nähty tarvetta. Espoo ei pyri ostamaan maa-alueita itselleen, vaan tavoitteena on pyrkiä yhteistyöhön maanomistajien kanssa. Vaikka Espoossa tehdään paljon maankäyttösopimuksia, sopimuskäytäntö ei näytä ulospäin kovin systemaattiselta. Haastatteluissa kuvattiin maankäyttösopimuksia tehtävän tiettyjen periaatteiden pohjalta. Aikaisemmin Espoolla ei ole kuitenkaan ollut mitään varsinaista toimenpideohjelmaa tai ohjeistusta maankäyttösopimusten laatimiseksi. Kaupunginhallitus on vuosien saatossa tehnyt erilaisia päätöksiä periaatteista, joita se on toiminnassa noudattanut. Keväällä 2014 kaupunginhallitus päätti, että nämä periaatteet uudistetaan ja kerätään yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Uudistuksen taustalla on pyrkimys avoimuuteen ja maanomistajien tasapuoliseen kohteluun. Periaatteiden kerästyö on parhaillaan käynnissä ja ne julkaistaan syksyn 2014 aikana.

5.2 Espoon Suurpelto: tarina yhdestä kaavoitusprosessista

Suurpellon kaavoitusprosessin kautta tarkastellaan kuinka osallisuuden ja PPP-yhteistyön yhteensovittamisessa on onnistuttu Espoossa. Analyysi koostuu kaavoitusprosessin yleisestä kuvauksesta, maankäyttösopimusten laadintaprosessista, kumppanuussuhteiden muodostumisesta ja asukasosallisuuden roolista. Lopuksi myös tarkastellaan miltä 2010-luvun Suurpelto näyttää.

5.2.1 Alussa oli tie

Suurpellon kehittämisen tarve alkoi konkreettisesti Kehä II:n valmistumisesta vuonna 2000. Alue oli kiinnostanut Espoon kaupunkia keskeisen sijaintinsa vuoksi aina 1970-luvun lopulta saakka. Kehä II:n valmistuminen loi edellytyksiä tiivistää kaupunkia ja ottaa uusia rakentamattomia alueita mukaan täydentämään jo olemassa olevaa kaupunkirakennetta. 1990-luvun lopun Nokian kasvunäkymät ja yleinen taloudellinen noususuhdanne loi myös tarpeen uudelle toimistorakentamiselle sekä asuntotuotannolle.

Omistuksellisesti Suurpellon alue kuului pääosin yksityisille maanomistajille, myös Espoon kaupunki omisti osan suunniteltavasta alueesta. Suurpelto näyttäytyi sekä kaupungin johdolle että maanomistajille kiinnostavana kehittämiskohteena. Maanomistajien kannalta maanviljelyn harjoittaminen keskellä tiivistyvää Espoota ei ollut enää realistista. Espoon kaupungin kannalta Suurpelto sijaitsi keskeisellä paikalla, jonka avulla voitaisiin vastata asuntorakentamisen paineisiin sekä luoda myös uutta toimistorakentamista elinkeinoelämän tarpeisiin.

Maanomistajat aktivoituivat 1990-luvun lopulla kehittämään Suurpellon aluetta ja palkkasivat itselleen edustajaksi kaksi asianajajaa, joiden tehtävänä oli löytää kumppaneita tulevaa suunnitteluprojektia varten. Vuonna 1997 maanomistajat valitsivat Arkkitehdit Tommila Oy:n tekemään Suurpellon kehittämistyötä. Ennen Suurpeltoa Tommilan toimisto oli ollut mukana kehittämässä monia isoja suunnitteluhankkeita pääkaupunkiseudulla sekä muualla Suomessa. Toimistolla oli aikaisempaa kokemusta isojen rakennusprojektien läpiviemiseksi.

Aluksi kehittämistarpeita nähtiin etenkin Suurpellon eteläosissa, mutta nopeasti myös pohjoisosien alueet otettiin mukaan suunnittelupöydälle.

Suurpellon hanke sisälsi paljon haasteita. Alueen maaperä oli savikkoa ja pehmeä peltomaa ei tarjonnut parasta mahdollista lähtökohtaa rakentamiselle. Alue kuitenkin sijaitsi strategisesti niin keskeisellä paikalla, että edes korkeat rakentamiskustannukset eivät olleet este hankkeelle. Alueen omaleimaiset piirteet tuli huomioida suunnitteluratkaisussa. Alue edusti historiallista kulttuurimaisemaa ja peltoalue oli itsessään arvokas. Alueella oli vuosisatoja harjoitettu maataloutta ja sen muuttuminen asuinlähiöksi muuttaisi myös koko alueen identiteettiä. Lähialueen asukkaiden osallistaminen hankkeeseen nähtiin tärkeänä. Asukkaiden osallistamiseen vaikutti paitsi maankäyttö- ja rakennuslain uudistus vuonna 2000, myös tietoisuus siitä, että asukkaiden kanssa yhteistyöhön ryhtyminen vähentäisi kaavoitusvaiheiden valituksia ja prosessi saataisiin nopeasti etenemään.

Suurpeltoa alettiin visioida *tietoajan puistokaupungiksi*, jossa yhdistyisi kestävä kehitys, luonnonläheisyys, julkisen ja yksityisen sektorin tiivis yhteistyö, uudet teknologiat sekä perhekeskeisyys (Tommila 2001:1). Keskeisenä ajatuksena oli sijoittaa samalle alueelle sekä asuminen että työpaikat. Suurpellosta visioitiin aivan uudenlaista aluetta, jossa kohtaisivat monipuoliset palvelut, uudenlaiset teknologiset ratkaisut sekä viihtyisä ja monipuolinen asuinympäristö.

Tietoajan puistokaupungissa toiminnot yhdistettäisiin kävelijöille miellyttävässä kaupunkitilassa. Asuin- ja työympäristöt olisivat keskeinen elementti kaupunkitilaa ja ne myös reunustavat sitä. Tavoitteena oli synnyttää vilkas, elämää sykkivä julkinen kaupunkitila, jossa alueen toiminnot kohtaavat. Eri toimintojen oli tarkoitus tiivistyä alueen keskustassa, jossa olisi kaupunkiyksikön sydän.

Ympäröivä luonto oli oleellinen osa alueen identiteettiä. Asuinalueiden limittyminen viheralueiden kanssa sekä sijoittuminen selvärajaisen puistokokonaisuuden ympärille tarjoaisi monia harrastus- ja virkistysmahdollisuuksia. Huomattava osa asunnoista olisi myös omapihaisia. Kaupunkimaiset asuinkorttelit rakentuisivat vihreiden sisäpihojen ja puistokaistaleiden ympärille. Asuinrakentamisessa erityistä huomiota kiinnitettäisiin kestävään kehitykseen sekä ympäristöystävällisiin ratkaisuihin. (Tommila 2001: 3.)

Suurpeltoon suunniteltiin kahta kaupunkirakenteellista painopistettä. Ensimmäinen muodostuisi yli 30 hehtaarin laajuisesta puistoalueesta, joka soveltuisi monenlaisiin vapaa-ajan harrastuksiin. Uusi asuinrakentaminen reunustaisi tätä maisematilaa luonnonläheisinä omapihais-

ten asuntojen sikerminä. Asuntoratkaisujen lähtökohtana olivat suora yhteys ympäröivään luontoon ja kaupunkimaiset asuntotyypit, jotka limittyisivät viheralueiden kanssa. Suurpellon alue tarjoaisi erilaisille käyttäjille ja elämäntavoille räätälöityjä asuntoja. Yksilöllisyyttä asuintarjonnassa tulisivat edustamaan eri elämänvaiheisiin sopivat asuntotyypit ja niiden optimaalinen suhde ympäristöön.

Kaikille käyttäjille yhteisiä arvoja tulisivat olemaan asuntojen luonnonläheisyys ja alueen yhteisöllisyyden korostaminen, esimerkiksi elämänkaaren mittaista asumista tukevilla ratkaisuilla. Yksineläjien ja pariskuntien pienemmät asunnot sijoittuisivat Puistokadun palvelujen läheisyyteen, lapsiperheiden asunnot taas viheralueiden harrastusmahdollisuuksien tuntumaan. Alueella lyhytaikaisesti asuville tarjottaisiin sopivia majoitustiloja lähellä työ- sekä koulutuspaikkoja. Ikääntyvän väestön erityisasuminen puolestaan muodostaisi oman lisänsä tarjonnassa. Asuinalueen suunnittelulla haluttiin myös tukea mahdollisuuksia työskennellä osittain tai kokonaan kotoa käsin muun muassa tietoliikenneinfrastruktuurin avulla. Asuntojen ja työpaikkojen läheisyys mahdollistaisi työmatkat kävellen ja lounastauot kotona perheen parissa. Asuntojen suunnittelussa keskeisessä roolissa olisi alueen uudenlainen palvelurakenne, jossa mobiiliteknologia helpottaisi ostosten tekoa, asunnon ylläpitoa ja muita arjen rutiineja. (Tommila 2001: 5.)

Toinen painopistealue olisi alueen keskusta – Puistokatu – jonka varrella kohtaisivat työnteko, tutkimustoiminta, palvelut ja koulutus sekä asuminen ja vapaa-aika. Puistokatu olisi toimintoiltaan monipuolinen, elämää sykkivä, koko alueen julkinen kaupunkitila. Puistokadun varren rakennukset suunniteltaisiin ulkoiselta ilmeeltään ja arkkitehtuuriltaan vaihteleviksi. Alueen omaleimaisemmaksi elementiksi kaavailtiin niin kutsuttua "tunnisteaihetta", keskustarakennusta, josta ilmenisi uuden keskustakonseptin ominaisuudet. Rakennus olisi ilmeeltään mieleenpainuva ja siihen sijoittuisi erilaisia julkisia ja yksityisiä palveluja, kuten kirjasto, auditorio ja muita kulttuuritiloja sekä mahdollisesti kuntoilu- ja viihdetiloja sekä muita kaupallisia palveluita. Keskusrakennuksen tarkoitus oli olla Suurpellon yhteisöllisen toiminnan keskipiste, Suurpellon identiteettiä kuvaava rakennus. Keskusrakennus tulisi toimimaan myös informaation maailmassa, viestintäkeskuksena, ja alueen tietotoimintojen avoimena käyttöliittymänä. Keskusrakennuksen toiminnallinen kokoonpano olisi monipuolinen sekoitus julkisia ja yksityisiä toimintoja, jotka palvelisivat alueen yhteisöllistä elämää. Verkkoja ja langattomia laitteita tukevat tietopalvelut ja palvelupisteet yhdistäisivät keskusrakennuksen laajempaan maailmanlaajuiseen palveluverkoston. Keskusrakennus olisi luonteeltaan avoin järjestelmä,

joka kannustaisi alueen toimijoita yhteistyöhön ja mahdollistaisi spontaanit kohtaamiset monella tasolla: fyysisesti paikalla sekä virtuaalisesti tietoverkkojen avulla. (Tommila 2001: 9.)

Keskeisenä elementtinä Suurpellon suunnittelussa toimi työpaikkarakentaminen. Nokian tiivis yhteistyö visiovaiheessa ja vielä myöhemmin kaavoitustyön alkaessa mahdollisti asumisen ja työnteon yhdistämisen. Tarkoituksena oli tarjota työntekijöille uudenlaisia, miellyttäviä työskentely-ympäristöjä. Työn ja asumisen limittyessä työmatkat lyhenisivät ja yhteys kotiin olisi lyhyt. Tavoitteena oli parantaa asukkaiden arjen sujumista ja tehdä alueesta kompakti kokonaisuus. Työpaikkakorttelit tulisivat sijaitsemaan Kehä II:n varressa. Toimistorakennukset suojaisivat asuinaluetta kehätieltä tulevalta melulta ja olisivat yhteydessä toisella puolella alkavaan kaarevaan kaupunkitilaan. Korttelien rakenne tulisi noudattamaan niin sanottua Innokampus-konseptia. Konseptin mukaan korttelit koostuisivat muuntojoustavista ja rationaalisista toimistoyksiköistä, jotka liitettäisiin sisäyhteydellä toisiinsa. Toimistoyksiköihin sijoitettaisiin varsinaista työtilaa ja toimistotyön oheistilat kuten ruokala-ravintolat, kahviot ja terveys- ja kuntoilutilat, olisi sijoitettu katutasoon. Palvelut olisivat tällöin kaikkien alueella asuvien käytössä. Innokampuksen läheisyyteen olisi myös mahdollista sijoittaa monipuolisia kaupallisia ja julkisia palveluita. Täten työpaikka-alue tulisi olemaan kiinteässä vuorovaikutuksessa ympäröivän kaupunkirakenteen kanssa. (Tommila: 11.)

Toteutuskonseptin keskeinen elementti oli kumppanuussuhteiden muodostaminen julkisen ja yksityisen sektorin välille sekä asukkaiden varhainen osallistaminen suunnitteluprosessiin. Olennaista oli ottaa yritysten tarpeet huomioon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, mutta myös lähiasukkaiden mielipiteiden huomioiminen nähtiin tärkeänä. Espoon kaupunki perusti 2000-luvun alussa niin kutsutun visioryhmän, joka koostui laajasta joukosta toimijoita.

Asukasosallistamista varten perustettiin oma työryhmä – asukasyhteistyöryhmä – joka toimi samanaikaisesti visioryhmän rinnalla. Elinkeinoelämän tarpeet tulivat näin edustetuksi visioryhmässä ja lähialueiden asukkaiden näkemykset puolestaan Asuntosäätiön organisoimassa asukasyhteistyöryhmässä. Vuorovaikutukseen näiden ryhmien välillä pyrittiin. Asuntosäätiö otti vetovastuun asukasyhteistyöryhmästä, samalla kuin heidän edustajansa osallistui myös visioryhmän toimintaan. Tarkoituksena oli, että asukasyhteistyöryhmän näkemykset tulisivat myös huomioituksi visioryhmässä. Vuorovaikutteisen prosessin kautta turvattiin se, että asukkaiden näkemykset tulivat edustetuksi jo ennen virallisen kaavaprosessin alkua.

5.2.2 Osayleiskaavoitus ja kaavaprosessi

Osayleiskaavatyö aloitettiin Suurpellon alueella vuonna 1999 (Espoo 2002 a). Espoon eteläosien yleiskaavatyötä oli tehty jo aikaisemmin, mutta sen ei nähty edistyvän niin nopeasti kuin Suurpelto-hanke olisi vaatinut. Alueella aloitettiin Suurpelto–Kehä II:n osayleiskaavatyö, jota melko nopeasti alettiin laatia Suurpellon suunnitteluprosessia varten.

Aivan kaavoitustyön aluksi kaupunkisuunnitteluorganisaatiossa ei ollut suuria odotuksia alueen suhteen. Suurpelto oli aikaisemmin ollut maatalouskäyttöön varattua maata. Alueelle oli luonnosteltu teollisuuskäyttöön soveltuvaa kaavaa, mutta sitä ei ikinä viety eteenpäin. Kehä II:n valmistuttua Suurpelto alettiin nähdä strategisesti kiinnostavana suunnittelukohteena ja kaupungin suunnitteluorganisaatiossa työskentelevä suunnittelija muistaakin joidenkin kaupallisten toimijoiden olleen kiinnostuneita alueen potentiaalista. Aikaisemmin myös kaupan suuryksiköiden sijoittumista alueelle pohdittiin, mutta suunnitelmat olivat kaatuneet ympäristöministeriön väliintuloon. Ensimmäisissä osayleiskaavaa koskevissa kokouksissa 1990-luvun lopussa tekninen toimi hahmotteli alueesta teknistä varikkoaluetta, eivätkä tavoitteet alueen kehittämiseksi olleet korkealla.

Espoon suunnitteluorganisaatiossa työskennellyt suunnittelija muisteli haastattelussa, että yleiskaavatyöhön liittyi alussa haasteita:

"Yleensä yleiskaavatyö on sellaista porukassa tekemistä. Tollanen osayleiskaava on iso projekti, se oli aika jännä. Siinä oli haasteita, esimerkiksi sellainen, että yleiskaavayksiköllä ei ollut kokemusta sellaisesta [osayleiskaavasta]. Vanhat osayleiskaavat olivat asemakaavayksikön tekemiä. Aikaisemmin näitä oli tehty asemakaava -yksikössä. Siellä oli tällainen selkee hierarkia kaupungilla, kuka tekee minkäkin tasoisia suunnitelmia."

Haasteita yleiskaavatyön aloittamisessa syntyi myös lainsäädännön muutosten vuoksi. Kaavatyö aloitettiin vanhan rakennuslain aikaan, ja maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuminen aiheutti muutoksia kaavaprosessiin. Asukkaiden osallistumisesta ei ollut kokemusta, ja käsitys siitä mitä osallisuudella oikeastaan tarkoitettiin, ei ollut selvä. Ajateltiin, että vähintään voitaisiin edetä niin kuin ennenkin. Lainsäädännön muuttuminen toi myös konkreettista painetta kaavatyöskentelyyn. Osayleiskaavan tavoiteohjelma tuli saada nopealla aikataululla valmiiksi.

Osayleiskaavan tarkoituksena oli aluksi keskittyä vain alueen eteläosiin, mutta nopeasti alettiin pohtia myös sitä, kuinka liittää Suurpellon alue ympäröivään kaupunkirakenteeseen, Espoon keskukseen ja Tuomarilaan sekä kuinka alueen pohjoisosaa tulisi kehittää. Suunnittelutyötä vaikeutti kuitenkin se, että osalle suunnittelualueesta oli jo vahvistettu asemakaavoja ja niiden painoarvo oli kaavahierarkian mukaisesti painavampi. Yleiskaavoituksessa työskennelleen suunnittelijan mukaan tehty asemakaavoitus asetti haasteita yleiskaavatyöskentelylle.

Esimerkiksi Kehä II:n liittymäpaikat oli asemakaavoituksella juuri ennen osayleiskaavatyötä vahvistettu ja niitä ei prosessin vuoksi haluttu lähteä enää muuttamaan. Tämä hankaloitti ratkaisuja, joita yleispiirteisellä kaavoituksella tavallisesti pyritään ratkaisemaan: kuinka paljon etelä ja pohjoinen suunnittelualueella painottuvat ja mitkä olisivat Kehä II:n oikeat liittymäpaikat. Kaupunkisuunnitteluorganisaatiossa nähtiin, että alueen suunnittelu asemakaava kerrollaan heikensi yleispiirteisen suunnittelun merkitystä.

Melko nopeasti osayleiskaavoituksen käynnistyttyä keskusteluja Suurpelto-hankkeesta – siinä muodossa kuin Arkkitehdit Tommila Oy oli sitä hahmotellut – alkoi välittyä myös kaupunkisuunnitteluorganisaatiolle. Suunnittelijoille muodostui käsitys siitä, että pitkälle edenneitä keskusteluita kaupungin johdon, maanomistajien edustajien sekä rakennuttajien kesken oli käyty. Näiden epävirallisten keskusteluiden luonne ja sitovuus jäi rivisuunnittelijalle kuitenkin epäselväksi. Osayleiskaavoituksessa työskennellyt suunnittelija koki, että virkatyönä Espoon kaupungilta tulleen suunnittelun määrä oli hyvin epäselvä. Virallisesti kaavahanke alkaa yleensä siitä kun kaavoituksen aloittamisesta päätetään, mutta jo ennen kaavoituksen virallista aloittamista, melko tarkkoja suuntaviivoja alkoi hahmottua. Yksityisen toimijoiden tekemät suunnitelmat näyttäytyivät suunnittelijan mukaan houkuttelevampina kuin virkamiesten tekemä työ.

Arkkitehdit Tommila Oy laati samaan aikaan osayleiskaavavaihtoehtoa alueelle. Niin kutsuttu *Tommilan vaihtoehto* noudatti visiossa esiteltyä pohjaa ja sen tarkoituksena oli eritellä Suurpellon yleispiirteistä maankäyttöä. Haastatteluissa ilmeni, että näitä kahta osayleiskaavasunnitelmaa tehtiin eri tahoilla. Informaatio-ongelmat koskivat erityisesti kaupunkisuunnitteluorganisaatiota ja kumppaneiden tekemää osayleiskaavatyötä. Kumppaneiden tekemä kaavatyö oli yhteydessä Suurpeltoprojektiin sekä kaupungin visioryhmään. Laadituissa haastatteluissa sekä yksityisen sektorin edustajat että kaupungin virkamiehet näkivät, että virkamiesvalmisteen kaava jäi erilleen muusta tekeillä olevasta suunnittelutyöstä.

Kaupunkisuunnitteluorganisaatiosta tuli haastatteluissa sekä kriittisiä että ymmärtäväisiä äänenpainoja maanomistajan konsultin osallistumisesta osayleiskaavatyöhön. Asiaan positiivisesti suhtautuvat kaupungin työntekijät näkivät, että näin ison hankkeen suunnittelu oli kaupunkisuunnittelukeskukselle ponnistus ja resurssien puute kuntahallinnossa oli yleinen huolenaihe. Yksityisten toimijoiden aktiivisuus nähtiin ymmärrettävänä, koska alue oli suurimmaksi osaksi yksityisten maanomistajien omistuksessa. Kaksi haastateltua suunnittelijaa näki, että pääasia oli se, että suunnitelmat olivat kaupungin lähtökohtien mukaisia ja ne palvelisivat yleistä etua.

Kriittiset äänenpainot puolestaan liittyivät siihen, että yksityisen tekemät suunnitelmat näyttäytyivät lähtökohtaisesti houkuttelevampina ja kaupungin johdon luottamus omiin virkamiehiinsä vaikutti huonolta. Erityistä kritiikkiä sai osakseen se, että yksi konsulttitoimisto sai etuoikeutetun aseman osayleiskaavan laadinnassa. Tätä kritiikkiä vahvisti vielä se, että kaavakonsultti edusti myös maanomistajaa. Suunnitelmia ei nähty yhteismitallisina ja niistä pystyi näkemään, että ne olivat peräisin eri lähteistä. Haastattelussa kaupungin organisaatiossa työskennellyt suunnittelija oli sitä mieltä, että tällaisessa tapauksessa myös varjokaavan tai minkä tahansa muun ulkopuolisen tahon suunnitelman olisi pitänyt olla mahdollista tulla mukaan tarkasteluun. Näitä eri vaihtoehtoja olisi voitu tasapuolisesti vertailla keskenään, ja valita paras vaihtoehto.

Keväällä 2003 osayleiskaavaehdotukset asetettiin nähtäville: kaupunkisuunnittelukeskuksen laatima vaihtoehto ja Arkkitehdit Tommila Oy:n laatima vaihtoehto. Kaupunkisuunnittelulautakunta hyväksyi Arkkitehdit Tommila Oy:n laatiman osayleiskaavan 31.3.2005 ja kaupunginhallitus 24.5.2005. (Espoo 2006 b: 26.)

Suurpelto–Kehä II:n osayleiskaavatyö alkoi ohjata käytännön suunnittelua. Vaikka ennen virallista suunnitteluprosessia suunnitelmia ja luonnoksia oli tehty, ne pyrittiin pitämään suunnitteluratkaisuiltaan niin avoimina kuin mahdollista. Arkkitehdit Tommila Oy teki useampia muutosehdotuksia ja suunnitelma muotoutui hiljalleen yhteistyössä eri tahojen kanssa. Asuntosäätiön vetämä asukasosallisuustyöryhmä kokoontui säännöllisesti, ja sieltä tulevat ideat ja kommentit pyrittiin huomioimaan osayleiskaavatyössä. Ryhmä oli aktiivisessa vuorovaikutuksessa kaupunginjohtaja Marketta Kokkosen johtaman visioryhmän kanssa. Arkkitehdit Tommila Oy taas toimi suunnitteluprosessissa käytännön toteuttajana ja laati suunnitelmia sitä mukaan kun niitä alkoi syntyä.

Suurpellon–Kehä II:n osayleiskaavaa ei kuitenkaan koskaan vahvistettu, vaan kaava jäi ilman oikeusvaikutusta. Samaan aikaan Espoon eteläosien yleiskaava oli alkanut edetä, ja kahden päällekkäisen osayleiskaavan viemistä viralliseen käsittelyyn ei nähty järkevänä. Suunnitteluratkaisut, joita Suurpelto–Kehä II:n osayleiskaavaan oli tehty, siirrettiin sellaisinaan Espoon eteläosien yleiskaavaan. Kaava sai lainvoiman vuonna 2010. Asemakaavat Suurpellon kaava-alueille puolestaan hyväksyttiin 2006 samoin kuin alueen maankäyttösopimukset. Kaupungin kaupunkisuunnitteluorganisaatiossa kuitenkin nähtiin, että vaikka alueelle ei ollut saatu lainvoimasta osayleiskaavaa, se ei haitannut Suurpellon suunnittelun eteenpäin viemistä. Nähtiin, että osayleiskaava oli jo niin pitkällä hallinnollisessa käsittelyssä, että luottamushenkilöille oli syntynyt käsitys siitä mitä alueelle on tulossa. Osayleiskaavan ja asemakaavojen rinnakkainen valmistelu kirjattiin esiin myös asemakaavoihin, ja Suurpeltoa alettiin toteuttaa pala kerrallaan. Kaavahierarkiasta joustettiin, jotta Suurpellon suunnittelu ei viivästyisi.

Osayleiskaavan puuttumisella oli kuitenkin joitain vaikutuksia suunnittelutyöhön. Yleispiiristä suunnittelua ohjasi visio, joka oli koko hankkeen ydin. Vision lähtökohdat heijastuivat osayleiskaavaan, mutta ne virallistettiin vasta 2010, kun Etelä-Espoon osayleiskaava vahvistui (Espoo 2010). Asemakaavavaiheessa yleiskaavoituksen periaatteet tulivat kuitenkin selviksi, koska yleiskaavatyö oli edennyt niin pitkälle Suurpellon osalta. Tosiasiallisesti osayleiskaava ohjasi suunnittelua, vaikkakaan se ei ollut juridisesti sitova.

Osayleiskaavoitus- ja asemakaavoitusvaihe limittyivät suunnittelutyössä yhteen. Esimerkiksi Asuntosäätiön edustaja muisteli haastattelussa, että osallisuustyöryhmässä ei osayleiskaavoitusta eritelty asemakaavoituksesta, vaan ne olivat yhtä samaa prosessia molemmat. Asemakaavat syntyivät puhtaasti osayleiskaavan pohjalta. Asemakaavoituksen luonteeseen liittyen niissä otettiin kantaa vain yksityiskohtiin, muun muassa mitoitukseen, asuntojen ja julkisten tilojen sijaintiin sekä rakennustapaan ja materiaalivalintoihin.

Asemakaavavaiheessa Suurpellon suunnittelualue pilkottiin pienemmiksi osa-alueiksi. Alueelle muodostui seitsemän asemakaava-alueita, joita lähdettiin viemään eteenpäin. Rakentaminen aloitettiin Suurpellon eteläisimmistä osista: Suurpelto I & II:sta (liitteet 1, 2 ja 3). Isoissa rakentamishankkeissa on varsin tavallista pilkkoa suunnittelukohde pienemmiksi osakokonaisuuksiksi. Haastatteluissa myös ilmeni erilaisia syitä tämän tyyppiseen menettelyyn. Suurpelto-projektissa nähtiin, että prosessin pitäminen käynnissä oli tärkeätä ja yhtenä motiivina kaava-alueen pirstoutumiseen nähtiinkin siten saavutettu riskienhallinta: Vaikka jollain alueella kaavoitus ja rakentaminen hidastuisivat, niin se ei heijastuisi koko alueeseen. Toisaal-

la voitaisiin edetä normaalisti, ja hanke ei missään vaiheessa pysähtyisi kokonaan. Oman rea-liteettinsa muodostivat myös maankäyttösopimukset, joita oli järkevää tehdä osissa rakentamisen edistyessä.

Kaava-alueita Suurpelto I- ja II:sta alettiin viedä ensimmäisinä eteenpäin. Niitä valmisteltiin yhtäaikaaisesti ja ne myös hyväksyttiin samassa kaupunginvaltuuston kokouksessa vuonna 2006. Suurpelto I:n asemakaava oli ensimmäinen asemakaavoitettava alue Suurpellosta. Suunnittelualue oli tasaista rakentamatonta pelto- ja metsämaata. Peltoaukea oli osa laajempaa, vuosisataista kulttuurimaisemaa, joka jatkui pohjoisessa Turunväylän tuntumaan. Etelässä alue rajautui metsäisiin mäki-alueisiin. (Espoo 2006 a: 8.) Suunnittelualueen kokonaispinta-ala käsitti 63 hehtaarin alueen, jonka kokonaisrakennusoikeus oli 459 000 k-m². Alueelle oli tarkoitus tulla yhdistettyä asuin-, liike-, toimisto-, ja palvelurakennusten kerrosalaa sekä erityyppistä asuntokerrosalaa. Suurpelto I:n asukasmääräksi oli arvioitu 3000 ja työpaikkamääräksi 7000. (Espoo 2006 a: 4.)

Suunnittelualue käsitti osayleiskaavan keskeisintä, tehokkainta rakentamisen aluetta. Toimitilarakentaminen oli tarkoitus sijoittaa näkyvälle paikalle Kehä II:n varteen, jolloin se olisi liike-enteellisesti paremmin tavoitettavissa. Puolestaan itäsiivultaan kaareva kaupunkitila oli kaavassa rajattu selkeäksi kokonaisuudeksi asuin- ja liikerakennuksilla, joiden kivijaloissa olisi palvelu-, liike- ja työtiloja. Kaupunkikuvallisesti tärkeä sisääntulokortteli Kehä II:n suunnasta oli varattu julkisten ja yksityisten palveluiden yhdistelmälle. Asemakaavan pohjoisosaan sijoitettaisiin päiväkotikortteli sekä opetustoimen kortteli, joihin olisi myös mahdollista sijoittaa asukaspuiston tilat. Erityistä huomiota kiinnitettäisiin rakennusten sijoitteluun siten, että muodostuisi mahdollisimman luonteva vuoropuhelu uudisrakennettavan alueen, historiallisesti merkittävän kulttuurimaiseman sekä vaihtelevien avoimien maisematilojen välillä. (Espoo 2006 a: 13–14.)

Suurpelto II sijoittui Suurpelto I:n eteläpuolelle. Kaava-alue II oli Suurpellon eteläisin alue ja se oli rakenteellinen osa Suurpelto I:stä. Kaavojen samanaikainen valmistelu oli tarkoituksenmukaista kokonaisuuden kannalta. Aluetta rajasi lounaasta Ruduksenmäki ja kaakossa Lystinmäen kallioiset mäenrinteet. Alueen keskellä kohosi Kokinmäki. Suunnittelualueen kokonaispinta-ala oli noin 27 hehtaaria ja kokonaisrakennusoikeus 118 000 k-m², josta asuntokerrosalaa noin 57 000 k-m² ja julkisten palveluiden kerrosalaa noin 4600 k-m². Suurpelto II:n asukasmääräksi oli arvioitu noin 1300. Työpaikkoja alue tulisi tarjoamaan noin 1400 henkilölle. (Espoo 2006 b: 5, 8.)

Alueen perustavoite oli tarjota puutarhakaupunkimaista ympäristöä erilaisille asuntotyypeille. Erityisesti lasten ja nuorten tarpeet haluttiin ottaa huomioon. Tavoitteena oli yhteisöllisyyden vahvistaminen liittämällä asuminen, koulutus ja työ laadukkaaseen vapaa-aikaan. Asuntoratkaisuissa mahdollistettiin asumisen ja työn yhdistäminen. Asunnoissa pyrittiin ottamaan huomioon mobiiliteknologian vaatimukset, erityisesti nettikauppa ja sen vaatimat uudet tilat asunnoissa. Asemakaava-alueelle sijoittui myös asuntopäiväkotivaraus sekä Y-kortteli, joka tulisi mahdollisesti opetus- ja kulttuuritoimen käyttöön. (Espoo 2006 b: 11.)

Suurpelto I:stä ja II:stä oli tarkoitus tulla vaihteleva alue, joka koostui monipuolisista yksityisistä ja julkisista palveluista, työpaikoista sekä erilaisista asumisen ratkaisuista. Suurpelto I:n painopiste oli toimitilarakentamisessa sekä opetustoimen tilojen rakentamisessa. Suurpelto II:n painopiste oli puolestaan asuntorakentamisessa.

Suurpelto I:n alueella asemakaavoituksen painopiste keskittyi vahvasti Nokian läsnäoloon. Voimakkaasti kasvavan Nokian sijoittuminen alueelle mahdollistaisi asumisen ja työpaikkojen yhdistämisen. Maanomistajien edustaja ja Nokia olivat jo hyvin varhaisessa vaiheessa käyneet keskusteluja yhteistyöstä. Keskusteluja oli käyty sekä Tommilan toimiston sekä Real Projektin kanssa. Real Projekti oli toinen alueen konsulteista, joka oli solmimassa yhteyksiä Nokiaan. Kaupungin tultua mukaan neuvotteluihin keskusteluja oli jatkettu ja Nokian kanssa laadittiin yhteistyösopimus. Sopimuksessa olivat mukana maanomistajien edustajat, Asuntosäätiö sekä kaupunki. Sopimuksen tarkoituksena oli tehdä alueen kehittämistyötä yhdessä. Nokian kaikesta rakentamisesta vastasi Pertti Rantanen, joka toimi Nokian kiinteistöjohtajana. Hän oli alusta asti aktiivinen osapuoli Suurpellon ideoinnissa ja visioinnissa. Näin eräs kumppaneista muistelee Nokian roolia Suurpellon suunnittelussa:

"Kun lähdettiin liikkeelle, Nokia oli kaikista voimakkain toimija, se oli kaikista vahvin 1990-luvun loppupuolella, ja vielä enemmän 2000-luvun alussa. Tarkoitus oli sijoittaa Nokian toiminnot niin, että ne sijaitisivat Keilaniemessä, Karakalliossa ja Suurpellossa. Suurpelto olisi näiden välissä ja oli tarkoitus kehittää tällaiset 'Nokian kampukset' ja tällaiset. Se oli kovin suuri tekijä."

2000-luvulle tultaessa Nokian strategia alkoi kuitenkin kansainvälistyä ja toiminnan painopisteet muuttua. Oman haasteensa asetti myös kaavoituksen hitaus suhteessa ympäröivän yhteiskunnan muutoksen nopeuteen. Nopeasti uuden vuosituhaten ensimmäisinä vuosina alkoi käydä selväksi, ettei Nokia tulisikaan alueelle. Haastattelussa eräs yksityisen sektorin edustaja muistelee Nokian poisjääntiä seuraavasti:

"Nokia alkoi sitten muuttumaan, tuli amerikkalaisia johtajia, joka vei yksikön Dallasiin ja Nokian elokuvateatterit tehtiin USA:han. Se ei mennyt niin kuin Nokia vuonna 1997 näki, ja sitten kun saatiin vasta 2006 kaavat valmiiksi. Tää on tällaista."

Toinen haastateltava, joka myös edusti yksityistä sektoria, näki keskeisenä Nokian muutoksen. Suomalaiset johtajat vaihtuivat ulkomaisiin, yrityksen strategia alkoi muuttua. Haastateltava kuitenkin uskoi, että Nokiassa oltiin pitkään tosissaan Suurpellon suhteen:

"Rantasen Pertti, joka toimi silloin Nokian kiinteistöjohtajana, jäi eläkkeelle. Sen jälkeen juttelin Kallasvuon kanssa, niin kyllä hän vakavasti siihen suhtautui. Enkä epäile sitä yhtään. Sen jälkeen tuli kansainvälinen kiinteistöjohtaja ja strategia muuttui. Poliittikka muuttui myös kiinteistöomistamisessa, minne niitä [toimistotaloja] sitten sijoitetaan."

Asemakaavat saivat lainvoiman vuonna 2006 samoin kuin kaava-alueisiin liittyvät maankäytösopimukset. 2000-luvun ensimmäisinä vuosina oli käynyt selväksi, ettei Nokia investoisi alueelle vaan jäisi pois hankkeesta. Asemakaavoja vietiin kuitenkin vanhojen suunnitelmien pohjalta eteenpäin ja tullessaan voimaan ne olivat jo valmiiksi vanhentuneita. Haastatteluissa yhtenä syynä tälle menettelyille ilmeni kaavoituskoneiston raskaus ja sen kautta uhka koko hankkeen viivästymiselle:

"Ennen kuin kaava tuli lainvoimaiseksi, me tiedettiin, ettei Nokia sinne tule. Kaavoitusjärjestelmä on niin käsittämättömän raskas. Ei ollut varaa keskeyttää kaavaprosessia, koska sitten ei olisi ollut mitään. Sitten otettiin se valmiiksi vanhentunut kaava lainvoimaiseksi, jotta voitiin sitä lähteä muuttamaan. Se prosessi kesti yhdeksän vuotta."

Nokian läsnäolo kumppanina kesti alueella ainakin vuoteen 2005 asti. Kaikille osapuolille oli kuitenkin käynyt selväksi, ettei Nokia tulisi toteuttajaosapuoleksi alueelle. Maankäyttöso-
musneuvotteluissa Nokia ei tietävästi ollut mukana ollenkaan, vaan sopimussuhde jäi alueen kehittämissopimustasolle. Asemakaavat vietiin kuitenkin aloitetussa prosessissa loppuun ja alueen rakentaminen aloitettiin vuonna 2007.

5.2.3 Maankäyttösopimukset ja Suurpellon sopimusmalli

2000-luvun alussa Suurpellon suunnitteluhanketta alettiin viedä samaan aikaan eteenpäin kun uusi maankäyttö- ja rakennuslaki astui voimaan. Suurpellossa onkin päästy luomaan maankäyttösopimukseen liittyvää käytäntöä. 2000-luvun alussa maankäyttösopimukset olivat nykyisessä muodossaan uusi työkalu maankäytön suunnittelussa ja kokemusta niiden solmimisesta ei ollut. Suurpellon maankäyttösopimusprosessi olikin pitkä ja vaikea. Sopimusneuvottelut kestivät yhteensä kolme vuotta ja vuonna 2006 sopimukset hyväksyttiin samanaikaisesti asemakaavojen kanssa.

Vuonna 2004 Suurpellon maankäyttösopimuksia alettiin laatia alueelle. Ensimmäiset sopimukset solmittiin asemakaava-alueille I ja II. Sopimukset tehtiin samanaikaisesti asemakaavoituksen edetessä. Maankäyttösopimusta ei ole luvallista laatia ennen kuin alue on asemakaavoitettu. Osallisten tiedonsaantioikeus on turvattava, ja keskeisessä asemassa on, että asemakaava luonnos- tai ehdotus on ollut nähtävillä ennen kuin julkinen ja yksityinen sektori tekevät sitovia sopimuksia maankäyttömaksuista ja sitä kautta myös suunnittelun reunaehdoista. Kuntalaisten tulisi saada vaikuttaa kaavaan osallistumis- ja arviointimenettelyn kautta ennen kuin maanomistajan kanssa tehdään maankäyttösopimus, johon tiivistyy kaavan taloudellinen ulottuvuus. Tyypillisesti nämä kaksi prosessia kulkevat rinta rinnan. Sopimukset tehdään tällöin kuitenkin kaavan suhteen ehdollisina siten, että niiden vaikutukset syntyvät vain, jos kaava tulee voimaan. Suurpellossa sekä asemakaavat että maankäyttösopimukset hyväksyttiin samassa kokouksessa, peräkkäisinä asiakohtina.

Maankäyttösopimuksessa sovitaan maksuista sekä velvoitteista, joita yksityiselle maanomistajalle sopimuksesta koituu. Sopimus voi sisältää monenlaisia taloudellisia velvoitteita, mutta myös ympäristön laatuun liittyviä yksityiskohtia. Maankäyttösopimuksessa määritellään usein myös missä aikataulussa rakentaminen on aloitettava sekä saatettava loppuun. Maanomistaja maksaa jokaisesta kerrosneliömetristä sovitun hinnan. Kaavoitusprosessi nostaa maan hintaa ja kunta leikkaa oman osansa pois maankäyttömaksujen kautta. Maankäyttömaksujen avulla on tarkoitus kustantaa alueelle tuleva infrastruktuuri.

Suurpellon maankäyttösopimusmenettely sisälsi usean kiinnostavan piirteen. Ensimmäinen Suurpellon maankäyttömaksut kotoutettiin niin kutsuttuun taseyksikköön. Espoon kaupunki perusti Suurpellon maankäyttömaksuille oman taseyksikön, jonne maksettiin kaikki maan-

käyttömaksut. Taseyksiköstä Espoon kaupunki pystyi maksamaan kaikki kustannukset, joita sille Suurpellon rakennusprojektista koituu.

Haastatteluissa ilmeni, että taseyksikkö perustettiin kahdesta eri syystä. Ensinnäkin, taseyksikön avulla pystyttiin kontrolloimaan sitä, kuinka paljon Suurpellon rakentaminen kokonaisuudessaan maksaisi. Taseyksikön kautta kulujen seuraaminen oli sekä kansalaisille että poliitikoille helpompaa, ja se toi avoimuutta koko hankkeen talouteen. Toiseksi, kaupungin intresseissä oli pitää maankäyttömaksut erillään kaupungin muusta budjetista. Tämä menettely toimi motivointitekijänä sopimusneuvotteluissa, jotta maanomistajat näkisivät, että heidän maksamansa maankäyttömaksut kohdistuisivat siihen, mihin ne on tarkoitettukin.

Taseyksikkö pidettiin kaupungin kirjanpidosta erillään: sillä oli oma tuloslaskelma ja oma tase. Taseyksikkömalli perustettiin Suurpeltohanketta varten ja se oli ensimmäinen laatuaan Suomessa. Yksikkö perustettiin Suurpeltoon vuonna 2006, samaan aikaan kuin maankäyttö-sopimukset hyväksyttiin. Myöhemmin taseyksiköitä on perustettu muihin projekteihin Espoossa ja mallia on hyödynnetty myös muualla Suomessa. Taseyksikkö on toiminut yhtenä Suurpelto-projektin johtamisen työkaluna. Sen avulla on voitu selkeyttää taloudellisesti monimutkaista prosessia ja se on tehnyt hankkeesta omalta osaltaan hallittavamman.

Espoon johdolle tehdyissä haastatteluissa ilmeni, että taseyksikön yksi pääfunktio oli suunnittelu- ja toteutusbudjetin seuraaminen: kuinka paljon todellisuudessa 10 000 asukkaan asuinlähiön rakentaminen maksaa. Nähtiin tärkeäksi, ettei veronmaksajille muodostuisi ylimääräisiä kustannuksia, vaan yksityinen sektori kantaisi taloudellisen vastuun suunnittelu- ja infrastruktuurikustannuksista sekä palveluiden kustannuksista. Tämän linjan taustalla voi nähdä kuntatalouden muutokset ja resurssien niukkuuden. Näin eräs Espoon johtoon kuuluva haastateltava kuvaa valittua strategiaa:

"Kuntien talous huononee ja huononee koko ajan. Ei ainakaan parane. Ja siihen PPP-malliin joudutaan koko ajan enemmän, koska veronmaksajalla ei ole rahaa olla se päävastuullinen maksaja. Kaikki ei voi kulkea veronmaksajan kautta, vaan pitäisi saada markkinat hoitamaan näitä asioita. Tämä on tavallaan niin kuin sitä. Tähän PPP-malliin joudutaan joka tapauksessa. Hyvä, että sitä on nyt vähän harjoiteltu. Ei voida palata enää siihen mitä 90-luvulla vielä oli, että kaikki kulki veronmaksajan kassan kautta. Kunnallistekniikasta ei verovaroilla rahoiteta enää kuin puolet."

Maankäyttösopimuksista alettiin jo 2000-luvun alussa keskustella, mutta konkreettisesti sopimusneuvotteluita alettiin käydä vuoden 2004 paikkeilla. Neuvottelut kestivät kokonaisuudessaan kolme vuotta.

Maankäyttösopimusneuvotteluille on ominaista, että ne kestävät pitkään. Yksi syy on aikaa vievä kaavoitusprosessi. On tavanomaista, että maankäyttösopimusneuvotteluita käydään samanaikaisesti asemakaavoituksen edistyessä. Toinen syy on sopimusprosessin luonne: aikaa on käytettävä tarvittava määrä, jotta molempia osapuolia tyydyttävä ratkaisu saadaan sovittua. Haastattelussa sopimusprosessiin käytettyä aikaa kuvattiin seuraavasti:

"Nopeasti saa kaupungin kannalta huonon sopimuksen. Sitä ei kannata tehdä pikavauhtia. Usein se on niin, että kuka siinä ensiksi periksi antaa."

Sopimusneuvottelut kysyvät sitkeyttä ja hyvän sopimuksen aikaansaamiseksi on käytettävä aikaa, mutta Suurpellon kohdalla sopimusneuvottelut pitkittyivät myös muista syistä. Espoon kaupungilta nimettiin kolme toisiinsa kytkeytyvää syytä, jotka pidensivät entisestään neuvotteluita: maankäyttömaksujen suuruus, Nokian vetäytyminen hankkeesta ja alkava matalasuhdanne.

Maankäyttömaksujen suuruudesta ja kattavuudesta käytiin pitkällisiä keskusteluja. Kokemusta nykyisenlaisten maankäyttösopimusten laatimisesta ei ollut. Espoon kaupunki lähti neuvotteluihin siltä pohjalta, että mikäli yksityinen sektori haluaa toteuttaa Suurpellon alueen, heidän on myös kustannettava infrastruktuurikustannukset sekä palvelut alueelle.

Aluerakentamishankkeissa on hyvin tavallista, että maanomistaja maksaa infrastruktuurikulut, mutta palveluiden kustantaminen ei ole ollut tavallista. Palvelurakentamisen osalta sopimukseen sisällytettiin vaatimukset koulujen, päiväkotien ja asukaspuistojen suunnittelukustannuksista sekä toteuttamisesta. Myös sosiaali- ja terveystalveluiden sekä opetus- ja kulttuuripalveluiden investoinnit sopimusalueen ulkopuolella otettiin huomioon. Jopa Suurpeltoon tulevan uuden liittymän rakentaminen koitui maanomistajien maksettavaksi, vaikka yleensä nämä kustannukset kuuluvat valtiolle. Kaupunki näki, että maan arvon nousu alueella tulee olemaan niin voimakasta, että myös palvelut saadaan sisällytettyä korvauksiin. Nokian nähtiin kattavan kustannuksista suurimman osan. Vielä sopimusneuvotteluiden alussa Nokia oli mukana neuvotteluissa, mutta myöhemmin kävi selväksi, että se jättäytyisi pois hankkeesta.

Kaupunki ja maanomistajat alkoivat keskustella konkreettisista korvauksista hyvin erilaisista lähtökohdista. Ennen vuotta 2001 maanomistajat olivat puhuneet korvauksista, jotka liikkui-

vat noin 100 markan tienoilla kerrosneliömetriltä. Vuonna 2006 sopimusneuvottelut päättyivät tilanteeseen, jossa maanomistajat maksoivat 240 euroa kerrosneliömetriltä. Muutos korvausten suuruudesta oli valtava, ja suurin osa sopimusneuvotteluihin käytetystä ajasta kului neuvotteluun sopimusosapuolten välillä. Suurimmat erimielisyydet koskivat kunnallistekniikan kustannuksia. Suurpelto sijaitsi pehmeällä, savisella maalla ja kustannusten arvioiminen oli haastavaa. Yksi sopimusneuvotteluissa mukana ollut kaupungin edustaja muisteli prosessia seuraavasti:

"Siitähän oli kova kiista kun sitten semmoisessa paikassa kuin sekin. Kunnallistekniikan arvioiminen sellaisen yleisen suunnitelman perusteella on aika vaikeata. Yksi konsultti arvioi sen, että se on 100 euroa kerrosneliömetriltä, toinen arvioi, että se on 200 euroa. Se haitari on aikamoinen kaikenlaisilla arvioitsijoilakin. Me haluttiin vetää se varman päälle, yläkanttiin. Usein noissa yleissuunnitelmissa on se, että se kuitenkin maksaa enemmän kuin on suunnitelmassa arvioitu. Ja kun tavoite on, että se ei maksa veronmaksajille mitään. Sen takia sitten se korvamerkittiin tän taseyksikön avulla ja se kohdistuu tarkoitukseen."

Vuosien 2004–2005 välillä ilmeni, että Nokia ei ottaisi osaa maankäyttösopimusneuvotteluihin. Espoon kaupunki, Asuntosäätiö ja Nokia Asset Management Oy olivat tehneet vuonna 2002 yhteistyösopimuksen, jonka turvin aluetta oli lähdetty kehittämään. Kyseessä oli yhteistyösopimus, jossa lausuttiin julki osapuolten tahto sekä sitoutuminen alueen mahdollisimman laadukkaaseen toteuttamiseen. Sopimuksessa oli maininta Asuntosäätiön ja Nokian kiinteistökaupan esisopimuksista alueella, mutta sitoumus Nokian puolelta oli jätetty ehdolliseksi:

"Nokia Oyj:lla ja Asuntosäätiöllä on ollut merkittävä rooli kehitystyössä. Nokia on ilmaissut myös kiinnostuksensa sijoittaa toimintojaan alueelle [...]. Nokia ja Asuntosäätiö ovat tehneet kiinteistökaupan esisopimuksia alueella, jotka toteutuessaan antavat yhtiölle mahdollisuuden konkreettisesti edistää alueen korkeatasoista toteutumista." (Espoo 2002 b.)

Sopimuksessa myös todettiin, että konkreettiset maankäyttösopimukset tehtäisiin myöhemmin asemakaavoituksen yhteydessä (Espoo 2002 b). Nokia ei kuitenkaan ikinä ottanut osaa varsinaisiin maankäyttösopimusneuvotteluihin.

Haastatteluissa ei yksiselitteisesti tullut esiin, kuinka Nokian poisjääminen vaikutti sopimusneuvotteluihin. Espoon johdolle tehdyissä haastatteluissa puhuttaessa sopimusneuvotteluiden

pitkittämisestä mainittiin vain, että yleisellä matalasuhdanteella ja Nokian poisjäännillä oli oma merkityksensä sopimusneuvotteluiden venymisessä. Maankäyttösopimusneuvottelut kuitenkin käytiin – toimitilarakentamisen osalta – vanhentuneen asemakaavan pohjalta ja etenkin kaava-alue I:n toimistorakentamiseen Nokian poisjäänti vaikutti ratkaisevalla tavalla.

Vaikka Nokian vetäytyminen vaikutti myöhemmin merkityksellisellä tavalla alueen lopputulokseen, niin maankäyttösopimusneuvottelut sujuivat kaupungin kannalta loistavasti. Espoon kaupunki sai kustannettua ympäristörakentamista, infrastruktuuria sekä palveluita, jotka eivät yleensä sisälly maankäyttömaksuihin. Korvaukset olivat Suomen mittakaavassa huippuluokkaa:

"Se tuli melkein kymmenkertaiseksi sen prosessin aikana. Koskaan Suomessa ei oltu päästy sellaiseen sopimukseen. Meidänkin parhaat oli aikaisemmin 100–150 euroa. Suurpeltoon saatiin vielä koulut ja päiväkodit sinne, ja vielä eritasoliittymä siihen Kehä II:lle, jonka olisi valtion kuulunut tehdä. Erinomainen saavutus. Rahat on edelleenkin riittänyt, vaikka on hiljentynyt ja Nokiakin lähtenyt."

Hyvä tulos ei syntynyt Espoolle kuitenkaan tyhjästä, vaan neuvottelut olivat vähällä pysähtyä kokonaan ja yhteisymmärrystä ei näyttänyt löytyvän sopimusosapuolten välille. Viimeisenä keinona Espoo otti esiin pakkokeinot, joita tultaisiin käyttämään, mikäli sopimusta ei saataisi aikaiseksi:

"Se viimeinen keino oli – että saatiin ne neuvottelut loppuun – oli se, että uhattiin pakkolunastaa ne maat. Meillä on aina takana se, mutta mä teetin kaupungin hallituksella sellaisen päätöksen, että jos ei, niin seuraavaksi pakkolunastetaan. Vaikka se tulos olisi aika sama, niin siinä menisi monta vuotta, kun ei ne siihen suostuisi ollenkaan. Ne panisi lunastuksessa hanttiin varmasti."

Pitkällisten sopimusneuvotteluiden päätteeksi maankäyttösopimukset vahvistettiin ja neuvottelut saatiin päätökseen 14.6.2006.

Asemakaava-alueille laadittiin eri maanomistajien kanssa yhteensä neljä *Maankäyttö-, kehittämis- ja yhteistyösopimusta ja kiinteistön luovutuksen esisopimusta*. Kolme sopimuksista tehtiin kuolinpesien kanssa ja yksi Kiinteistö Oy Suurpellon keskustan kanssa. Kaupunki laati perusteiltaan samanlaiset sopimukset kaikkien sopimusosapuolten kanssa.

Maankäyttösopimukseen kirjattiin erilaisia tavoitteita, toimenpiteitä, yhteistoimintatapoja ja velvollisuuksia. Sopimukseen kirjatut tavoitteet liittyivät alueen visioon ja toteutuskonseptiin. Tavoitteiden toteuttamiseen liittyvät yksityiskohdat kuvattiin sopimuksessa tarkemmin kulloisenkin toimenpiteen yhteydessä. Maankäyttösopimukseen kirjattiin monia eri välineitä, jolla Espoon kaupunki voisi varmistaa riittävän rakentamisen laadun alueella. Tällaisia työkaluja olivat esimerkiksi Espoon kaupungin johtoryhmä, joka seurasi, ohjasi ja kehitti alueen rakentamista. Johtoryhmä koostui Espoon kaupungin virkamiehistä sekä alueen maanomistajista. Ennen rakennuslupahakemuksen jättämistä rakennuttajien piti laatia kohteestaan kehittämissuunnitelma luonnospiirustuksineen ja esittää se johtoryhmälle. Kehittämissuunnitelman funktiona oli varmistaa, että rakentaminen on linjassa alueen vision ja toteutuskonseptin kanssa.

Sopimukseen kirjattiin myös yksityiskohtia rakentamisen määrästä, laadusta ja aikataulusta. Suurpelto I:n ja II:n asemakaavaehdotuksissa ja -muutoksissa oli noin 251 926 k-m² asuntorakentamiseen osoitettua kerrosalaa. Sopimuksessa määriteltiin, kuinka paljon kerrostalorakentamiselle ja pientalorakentamiselle varataan pinta-alaa. Myös aikataulut ja sanktiot mahdollisista aikatauluviivästyksistä ja laatupuutteista määriteltiin. Toimitilarakentamiselle asetettiin sopimuksessa myös aikarajat, mutta niihin jätettiin erilaisia liennytyksiä kuinka rakentamisen aloittamista voidaan maanomistajan pyynnöstä lykätä ja rakentamisen viivästyisestä johtuvia korvauksia pienentää tai jättää perimättä.

Sopimus piti sisällään myös yleisten alueiden luovutuksia Espoon kaupungille. Kaupunki sai haltuunsa alueita, jotka tulisivat virkistyskäyttöön, yleisiksi parkkipaikoiksi, katualueiksi ja torialueiksi. Maanomistajat luovuttivat alueet kaupungille vastikkeetta, vapaina kaikista kiinnityksistä.

Sopimuksessa määriteltiin tarkasti mihin tarkoitukseen maksetut maankäyttömaksut käytetään, eikä niitä saisi käyttää sopimusalueen ulkopuolisiin alueisiin. Maankäyttömaksuksi määräytyi kerrosneliömetriltä 240 euroa; tästä summasta kunnallistekniikan hinnaksi muodostui 190 euroa ja rakennusten hinnaksi 50 euroa.

5.2.4 Public Private Partnership ja kumppanuuksien verkosto

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusprosessi muotoutuu eri tavoilla eri suunnittelu-hankkeissa, kuten myös kaavoitushankkeiden toteutus vaihtelee kaupunkien välillä. Näihin eroihin vaikuttavat paitsi kuntien erilaiset suunnittelukulttuurit ja tavat toimia, niin myös maapolitiikka ja maanomistusolot.

Espoon kaupungin johto näki, että Suurpellon suunnitteluhanke oli lähtenyt liikkeelle Espoon kaupungin halusta kehittää aluetta. Kaupungin johdon näkemyksen mukaan myös maanomistajilla oli ollut intressi alueen kehittämiseen. Kaupunkisuunnitteluorganisaatiossa suunnittelijoille tehdyissä haastatteluissa ilmeni, miten alue oli jo 1970-luvun lopulta saakka nähty kiinnostavana rakennuskohteena. Kaupungin johdolle tehdyissä haastatteluissa Suurpellon suunnitteluprosessin nähtiin lähteneen liikkeelle yleisestä tarpeesta alueen kehittämiseksi. Kehä II:n rakentaminen loi painetta myös kehän lähialueiden kehittämiseen ja kaupungin aloitteesta maaomistajia oli alettu aktivoida Suurpellon kehitystyöhön. Kaupunginjohdon mielestä oli luonnollista, että ensimmäiset suunnitelmat tulivat yksityiseltä sektorilta, koska alue oli yksityisessä omistuksessa. Kaupungin puolelta ensimmäinen konkreettinen toimi yhteistyön luomiseksi oli visioryhmän perustaminen 2000-luvun alussa. Visioryhmän avulla pyrittiin vuorovaikutukseen julkisen ja yksityisen sektorin välillä

Kumppaneille tehdyissä haastatteluissa hankkeen alku sijoittuu 1990-luvun viimeisille vuosille. Alueen maanomistajat olivat nähneet alueen kehittämisen välttämättömänä, koska maanviljelykselle ei Suurpellon alueella ollut tulevaisuutta. Kaupunkirakenne alueen ympärillä kasvoi ja Kehä II:n rakentuessa kävi selväksi, että alueen käyttötarkoitus tulisi lopullisesti muuttumaan. 1990-luvun lopulla maanomistajat olivat palkanneet edustajikseen kaksi asianajajaa, joiden tehtävänä oli löytää hankkeelle sopivia yhteistyökumppaneita. Arkkitehdit Tommila Oy palkattiin konsultiksi hankkeeseen vuonna 1997.

Nopeasti Tommilan toimiston tultua mukaan projektiin alettiin kerätä ryhmää, jonka kanssa pohdittiin Suurpellon kehittämistä ja alueen tarjoamia mahdollisuuksia.

Ryhmä muodostui elinkeinoelämän, valtion ja korkeakoulujen edustajista. Ryhmään kuului edustajia Teknillisestä korkeakoulusta, VTT:ltä, Asuntosäätiöstä, Senaattikiinteistöstä sekä Nokiasta. Ryhmän tarkoituksena oli arvioida, minkälaisia mahdollisuuksia Suurpellon alue tarjoaa Espoon kehittymiselle sekä luoda kumppanuuksia muihin toimijoihin. Suurpellon

suurpiirteistä suunnittelua alettiin tehdä arkkitehtitoimisto Tommilan johdolla yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

1990-luvun lopussa alueen perusidea ja konsepti alkoivat muotoutua. Yhteistyöstä laadittiin sopimus maanomistajien, Tommilan arkkitehtitoimiston ja Asuntosäätiön välille, jonka turvin alustavasta kumppanuudesta sovittiin ja hanketta alettiin viedä eteenpäin.

Suurpellon kehittämisen alkutaipaleelta on hahmotettavissa kaksi hieman erilaista kertomusta siitä, kuinka hanke sai alkunsa: kaupungin sekä kumppaneiden. Kumppaneille tehtyjen haastatteluiden mukaan yksityisen sektorin edustajat toimivat ennen virallisen kaavoitusprosessin alkua aktiivisessa roolissa, ja hankkeen alkuaskeleet otettiin ilman kunnan edustajien läsnäoloa. Aivan aluksi keskeisessä roolissa oli yhteistyöverkoston luominen ja kumppanuudet muiden toimijoiden kanssa. Lähtökohtia alueen suunnittelulle kuitenkin sovittiin ja Suurpellon konseptia hahmoteltiin. Kyse ei kuitenkaan ollut kaavoitustyöstä tai sitovasta suunnittelutyöstä, vaan pikemminkin siitä, että oli luotava pohja, josta lähteä neuvottelemaan kaupungin kanssa ja sopimaan tulevasta yhteistyömallista.

Suomessa elettiin 2000-luvun taitteessa kiivasta nousukautta ja tulevaisuus näyttäytyi elinkeinoelämälle valoisana. Nokian pääkonttori sijaitsi Espoon Keilaniemessä ja se synnytti ympärilleen myös muuta yritystoimintaa. Nokian nopea kasvu loi voimakkaan tarpeen toimitilarakentamiselle ja kehitteillä oleva uusi asuinalue oli myös Nokian näkökulmasta kiinnostava sijoituskohde. Suurpelto sijaitsi Kehä II:n kupeessa, lähellä Turun moottoritietä ja sen asema keskellä Espoota oli myös liike-elämän tarpeisiin oivallinen.

Tommilan arkkitehtitoimiston, Asuntosäätiön ja muiden sidosryhmien ideoima Suurpeltohanke esiteltiin Espoon kaupungin johdolle vuosituhanen taitteessa. Espoon silloinen kaupunginjohtaja Marketta Kokkonen, oli alusta asti kiinnostunut uudesta alueesta ja antoi täyden tukensa projektin eteenpäin viemiseksi. Tässä vaiheessa myös Nokia tuli yhdeksi sopimusapuoleksi ja yhteistyösopimus laadittiin kaupungin, Tommilan arkkitehtitoimiston, Asuntosäätiön ja Nokian kesken (Espoo 2002 b). Kyse oli yhteistyösopimuksesta alueen kehittämiseksi ja se ei sisältänyt mitään taloudellisia sitoumuksia. Sopimus sai myös Espoon kaupungin valtuuston hyväksynnän ja oli siten osa virallista prosessia.

Vuosituhanen vaihteessa Espoo kasvoi kovaa vauhtia ja Suurpelto-hankkeen kautta pystyttiin luomaan uutta asuntorakentamista ja tiivistämään Espoon kaupunkirakennetta. Alueen sijoittuminen neitseelliselle, aikaisemmin rakentamattomalle alueelle keskuspuiston kylkeen,

keskelle hyviä kulkuyhteyksiä, oli myös kaupungin etujen mukaista. Arkkitehdit Tommilan hahmotteleman suunnitelman nähtiin olevan myös yhteydessä Espoon kaupungin toiminta-ajatukseen, joka kiteytyi seuraavasti:

"Espoon kaupunki luo edellytyksiä kuntalaisten hyvälle elämän laadulle sekä tarjoaa yrittämiselle kansainvälisesti kilpailukykyisen toimintaympäristön kestävän kehityksen periaattein." (Espoo 2011 b: 6.)

Suurpelto oli sekä julkiselle että yksityiselle sektorille hyödyllinen hanke, josta molemmat osapuolet pystyivät hyötymään. Kaupunki halusi ottaa vahvan roolin hankkeen eteenpäin viemisessä, mutta yksityisen sektorin tiivis läsnäolo oli välttämätöntä uusien innovatiivisten käytäntöjen ja palveluiden luomisessa alueelle.

Espoon kaupungin johto näki, että aluetta ei pidä ryhtyä kaavoittamaan tyypillisen kaavoitusprosessin mukaisesti virkamiestyönä, vaan alueelle tulee luoda visio ja toiminnallinen konsepti. Tähän toiminnalliseen – tai tarkemmin sanottuna liiketoiminnalliseen konseptiin – valtuusto ottaisi kantaa ja sen pohjalta kaavoja alettaisiin laatia alueelle. Demokraattinen valvonta tapahtuisi siis valtuustossa, mutta varsinaista suunnittelutyötä tehtäisiin muualla kuin kaupungin kaupunkisuunnitteluorganisaatiossa:

"Kun isoja neitseellisiä alueita lähdetään suunnittelemaan, niin se ei saa niin nopeasti mennä kaavoittajan pöytään, joka alkaa vaan piirtämään kortteleita osayleiskaavatasolla. Vaan siihen pitää tulla toiminnallinen, niin sanotusti liiketoimintakonsepti. Siihen liiketoiminnalliseen konseptiin valtuusto ottaa kantaa ja sitten syntyy kaavoja sen mukaan."

Alusta asti kävi selväksi, että suunnittelutaakkaa jaettaisiin julkisen ja yksityisen sektorin kesken. Keskeisessä asemassa oli yhteistyö, jonka turvin pystyttäisiin saamaan aikaan parhaat ratkaisut.

Kaupungin johdon toimesta alettiin koota niin kutsuttua visioryhmää, jonka yhteistyön avulla alueelle saataisiin luotua toiminnallinen malli. Visioryhmä koottiin laajasta joukosta eri toimijoita: eri intressitahoja teollisuudesta, kiinteistöhallinnosta, rakennuttajista, korkeakouluista ja tiedeyhteisöistä sekä kaupungin omasta organisaatiosta. Ryhmän puheenjohtajana toimii kaupunginjohtaja Marketta Kokkonen. Jäseninä työhön osallistuvat rehtori Paavo Uronen TKK:lta, toimitusjohtaja Aulis Kohvakka Senaatti-kiinteistöistä, rehtori Pertti Törmälä EVTEK:stä, toimitusjohtaja Anja Mäkeläinen Asuntosäätiöstä, kehitysjohtaja

Pertti Rantanen Nokia-yhtymästä, yliarkkitehti Tuomo Hahl Senaatti-kiinteistöistä, hallintojohtaja Pentti Grönberg VTT:ltä sekä Espoon kaupungilta toimialajohtaja Olavi Louko, hallintojohtaja Helena Elkala sekä elinkeinojohtaja Kari Ruoho sekä myös muita osallisia yliopisto- ja tiedemaailmasta ja elinkeinoelämästä. (Espoo 2002 a: 2.)

Suurpellon visio alkoi hahmottua yhteistyön kautta. Visioryhmän tapaamiset oli tarkoitettu vapaamuotoisiksi ja luoviksi kohtaamisiksi. Visioryhmä tutustui kaupunkisuunnittelun uusiin virtauksiin, esimerkiksi tekemällä opintomatkoja ulkomaille ja tutustumalla kansainvälisiin esimerkkeihin, joista oli tarkoitus ottaa mallia myös Suurpellon suunnittelussa. Ajatuksena oli löytää vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa kaupunkisuunnittelua. Ryhmä oli kiinnostunut yhdistämään uusien innovatiivisten teknologioiden kehittämisen kestävä kehityksen periaatteisiin. Työryhmä tapasi säännöllisesti eri puolilla pääkaupunkiseutua ja työsti kehiteillä olevia ideoita eteenpäin. Tapaamisiin liittyi kotimaisten ja ulkomaisten asiantuntijoiden esityksiä sekä perehtymistä tieteellisiin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Keskeisin oppi visioryhmän työskentelystä sekä opintomatkoi- ulkomaille liittyi asuinalueen ympäristön tarpeeksi varhaiseen suunnitteluun: Yhdysvalloissa oli käyty tutustumassa kaupunkisuunnittelun uusiin konsepteihin ja siellä oli saatu hyviä kokemuksia asuin ympäristön toteutuksesta ennen varsinaista asuinrakentamista. Ajatus kiteytyi siihen, että nykyisin ihmiset eivät ensisijaisesti ostaneet vain asuntoja ja tiettytyyppisiä asumisratkaisuja, vaan myös asuin ympäristöä. Ympäristön laatuun tuli kiinnittää erityistä huomiota. Erityisesti Espoon kaupungin johto näki tärkeäksi, että alue ei olisi keskeneräinen vuosia sen jälkeen kun asuntorakentaminen olisi toteutettu, vaan kun uudet asukkaat alkaisivat muuttaa alueelle, niin ympäristö olisi jo tehty valmiiksi ja jopa viimeistelty.

Ympäristön toteuttamiseen etukäteen liittyi kuitenkin haasteita. Kuinka olisi mahdollista sitoa pääomia kiinni ympäristörakentamiseen ennen kuin yhtään asukasta olisi alueelle muuttanut? Rahoitusta ei ollut mahdollista ottaa kaupungin budjetista, vaan alueelle päätettiin perustaa oma niin kutsuttu *taseyksikkö*, jonka rahoitus muodostuisi yksityisiltä maanomistajilta saaduista maankäyttömaksuista. Taseyksikön etuihin kuului, että alueen rakentamiskustannukset pysyivät kaupungin puolelta hallinnassa ja sen avulla pystyttiin myös arvioimaan riittävätkö rahat tosiasiallisesti alueen toteutukseen. Taseyksikön avulla pystyttiin myös estämään se, että etteivät saadut korvaukset päätyisi osaksi kaupungin budjettia, vaan ne kohdistuisivat siihen mihin ne oli tarkoitettukin. Kaupungin johto näki tärkeäksi, ettei uuden asuinalueen rakentaminen lankeaisi veronmaksajien maksettavaksi, vaan rahoitus saataisiin maanomistajilta.

Toinen toiminnalliseen konseptiin liittyvä asia oli Suurpelto-projektin perustaminen. Alusta asti oli selvää, että Suurpelto oli monenlaisten toimijoiden kumppanuuteen perustuva hanke ja että sen oikeanlainen organisointi ja johtaminen olivat ensiarvoisen tärkeässä asemassa. Suurpelto-projektiin päätettiin palkata oma johtaja, jolla olisi kyky hallita projektia aina suunnittelusta käytännön toteutukseen. Suurpelto-projektin tarkoituksena oli johtaa suunnitteluprosessia, mutta sen kautta ajateltiin olevan myös mahdollista järjestää alueen markkinointi ja brändäys. Suurpellon suunnittelussa imagolla ja brändäämisellä oli keskeinen funktio ja sen huolellinen järjestäminen olisi keskeisessä asemassa.

Arkkitehdit Tommila Oy lähti toteuttamaan alueen visiota oman taustatyönsä ja kaupungin organisoiman ryhmän avulla. Aluekonseptilla haluttiin vastata tulevaisuuden haasteisiin ja pyrkiä ennustamaan tulevaisuuden asumista ja työntekoa. Niin kaupungin johdon kuin yksityisen sektorin agendassa oli luoda innovatiivisia asumisen ja työssäkäynnin malleja sekä ottaa ympäristönäkökulma suunnitteluratkaisuissa huomioon.

Käytännössä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö organisoitui usealla eri tasolla. Suurpelto-projekti johti hankkeen etenemistä, ja koordinoi toimintaa yhteistyössä kumppaneiden kanssa. Konkreettisin toimi, jonka visioryhmä tuotti, oli kehitystyö verkkokauppa varten. Käytännössä tämä tarkoitti talojen alakertoihin rakennettavia palveluteisiä, joihin verkkokauppa pystyisi elintarvikkeita ja muita tuotteita toimittamaan. Vaikka 2000-luvun alussa verkkokauppa oli vasta muotoutumassa, kaupungin johto näki tärkeäksi yrittää ennakoida tulevaisuutta ja kaupan muutosta. Verkkokaupan konseptin kehittämiseen valjastettiin mukaan kaupallisia toimijoita, joiden kanssa visioryhmä kehitti yhteistyössä verkkokaupan infrastruktuuria ja pohti verkkokaupan tulevaisuutta.

Vuorovaikutuksessa tärkeässä asemassa toimivat keskustelut alueen kehittäjien ja kaupallisten toimijoiden välillä. Tarkoituksena oli löytää tapoja, joiden avulla sekä julkiset että yksityisen sektorin toimijat voisivat hyötyä toisistaan. Kaupunkikehittäjien intresseissä oli luoda palveluita uudelle asuinalueelle ja kaupan toimijat taas olivat kiinnostuneita tekemään yhteistyötä kehittääkseen uusia markkinoita. Haastatteluissa kaupungin johdolle sekä visioryhmän jäsenille kävi ilmi, että palvelukonseptien kehittäminen oli 2000-luvun alussa vaikeaa. Vuosituhannen vaihteessa verkkokauppa oli vasta muotoutumassa. Verkkokaupan kautta saatettiin tilata kirjoja ja muita tuotteita, mutta matka siihen, että ihmiset tilaisivat ruokaostoksensa kotiin, oli vielä kaukana.

"Toinen juttu oli se, kun ajateltiin Nokian yksikön sijoittuvan tähän. Ajateltiin että työajat on erilaiset yrityksen kansainvälisen henkilöstön takia. Että syntyisi palvelukonsepteja, jopa verkkokaupan kautta. Ja kaupan keskusliikkeet valjastettiin mukaan. Nyt siis elettiin vuosituhannen vaihdetta, että syntyy elintarvikekauppaan verkkokauppamalleja. Siis kyllähän kirjoja silloin ostettiin, mutta ei todellakaan ruokaa. Liikkeet lähtivät todella kitkaisesti mukaan, mutta kuitenkin. Se mitä saatiin aikaan oli kylmäboksit talojen auloihin. Infra tehtiin verkkokauppaan valmiiksi. Valmius verkkokauppaan on. Kaupan konsepti ei silloin kehittynyt juurikaan, mutta nyt ollaan uudessa vaiheessa."

Lopputuloksena syntyi infrastruktuuri verkkokauppaa varten. Asemakaavoituksessa otettiin huomioon kaupan muutoksen tulevaisuusskenaariot ja kaava-alue II:n asemakaavaselostuksessa huomioitiin uusien tilojen tarpeet taloissa (Espoo 2006 b: 11).

Vision ja asemakaavoituksessa huomioon otetut tavoitteet konkretisoituivat vuonna 2007, kun Suurpellossa aloitettiin pilottihanke, jonka tarkoituksena oli kehittää kotitalouksien ostosten tilaus- ja toimituspalveluita. Seulo-hankkeeksi nimettyä hanketta testattiin monin tavoin. Teknillisen korkeakoulun tuotantotalouden laitos suoritti simuloinnin. Testauksiin liittyi muun muassa kotiintoitustapojen vertailua sekä kanta-asiakastietojen analyysia. Koekäyttäjissä oli mukana 15 toimijaa, esimerkiksi K-kauppa, Suomen lähikauppa, SOL-pesulapalvelut, Tapiolan kirjasto ja Apteekki. Seulo-kauppakassi aloitti toimintansa Suurpellossa marraskuussa 2009 ja sen myötä myös palvelueteisiä on käytännössä saatu hyödynnettyä. (Manner 2009.) Vuonna 2010 perustettiin myös Seulo Palvelut Oy, jonka kautta palvelu lanseerattiin laajemmalle asiakaskunnalle. Kokeiluvaiheesta oli saatu hyviä kokemuksia ja Seulo valittiin myös Kaupunki-innovaatiot -ohjelmaan, jossa kehitettiin Helsingin metropolialueen innovatiivisia kaupunkipalveluita. (Arponen 2010.)

Suurpellossa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö ilmentyi myös toisen konkreettisen hankkeen kautta. Alueelle päätettiin rakentaa alueellinen imujätejärjestelmä. Järjestelmä investoitiin alueelle etupainotteisesti ja se otettiin käyttöön vuonna 2010, samoihin aikoihin kun aluetta alettiin myös asuttaa. Järjestelmän kehittämiseen osallistui monia yksityisiä toimijoita, jotta voitiin varmistaa järjestelmän tekninen toimivuus laajalla maantieteellisellä alueella. Imujätejärjestelmän hallinnoimiseksi perustettiin Suurpelto Jätehuolto Oy. Yhtiön omistus jaettiin kaupungin sekä alueella rakennuttavien kumppanien välillä. Espoon kaupungin osuus oli pienin 29,36 % osuudella. Asuntosäätiö ja VVO omistivat molemmat

järjestelmästä 35,32 %. Yhtiötä perustettaessa myös Peab Oy oli mukana yhtiössä, mutta sen irtautuessa Asuntosäätiö ja VVO ostivat Peabin osuuden itselleen.

Järjestelmän arvioitu investointikustannus oli 6,7 miljoonaa euroa, mutta myöhemmin rahaa myönnettiin kuitenkin vielä 2,5 miljoonaa euroa lisää. Kustannukset katettiin Espoon kaupungin myöntämällä lainalla. Lainarahat myönnettiin Suurpellon taseyksikön kautta. Kumppanit osallistuivat kustannuksiin takaamalla otettua lainaa omistustaan vastaavalla osuudella. Kukin asunto- ja kiinteistöosakeyhtiö puolestaan maksoi liittymismaksun liittyessään järjestelmään, jolla oli mahdollista kattaa kyseisen yhtiön osuus jäteyhtiön investointikustannuksista. Imujätejärjestelmän toteutuskonseptiin liittyi ajatus siitä, että myöhemmässä vaiheessa jätehuolto-yhtiö siirtyisi alueen taloyhtiöiden omistukseen. (Espoo 2011 c: 2.)

Imujäteterminaali sijoitettiin alueen reunalle ja maan alle rakennettiin 3,5 kilometriä jäteputkia. Kaikki Suurpellon taloyhtiöt liitettiin imujätejärjestelmäverkkoon ja sen avulla pyrittiin edistämään turvallisuutta ja ekologisuutta alueella. Imujätejärjestelmän nähtiin edistävän turvallisuusnäkökohtia ennen kaikkea jäteautojen ajojen vähentyessä alueella. Myös viihtyvyys parantui hajuhaittojen vähentymisen kautta. Ympäristönäkökulma korostui järjestelmän käyttöönotossa. Imujätejärjestelmä edellytti asukailta tarkkaa lajittelua, ja jokaiselle eri jätelajille tehtiin omat kierrätyskuilut. Autokuljetusten vähentyminen supisti myös hiilidioksidipäästöjä, joita jätehuollon perinteinen järjestäminen tuottaa.

Suurpellon imujätejärjestelmä oli Suomessa ensimmäinen laatuaan ja sitä varten tehtyä kehitystyötä on nyt myöhemmin hyödynnetty myös muissa aluerakentamishankkeissa ympäri Suomea, esimerkiksi Tampereen Vuoreksessa ja Helsingissä Jätkäsaarella sekä Kalasatamassa.

Käytännön kumppanuussuhteet muodostuivat myös erilaisten yhteistyömallien kautta. Yhteistyötä hankkeessa tehtiin monessa eri vaiheessa projektin edetessä. Espoon kaupunginjohdolle tehdyissä haastatteluissa ilmeni, että konkreettisimmin PPP-mallia edustivat erilaiset yhteistyöryhmät, joita alueen kehitystyötä varten perustettiin. Näihin ryhmiin kuuluivat visioyhmä, Espoon kaupungin johtoryhmä, Asuntosäätiön asukas-yhteistyöryhmä, Suurpelto-projektin jätehuoltoryhmä sekä Suurpellon Markkinointi Oy:n ryhmä. Suurpelto-projekti järjesti myös omia kokouksiaan alueen rakennuttajien, maanomistajien sekä valvovien viranomaisten kanssa. Suurpelto-projekti tapaa myös säännöllisesti Suurpeltoseuraa. Tapaamisissa keskitytään asukasviihtyvyyskysymyksiin.

Espoon kaupunki organisoii Suurpellon johtoryhmän kaupungin eri hallintoelinten ja kumppaneiden välille. Johtoryhmä virallistettiin maankäyttösopimusten yhteydessä vuonna 2006, mutta se oli toiminnassa jo vuodesta 2001 lähtien. Ryhmän tarkoituksena oli ohjata ja seurata hankkeen etenemistä sekä saattaa toimijat saman pöydän ääreen. Tapaamisilla varmistettiin informaation kulku sekä johdettiin prosessin edistymistä. Ryhmää johti Espoon teknisen toimen johtaja Olavi Louko, esittelijänä toimi Suurpelto-projektin johtaja Pekka Vikkula. Johtoryhmään kuului maanomistajien edustajia, muutamia yksityisiä toimijoita sekä keskeisiä viranomaisia Espoon kaupungilta. Paikalla olivat sekä kaavoituksen että rakennusvalvonnan johtajat sekä muita viranomaisia teknisen- ja ympäristötoimen puolelta. Ryhmä seuraa alueen kehitystä ja tarkkailee budjettiin varattujen rahojen riittävyyttä.

Johtoryhmä seuraa hankkeen suuria suuntaviivoja ja ottaa kantaa isompiin kysymyksiin. Käytännön toteutukseen liittyvät ryhmät toimivat Suurpelto-projektin alaisuudessa. Näissä ryhmissä huomio kiinnittyy yhteistyön toimivuuteen ja rakentamisen laatuksymyksiin. Suurpelto-projektin johtaja Pekka Vikkula vastaa käytännön työn edistymistä alueella. Yhtenä työkaluna alueella toimii maankäyttösopimukseen kirjattu menettely. Sopimukseen kirjattiin strategia, jonka avulla laaduntarkkailua on systemaattisesti pystytty tekemään alueella. Rakennuttajat sitoutuivat menettelyyn, jossa ennen rakennuslupia on hankekohtaisesti esitettävä kehittämissuunnitelma kohteesta. Jokaisesta hankkeesta selvitetään sopimuksellisesti kuinka alueen visio otetaan huomioon toteutuksessa. Prosessiin liittyy 2–3 tapaamiskertaa, joissa käydään läpi keskeisiä tekijöitä ennen varsinaisen rakentamisen aloittamista. Tämän menettelyn kautta Suurpelto-projektin tavoitteet välittyvät rakennuttajille ja rakentamisen toteutukseen liittyviä haasteita voidaan ratkoa yhdessä. Hankekokouksiin osallistuvat Suurpelto-projektin edustajat, kaavoituksen edustajat, rakennusvalvonta ja liikennesuunnittelijat sekä rakennuttajan edustajat. Tämän menettelyn avulla on pystytty hankekohtaisesti tarkkailemaan rakentamisen laatua ja huolehtimaan siitä, että Suurpeltoon laadittua visiota noudatetaan.

Suurpelto-projektin alaisuudessa on toiminut myös markkinointiryhmä. Markkinointiryhmä liittyy Suurpelto Markkinointi Oy:n toimintaan, jonka tarkoituksena on ollut mainostaa alueelle rakennettavia asuntoja. Markkinointiryhmä on koostunut Suurpelto Markkinointi Oy:n edustajista sekä rakennuttajaliikkeistä, joihin on kuulunut esimerkiksi SRV, Asuntosäätiö ja TA-yhtymä. Markkinointiryhmä on myös järjestänyt tapaamisia Suurpeltoseuran kanssa. Näissä tapaamisissa on painopiste ollut asukasviihtyvyyksymyksissä ja osallisuuden kehittämisessä.

Yhteenvetona voidaan sanoa, että Suurpellon julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön dynamiikkaa voi tarkastella monelta eri kannalta. Kumppanuuksia luotiin monella tasolla. Toisaalta yhteistyön kautta pyrittiin kommunikointiin, mutta kumppanuussuhteen olivat myös toimintaan tähtääviä. Toiminnallista kumppanuutta hankkeessa edustivat verkkokaupan ja imujätejärjestelmän kehitystyö. Kommunikointiin tähtääviä yhteistyömuotoja olivat puolestaan erilaiset ryhmätyöskentelyn muodot.

Oman lisänsä näihin yhteistyömuotoihin toi myös Asuntosäätiön vetämä asukastyöryhmä, joka edusti uudella tavalla projektimuotoista osallisuutta. Ryhmä edusti epävirallista osallisuutta, ja sillä ei ollut institutionaalista statusta. Onkin tärkeää pystyä erottamaan se määritelmällisesti MRL:n tarkoittamasta osallisuudesta, joka on kunnan lakisääteinen velvollisuus. Tällä epävirallisella osallisuudella oli kuitenkin suhde kunnan hoitamaan viralliseen osallisuuteen. Ryhmä oli yksityisen sektorin organisoima ja johtama. Kaupungin virkamiehet kuitenkin ottivat osaa ryhmän toimintaan ja seurasivat prosessin etenemistä. Osallisuustoimien toteutamisessa tiivistyi kiinnostavalla tavalla julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus. Yksityinen sektori toteutti osallisuutta, samalla kun kunta hoiti lakisääteiset velvollisuutensa.

5.2.5 Yksityinen sektori hoitamassa asukkaiden osallisuutta

Suurpellon rakennushanke toteutettiin ennestään rakentamattomalle alueelle, eikä siellä ollut asukkaita, joita olisi voinut osallistaa mukaan hankkeeseen. Osallisten puuttuminen suunnittelualueelta asettaa haasteita rakennushankkeelle, koska lähialueen asukkaat ovat usein lähtökohtaisesti vastahankaan muutoksille. Suurpellon tapauksessa aluetta ympäröivät pientaloalueet. Rauhallinen Henttaan asuinalue oli Suurpeltoa lähinnä. Henttaalla vastustus oli myös voimakkainta. Monessa haastattelussa nousi esiin, että Henttaan asukkaat olivat tottuneet asumaan omassa rauhassa ja aluetta luonnehdittiinkin "lintukodoksi".

Alkuvaiheessa osayleiskaavaprosessia leimasi suunnittelun jakautuminen kahteen eri leiriin. Suunnittelua tehtiin sekä kaupunkisuunnitteluorganisaatiossa että yksityisen konsulttiyhtiön toteuttamana. Tämä kaksijakoisuus vaikutti myös osallisuustoimiin, joita tehtiin sekä virallisesti että epävirallisesti. Huomionarvoista oli, että erottelu tapahtui ennen kaikkea kaupunkisuunnittelukeskuksen ja muiden toimijoiden välillä. Koko prosessin ajan sekä Suurpelto-projekti että kaupungin johto olivat tiiviisti vuorovaikutuksessa yksityisten toimijoiden kans-

sa. Haastatteluissa nousi esiin, että alussa – osayleiskaavavaiheessa – erillään toimi vain kaupunkisuunnittelukeskus.

Sekä yksityiset että julkisen organisaation toimijat muistavat, että osallisuustyössä oli haasteita. Kaupunkisuunnitteluorganisaatiossa työskennellyt suunnittelija muistelee, että Henttaalla vastustus oli voimakkainta, ja soraääniä kuului myös pienempien maanomistajien osalta:

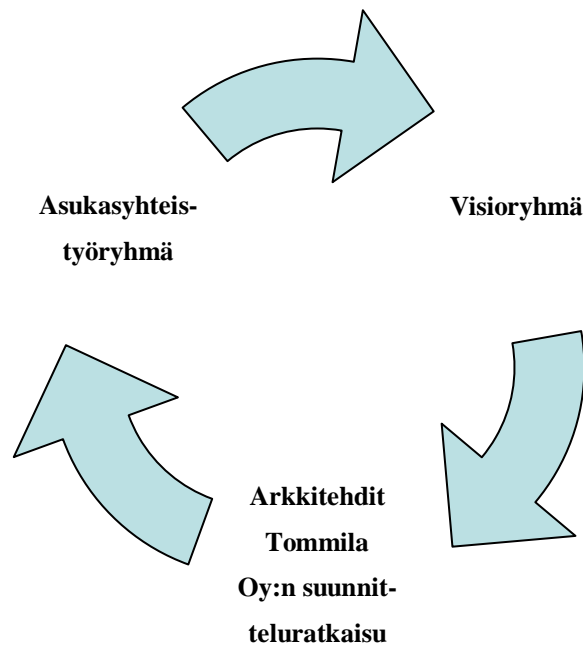
"Siellä oli käytännössä nämä muutamat maanomistajat ja sitten oli Henttaan asukkaat. Henttaa on sellainen ihana pikku kylä keskellä keskuspuistoa. Henttaalla vastustus oli aika voimakasta. Alku ei ollut helppoa, mutta kyllä se keskustelu siitä avautui."

"Maanomistajat oli vähän käärmeissään siitä...Kun sitä oli rakennettu vähän, niin maajussit oli kyntänyt siihen K2-merkin, varmaan edelleen näkyvä ilmakuivissa. Se oli sellanen oma statement niiltä, omaan omistettuun peltoon. Sillä alueella on vanhoja isoja maanomistajia ja ne määritteli aika pitkälti sitä maankäyttöä. Jaettiin maanomistuksen suhteessa niitä alueita."

Yksityinen sektori oli vahvasti läsnä Suurpellon osayleiskaavaprosessissa. 2000-luvun alussa suunnitteluveturina toimi Nokia ja sen läsnäolo alueella asetti myös aikataulullisesti haasteita prosessin eteenpäin viemiseksi. Hankeen haluttiin etenevän nopeasti. Kaupungin sekä muiden yksityisten toimijoiden intresseissä oli hankkeen nopea eteneminen. Aikataulun kireys heijastui kaavoitusprosessiin ja sitä kautta myös osallisuustoimien hoitamiseen. Suunnitteluprosessissa tavoiteltiin tehokkuutta. Keskeisimpinä toimijoina osayleiskaavoituksessa sekä asema-kaavoituksessa toimivat Asuntosäätiö ja Arkkitehdit Tommila Oy.

Asuntosäätiö, Nokia ja Arkkitehdit Tommila Oy olivat tehneet kehittämissopimuksen keskenään ja myös suunnittelutyö oli pääosin heidän hoidossaan. Arkkitehdit Tommila Oy oli vetovastuussa alueen suunnittelusta ja kaavoituksesta yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Asuntosäätiö puolestaan otti vastuulleen asukasosallisuudesta huolehtimisen. Asukasyhteistyöryhmään osallistui myös Tommilan toimiston edustaja. Sekä Arkkitehdit Tommila Oy että Asuntosäätiö olivat osa visioryhmää, joka oli puolestaan kaupungin johtama elin. Tommilan arkkitehtitoimisto, Asuntosäätiön asukasyhteistyöryhmä ja kaupungin visioryhmä muodostivat yhteistyöverkoston, joka oli vuorovaikutuksessa keskenään. Verkoston avulla pyrittiin mahdollisimman laajaan vuoropuheluun, jonka kautta eri näkemykset tulisivat huomioituksi.

Kuva 3: Suunnitteluratkaisun muotoutuminen PPP-yhteistyössä



Asuntosäätiö valittiin hoitamaan asukasantonallisuutta aiemman kokemuksensa perusteella. Se oli jo Matinkylän Ison Omenan suunnitteluhankkeessa hoitanut ansiokkaasti epävirallista asukasantonallisuutta alueneuvottelukunnan kanssa. Iso Omenan kaavoitushanke saatiin vietyä läpi ilman yhtään valitusta. Asuntosäätiö oli Iso Omenan rakentamisen yhteydessä kehittännyt aktiivisen asukasyhteistyönmallia. Iso Omenan kehittämisen käynnistettiin yhdessä alueen asukasyhdistysten, Matinkylän huollon, seurakunnan sekä kaupungin eri hallintokuntien kesken. Yhteistyössä oli tuolloin mukana myös eläkeläisjärjestöjä, urheiluseuroja ja muita toimijoita. Osallisuuskonseptiin kuului eri tahojen mielipiteiden kuulemista ja niitä analysoitiin työpaajoissa. Lopulta osallisten mielipiteet pyrittiin ottamaan huomioon suunnittelussa. (Kallma 2011: 9.) Suurpelto sijaitsee alle kolmen kilometrin päässä Isosta Omenasta, ja oli hyödyksi, että Asuntosäätiöllä oli jo ennestään yhteys alueen asukasjärjestöihin ja muihin tahoihin. Toimintamalliin saatiin myös vaikutteita Tommilan arkkitehtitoimistolta, joka oli hoitanut samantyyppistä asukasantonallisuutta Helsingin Aurinkolahdessa. Asuntosäätiö ja Arkkitehdit Tommila Oy tekivät tiivistä yhteistyötä ja kahden kokeneen toimijan yhteistyö toi lisäarvoa suunnitteluprojektille. Asukasyhteistyöryhmä perustettiin samoihin aikoihin visioryhmän kanssa ja se toimi kaiken kaikkiaan viisi vuotta. Asukasjärjestöjen tarpeeksi aikainen mu-

kanaolo suunnittelutyössä nähtiin tärkeäksi, jotta osallisten näkemykset oli mahdollista huomioida visiotyössä ja suunnitteluratkaisun muotoutumisessa.

Asukasyhteistyöryhmä ei ollut osa virallista kaavoitusprosessia, vaan se oli täysin epävirallinen toimenpide ennen virallista kaavoitusmenettelyä. Haastatteluissa ryhmää kuvattiin pohjatyöksi, jota tehtiin virallista osallisuutta varten. Myös lainsäädännön koettiin asettavan niin vaatimattomat velvoitteet osallisuudelle, että asukasyhteistyöryhmän epävirallinen toiminta koettiin tärkeäksi. Poikkeuksellista oli ryhmän pitkäaikainen toiminta. Osallisuus ei rajoittunut vain lainsäädännöllisiin menettelyihin, sillä osallisuustoimet haluttiin nähdä jatkuvana prosessina.

"Me tehtiin monet talvikävelyt siellä alueella ja kaikkea tällaista. Nykyään tällaiset kävelyt ja työpajat ovat ihan tavallisia, mutta silloin se vielä oli uutta. Enkä tiedä pitävätkö muut tahot tällaista jatkuvaa ja projektimuotoista osallisuustyöskentelyä yllä. Ja mulla on kyllä siitä kauhean hyvät kokemukset. Se on haastavaa, pitää olla avoin. Luottamuksen voi menettää vain kerran."

Ryhmän avulla oli tarkoitus luoda keskusteluyhteys lähialueen asukkaisiin ennen virallisen kunnan hoitaman kaavoitusprosessin alkua. Keskeisenä tavoitteena oli luottamuksellisen suhteen muodostaminen lähialueen asukkaisiin. Tämän strategian avulla pystyttäisiin vähentämään kaavoitusvaiheen mahdollisia valituksia sekä edistämään paikallisdemokratian toteutumista.

Asuntosäätiössä oli vahva visio siitä, että yhteistyöllä voidaan synnyttää parhaat ratkaisut. Osallisuutta ei tulisi nähdä vain rasitteena, vaan myös voimavarana. Ryhmään saatiinkin luotua luottamuksellinen ilmapiiri. Haastattelussa kuvattiin vuorovaikutusta asukasyhteistyöryhmän reaktioiden kautta, kun kävi ilmi, että kaupunkisuunnitteluorganisaatio oli myös tehnyt omaa rinnakkaista osayleiskaavaehdotusta:

"Tommila piirsi osayleiskaavaehdotuksen ja vaikka oli tämä sopimus, että se tehdään kaavakonsulttien kautta, niin kaupunkisuunnittelukeskus oli aktivoitunut ja tehnyt oman versionsa. Vaikka oli sovittu, että se tehdään näin yhteishankkeena ja niin edelleen. Nämä asukasyhdistysihmiset soittivat minulle yhtenä päivänä ja sanoivat, että olivat pitäneet omaa kokoustaan ja kertoivat että kaupunkisuunnittelukeskus on tehnyt oman suunnitelmansa. He olivat päättäneet, että minun pitää lopettaa se virkamiesvalmisteinen kaava. Ja niin minä menin siitä

puhumaan ja lopputulos oli se, että ne molemmat laitettiin samanaikaisesti nähtäville, ja kyllä se sitten se meidän kaava meni läpi. Se oli tällaista sooloilua siellä. Kuvaa vain sitä luottamusta, mikä meidän ja asukkaiden välille syntyi. Vuorovaikutus oli se prosessi, jolla edettiin."

Lainaus kuvaa paitsi asukasyhteistyöryhmässä muodostettua luottamusta, mutta myös niitä informaation kulkuun liittyviä ongelmia, jotka vallitsivat kaupunkisuunnittelukeskuksen ja muiden toimijoiden välillä.

Asukasyhteistyöryhmä muodostui lähialueen isoista asukasyhdistyksistä Henttaalta, Kuurinniittystä, Mankkaalta ja Olarista. Samaan aikaan Asuntosäätiö otti yhteyttä alueneuvottelukuntaan, jonka kanssa oli tehty yhteistyötä jo Iso Omenan suunnittelussa. Alueneuvottelukunnat ajavat Espoossa ikään kuin kaupunginosavaltuuston virkaa ja niiden jäsenistö koostuu yleensä kotiseutuyhdistyksistä, mutta jäseniä on myös institutionaalisista organisaatioista. Asukasyhteistyöryhmään kuului edustajia myös seurakunnasta, kauppakamarista sekä Olarin Vihreistä. Myös Espoon kaupunki oli edustettuna ryhmässä ja esimerkiksi Suurpelto-projektin työntekijät osallistuivat ryhmän toimintaan. Myöhemmin visiovaiheen jälkeen käynnistettiin myös Omnia–Laurea yhteistyöhanke – Koulii -hanke – jonka tarkoituksena oli kehittää koulutusta työelämää palvelevaksi sekä edistää Suurpellon palveluita yhteistyössä asukkaiden kanssa.

Asuntosäätiön ryhmän pyrkimys oli olla avoin kutsu kaikille kiinnostuneille. Tarkoituksena ei ollut kuitenkaan järjestää joukkokokouksia, vaan ryhmän tapaamisissa kävi noin 20–30 henkilöä. Ideana oli, että eri toimijat voisivat lähettää omia edustajiaan kokouksiin ja ryhmä muodostuisi eri järjestöjen edustajista, ei niinkään yksityishenkilöistä. Asukasyhteistyöryhmän työskentelyn tuli olla mahdollisimman vapaamuotoista, eikä tarkkoja raameja keskustelun lähtökohdille haluttu asettaa. Ryhmän työskentelytapaa kuvattiin seuraavasti:

"Ja ihan avoimesti siellä puhuttiin mitä ne visiot voisivat olla ja funktiot. Ja tietysti se keskustelu menee laidasta laitaan. Samalla näitä ajatuksia vietiin sinne johtoryhmään ja vastaavasti johtoryhmästä ajatuksia tuli sinne asukasryhmään. Mauri Tommila oli mahtava kumppani monella tavalla. Tyhjä kartta pöydällä ja kuunneltiin ideoita joita tuli ihmisiltä. Silloin ei vielä päätetty mitään."

Asukasyhteistyötä tehtiin ilmeisen hyvässä yhteistyössä, mutta ristiriitoja myös esiintyi. Ratkaisuja yritettiin kuitenkin löytää yhteistyöllä. Asukasyhteistyöryhmään osallistunut kumppani muisteli muutamia kipukohtia:

"Siellä oli voimakkaat vastakkainasettelut asukkaiden kesken. Lähinnä läpiajoliikenteestä. Esiintymiset ovat usein hyvin tunteikkaita. Ne haluaa autot tosta tai tosta. Usein ongelmat liittyivät jo olemassa oleviin ongelmiin, joilla ei ollut mitään tekemistä tai yhteyttä Suurpelto-projektiin. Toki siellä oli sellaista mitä tuli mukaan. Itäpuolen perusratkaisu tehtiin siten, että se neuvoteltiin asukkaiden kanssa. Se perustui lopuksi, sellaiseen Kehä II:n suuntaiseen uuteen tiehen, joka oli ihan uusi tie, joka poisti läpiajotarpeen. Se ei heikentänyt kenenkään tontin tai talon asemaa, päinvastoin tarjosi tien Suurpellon palveluihin, jotka onkin sitten eri juttu..."

Voidaan sanoa, että asukasosallisuus ei koskaan ole kitkatonta, mutta tässä prosessissa ylityspääsemättömiltä ongelmilta vältyttiin. Suurpelto I:n ja Suurpelto II:n asemakaavat saatiin läpi ilman valituksia. Yhdessä haastattelussa maalailtiin kuvaa jopa yhteissuunnittelusta, mutta siihen suhtauduttiin pääosin kriittisesti. Haastatteluissa myönnettiin, että asukkaat pystyvät vaikuttamaan suunnitteluratkaisuihin, mutta perusideat tulivat kaavakonsulteilta ja muilta suunnittelun ammattilaisilta. Useampi haastateltava toi esiin näkemyksen, että täytyy olla jokin pohja keskustelun aloittamiselle, jotta päästään osallistavaan vuoropuheluun asukkaiden ja muiden osallisten kanssa. Sellaista osallisuusmenettelyä ei ole, jossa alettaisiin yhteissuunnittelemaan tyhjältä pöydältä asukkaiden kanssa.

Alueelle laadittu visio vaikutti vahvasti Suurpellon suunnittelun taustalla. Osallisuuskeskustelua käytiin suhteessa vision määrittämiin lähtökohtiin. Osalliset pystyivät vaikuttamaan yksityiskohtiin, mutta suuria muutoksia kaavoihin ei osallisuusmenettelyllä syntynyt. Yksityisen osapuolen tekemien osallisuustoimien eduksi voidaan katsoa se, että osalliset olivat mukana suunnitteluprosessissa hyvin varhaisesta vaiheesta. Tavoitteena oli tehdä enemmän kuin lainsäädäntö edellytti. Visioryhmä ja asukasyhteistyöryhmä toimivat rinta rinnan ja näiden ryhmien välistä vuorovaikutusta tavoiteltiin. Haastatteluissa myös ilmeni, ettei erottelua osayleiskaavoituksen ja asemakaavoituksen välillä tehty, vaan ne olivat molemmat osa samaa prosessia. Prosessit erotti toisistaan kaupungin virallinen kaavaprosessi, jossa osayleiskaavoitus ja asemakaavoitus olivat lainsäädännöllisiltä osallisuustoimiltaan erillisiä toisistaan.

Osallisuustoimet Suurpellon suunnitteluprosessissa toteutettiin poikkeavalla tavalla. Yksityinen sektori toteutti osallisuutta ja kunta vain teki sille kuuluvat lainsäädännölliset velvoitteensa. Toisaalta kunta oli Suurpelto-projektin kautta läsnä yksityisen sektorin toteuttamassa osallisuustyöryhmässä ja asukkaiden viestit kulkivat myös projektin työntekijöille ja johdolle. Yksityisen sektorin toteuttaessa hanketta pystyttiin järjestämään, projektimainen, pitkään jatkuva osallisuushanke, joka ei rajoittunut vain lainsäädännön velvoitteisiin, vaan asukkaiden näkemykset voitiin ottaa kattavasti huomioon ja siten ennaltaehkäistä konflikteja, jotka ovat maankäytön suunnittelussa tyypillisiä. Toisaalta on ehkä paikallaan kysyä, oliko osallisuustoimien järjestämisessä näin kattavasti kyse paikallisdemokratian vahvistamisesta vai pelkästään siitä, että keskeiset osalliset "pehmiteltiin", jotta ongelmilta varsinaisessa kaavoitusprosessissa vältyttäisiin.

5.2.6 Miltä näyttää 2010 -luvun Suurpelto?

Varsinaisen suunnitteluprosessin ja maankäytösopimusten solmimisen jälkeen alue on lähtenyt rakentumaan. Toteutusprosessi on kuitenkin ollut hitaampi kuin etukäteen osattiin ennakoita. Suurimmat vastoinkäymiset ovat liittyneet palveluiden puuttumiseen alueelta sekä joukkoliikenneyhteyksiin. Näihin puutteisiin on kuitenkin pyritty löytämään ratkaisuja.

Suurpellon kokonaisrakennusoikeus on noin miljoona kerrosneliometriä ja nyt toteutuksen alla ovat kaava-alueet 1 ja 2. Alueet ovat osittain toteutuneet ja asukkaita alueelle on muuttanut vuoden 2010 jälkeen noin 3000. Tulevaisuudessa väkiluku nousee ja vuonna 2020 asukkaita arvioidaan asuvan alueella 10 000–15 000 (NCC 2014). Alueen arvioidaan tulevaisuudessa myös tarjoavan työpaikkoja 1000–2000 ihmiselle (Mensio & Åkerblom 2014: 7). Asemakaavoitus on jatkunut. Seuraavat 3 kaavaa ovat nyt prosessissa ja niihin liittyviä maankäytösopimusneuvotteluita käydään alueella.

Suurpelto-projekti on johtanut Suurpellon käytännön toteuttamista ja sen henkilökunta on lähes päivittäin läsnä alueella. Alueen keskeisellä paikalla toimii infopaviljonki, josta asukkaat tavoittavat helposti Suurpelto Markkinointi Oy:n henkilökuntaa. Suurpellossa on myös kaavoitusprosessin jälkeen jatkettu aktiivista osallisuutta erilaisin hankkein. Viimeisimpänä alueella on toiminut Uudenmaanliiton organisoima *AJA-hanke – asukkaat käyttämässä ja arvioimassa huipputeknologiaa*. Hanke toteutettiin vuosina 2011–2013, ja sen ideana on ollut

parantaa Suurpellon palveluita. Hankkeessa on kehitetty käyttäjätiedon keräämisen toimintamallia, joka kehitettiin yhteistyössä Espoon kaupungin, Suurpellon asukkaiden ja alueella toimivien yritysten kanssa palvelumuotoilua hyödyntäen. Päämääränä on ollut, että Suurpellon visio toteutuu. (Mensio & Åkerblom 2014: 2.)

Visio on pysynyt pääpiirteiltään samanlaisena kuin suunnitteluvaiheessa, muutoksia on kuitenkin tapahtunut. Verrattuna 2000-luvun alkuun keskeisin muutos on liittynyt Nokian vetäytymiseen hankkeesta ja sitä kautta myös palveluiden toteutumiseen alueella. Alueelle on myöhemmin pyritty saamaan uusia toimijoita toteuttamaan toimitilarakentamista, mutta merkittäviä tuloksia asian ratkaisemiseksi ei ainakaan vielä ole saatu aikaan. Suurpelto-projektia haastatellessa toimistorakentamisen tulevaisuutta ei nähty valoisana:

"Heti tän näki, että aikataulu ei pidä. Silloin kun mä tulin, niin mä aloin katsomaan saako tänne jotain muuta toimistoa. Kävi ilmeiseksi, että ei saa varmasti. Me käynnistettiin saman tien prosessi, jossa katsottiin mitä tuolle alueelle tulee, jotta me saadaan se tehtyä. Niin, että se rakentuu näiden muiden asuntojen kanssa oikea-aikaisesti. Tässä on seitsemän kaava-alueita, josta vasta kahta tehdään. Niille uusille kaava-alueille lisättiin työpaikkavaraumaa. Ne valtavat alueet, jotka oli varattu Nokialle, muuttuu nyt osittain asunnoiksi. Jos silloin puhuttiin toimistokortteleista, niin nyt puhutaan palvelukorttelista."

Pitkissä suunnitteluhankkeissa tapahtuu muutoksia. Yhteiskunta muuttuu nopeammin kuin hidas ja byrokraattinen kaavoitusprosessi. Tilanteiden muuttuessa muutoksiin tulee pystyä reagoimaan. Toimitilarakentamisen tulevaisuus näyttäytyy muutenkin erilaisena kuin 2000-luvun alussa:

"Musta ei ole mielekästä jakaa alueita asumiseen, vapaa-aikaan, työpaikkoihin. Se ei enää tätä päivää. Mutta jos tällä vanhalla jaolla puhutaan, niin asuminen rakennetaan niin, että ihminen tulee palvelukseksi. Se ei ole myyntipinta-alaa vaan palvelupinta-alaa. Mä en edes usko, että toimistopinta-alaa kannattaa edes tulevaisuudessa sellaisenaan rakentaa enää. Moni yritys luopuu toimistotiloista jo nyt. Ihmiset toimii missä toimii. Niin sanotuissa 'pöhinätiloissa', toimistotila on jäykkää ja jäykistää yritysten toimintaa. Mutta tulevaisuudessa tarvitaan puoli-teollista tilaa pienyrityksille."

Toimitilarakentamisen kohtalo alueella on monimutkainen, eikä sille tällä hetkellä ole yksiselitteistä ratkaisua. Työpaikkojen syntyyn alueelle kuitenkin uskotaan. Suurpeltoon suunnitellaan edelleen kaupallisia sekä julkisia palveluita. Opinmäen kampusalueen rakentaminen on käynnissä, ja siitä tulee eri-ikäisten opiskelijoiden kohtaamispaikka. Kampukselle sijoittuu Espoon kansainvälinen koulu, työväenopisto, monipuolisia liikuntatiloja sekä kulttuuritapahtumia. (Suurpelto 2013.) Nokian vetäytymisellä hankkeesta oli myös konkreettisia vaikutuksia palveluiden toteutumiseen ja alue onkin kärsinyt vähäisistä kaupallisista palveluista. Nyt ratkaisuksi alueelle kaavaillaan ostoskeskusta, joka tulee muodostumaan alueen kohtaamispaikaksi ja sydämeksi. Kaavoitusprosessi on käynnissä ja toteuttajana toimii NCC. Ostoskeskuksen pinta-ala tulee olemaan 15 000 m² ja se tulee tarjoamaan kattavasti päivittäistavara- ja palveluita sekä niitä tukevia muita paikallispalveluita. (NCC 2014.) Ostoskeskushankkeen avulla visio työpaikkojen ja asumisen yhdistämisestä on vielä mahdollinen toteuttaa – ainakin jossain määrin.

Suurpeltohanke on kokenut vastoinkäymisiä ja se ei ole toteutunut siinä muodossa kuin alkuperäinen ajatus on ollut. Haasteisiin on pyritty vastaamaan sekä löytämään ratkaisuja. Tällä hetkellä alue kuitenkin vaikuttaa melko tavanomaiselta aluerakentamiskohteelta keskellä peltomaisemaa. Alue ei tarjoa työpaikkoja ja lähes kaikki alueella asuvat työskentelevät muualla kuin Suurpellossa. Voidaankin todeta, että Suurpelto on vielä melko tavallinen nukkumalähiö. Palvelut sijaitsevat kaukana ja julkinen liikennekään ei ole niin toimiva, kuin mitä alun perin suunniteltiin. Tulevaisuus näyttää, minkälaiseksi alue muodostuu ja mahdollisesti unelma tietokaupungista voi vielä toteutua.

6. TULOKSET SUURPELLON SUUNNITTELUHANKKEESTA

6.1 Suunnittelua asukkaalle vai asukkaan kanssa?

2000-luvun alussa Suurpeltoa alettiin suunnitella kunnianhimoisin tavoittein. Hanketta lähdettiin viemään eteenpäin yhteistuumin kaupungin ja yksityisen sektorin vuorovaikutuksella. Ennen Suurpeltoa Espoossa oli tehty useita PPP-yhteistyöhön pohjautuvia hankkeita, joista oli saatu hyviä kokemuksia. Uuden vuosituhanen alussa elettiin kiivasta nousukautta ja talousnäkymät tulevaisuudelle näyttivät valoisilta. Suurpellon muodostuminen yhdeksi Espoon kärkihankkeeksi sisälsi useita elementtejä, jonka vuoksi poikkeuksellisen suureen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön lähdettiin. Espoon kaupungin johdon haastatteluissa ilmeni, että Suurpellon suunnitteluprosessin taustalla vaikuttivat hyvät kokemukset esimerkiksi Kuninkaantien lukio -hankkeesta ja Iso Omenan suunnittelusta. Yksityisen sektorin toimijat näkivät, että kaupunki oli yhteistyökykyinen kumppani ja antoi tukensa hankkeen viemiseksi eteenpäin. Kaupungin näkökulmasta taas Suurpellon toteuttajakumppanit olivat laadukkaita. Asuntosäätiö oli ansiokkaasti toteuttanut Iso Omenan -hankkeen, ja heillä oli olemassa oleva suhde alueen asukkaisiin ja alueneuvottelukuntaan. Myös VVO:lla oli vankka kokemus asuntorakennuttamisesta. Konsultit Tommila Oy oli puolestaan tunnettu toimija Suomessa, ja toimisto oli toteuttanut onnistuneita projekteja pääkaupunkiseudulla sekä muualla Suomessa.

6.1.1 Public Private People Partnership

Maanomistajat olivat olleet projektissa keskeisessä asemassa, ja heillä oli ollut vahva intressi kehittää maa-alueitaan. Maanomistajat operoivat hankkeessa edustajiensa kautta eivätkä itse ottaneet osaa suunnitteluratkaisuihin tai muihin suunnittelukysymyksiin. Maanomistajien tahotilla on tullut edustetuksi lakimiesten ja konsulttien välityksellä. Suurpellon kohdalla oli luonnollista, että PPP-yhteistyöhön päädyttiin. Espoossa ei ole haluttu käyttää maan pakko-lunastusta ja tätä vasten voidaan nähdä, että ainoaksi vaihtoehdoksi muodostui julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö.

Yhteistyö perustui maanomistajien intressiin kehittää aluetta sekä kaupungin lähtökohtiin kehittää Espoota tiiviimmäksi ja vastata asuntorakentamistarpeeseen. Yhteistyötä helpotti vuon-

na 2003 maankäyttö- ja rakennuslakiin lisätyt säädökset maankäyttösopimuksen käyttämisestä yhtenä maapolitiikan apukeinona.

Kumppanuusverkosto alkoi syntyä 2000-luvun vaihteessa usean eri ryhmän vuorovaikutuksella. Hankkeen kumppanuussuhteet (*partnership*) muodostuivat näiden ryhmien välisestä kommunikaatiosta sekä toiminnasta. Staffans et. al. (2009: 163) ovat nähneet, että Suurpellon kumppanuushankkeessa tavoiteltiin kommunikoinnin lisäksi myös toimintaa. Heidän mukaansa Suurpellon verkosto edusti ratkaisuverkostoa, jossa on sekä horisontaalisia, vertikaalisia että diagonaalisia suhteita. Staffans et. al. (2009) ovat luoneet oman tyypittelynsä verkostoteorian pohjalta.

Tässä tutkielmassa tyypittely nojaa voimakkaammin Christian Kochin ja Martin Buserin (2006) määrittelemään *metagovernance*-käsitteeseen. Koch ja Buser (2006) määrittelevät *metagovernance*-käsitteen viitekehykseksi, jonka avulla on mahdollista hahmottaa PPP-verkoston suhteita. Käsite toimii ikään kuin sateenvarjona, jonka alle erilaiset kumppanuudet julkisen ja yksityisen sektorin välillä jäsentyvät. Heidän kuvaamansa käsitteet: *metagovernance*, *networks* ja *governance*, voidaan nähdä perustavanlaatuisina elementteinä, jotka mahdollistavat PPP-yhteistyön. *Metagovernance*-käsite on itsessään melko häilyvä, eikä anna selkeää viitekehystä, jonka avulla pystyisi kuvaamaan kumppanuuksien muotoutumista eksaktisti. Käsite kuitenkin tarjoaa raamit suhteiden jäsentymiselle, mutta tavalla kuin tätä kehystä ei olisikaan. (Koch & Buser 2006: 548, 554.)

Suurpellon verkoston muotoutuminen alkoi yksityisten toimijoiden verkostosta. Ensimmäisenä ryhmänä voidaan pitää Arkkitehdit Tommila Oy:n perustamaa alkuvaiheen työryhmää, joka koostui elinkeinoelämän, korkeakoulujen sekä valtion edustajista. Tommilan ryhmässä arvioitiin, minkälaisia mahdollisuuksia alue tarjoaa Espoon kehittymiselle. Ryhmässä myös muodostettiin verkostoa, johon hanke tulisi myöhemmin perustumaan. Haastatteluissa ilmeni, että jo tässä vaiheessa suunnitteluratkaisuja muotoiltiin, mutta ne jätettiin muodoltaan avoimiksi.

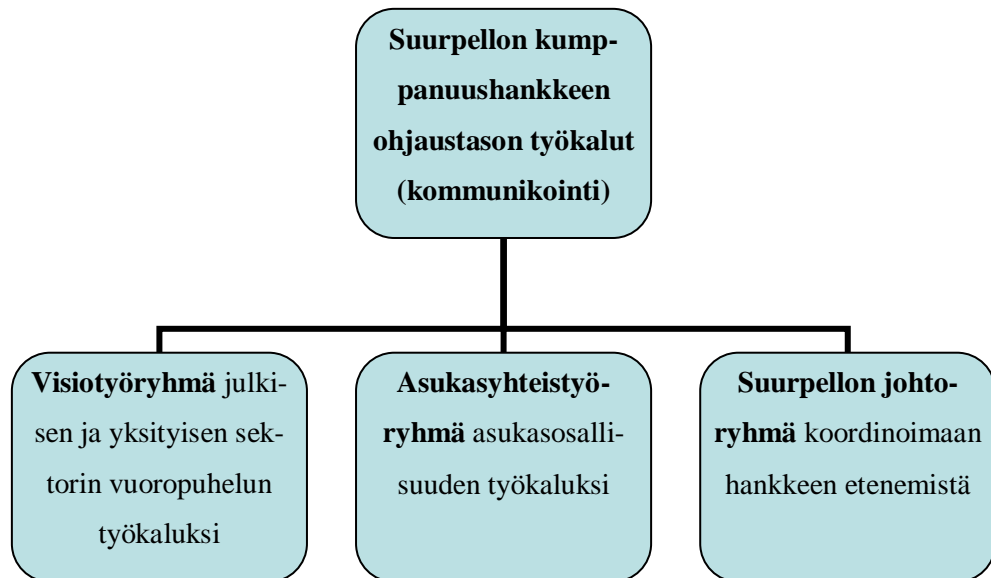
Tässä tutkielmassa kumppanuussuhteet on jaoteltu kahden tasoisiin kumppanuusverkostoihin: hankkeen aluksi muodostettuihin *ohjaustason verkostoihin* ja myöhemmin muodostuneisiin *operationaalisiin verkostoihin*. Nämä ryhmät voidaan nähdä myös työkaluina, joiden avulla kumppanuushanketta on johdettu.

Tommilan perustaman ryhmän toiminta edusti epävirallista osuutta suunnittelussa, ja sitä ei voida pitää osana varsinaista PPP-yhteistyötä. Alkuvaiheessa kunta ei ollut millään tavalla mukana verkostossa, eikä mistään sitovasta yhteistyöstä voitu puhua. Tommilan ryhmän avulla hahmoteltiin niitä lähtökohtia, johon hanke tulisi perustumaan sekä muodostettiin kumppanuussuhteita muiden toimijoiden kanssa. Vasta Espoon kaupungin perustaessa visiotyöryhmän, voidaan alkaa puhua julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä. Visiötyöryhmä koostui kaupungin, korkeakoulujen sekä yksityisen sektorin toimijoista ja se oli vuorovaikutuksessa myös muiden ryhmien kanssa.

Visioryhmän rinnalle muodostettiin Asuntosäätiön organisoima asukasyhteistyöryhmä. Kenties Asuntosäätiön hyvien asukasosallisuuskokemusten pohjalta haluttiin myös Suurpellon kohdalla soveltaa projektimuotoista asukasosallisuutta. Visioryhmän ja asukasosallisuusryhmän välille luotiin vuorovaikutteinen suhde. Kireä aikataulu leimasi hanketta, ja aktiivisella asukasosallisuudella haluttiin varmistaa, että myös asukkaiden ääni saataisiin kuuluville tarpeeksi varhaisessa vaiheessa. Asukkaiden vahva rooli suunnitteluprosessissa nähtiin tärkeäksi, koska osallisuuden toteuttaminen vasta kaavoitusvaiheessa olisi saattanut hidastuttaa hankkeen eteenpäin viemistä.

Neljäs keskeinen ryhmä oli kaupungin organisoima johtoryhmä. Johtoryhmä perustettiin vuonna 2001, mutta se virallistettiin vuonna 2006 maankäyttösopimusprosessin yhteydessä. Johtoryhmän tarkoituksena oli ohjata ja seurata hankkeen etenemistä. Ryhmä muodostui maanomistajien edustajista, kaupungin eri hallintoalojen virkamiehistä ja yksityisistä toteuttajatahon edustajista. Johtoryhmä on toiminut läpi hankkeen ja sitä voitaneen pitää konkreettisimpana julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön koordinoinnin työkaluna. Johtoryhmän kautta on pyritty turvaamaan tiedonkulku viranomaisten, maanomistajien edustajien sekä toteuttajien välillä. Johtoryhmä on edustanut samanaikaisesti sekä ohjaustason työkalua että operationaalista työkalua. Asukasyhteistyöryhmä ja visioryhmä ovat toimineet vain sen aikaa kuin se on niiden kohdalla ollut tarpeellista. Johtoryhmä puolestaan on edustanut pysyvyyttä hankkeen koordinoinnissa.

Kuva 4: Ohjaustason kumppanuusverkosto



Nämä kolme ryhmää – visioryhmä, johtoryhmä ja asukasyhteistyöryhmä – perustettiin samanaikaisesti ja ne toimivat kiinteässä vuorovaikutuksessa keskenään. Etenkin visioryhmä ja asukasyhteistyöryhmän työskentely oli sidottu toisiinsa. Asuntosäätiön veti sekä asukasyhteistyöryhmää sekä osallistui visioryhmän tapaamisiin. Asukasyhteistyöryhmässä ilmenneet näkökohdat välittyivät osaksi visioryhmän työskentelyä Asuntosäätiön välityksellä. Kaupungin virkamiehet ottivat myös osaa asukasyhteistyöryhmään ja heille välittyi sitä kautta tieto asukkaiden mielipiteistä. Myös Mauri Tommila, jonka toimisto oli keskeisessä roolissa osayleiskaavatyössä ja muussa suunnittelussa, otti osaa näiden molempien ryhmien toimintaan. Näin visioryhmän ratkaisut, asukasosallisuus huomioiden, välittyivät osaksi suunnitteluratkaisua. Johtoryhmä toimi jo alussa näiden rinnalla, mutta sen rooli vahvistui maankäyttösopimus- ja asemakaavaprosessin jälkeen, kun konkreettinen toteuttamisvaihe alkoi.

Suurpellon PPP-yhteistyö perustui alussa Nokian läsnäoloon alueella. Tommilan toimiston hahmottelemassa visiossa työpaikkojen ja asumisen yhdistämisellä oli keskeinen rooli. Haas-

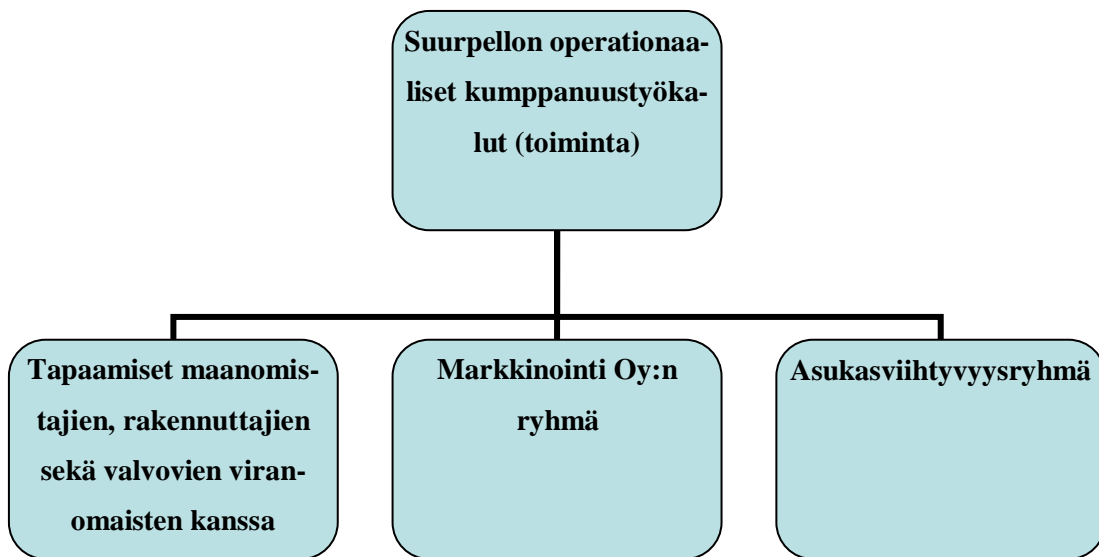
tatteluissa ilmeni, että toiminnot, joita alueelle tulisi, suunniteltiin suhteessa Nokiaan. Nokia pystyi läsnäolollaan tarjoamaan ratkaisun sekä työpaikkojen syntymiseen että palveluiden toteutumiseen alueella.

Nokian vetäytyminen hankkeesta söi pohjaa vision toteutumiselta. Nokiaa myös pyrittiin sitottamaan hankkeeseen kumppanuussopimuksen kautta, jonka Espoon kaupunki laati Nokian ja Asuntosäätiön kanssa. Tämä yhteistyösopimus voidaan hahmottaa myös yhdeksi Public Private -työkaluksi, joka on hankkeen alkuaikoina ohjannut suunnitteluhankkeen eteenpäin viemistä.

Puitesopimusta, kaupungin ja muiden toimijoiden välillä ei voida kuitenkaan varsinaisesti pitää sitovana kumppanuussopimuksena, vaan ennemminkin julkilausumana, jossa kaikkien osapuolten kiinnostus alueen kehittämiseksi ilmaistiin. Sopimus ei pitänyt sisällään taloudellisia sitoumuksia tai sanktioita sopimusosapuolen vetäytyessä hankkeesta. Huomionarvoista toki on, että sitovien sopimusten laatiminen kaavoitushankkeen alussa on mahdotonta kaavoitusprosessin luonteen takia. Yksityisen toimijan näkökulmasta ei ole mielekästä sitoutua mihinkään velvoittavaan ennen kuin asemakaavoitus on toteutettu. Toisaalta myös lainsäädäntö kieltää tällaiset sopimukset, joissa sovitaan suunnittelun lähtökohdista tai sisällöstä ohi osallisten. Kumppanuuskaavoitus onkin tältä osin paradoksaalista: asioista on sovittava, jotta niistä voidaan keskustella, toisaalta mistään ei voi sopia ennen kuin kaavoitusprosessi on menettelyineen viety päätökseen.

Operationaalisten kumppanuussuhteiden avulla on tähdätty kommunikoinnin ohella toimintaan, kuten imujätejärjestelmän kehittämiseen tai verkkokaupan Seulo-hankkeeseen. Espoon kaupungin toimesta perustettiin erilaisia toimintaryhmiä, joiden tarkoitus on ollut organisoida kumppanuussuhteita julkisen ja yksityisen sektorin välille. Näiden ryhmien avulla on luotu työskentelymuotoja, joiden kautta palveluiden kehittäminen alueelle on ollut mahdollista. Operationaalisisissa ryhmissä on korostunut ratkaisukeskeisyys (vrt. Staffans et. al. 2009).

Kuva 5: Operationaalinen kumppanuusverkosto



Yllä kuvatut ryhmät liittyivät päivittäisen työn organisoitumiseen alueella. Nämä ryhmät toimivat Suurpelto-projektin alaisuudessa ja niiden avulla on pyritty sujuvoittamaan alueen valmistumista.

PPP-yhteistyö ilmeni konkreettisten palveluiden innovointina alueelle. Näihin palveluihin kuuluivat imujätejärjestelmän kehittäminen sekä verkkokaupan kehitystyö. Yhteistyötapojen kautta kunta ja yksityiset toimijat tuottivat asuinalueelle sinne tarvittavia palveluita. Myöhemmin alueelle on esimerkiksi Uudenmaan liiton toimesta perustettu hanke, jonka tarkoituksena on ollut tuottaa palvelumuotoilun kautta asukkaiden tarvitsemia palveluita alueelle. Nähdäkseni nämä palvelut ovat olleet käytännön ilmentymiä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä, kun taas toimintaryhmät ovat hankkeen johtamiseen tarkoitettuja työkaluja. Toisaalta myös palveluiden tuottamisessa on osittain hyödynnetty yhteistyöryhmiä. Tällä tavoin meneltiin esimerkiksi imujätejärjestelmän kehitystyössä ja käyttöönotossa. Suurpelto-projektin organisoima jätehuoltoryhmä saattoi saman pöydän ääreen eri toimijoita, jotka olivat osallisina järjestelmän kehittämisessä.

Suurpelto-hankkeessa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömuodot organisoituivat eri tavoin hankkeen eri vaiheissa. Projektin alkuvaiheessa korostui alueen visiointi ja siihen liitty-

vät yhteistyömuodot. Toteutusvaiheessa taas Suurpelto-projektin, johtoryhmän sekä muiden ryhmien toiminta on korostunut.

Suurpellon visio on muuttunut 2000-luvun alusta merkittävästi, ja hankkeessa on ollut välttämätöntä reagoida muutoksiin. Tämänkaltaisessa projektissa strateginen toiminta on tärkeässä roolissa: täytyy olla suunta, jota kohti pyritään. Toisaalta liian jäykkiä suunnitelmia ei ole mielekäästä tehdä, koska yhteiskunta kehittyy nopeammin kuin mihin jäykkä kaavoitusprosessi kykenee. Tapaustutkimuksen valossa Suurpellon yhteistyömuodot eivät olleet etukäteen kovin tarkasti suunniteltuja, vaan niitä kehitettiin hankkeen edetessä. Esittelemäni luokitukset ovatkin tätä vasten melko keinotekoisia. Yhteistyötavat ovat kehittyneet kuvatuunlaisiksi myös muuttuvien tilanteiden ja sattuman vaikutuksesta.

Onko Suurpellon kumppanuuskaavoitus sitten siirrettävissä jossain määrin myös muihin toteutettaviin PPP-hankkeisiin? Mahdollisesti, ainakin joitain työkaluja voitaisiin hyödyntää muissa lähtökohdiltaan samanlaisissa hankkeissa. Visiopohjaiseen kumppanuusyhteistyön toteuttaminen muissakin samantyyppisissä hankkeissa olisi mahdollista. Esimerkiksi Suurpellossa käytetyt ryhmätyöskentelyn muodot sekä maankäyttösopimukseen kirjatut menettelyt kehittämissuunnitelmista voisivat toimenpiteinä soveltua muuallakin toteutettaviin aluerakentamiskohteisiin.

6.1.2 Maankäyttösopimukset uuden aluerakentamisen katalyyttinä

Suurpellon maankäyttösopimusprosesseja voidaan pitää pioneeriluontoisina. Suurpellossa otettiin maankäyttösopimukset käyttöön välittömästi kun niiden asema tarkentui maankäyttö- ja rakennuslaissa vuonna 2003. Uudet maankäyttösopimukset erosivat ratkaisevasti vanhoista aluerakentamissopimuksista (vrt. Hankonen 1994; Mäkinen 2000; Eerolainen 2005; Rintamäki 2007; Hovila 2009). Uudenlaisten sopimusten laatimisesta ei myöskään ollut kokemusta. Suurpellossa pystyttiin luomaan niitä käytäntöjä, joita on ollut mahdollista käyttää myöhemmin muissa sopimuskohteissa. Sopimuksissa kiinnostavaksi piirteeksi nousivat yksityiselle maanomistajalle muodostuneet velvoitteet palveluiden kustannusten kattamisesta. Maanomistajan velvoittaminen palveluiden korvaamiseen ei ole tavallista ja asia nousi myös aineistossa esiin. Myös vanhojen aluerakentamissopimusten aikana oli tyypillistä, että rakennuttaja kustansi rakennusoikeutta vastaan infrastruktuurikustannuksia aluerakentamiskohteessa. Esi-

merkiksi Eija Mäkinen (2000) esittää Maankäyttö-lehdessä julkaistussa artikkelissaan, että vanhat aluerakentamissopimukset sisälsivät ehtoja kunnallistekniikan rakentamisesta alueelle, rakennusoikeuden määrästä sopimisen, arvonnousun perimisestä takaisin kunnalle sekä kaavoitus- ja alueen käyttötarkoituksesta sopimisen (Mäkinen 2000: 24).

Suurpellossa maanomistajan kustannettavaksi jäivät myös palvelut. Tämä menettely ei suhteessa vanhaan sopimuskäytäntöön, saatikka uuteen maankäyttösopimuskäytäntöön, ole tavallista. Espoo onnistuikin sisällyttämään sopimukseen kustannuksia, jotka eivät automaattisesti niihin kuulu. Haastatteluissa kysyttäessä kuinka tavanomaista on, että maanomistaja maksaa myös palveluita alueelle, vastaus oli, että Suurpellon kohdalla menettely oli poikkeuksellinen. Tätä menettelyä perusteltiin haastatteluissa kuntatalouden huonolla tilanteella: mikäli maanomistaja on kiinnostunut kehittämään aluetta, sen on myös vastattava kustannuksista siten, että se ei luo ylimääräisiä kuluja veronmaksajille.

Toinen kiinnostava piirre maankäyttösopimuksen toteuttamisessa on ollut niin kutsutun taseyksikön käyttöönotto. Suurpellon yhteydessä lanseerattua taseyksikköä voidaan pitää yhtenä sellaisena elementtinä, joka on siirrettävissä myös muihin aluerakentamishankkeisiin tai muihin isoihin maankäyttösopimukseen perustuviin hankkeisiin. Taseyksikkö on lisännyt hankkeen talouden läpinäkyvyyttä ja sen avulla kuntalaisten sekä poliitikkojen on ollut helppompaa seurata alueen todellisia kustannuksia. Espoossa on myös periaatteellisesti lähdetty siitä, että hankekaavojen infrastruktuuri- tai palvelukustannukset eivät lankea veronmaksajien maksettavaksi.

Verrattuna vanhaan sopimuskäytäntöön uusien maankäyttösopimusten luonteeseen ei kuulu kaavoituksesta tai alueen käyttötarkoituksesta sopiminen (vrt. esim. Mäkinen 2000). Suurpellon tapausta tarkasteltaessa tämä kysymys on ollut kiintoisa. Hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 167/2002: 31) todetaan, että kunta voi tehdä sitovia sopimuksia kaavan toteuttamiseen liittyvistä asioista vasta kun kaava on luonnoksena tai ehdotuksena ollut esillä ja kaavan julkinen arviointi on ollut mahdollista. Hallituksen linjausta vasten tarkasteltuna näin tapahtui myös Suurpellossa ja maankäyttösopimukset solmittiin samanaikaisesti asemakaavojen vahvistumisen yhteydessä. Suurpellossa kaavakonsulttina toimi kuitenkin maanomistajan palkkaama taho. Vaikka sitovia sopimuksia alueen suunnitteluratkaisuista ei tehtykään ennen kaavan julkista arviointia, niin maanomistajan intressit ovat kuitenkin tulleet edustetuiksi jo itse kaavan laadintavaiheessa maanomistajan palkkaaman kaava-

konsultin välityksellä. Maanomistajan konsultilla on ollut erityisasema vaikuttaa kaavoitus-
ratkaisujen muotoutumiseen ja reunaehtoihin, joihin osalliset ovat voineet ottaa kantaa.

Vanhoja aluerakentamissopimuksia on kritisoitu laajalti ympäristön epäviihtyisyyteen liitty-
vistä ongelmista. Kritiikki on kohdistunut mm. ylisuureen mitoitukseen, jonka vuoksi monia
sopimuskohteita rakennetaan edelleen. Esimerkiksi Johanna Hankonen (1994) on teoksessaan
Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta nostanut esiin epäkohtia, jotka liittyivät vanhan alueraken-
tamisen tuottamiin epäviihtyisyyden ja toteutuksen hitauteen liittyviin ongelmiin. Suurpellon
maankäyttösopimuksissa huomioitiin ympäristön laatuun ja toteutuksen aikatauluun liittyvät
mahdolliset haasteet. Erityistä huomiota ympäristön laatukysymyksiin kiinnitettiin hankekoh-
taisilla kehittämissuunnitelmissa. Ennen rakennuslupahakemuksen jättämistä rakennuttajien
piti laatia kohteestaan kehittämissuunnitelma luonnospiirustuksineen ja esittää se Espoon
kaupungin organisoimalle johtoryhmälle. Kehittämissuunnitelman funktiona oli varmistaa,
että rakentaminen oli linjassa vision sekä toteutuskonseptin kanssa. Sopimuksissa oli myös
määritelty tarkkoja aikarajoja eri kohteiden valmistumisajankohdille.

Suurpellon maankäyttösopimuksissa käytetyt toimenpiteet laadun ja toteutuksen aikataulun
suhteen erottavat sen vanhoista aluerakentamiskohteista toisellakin tavalla. Esimerkiksi Jussi
Eerolainen (2005: 12) on nostanut esiin, että vanhan aluerakentamisen aikakaudella uusia
asuinalueita rakennettiin rakentajavetoisesti ja kunnan rooli suunnittelussa jäi vaatimattomak-
si. Suhteessa aikaisempaan teoreettiseen keskusteluun, Suurpellon sopimukseen kirjatut ehdot
voidaan nähdä toimenpiteinä, joiden avulla on pyritty pitämään suunnitteluvalta tiukemmin
kunnan hallussa.

Nykyinen aluerakentamisen tapa – siinä merkityksessä kun siitä tämän tutkielman puitteissa
puhutaan – on erilaista suhteessa vanhaan aluerakentamiseen. 1960–1970 -lukujen alueraken-
taminen kiinnittyi rationalistiseen suunnitteluideologiaan ja se sopi muodoltaan taloudellisen
kasvun sekä kaupungistumisen prosessiin. Pertti Vuorelan (1991) mukaan rationalistiseen
suunnitteluteoriaan kuului ajatus hierarkkisesta keskushallinnosta, josta informaatio kulki
alaspäin päätepisteenään asukas (Vuorela 1991: 102). Nykyistä aluerakentamista ei voida tul-
kita samoista lähtökohdista kuin edeltäjänsä. 1960–1970 -lukujen aluerakentamisen valta-
kausi kiinnittyi silloisiin yhteiskunnallisiin oloihin ja tarpeisiin. Vanhassa aluerakentamisessa
on kuitenkin liittymäkohtia myös nykypäivään. Aluerakentamisen molempia muotoja on lei-
mannut julkisen sektorin niukkenevat resurssit (vrt. esim. *New Public Management*). Tässä

tapaustutkimuksessa korostui myös maanomistajan ohjausvalta kaavoitusratkaisujen muotoutumisessa.

Suurpellon tapaustutkimukseen paremman tulkintakehikon tarjoaa 1980 -luvulta alkanut julkistalouden muutos, johon myös osallistuva suunnittelu osaltaan nojaa. Esimerkiksi Anttiroiko et. al. (2003: 137) esittävät, että kuntahallinnon muutoksilla on haluttu vähentää keskusjohtoista vallankäyttöä sekä vahvistaa paikallisdemokratiaa sekä kansalaisyhteiskuntaa. He näkevät, että kuntien vaihteleva taloudellinen tilanne, riittämättömät resurssit ja lisääntyneet velvoitteet ovat antaneet aiheen etsiä uusia toimintatapoja, joissa yhteistyöllä on keskeinen asema (Anttiroiko et. al. 2003: 154). Myös Suurpellossa maankäyttösopimuskäytäntöä yksityisten maanomistajien kanssa perusteltiin kunnan rajallisilla resursseilla sekä verovarojen niukkuudella. Aineistosta nousi esiin, että hankkeen toteutukselle oikeutusta haettiin nimenomaan siitä, että veronmaksajien rahoja ei käytettäisi rakennushankkeeseen, vaan maankäyttömaksut kattaisivat infrastruktuuri- ja palvelurakentamisen. Suurpellon tapauksessa yksityiseltä sektorilta saatiin myös merkittävää suunnitteluapua asukasosallisuuden hoitamiseen. Yhteistyö nähtiin haastatteluissa kaikkia osapuolia hyödyttävänä toimintatapana.

Staffan Lodenius (2007: 63) näkee, että yhdyskuntasuunnittelun toimintaympäristö on muuttunut yhä markkinaehtoisemmaksi. Konkreettisenä osoituksena suunnittelukäytäntöjen muuttumisesta hän pitää maankäyttösopimusten ottamista uudelleen käyttöön vuonna 2003. Suurpellon haastatteluaineistosta myös nousi esiin se, että tulevaisuudessa markkinoiden nähtiin saavan yhä isomman roolin kaupunkisuunnittelussa.

Saatujen tulosten valossa näyttää siltä, että uutta PPP-pohjaista aluerakentamista leimaa tiettyssä määrin lisääntyvä markkinaehtoisuus. Espoon kaupunki on menettelyn kautta pystynyt saamaan yhteistyökumppaneita hankkeisiinsa ja jakamaan suunnittelutaakkaa yksityisen sektorin kanssa. Suhteessa vanhaan aluerakentamiseen on myös pyritty ottamaan opiksi: laatu- ja viihtyisyysnäkökohtiin on kiinnitetty erityistä huomiota, lisäksi kunta on pyrkinyt eri keinoin pitämään määräysvallan hankkeen johtamisesta ja koordinoinnista itsellään. Vanhan aluerakentamisen perinne kuitenkin ilmeni maanomistajan kaavakonsultin kautta. Suurpellon ideoinnissa, kehittämisessä ja kaavoituksessa oli keskeinen rooli yksityisen sektorin toimijalla.

6.1.3 Suurpellon kaavaprosessi ja osallisuuden toteutuminen

Kaavaprosessi lähtee virallisesti käyntiin siitä, kun kaava asetetaan vireille. Mikäli kyse on yksityisen maanomistaja omistamasta maasta, niin on varsin tavallista, että aloite kaavoituksen käynnistämisestä tulee maanomistajan taholta. Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädellään kaavoitusprosessin etenemistä ja turvataan osallisten tiedonsaanti- ja osallistumisoikeudet (MRL 6 §). Suurpellon tapauksessa aloite kaavoituksen aloittamiselle tuli yksityisiltä maanomistajilta. Ennen kaavan vireillepanoa aluetta oli jo visioitu sekä suuntaviivoja hahmoteltu. Yksityisen maanomistajan omistamalle maalle tehdyissä kumppanuushankkeissa ongelmaksi saattaa muodostua, että itse kumppanuusaspekti jää vähäisemmäksi. Jussi Eerolainen (2005: 14) näkee, että keskeiseen asemaan tällaisissa hankkeissa nousee kunnan ja rakennuttajan yhteinen visio. Myös Suurpellossa visio on ohjannut suunnittelun suuntaviivoja ja kaikki mukana olleet toimijat ovat olleet sitoutuneita sen toteuttamiseen. Tämäntyyppisissä hankkeissa ei ole keskeisestä kuka on aloitteellinen, vaan miten toimitaan: kuinka yhteistyö organisoituu ja palveleeko hanke myös yleistä etua.

Suurpellon kaavaprosessissa kiinnostavaksi piirteeksi nousi kahden rinnakkaisen yleiskaavan valmistelu. Osayleiskaavoja valmisteltiin sekä kaupunkisuunnitteluorganisaatiossa että maanomistajan palkkaaman kaavakonsultin toimesta. Koko osayleiskaavaprosessia vaikutti vaivaaan informaatiokatkokset kaupunkisuunnittelukeskuksen ja yksityisten toimijoiden välillä. Mielenkiintoiseksi prosessi kuitenkin muodostui sen kautta, että Arkkitehdit Tommila Oy:n laatimaa Suurpelto–Kehä II osayleiskaavaa ei ikinä hyväksytty, vaan se jätettiin pöydälle. Suurpelto–Kehä II:n osayleiskaavan valmistelu kuitenkin eteni niin pitkälle hallinnollisessa käsittelyssä, että kaava oli esimerkiksi nähtävillä ja osallisilla oli mahdollisuus lausua mielipiteensä kaavan sisällöstä.

MRL 62 §:n mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää siten, että osalliset pystyvät ottamaan osaa suunnitteluprosessiin sekä saamaan tiedon suunnittelun lähtökohdista. Tämä kriteeri tuli osayleiskaavamenettelyssä täytettyä – ainakin osittain. Osallisten tiedonsaantimahdollisuuksia vaikeutti myöhemmin se, että kaavaa ei ikinä julkaistu, vaan se korvautui Espoon eteläosien yleiskaavalla. Espoon eteläosien yleiskaava oli puolestaan mittakaavaltaan niin paljon suurempi hanke, ettei sen yhteydessä ollut mahdollista eritellä Suurpellon suunnittelun lähtökoh-
tia.

Nyt tilanne onkin se, että ainoa dokumenttiaineisto, jota on tarjolla, on Suurpelto Markkinointi Oy:n tuottamaa. Tämän valossa näyttää siltä, että kuntalaisten tiedonsaantimahdollisuudet ovat olleet kovin rajalliset. Maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:ssä halutaan taata mm. avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevista asioista. Lakien ensimmäiset pykälät ovat usein tavoitepykälä eivätkä ne ole sitovia. Niissä kuitenkin usein ilmaistaan jotain oleellista niin kutsutusta *lain hengestä*. Vaikka Suurpellon osayleiskaavaprosessi hoidettiin osallisuusmenettelyiltään asianmukaisesti, niin osallisten tiedonsaantioikeus olisi voinut toteutua enemmän lain hengen edellyttämällä tavalla.

Espoon eteläosien yleiskaava sai lainvoiman 2010, kuitenkin asemakaavat Suurpelto I:n ja II:n osalta vahvistuivat jo 2006. Asemakaavat hyväksyttiin tilanteessa, jossa asukkailla ja muilla osallisilla ei ollut kattavaa käsitystä hankkeen lähtökohdista ja yleiskaavoituksen linjoista. Ongelma on koskenut etenkin niitä osallisia, jotka eivät ole osallistuneet Asuntosäätiön organisoimaan asukasyhteistyöryhmään. Lisäksi haastatteluissa ilmeni, että asemakaavoitusta tehtiin puhtaasti Suurpelto–Kehä II:n osayleiskaavan pohjalta. Suurpellon osayleiskaava tosiasiassa ohjasi suunnittelua, vaikka se oli virallisesti korvattu yleispiirteisemmällä eteläosien yleiskaavalla.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei yksiselitteisesti kiellä, etteivätkö alueen asemakaavat voisi saada oikeusvaikutusta ennen yleiskaavaa. Nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eivät kuitenkaan hyväksy tämänkaltaista menettelyä. Toisaalta asiaan vaikuttaa se, että yksityiskohtainen suunnittelu ennen yleiskaavoitusta vähentää koko yleispiirteisen suunnittelun arvoa. Myös asukkaiden tiedonsaanti hankkeen lähtökohdista huononee. Asemakaavat ovat usein niin yksityiskohtaisia, että niiden pohjalta on vaikea tulkita mitä asemakaavan suunnitteluratkaisu tarkoittaa suhteessa kokonaisuuteen.

Suurpellon asemakaavoitus hoidettiin myös omalaatuisella tavalla. Asemakaavat I ja II astuivat voimaan tilanteessa, jossa ne olivat jo voimaantullessaan vanhentuneita. Kaavoitusprosessi on jäykkä ja sitä vasten on helppo ymmärtää, että hanketta ei haluttu aloittaa alusta: yhteiskunta muuttuu nopeasti, mutta kaavojen muuttaminen on hidasta sekä raskasta. Raine Mäntysalo ja Kaj Nyman (2001: 36–37) ovat tarkastelleet teoksessaan *Kaavoitus – suunnittelua?* kaavan tehtäviä. Mäntysalo ja Nyman näkevät, että kaavalla on kahdenlaisia merkityksiä: *ilmipyrkimyksiä ja piilopyrkimyksiä*. Ilmipyrkimyksellä he viittaavat totunnaiseen suunnitteluratkaisuun. Tärkeimmäksi piilopyrkimykseksi he nostavat maaomaisuuden arvokehityksen turvaamisen. Mäntysalo ja Nyman toteavat, että hyvin usein kaavan ei anneta juridisesti van-

hentua. Maanomistajan taloudellinen intressi on niin hallitseva, että vain erittäin harvoin kaavojen annetaan uudistua tavalla, että rakennusoikeudet pienenevät ja käyttötarkoitukset muuttuvat taloudellisesti vähempiarvoisiksi. Kaavan ei anneta vanhentua, vaikka on ilmeistä, että juuri ylimitoitettu tehokkuus (ja siten ylimitoitettut tonttihinnat) ovat maankäytön mielekkään kehittämisen este. (Mäntysalo & Nyman 2001: 38, 39.) Poliittinen legitimaatio edellyttää, että maankäytön suunnittelussa toimitaan yhteisen intressin nimissä eikä yksityisten toimijoiden maaomaisuuteensa liittämien intressien ehdoilla. Näin torjutaan keskustelu kaavan ristiriitaisesta tehtävästä maaomaisuuden turvaamisen sekä maankäytön kehittämisen välineenä. Torjuttulla ristiriidalla on aikaa myöten taipumus muuttua tiedostamattomaksi. Tällöin ei enää kyetä tunnistamaan, että puhe "maankäytön kehittämisestä" on epätarkoituksenmukainen kuvaus omasta toiminnasta maaomaisuuden turvaamisena. Tässä piilee patologisuuden siemen. (Mäntysalo & Nyman 2001: 41.) Onko Mäntysalon ja Nymanin analyysin pohjalta mahdollista löytää myös Suurpellosta patologisuuden siemen? Tarkasteltaessa Mäntysalon ja Nymanin esittämiä kategorioita Suurpellon tapauksesta on löydettävissä yhtäläisyyksiä, mutta ei varauksetta.

Ilmipyrkimykset Suurpellon asemakaava-alueilla I ja II esiintyivät konkreettisen suunnitteluratkaisun vanhentumisena. Suunnitelmat eivät vastanneet todellisuutta ja Suurpellossa on kaavaratkaisujen vahvistumisesta asti eletty tilanteessa, jossa suunnitelmat eivät tule toteutumaan sellaisinaan ja kaavamuutoksia on pakko tehdä. *Piilopyrkimyksenä* alueella on ollut maan hinnoitteluperusteet. Maan hintaa ei ole määritelty sen todellisen arvon mukaisesti, vaan ikään kuin alueella toimisi Nokia tarjoten tuhansille asukkaille töitä sekä toimeentulon. Alueen imago rakennettiin voimakkaasti Nokian ympärille ja siitä piti tulla korkean profiilin puistokaupunki. Maankäyttömaksut määräytyvät alueelle *senhetkisen* markkinatilanteen mukaisesti. Alue ei kuitenkaan ikinä alkanut rakentua sillä tavalla kuin alkuperäisissä visioissa oli tarkoitus. Tämän väitteen toteennäyttäminen vaatisi kuitenkin vahvaa empiiristä näyttöä, jota ei ole mahdollista saada maankäyttösopimuksen siviilioikeudellisen luonteen takia. Tämän tutkielman puitteissa ei myöskään ole tutkittu maankäyttömaksujen määräytymisen yleisiä periaatteita, joten on mahdotonta sanoa, mikä rooli maanhinnoittelun näkökulmasta Nokian sijoittumisessa alueelle olisi ollut. Alueelle saatiin kuitenkin neuvoteltua historiallisen korkeat maankäyttömaksut. Alueen korkealla profiililla on mahdollisesti ollut oma roolinsa maan hinnan arvon määrittelyssä.

Mikäli kaavoja ei olisi saatettu voimaan valmiiksi vanhentuneina, olisi myös maankäyttösopimusneuvottelut pitänyt aloittaa alusta. Tämä olisi kaavoitusmenettelyn lisäksi venyttänyt

aikatauluja entisestään. Tätä ei kumppanuusprosessin luonteen vuoksi olisi ollut helppoa toteuttaa, koska silloin olisi ollut vaarana, että myös jäljelle jääneet yhteistyökumppanit olisivat vetäytyneet hankkeesta.

Suurpellon yleiskaavoituksen ja asemakaavoituksen toteuttamiseen liittyi kompleksisia ominaisuuksia myös osallisuuden suhteen. Asukkaiden osallistaminen suunnitteluun nähtiin kuitenkin tärkeänä. Asuntosäätiö toteutti innovatiivista osallisuutta alueella, joka oli vielä 2000-luvun alussa harvinaista. Asuntosäätiön asukasyhteistyöryhmä toimi viiden vuoden ajan projektimuotoisesti ja asukkailla oli keskeinen rooli hankkeessa. Suurpellossa on kaava-alueiden I:n ja II:n valmistuttua myös jatkettu aktiivista asukasosallisuutta muiden hankkeiden yhteydessä.

Yksityiset toimijat olivat aktiivisessa asemassa projektin alkuvaiheessa. Osayleiskaavoituksen alussa yksityisten toimijoiden puolelta alkoi välittyä melko tarkkoja suunnitelmia Espoon kaupunkisuunnitteluorganisaatiolle. Haastateltavat kuitenkin korostivat, että suunnitteluratkaisut oli jätetty niin avoimiksi, että myös osallisilla oli mahdollisuus ottaa osaa prosessiin. Asuntosäätiön asukasyhteistyöryhmästä vietiinkin asukasyhdistysten ja muiden osallisten viestejä visioryhmään. Asukkaiden mielipiteet otettiin huomioon visioryhmässä sekä itse suunnitteluratkaisun muotoutumisessa.

Stefan Sjöblom (2006: 76) näkee kumppanuushankkeet osana julkishallinnon muutosta. Sjöblomin mukaan viime vuosikymmenten uudistuspolitiikka on johtanut valtiollisen ohjauksen heikentymiseen. Valtion suhtautuminen ohjauksen ja hallintajärjestelmien muotoutumiseen ei kuitenkaan ole passiivinen. Sjöblom näkeekin, että ihanteellisesti jaettu vastuu valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden välillä voimistaa sellaista hallintajärjestelmää (*societal governance*), jossa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat täydentävät toisiaan. (Sjöblom 2006: 76.) Myös Koch ja Buser (2006) näkevät, että PPP-yhteistyö on vienyt yhdyskuntasuunnittelua pois rationalistisen suunnittelun traditiosta, kohti suunnittelua, jossa asukkaat käsitetään enemmänkin asiakkaiksi kuin passiivisiksi suunnittelun kohteiksi. (Koch & Buser 2006: 550.)

Myös Suurpellon suunnitteluhankkeessa tavoiteltiin kumppanuuksia monien eri toimijoiden kesken. Yksityiset toimijat, asukkaat ja yhdistykset olivat tässä prosessissa keskeisessä roolissa. Haastatteluissa korostettiin niitä voimavaroja, joita tämäntyyppinen yhteistyö mahdollistaa: Erilaiset näkemykset tulisivat edustetuiksi ja suunnittelua tehtäisiin siten, että se palvelisi samanaikaisesti elinkeinoelämää, asukkaita ja kuntaa. Parhaimmillaan yhteistyön nähtiin

myös nopeuttavan kaavoitusta, koska valituksilta voitaisiin välttyä sujuvan asukasyhteistyön ansiosta. Suurpellossa tässä onnistuttiinkin ja kaavavalituksilta hankkeessa välttyttiin (kaava-alueet I ja II). Sjöblom (2006) näkee säätelyn vähentymisen voimavarana, jossa eri toimijoiden näkökulmat tulevat paremmin esiin. PPP-yhteistyötä on kuitenkin myös kritisoitu ja huomiota on kiinnitetty mm. erilaisten toimijoiden suhteiden moninaisuuteen.

Yhteistyö asukkaiden, yritysten sekä kunnan välillä ei aina ole täysin jännitteetöntä yhteistoimintaa. Anssi Joutsiniemi (2013: 69) on kritisoinut Public Private People -yhteistyötä liian idealistiseksi. Hän näkee, että erilaiset yhteistyön muodot asukkaiden, konsulttien, yritysten ja virkamiesten välillä eivät vastaa mielikuvaa rakenteettomasta ja jännitteitä vailla olevasta yhteistoiminnasta, jonka voisi jättää tarkemmin erittelemättä. Joutsiniemi esittääkin, että neljän P:n sijasta pitäisi puhua kuudesta P:stä. Joutsiniemen mukaan toimijoiden väliset suhteet (*partnership*) ovat erilaisia, eikä niitä kuvaamaan riitä yhdenlainen relaatio, vaan tarvitaan kolme erilaista. Kumppanuussuhteet eri toimijoiden välillä ovat moninaisia. Tämä näkökohta on hyvä muistaa myös Suurpellon kohdalla ja tiedostaa, että kaikkien kumppaneiden lähtökohta ottaa osaa suunnitteluratkaisun muovautumiseen ei ole ollut yhteismitallinen. Tässäkin hankkeessa on ollut vahvoja yksityisen sektorin toimijoita, joilla on ollut aivan erilainen lähtökohta asettaa suunnittelulle reunaehtoja. Näihin valmiiksi asetettuihin reunaehtoihin ovat toki asukkaat pystyneet ottamaan kantaa ja ilmaisemaan mielipiteensä. Kumppanuudet eivät kuitenkaan ole olleet identtisiä tai edes samankaltaisia keskenään.

Jürgen Habermasiin pohjautuvissa osallisuusteorioinneissa markkinaorientoituneen suunnittelun vastapariksi on aseteltu osallisuutta. Esimerkiksi Kimmo Lapintien (2003: 20, 21) mukaan Habermasin maailmassa strategisesti toimiva hallinto ja markkinatalous pyrkivät jatkuvasti kolonisoimaan yksilöiden keskinäiseen vuorovaikutukseen perustuvaa elämismailmaa. Tämä voidaan Lapintien mukaan tulkita kulttuuri- ja yhteiskuntakriitikiksi varsin helposti, mutta ei välttämättä suunnittelukriitikiksi. Lapintien mukaan Habermasin kommunikatiivisen teorian voisi ottaa suunnitteluteorian lähtökohdaksi, jos pystyttäisiin osoittamaan, että elämismailma (avoin ja vuorovaikutteinen suunnittelu) kolonisoisi systeemiä (kaavoitusbyrokratiaa ja kiinteistöliiketoimintaa). Tästä ei Lapintien mukaan kuitenkaan tunnu olevan mitään merkkejä.

Lapintien kritiikin valossa voidaan todeta, että Suurpellossa ei tällaisesta osallisuuden voimasta ilmennyt todisteita. Asukkaat eivät toimineet vastavoimana kaavoitusbyrokratialle tai kiinteistöliiketoiminnalle. Osalliset oli maankäyttö- ja rakennuslain hengessä otettava huomioon suunnitteluratkaisun muotoutumisessa, mutta hankkeen demokraattinen valvonta tapahtui

kenties enemmän kaupunginvaltuustossa kuin asukkaiden piirissä. Osalliset eivät toimineet vastavoimana, vaan heillä oli mahdollisuus vaikuttaa reunaehdoiltaan valmiin suunnitelman yksityiskohtiin.

Harry Edelman (2007) on partnerisuunnittelua käsitellyssä väitöskirjatyössään nimennyt suunnittelun aktiivisiksi osapuoliksi kaupunkisuunnittelijat sekä kiinteistökehittäjät. Suunnittelun muut osalliset, kuten kaupungin eri yksiköt tai lähiympäristön asukkaat, määrittävät hankekehityksen ja kaupunkisuunnittelun toimintaympäristöksi, eivät toimijoiksi sinällään. (Edelman 2007; Puustisen 2008: 37 mukaan.) Myös Suurpellon tapauksessa osalliset voitiin nähdä kuuluvan enemmän osaksi toimintaympäristöä. Tapaustutkimuksessa asukkaiden vaikutus suunnitteluratkaisussa, ei korostunut. Sari Puustinen (2008) näkeekin, että partnerisuunnittelun kehittäminen tuo suunnittelukeskusteluun toisenlaisen näkökulman kuin Habermasvaikutteisen suunnitteluteorian heikkoja osapuolia voimaannuttamaan pyrkivä tutkimus. (Puustinen 2008: 37.)

Suurpellossa asukasosallisuutta pyrittiin kuitenkin tekemään laajemmin kuin mitä laki edellyttää. Matti Kortteinen (2008) on esittänyt artikkelissaan *"Kyllä kansa tietää" – tulevien asukkaiden osallistaminen alueiden suunnitteluun*, että tyypillinen aluesuunnitteluprosessi Helsingin seudulla koostuu kolmesta vaiheesta: tavoitteiden määrittelystä, osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisesta sekä kaavaluonnoksen ja -ehdotuksen kommentoinnista. Prosessissa on tiettyjä vaiheita, joissa osallisille annetaan mahdollisuus esittää mielipiteensä kirjallisesti. Tietyissä rakennushankkeissa pidetään myös yksi tai kaksi tiedotus- ja keskustelutilaisuutta, jotka ovat pääasiassa suunnattu paikallisille asukkaille. Kortteisen mukaan yksikään pääkaupunkiseudun 250 vuotuisesta asemakaavaprosessista ei sisällä muunlaista osallistumista. (Kortteinen 2008: 34.) Suurpellossa pyrittiin tekemään enemmän kuin mitä laki edellytti. Asukasosallisuutta hoidettiin projektimuotoisesti viiden vuoden ajan ja asukkaat sekä heidän edustamansa asukasjärjestöt olivat tiiviisti mukana alueen suunnittelussa. Vuorovaikutukseen pyrittiin. On kuitenkin aivan eri asia puhua siitä, edustiko menettely yhteissuunnittelua tai vaikuttiko osallisuus todella suunnittelun lopputulokseen. Aineiston valossa voi todeta, että suunnitteluratkaisuun ei olennaisilta osiltaan vaikuttanut asukasosallisuus. Haastatteluissa todettiin, että alueen itäpuolen perusratkaisu neuvoteltiin osallisten kanssa yhteistyössä. Suurimmat saavutukset projektimuotoisen osallisuuden avulla saavutettiin luottamuksellisen suhteen luomisessa lähialueen asukkaisiin. Vaikka Suurpellossa toteutettiin verrattain kunnianhimoista asukasosallisuutta, sen lopputuloksia voidaan kuitenkin luonnehtia vaatimattomiksi.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei tunnista alueen tulevia asukkaita osallisina. Kortteisen (2008) mukaan tämä ei ole ainakaan kaikilta osin tietoinen valinta, vaan ennemminkin osoitus siitä, että maankäytönsuunnitteluun suhtaudutaan suoraviivaisena prosessina. Maankäyttö- ja rakennuslaki tai muukaan lainsäädäntö eivät tunnista alueen evolutiivista kehittymistä sen jälkeen kun kaava on laadittu ja rakennuslupa myönnetty. (Kortteinen 2008: 33.) Suurpellossa osallisuuden hoitamista vaikeutti se, että alueella ei ollut ennestään osallisia, vaan osallisuusjoukko muodostui lähialueen asukkaista. Myöhemmin kun alue on alkanut rakentumaan, ovat alueella asuvat asukkaat olleet aktiivisesti mukana kehittämässä aluetta. Kaavoitusvaiheessa asukasosallisuus on kuitenkin ollut tavanomaista. Aineistosta nousi esiin, että osalliset (lähialueen asukkaat ja asukasjärjestöt) keskittyivät kommentoimaan suunnitelmia niiltä osin kuin ne mahdollisesti olisivat vaikuttaneet heidän lähiympäristöönsä.

6.2.4 Yhteenveto keskeisistä tuloksista

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä Suurpellon suunnitteluhankkeessa. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä on tarkasteltu Public Private -tutkimuksen kautta sekä maankäytösopimuksen roolia tässä kokonaisuudessa. Olen halunnut selvittää mitä tällä kumppanuudella oikeastaan tarkoitetaan. Onko se todella tasapuolista vuoropuhelua eri toimijoiden kesken vai miten valtasuhteet tämän tyyppisissä hankkeissa asettuvat.

1. Suurpellon PPP-hankkeessa yhteistyö eri toimijoiden kesken organisoitui kahdella eri tasolla: ohjaustasolla sekä operationaalisella tasolla. Operationaalinen yhteistyö liittyi toimintaan, kuten palveluiden järjestämiseen alueelle. Ohjaustasolla huomio kiinnittyi puolestaan kommunikointiin sekä hankkeen johtamiseen. Suurpellon tapauksessa alussa korostui yksityisen sektorin aktiivisuus niin hankkeen ideoinnissa, kaavoituksessa kuin osallisuuden hoitamisessa. Kunnan rooli puolestaan vahvistui, kun toteutusvaihe alueella alkoi. Kunta on pyrkinyt ohjaamaan suunnittelua ja toteutusta. Julkisen sektorin puolelta on myös sopimuksellisesti asetettu työkaluja, joiden avulla on pyritty turvaamaan yhdessä sovitun vision toteutuminen alueella. Suunnittelualtaa on luovutettu yksityiselle sektorille, mutta samalla kunta on ollut jatkuvasti johtamassa hanketta. Visioryhmän, asukas-yhteistyöryhmän ja johtoryhmän tiivis yhteistyö on mahdollistanut julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön.

Osallisuutta on tarkasteltu sekä teoreettisen kirjallisuuden että lainsäädännöllisen ulottuvuuden kautta. Osallisuuden vahvistuminen on myös kiinnitetty osaksi kuntatalouden muutosta ja yleistä säätelyn vähenemistä. Osallisuuden tarkastelussa huomiota on kiinnitetty sen vaikuttavuuteen.

2. Suurpellossa tavoiteltiin 2000-luvun alussa kunnianhimoista asukasosallisuutta ja sen toteuttaminen projektimuotoisesti oli yksi osoitus tästä. Asukkaiden osallisuus ei kuitenkaan vaikuttanut merkittävästi suunnitteluratkaisun muotoutumiseen ja sitä vasten tarkasteltuna sen merkitys on ollut melko tavanomainen. Suurpellossa on oltu kuitenkin edellä aikaa, ja siellä on harjoitettu sellaista asukasyhteistyötä, joka on vielä 2000-luvun alussa ollut harvinaista. Asukasyhteistyötä on myös jatkettu alueella vielä myöhemminkin. Tämän tutkielman puitteissa on tutkittu vain kaavoitukseen liittyvän osallisuuden toteutumista ja vaikutuksia. Osallisuus ei kuitenkaan Suurpellon suunnitteluhankkeessa muodostanut vastavoimaa yksityisille kumppaneille tai kunnan virkamieskoneistolle. Osallisten kanssa luotiin luottamuksellinen suhde ja hanke sai lähialueen asukkaiden hyväksynnän. Tästä hyväksynnästä keskeisin todiste on ollut asemakaava I:n ja II:n hyväksyminen ilman kaavavalituksia. Osalliset eivät kuitenkaan ole olleet niin vahva toimija kuin muut kumppanit.

Public Private -yhteistyöhön yhden tarkastelukulman on tarjonnut myös maankäyttösopimukset. Kumppanuusnäkökulmasta on tutkittu sitä, kuinka yksityisoikeudellinen sopimus soveltuu hankkeeseen, jossa osallisilla on vahva rooli yhtenä suunnittelun osapuolena. Toisaalta maankäyttösopimuksen sisältöä on verrattu vanhoihin aluerakentamissopimuksiin ja tarkasteltu mitä yhtäläisyyksiä ja mitä eroa uudella ja vanhalla aluerakentamisella on.

3. Nykyisissä maankäyttösopimuksissa keskeiseksi eroksi suhteessa vanhaan aluerakentamiseen nousi esiin laatu- ja aikataulunäkökulmat. Suurpellon sopimuksissa huomiota kiinnitettiin siihen, että osapuolet sitoutuvat alueen vision toteutumiseen. Sopimukseen oli esimerkiksi määritelty eri kohteiden valmistumisaikataulut ja kehittämissuunnitelmiin liittyvät menettelyt. Kehityssuunnitelmien kautta varmistettiin se, että laatuseikat olisivat myös kaupungin intressien mukaisia. Taseyksikön tarkoituksena on puolestaan ollut luoda läpinäkyvyyttä maankäyttömaksujen riittävyteen ja helpottaa poliitikkojen sekä kuntalaisten mahdollisuuksia seurata hankkeen toteutumista.

Johtoryhmän kautta ohjausvalta pyrittiin pitämään kunnalla. Aineiston valossa siinä myös on onnistuttu melko hyvin. Alue kuitenkin jatkaa edelleen rakentumista ja vasta myöhemmässä vaiheessa on mahdollista arvioida tarkemmin tuloksia.

4. Yksityisoikeudellisen maankäyttösopimuksen rooli suhteessa osallistuvaan suunnitteluun oli puolestaan kompleksisempi. Vaikkakin maankäyttösopimusten laadinnassa noudatettiin lain kirjainta ja sopimukset virallistettiin asemakaavoituksen kanssa samanaikaisesti, niin maanomistajan intressit välittyivät kaavaratkaisuihin tavalla, joka ei ollut osallisten kannalta kaikista avoin. Kaavakonsulttina toimi alueella maanomistajan edustaja ja näin kaavallisiin ratkaisuihin välittyi myös maanomistajan tahtotila. Huomionarvoista asiassa on, että kaavakonsulttia ei valittu kilpailutuksen kautta, vaan maanomistajan edustaja sai erityisaseman suunnitteluhankkeessa.

Näiden tutkimustulosten lisäksi löytyi muitakin löydöksiä. Näistä mainittakoon kaavaprosessiin liittyvät erikoisuudet: osayleiskaavaa laadittiin samanaikaisesti sekä kaupunkisuunnitteluorganisaatiossa että kaavakonsultin toimesta. Osayleiskaavoitusta näytti vaivaavan myös informaatio-ongelmat muiden toimijoiden sekä kaupunkisuunnittelukeskuksen välillä. Tästä oli osoituksena yksityisten toimijoiden yllättyneet lausunnot kun selvisi, että myös virkamiesvalmisteinen kaava oli tekeillä. Myös asemakaavoitus oli prosessina erikoislaatuinen asemakaavojen tullessa voimaan valmiiksi vanhentuneina.

Yhteenvetona voidaan sanoa, että Suurpellon suunnitteluhanke on muotoutunut jatkuvasti muuttuvissa olosuhteissa. Projektin johtaminen on vaatinut kykyä sopeutua muutoksiin. Hankkeessa on kuitenkin ollut paljon sellaisia piirteitä, joista on varmasti mahdollisuuksia ottaa opiksi. Toisaalta Suurpellon yhteydessä on luotu työskentelytapoja, joita voidaan hyödyntää myös muissa vastaavissa hankkeissa. Tarkasteltaessa Suurpellon hanketta on kuitenkin tärkeää huomioida ajankohta, jossa hanketta lähdettiin suunnittelemaan. 2000-luvun alussa elettiin kiihvasta nousukautta ja Suurpellon visio symboloikin kaikkia niitä toiveita, joita tuohon nousuaikaan voidaan liittää. Maailma näytti 2000-luvun alussa valoisalta ja globaalista finanssikriisistä ja laskusuhdanteesta ei ollut tietoaakaan. Suurpellon suunnitteluhanke on kuitenkin osoittanut sen, että suunnitteluun liittyvät realiteetit ovat paljon moniulotteisempia kuin ennalta osattiin odottaa. Tästä on kuitenkin hyvä jatkaa. Loppujen lopuksi ehkä kumppanuuskaavoituksessa on kysymys myös siitä miten prosessi hoidetaan, eikä vain siitä mikä on määränpää.

7. LOPUKSI

7.1 Pohdintaa Suurpellon erityispiirteistä sekä uudesta aluerakentamisesta

Suurpeltoa lähdettiin suunnittelemaan kunnianhimoisin aikein 2000-luvun alussa. Alueelta odotettiin niin yksityisten toimijoiden kuin kaupungin puoleltakin paljon. Suurpellosta suunniteltiin aivan uudenlaista asuinalueita, jossa yhdistyisivät asuminen, työpaikat ja laadukas vapaa-aika sekä monipuoliset palvelut. Kaikki ei kuitenkaan mennyt kuin oli 2000-luvun alussa suunniteltu ja Nokian vetäytyminen vaikutti monella tavalla suunnittelun lopputulokseen. Kaupunki sai neuvoteltua historiallisen korkeat maankäyttömaksut alueelle ja pystyi ajamaan sitä kautta veronmaksajien etua neuvotteluissa. Maankäyttösopimuksilla saatiin varmistettua, että ympäristön laatuksymyksiin kiinnitettiin huomiota ja rakentamista ei tehtäisi rakennuttajien ehdoilla, vaan prosessia ohjaisi kaupunki

7.1.1 Lähtökohdat

Hankkeen alkuaikojä leimasi taloudellinen noususuhdanne ja usko tulevaisuuden positiivisiin näkymiin. Maailmataloudessa kuitenkin tapahtui 2000-luvun aikana muutoksia, jotka vääjäämättä vaikuttivat myös Suomen taloustilanteeseen ja sitä kautta niihin olosuhteisiin, joissa kaupunkisuunnittelua tehdään. Suurpellon varhaista visiovaihetta voidaan ymmärtää sen yhteiskunnallisen tilanteen pohjalta, joka leimasi Suomea 2000-luvun alussa. Hankkeen alkuaikojä hallitsi optimistisuus ja projektin ajateltiin etenevän paljon nopeammin kuin kaavoitus-hankkeet yleensä etenevät. Suurpellon alueesta odotettiin jotain aivan uutta ja siihen panostettiin huomattavasti sekä julkisen että yksityisen sektorin puolelta. Suunnitteluprosessin realiteetit vaikuttivat kuitenkin lopputulokseen. Nokian vetäytyminen yhteistyöstä vei pohjaa koko suunnitteluhankkeelta.

Alue organisoitui vahvasti Nokian ympärille ja sen vetäytyessä oli pakko löytää uusia ratkaisuja, jotta hanke voitiin toteuttaa. Hankkeen alussa ei pystytty ennakoimaan yhteiskunnan muutosvauhtia suhteessa kaavoitusprosessin jäykkyyteen. Maailma kehittyi paljon nopeammin kuin mihin byrokraattinen kaavoitusprosessi pystyy reagoimaan.

Toinen haaste hankkeen toteutumisessa on ollut se, että kumppaneita ei pystytty sitouttamaan tarpeeksi varhaisessa vaiheessa alueen toteuttamiseen. Tähän on vaikuttanut puhtaasti maankäyttösopimusprosessin luonne sekä osallisuuden vaatimukset lainsäädännössä. Nokian kanssa ei ollut mahdollista tehdä muuta kuin yhteistyösopimus alueen kehittämiseksi. Sopimus ei kuitenkaan sitonut ketään osapuolta hankkeen toteuttamiseen. Kriittisesti voi kysyä, olisiko visiovaiheessa pystytty ennakoimaan näitä riskejä. Yksityiset yritykset toimivat eri logiikalla kuin kunnat ja niiden toimintaan vaikuttaa voimakkaasti markkinatilanteiden kehittyminen. Kunnan kannalta oli harkitsematonta luottaa siihen, että yksityinen toimija todella osallistuu hankkeeseen, vaikka mitään sitovaa sopimusta asiasta ei ollut laadittu.

7.1.2 Kumppanuussuhteet

Yhteenvetona Suurpellon kaavoitusprosessista voidaan sanoa, että se sisältää useita kiinnostavia piirteitä. Se on ollut prosessina epätyypillinen eikä kovinkaan oppikirjamainen. Yhden selityksen hankkeen omalaatuisuudelle tarjoaa sen pioneeriluonne: näin suurta julkisen ja yksityisen sektorin tiiviiseen kumppanuuteen perustuvaa hanketta ei ole muualla Suomessa tehty. Suurpellossa on luotu niitä käytäntöjä, joita olisi mahdollista käyttää myöhemmin myös muualla Suomessa. Suurpellossa on kuitenkin jouduttu niin sanotusti oikomaan mutkia kireän aikataulun ja kumppaniprosessin luonteen vuoksi. Kaavahierarkiasta on joustettu ja kaavamonopoli on luovuttanut suunnittelutaakkaansa ulkopuolisille tahoille. Suurpellon erikoisuutena voidaan pitää myös asemakaavoitusta, joka oli jo voimaantullessaan vanhentunut. Mahdollisesti Suurpellon suunnitteluprosessin luonteeseen vaikutti se, että maankäyttö- ja rakennuslaki oli muutamia vuosia aikaisemmin astunut voimaan ja valtion viranomaisille ei vielä ollut kertynyt vankkaa kokemusta lain tulkitsemisesta. Esimerkiksi asemakaavoitus ilman lainvoimaista yleiskaavaa ei olisi todennäköisesti 2010-luvulla enää mahdollista.

2010-luvulle tultaessa kaavoituksen yhteydessä tehtävät vaikutusten arvioinnit ovat laajentuneet jatkuvasti ja koko kaavoproessista on tullut valvotumpaa. Esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on nykyisin vahva rooli kuntien kaavoituksen ohjaamisessa.

Hankkeen alussa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä oli mahdollista luonnehtia kunnianhimoiseksi. Toisaalta tarkasteltaessa koko prosessin etenemistä kaava-alue I:n ja II:n osalta, voidaan nähdä, että yhteistyötä on harjoitettu prosessin joka vaiheessa ainakin jossain määrin.

Hankkeen luonteen muuttuminen on kuitenkin vaikuttanut myös yhteistyön ilmentymiseen. PPP-malli toteutui näkyvästi hankkeen kehitysvaiheessa. Yhteistyö on ilmentynyt erilaisten ryhmätyöskentelytapojen kautta sekä yksityisen sektorin aktiivisuutena kaavoitusvaiheessa. Etenkin kaavoitusprosessissa korostui yksityisen sektorin rooli toteuttajana samalla kun kunta jäi johtamaan ja ohjaamaan prosessin etenemistä.

Toteutusvaiheessa hanke on kuitenkin yhä enemmän alkanut muistuttaa melko tavanomaista rakennushanketta. Asuntorakennuttajat ovat tuottaneet alueelle asuntoja, mutta palveluiden toteutuminen on ollut haastavaa. Nokian ajateltiin tuovan mukanaan suuria määriä työpaikkoja ja sitä kautta myös palveluita. Suurpellon palveluiden järjestäminen joutui kuitenkin uudelleen arviointiin, kun aluetta alettiin rakentaa. Lisäksi toimitilarakentamisen kohtalo alueella on edelleen ratkaisematta, koska korvaavia toimijoita alueelle ei ole löytynyt. Yksityiset toimijat ovat toteutusvaiheessa jääneet lähinnä rakennuttajan rooliin, eikä heillä ei ole alueelle velvoitteita sen jälkeen, kun asunnot on myyty. Nykyisin puhuttaessa PPP-yhteistyöstä yksityinen sektori sitoutuu myös ylläpitokustannuksiin. Näin menetellään yleisesti niin kutsutuissa elinkaarimallihankkeissa. Suurpellon tapauksessa yhteistyö ei ole ollut näin kattavaa, vaan vastuu hankkeen lopputuloksesta on jäänyt enemmän ja enemmän kunnan vastuulle. Voidaankin nähdä, että kunnan rooli on vahvistunut koko ajan mentäessä kohti alueen valmistamista. Ajatusta julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä on kuitenkin vaalittu ja yhtenä reagoitina voidaan nähdä erilaiset hankkeet, joita alueella on käynnistetty palveluiden järjestämiseksi.

Tarkasteltaessa vision ja lopputuloksen välistä suhdetta hanke ei näytä rakentuneen sillä tavalla, kuin sitä alun perin suunniteltiin. Suurpeltoa tarkastellessa voi todeta sen näyttävän melko tavalliselta lähiöltä peltoalueella: alueella ei ole sen enempää työpaikkoja kuin palveluitakaan. Joukkoliikennettä alueelle on kehitetty, mutta vähäisen asukasmäärän takia vuorot ovat vielä melko harvoja.

Suurpelto kuitenkin rakentuu vielä vuosia ja esimerkiksi palveluiden järjestämiseksi on laadittu uusia suunnitelmia. Tulevaisuus näyttääkin, minkälaiseksi alue lopulta muotoutuu: jääkö Suurpelto vain yhdeksi uudeksi nukkumalähiöksi muiden asuinalueiden joukkoon vai tuleeko siitä asumisen ja työskentelyn monimuotoinen ja elävä puistokaupunki.

7.1.3 Kumppanuuskaavoitus osana paikallisdemokratiaa

Asukasosallisuuden suhde kumppanuuskaavoitukseen on ristiriitaista. Vaikka asukasosallisuuden koetaan olevan tärkeä osa kumppanuuskaavoitushankkeita, niin se myös aiheuttaa käytännön ongelmia kunnan ja yksityisen sektorin yhteistyölle. Tältä osin kumppanuushankkeet ovat kompleksisia. Suurpellon tapauksessa hankkeen suurimmat ongelmat liittyivät siihen, että tärkein yhteistyökumppani vetäytyi projektista kesken kaiken. Kaavoitusprosessi on hidas ja byrokraattinen, kun taas yrityselämän tarpeet muutoksille ovat paljon nopeampia. Kaavoitusratkaisut hiottiin suhteessa Nokian läsnäoloon alueella. Mitään sitovia sopimuksia ei kuitenkaan tehty ennen kuin kaavoitus osallisuusmenettelyineen oli saatu päätökseen. Kaikkien osapuolten oikeusturvan kannalta olisi tarkoituksenmukaisinta, että eri tahot sitoutuisivat hankkeen toteuttamiseen. Lainsäädäntö kuitenkin vaikeuttaa sitovien sopimusten laatimista ennen kuin kaavoitusmenettely on viety päätökseen. Suurpellon tapauksessa kunta on joutunut reagoimaan muuttuviin olosuhteisiin sekä löytämään uusia ratkaisuja, jotta alue saadaan rakennettua loppuun.

Osallisuuden toteuttaminen tavanomaisissakin kaavoitushankkeissa on haastavaa, koska usein osallisuuteen liittyvät odotukset ovat paljon korkeammalla kuin mitä siltä virallisessa kaavaprosessissa edellytetään. Suurpellon suunnitteluhankkeessa osallisuuteen liitetyt odotukset olivat korkealla ja lähialueiden asukkaiden mukanaolo nähtiin tärkeänä. Hankkeen alkuaikoina tavoiteltiin Public Private People -tyyppistä yhteistyötä ja asukasosallisuutta lähdettiin toteuttamaan paljon kunnianhimoisemmin kuin hankkeissa, joissa osallisuus liittyy vain kaavoituksen lainsäädännöllisiin menettelyihin.

Asukkailla ei kuitenkaan ollut mitenkään poikkeuksellisen aktiivinen rooli Suurpellon suunnitteluratkaisun muotoutumisessa. Osalliset ottivat kantaa suunnitteluratkaisuihin siltä osin kuin se vaikutti heidän elämäänsä. Asukasyhteistyöryhmän ajatukset välittyivät osaksi visioityöskentelyä, mutta aineistosta ei ilmennyt, että suuria muutoksia suunnitteluratkaisuun olisi tullut asukkaiden aloitteesta. Asukkaat eivät olleet tasavertaisessa asemassa muiden kumppaneiden kanssa. Asukkaiden rooliksi jäi, joko vastustaa tai antaa hyväksyntänsä, suunnitteluratkaisuille. Toisinaan teoreettisessa kirjallisuudessa maalailaan kuvaa asukasosallisuuden voimasta, jonka tarkoituksena on toimia vastavoimana kiinteistöliiketoiminnalle sekä kaavoitusbyrokratialle. Suurpellon tapauksessa tällaisesta ei ilmennyt mitään näyttöä.

Suurpellon projektimuotoisen osallisuuden toteuttaminen liittyykin enemmän lähiasukkaiden sitouttamiseen hankkeeseen. Pitkäaikaisen yhteistyön turvin saatiin luotua luottamuksellinen ilmapiiri. Asukkaille välittyi tunne, että he heitä kuullaan ja heidän mielipiteensä ovat arvokkaita. Vaikka osallisuus ei vaikuttanut olennaisesti suunnitteluratkaisuun, niin se kuitenkin loi vuoropuhelun asukkaiden ja muiden toimijoiden välille. Tämä huomio on ehkä muutenkin Public Private -yhteistyön ydin. Käsite on tuonut erilaiset toimijat, intressit sekä vuoropuhelun osaksi kaupunkisuunnittelua.

7.1.4 Minkälaista on 2010 -luvun aluerakentaminen

Tämän tutkielman yhtenä tavoitteena on ollut tarkastella uuden maankäyttösopimukseen perustuvan kumppanuuskaavoituksen suhdetta vanhaan aluerakentamiseen. Tarkastelun yhtenä funktiona on ollut osoittaa, että suomalaisen kumppanuuteen perustuvat suunnitteluhankkeet eivät ole ilmiöinä aivan uusia. Suomessa julkinen ja yksityinen sektori ovat olleet verkottuneita toisiinsa ja nykyistä yhteistyötä ei voida tulkita vain talousliberalistisesta näkökulmasta. Keskeisenä erona on kuitenkin se, että 1960–1970 -luvuilla toteutuneet aluerakentamishankkeet olivat ilmiöinä hyvin erilaisia kuin nykyiset Public Private -hankkeet. Vanhan aluerakentamisaikakauden yhdeksi ongelmaksi on myöhemmin nimetty muun muassa viihtyisyysongelmat ja rakennusliikkeiden liian suuri valta alueiden suunnittelussa. Vanhaa aluerakentamista on järkevää tarkastella suhteessa senaikaiseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Maailma on kuitenkin muuttunut ja näiden kahden eri aikaa edustavien ilmiöiden vertailu voidaan nähdä tarkoituksettomana: nämä aikakaudet eivät ole verrannollisia keskenään.

Olen tässä tutkielmassani kutsunut Suurpeltoa aluerakentamiskohteeksi. Tämä valinta johtuu siitä, että Suurpelto on aivan uusi, laajamittainen rakennushanke, jossa on tuttuja elementtejä suhteessa vanhaan aluerakentamiseen. Tehdyissä haastatteluissa sain useammalta taholta kritiikkiä osakseni käytettyäni aluerakentamistermiä Suurpellon yhteydessä. Monet haastateltavat liittivät käsitteeseen negatiivisia käsityksiä lähiörakentamisen aikakaudelta eivätkä halunneet rinnastaa Suurpellon hanketta näihin mielikuviin. Vaihtoehtoiseksi käsitteeksi tarjottiin muun muassa kaupunkikehittämistä. Mielestäni kaupunkikehitys kuvaa kuitenkin huonosti laajaa, täysin uutta asuinalueita, minkälaisena Suurpeltoakin voidaan pitää.

Vaikka vanhaan aluerakentamiseen liitettiin paljon negatiivisia mielikuvia, niin nykyinen aluerakentaminen on kehittynyt paljon 1960-luvun aikaisesta lähiörakentamisesta. Nostan esiin muutaman piirteen, jotka leimaavat 2010-luvun aluerakentamista. Vanhaa aluerakentamista kritisoitiin ympäristön laadun laiminlyönneistä sekä rakennuttajan liian määräävästä roolista asuin ympäristön suunnittelussa. Näihin ongelmiin on nyky lainsäädännössä kiinnitetty huomiota. Voidaan nähdä, että 2010-luvun aluerakentamista ei tehdä rakentajavetoisesti, vaan hankkeet ovat avoimempia ja kansalaisilla on mahdollisuus ottaa osaa suunnitteluprosessiin. Lainsäätäjä on huomioinut kansalaisten oikeuden osallisuuteen esimerkiksi siten, että maanomistaja ja kunta eivät saa ennen kaavoitusprosessin läpiviemistä sopia mitään sitovia suunnitteluratkaisuja. Kaavoitus on tarkkaan säännelty prosessi ja osallisten ohittaminen on nykyjärjestelmässä mahdotonta. Ero on huomattava verrattuna vanhaan järjestelmään, jossa asukkaiden osallisuudella ei ollut roolia. Suurpellon kohdalla asukkaiden osallisuuden hyväksi tehtiin enemmän kuin laki velvoitti ja myös asukkaiden osallistaminen hankkeeseen nähtiin tärkeänä. Suurpellossa huomioitiin kattavalla tavalla myös ympäristön laadun toteutumisen taso. Laadun toteutumista asuintalojen ja ympäristön rakentamisessa on valvottu aktiivisesti. Jo hankkeen alkuvaiheessa päätettiin, että Suurpellossa ympäristörakentaminen tehtäisiin valmiiksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Etenkin visioryhmässä nähtiin tärkeäksi, että ympäristörakentamiseen panostetaan mahdollisimman aikaisin. Ennakkoon maksettujen maankäyttömaksujen avulla kadut, tiet ja viheralueet saatiin valmiiksi ennen asuintalojen valmistumista. Taseyksikön avulla on pystytty seuraamaan maankäyttömaksujen riittävyttä ympäristörakentamisen sekä palveluiden toteuttamiseen alueella.

Espoon kaupunki toteutti ympäristörakentamisen etupainotteisesti Suurpeltoon. Tämän lisäksi asuinrakentamisen laatuun on kiinnitetty huomiota hankekohtaisilla kehittämissuunnitelmilla. Suurpellon hanketta varten perustettu johtoryhmä on valvonut hankekohtaisesti laadun toteutumista rakentamisessa. Suurpellon tapauksen pohjalta voidaankin todeta, että nykyisissä aluerakentamishankkeissa on erilaisia mahdollisuuksia kiinnittää erityistä huomiota laatukysymyksiin. Myös osallisuuden merkitys on Suurpellon tapauksessa korostunut.

Suurpeltoa suunniteltiin laajan verkoston turvin. Olen aikaisemmin kuvannut erilaisia verkostoja, joiden avulla hanketta on johdettu, ideoitu ja toteutettu. Jos vanhan aluerakentamisen aikaan alueita toteutettiin rakentajavetoisesti, niin Suurpellossa on jatkuvasti ollut sekä kaupunki että muut kumppanit mukana toteuttamassa hanketta. Suurpellon suhteen on kuitenkin yksi tuttu piirre suhteessa vanhaan aluerakentamiseen. Myös tässä tapauksessa alueen kaavoituksen ja suunnittelun hoiti kaava-alueiden I:n ja II:n osalta maanomistajan konsultti. Arkki-

tehdit Tommila Oy toimi sekä alueen suunnittelijana että suuren maanomistajan edustajana. Olisi naiivia sanoa, etteivät maanomistajan intressit olisi välittyneet tätä kautta suunnitteluratkaisuihin. Toisaalta on myönnettävä, että Tommila Oy ei toiminut itsenäisesti, vaan projektissa käytettiin jatkuvasti erilaisia välineitä, joiden avulla pystyttiin valvomaan laadullisten seikkojen toteutumista sekä pitämään huolta siitä, että alue on kaupungin tavoitteiden mukainen.

Jos 1960–1970 -luvuilla aluerakentamista toteutettiin asuntopulan hillitsemiseksi ja rakennusteollisuuden tukemiseksi, niin nykyisin syyt ovat hieman erilaiset. Erot eivät näkemykseni mukaan ole kuitenkaan merkittäviä. Espoo kasvaa nopeasti ja pääkaupunkiseudulla kärsitään edelleen asuntopulasta. Myös lähiörakentamisen aikaan Espoossa kärsittiin kuntatalouden vajaista resursseista toteuttaa aluerakentamiskohteita (ks. esim. Hankonen 1994) ja rakennusliikkeet hoitivat nämä velvoitteet ylimääräistä rakennusoikeutta vastaan. Myös 2010-luvulla julkinen sektori taistelee enenevässä määrin resurssipulan kourissa. Nykyisestä PPP-yhteistyöstä on löydetty ratkaisuja, joiden avulla kuntatalous saadaan pidettyä tasapainossa. Julkisen sektorin rakennemuutos mahdollisesti lisääkin tulevaisuudessa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Espoossa maankäyttösopimusten käyttämistä perusteltiin kuntatalouden huonolla tilalla. Maankäyttömaksujen nähtiin kompensoivan kunnan resurssipulaa ja tuovan konkreettista hyötyä kunnalle.

Yhteistyö yksityisen sektorin kanssa voi olla haastavaa. Yhden haasteen muodostavat julkisen ja yksityisen sektorin erilaiset toimintakulttuurit ja niitä pitäisikin tuoda lähemmäksi toisiaan. Tähän on toisaalta Espoon tapauksessa reagoitu projektimuotoisen työskentelyn kautta sekä erillisen taseyksikön perustamisen muodossa. Projektityöskentely on tehnyt hankkeista paremmin hallittavia ja taseyksiköt ovat tuoneet läpinäkyvyyttä taloudenhoitoon. Taseyksiköiden kautta niin poliitikot kuin asukkaat ovat pystyneet seuraamaan helpommin maankäyttömaksujen riittävyttä.

Yhden haasteen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyölle muodostavat niiden hyvin erilaiset roolit. Yksityisillä toimijoilla on toiminnassaan erilaiset intressit ja kuntien muuttuminen toimimaan liikelaitosten logiikalla ei välttämättä ole täysin ongelmatonta. Toisaalta PPP-yhteistyö on myös tuonut mukanaan vuoropuhelun eri toimijoiden välille sekä joustavuutta yhteistyöhön. Asiakkuudet ovat tulleet osaksi myös yhdyskuntasuunnittelua ja lopputuotteen on nykyisin palveltava kattavasti eri osapuolia.

7.2 Itsereflektio

Kiinnostukseni tämän tutkielman tekemiseen kumpusi uteliaisuudesta tutkia kuinka vapaiden markkinoiden roolin vahvistuminen on vaikuttanut kaupunkisuunnitteluun. Public Private -yhteistyö antoi kiinnostavan viitekehysten asian tarkastelulle. Etenkin siviilioikeudellisen maankäyttösopimuksen suhde osallistuvaan suunnitteluun, oli mielestäni kiehtova. Kuinka kaksi näin erilaista toimintatapaa voisivat sopia yhteen? Olin jo aiemmin kurssitöissäni tutustunut vanhaan aluerakentamiseen Matinkylän alueella. Aluerakentaminen tarjosi kiinnostavan vertailupinnan asian tutkimiselle. Innostus tämän työn tekemiseen ei kuitenkaan syntynyt lähtökohtaisesti Suurpellon tapaustutkimuksen kautta, vaan pitkään käsissäni oli teoreettinen viitekehys, jota en osannut sovittaa mihinkään tutkimuskohteeseen. Kävin läpi useita suunnittelukohteita ympäri pääkaupunkiseutua. Lopulta kuitenkin päädyin Suurpeltoon. Suurpellostä löytyivät ne kaikki elementit, joista olin kiinnostunut tutustuessani teoreettiseen kirjallisuuteen. Lisäksi perehdyttyäni hankkeeseen huomasin siinä olevan paljon enemmän kuin mitä olin uskaltanut toivoa.

Suurpellon suunnitteluhanke alkoikin viedä mukanaan. Haastattelututkimus oli luontainen valinta toteuttaa tutkimus. Dokumenttiaineiston avulla hahmotin hankkeen suuret linjat, mutta ilmaan jäi myös paljon kysymyksiä. Haastattelut olivat oiva tapa yrittää paikata näitä aukkoja. Mitä enemmän haastatteluja tein, sitä enemmän syntyi myös lisäkysymyksiä. Lopulta huomasin tehneeni kymmenen asiantuntijahaastattelua ja saaneeni lähemmäs sata sivua litteroitua aineistoa. Olin myös hyvin yllättynyt siitä ystävällisyydestä, jota sain osakseni haastateltavilta. Monet haastateltavat eivät enää työskennelleet hankkeen parissa ja osa oli jäänyt eläkkeelle jo aikapäiviä sitten. He antoivat minulle aikaansa ja kiinnostavasta aineistosta onkin kiittäminen heitä. Kaikki haastattelut olivat pitkiä ja sain yksityiskohtaista tietoa projektin eri vaiheista.

Aineistonkeruu muistutti välillä salapoliisityötä. Tärkeimmät dokumentit sain haastateltavien sekä muiden kontaktien kautta. Tällainen dokumentti oli esimerkiksi Konsultit Tommila Oy:n laatiman alkuvaiheen visio. Tommilan vision avulla sain käsityksen siitä, minkälaisista lähtökohdista aluetta oli alettu ideoimaan. Dokumenttiaineiston rajallisuudesta johtuen analyysissä korostui haastatteluaineisto. Haastatteluiden jälkeen minulla oli kattava määrä haastatteluaineistoa sekä tarvittavat kunnan asiakirjat. Katsoessani laajaa aineistoa aloin ymmärtää teorian arvon. Viitekehys auttoi minua pysymään edes jollain tavalla kurssissa ja muistamaan siitä

mitä olinkaan tekemässä. Haastatteluissa olin korostanut kolmea käsitettä: kumppanuutta, osallisuutta ja aluerakentamista. Tämä jäsenys toi minulle arvokkaita työkaluja analyysin laatimista varten.

Jari Ehrnrooth (1990: 31) on kuvannut osuvasti laadullisten aineistojen haasteita artikkelissaan *Intuitio ja analyysi*:

"Tässä on kvalitatiivisen tutkimuksen sudenkuoppa. Tutkijalla voi olla nerokas kysymys ja kirkas näkemys, mutta niitä vastassa on laadullisen aineiston runsaudensarvi. Jos oivallus on vahva, eikä huku, on esitys parhaimmillaan hyvää ja näkemyksellistä tietoa. Jos intuitio katoaa, voi teräväkatseinenkin näkijä taantua latteaksi aineiston uloskirjoittajaksi. Pahimmillaan tuloksena on esitys, joka ei ole hyvää tutkimusta eikä hyvää esseisiä."

Laadullisen aineiston keräämiseen ja tulkintaan tarvitaan selkeää tutkimusmetodia. Tuloksinassa hyödynnetään myös tutkijan omia näkemyksiä ja kokemuksia. Tämän aineiston analysointia helpotti se, että kiinnostus kohdistui enemmänkin prosessin hahmottamiseen kuin hankkeeseen osallistuneiden informanttien subjektiivisiin kokemuksiin. Kuitenkin tietyissä kohdin keskustelu harhaili sivupoluille haastatteluiden edetessä. Eteen tuli paljon odottamatonta aineistoa. Vahva teoreettinen viitekehys kuitenkin auttoi pysymään oikeassa kurssissa.

Analyysi laadittiin hyödyntäen fakta-analyysia. Fakta-analyysin avulla on tarkoitus laatia mahdollisimman tarkka kuvaus tutkitusta ilmiöstä. Analyysin laatiminen on kuitenkin haastavaa. Siihen kytkeytyy monia eri piirteitä, joiden suhteen tutkijan on oltava erityisen valpas. Alastalo ja Åkerman (2010: 378, 379) ovat eritelleet erilaisia piirteitä, jotka on huomioitava haastatteluissa. Asiantuntijahaastatteluiden tekemisessä korostuu mm. "kotiläksyjen tekeminen". Lisäksi aineiston keruuvaihe liittyy itse analyysin kanssa. Alastalo ja Åkerman (2010) ovat esittäneet, että taustatutkimus ohjaa tutkijaa keskittymään kysymyksiin, joita on dokumentoitu vain niukasti tai ei lainkaan. Ongelmana on usein se, että asiantuntija-asemassa olevat henkilöt ovat usein tottuneet esiintymään ammattikuntansa edustajina. He saattavatkin kertoa vain yleisellä tasolla prosessin edistymisestä. Tällöin tarvittavia tietoja taustatutkimuksen paljastamien aukkojen täyttymiseksi ei saavuteta. Huomiota onkin kiinnitettävä tarkentavien kysymysten sisältöön. (Alastalo & Åkerman 2010: 378, 379).

Suurpellon tapaustutkimusta tehdessäni perinpohjainen tutustuminen tapaukseen ennen haastatteluja oli ensiarvoisen tärkeää. Toisaalta, mitä pidemmälle haastattelut etenivät, sitä paremmin saatoin huomioda niitä kohtia, joista tarvitsin lisätietoa. Haastatteluiden tekeminen olikin eräänlainen oppimisprosessi. Haastatteluiden loppua kohdin aloin myös saamaan käsiini sitä dokumenttiaineistoa, jota oli mahdollista verrata haastatteluaineistoon. Dokumenttiaineistosta nousevat seikat auttoivat haastattelussa tiedon tarkentumista tarpeellisista kohdista.

Asiantuntijahaastattelulla on sitä keskeisempi merkitys, mitä puutteellisempaa tai hajanaisempaa tutkitusta tapauksesta saatavilla oleva dokumenttiaineisto on. (Alastalo & Åkerman 2010: 375, 376.) Dokumenttiaineiston saaminen käsiin oli kuitenkin haastavampaa kuin olin etukäteen odottanut. Olin kiinnostunut asiakirjoista vuosien 1999–2007 väliltä. Näiden asiakirjojen saaminen vei kuitenkin aikaa. Asiakirjoja ei ollut juuri saatavilla sähköisessä muodossa ja kaupunginarkistosta asiakirjoja saapui ripotellen. Etenkin maankäyttösopimusten käsiin saaminen oli erityisen haastavaa, vaikka nämä sopimukset ovat lähtökohtaisesti julkista aineistoa. Monien yhteydenottoyritysten jälkeen sain kuitenkin tarvittavat sopimukset käsiini. En tosin saanut Suurpelto–Kehä II:n osayleiskaavaa nähtäville ollenkaan, koska sitä ei ollut julkaistu.

Vihjailevan tiedon käyttöä tulee välttää faktuaalisen kuvauksen tuottamisessa (Alastalo & Åkerman 2010: 386, 389) Omissa haastatteluissa ei ilmennyt varsinaista vihjailevan tiedon käyttöä, mutta muita tähän ilmiöön liittyviä piirteitä. Merkittävä osa haastateltavista ilmaisi, että he eivät halua, että analyysissä heihin viitataan nimillä, tai etenkään käytetään suoria lainauksia. Mielestäni nimien käyttö ei ollut analyysissä välttämätöntä, koska taustalla oli pyrkimys prosessin kuvaukseen, ei niinkään henkilöidä ilmiötä. Kumppaneiden kuvaus analyysissä täysin anonymisti oli kuitenkin vaikeata, mutta suorien lainausten kohdalla vältin nimen käyttöä. Suorien lainausten käytölle muodostui työssä kaksi päätarkoitusta: Ensimmäkin suorat lainaukset toivat haastateltavan ääneen paremmin esiin ja oma tulkintani ei vienyt liikaa tilaa haastateltavalta. Toisaalta, joissain kohdin koin tärkeäksi todistaa, että jokin asia on tosiasiallisesti sanottu ja antaa primääriaineistolle sen ansaitsema arvo.

Suurpellon hankkeen ympärillä on työskennellyt rajattu joukko henkilöitä. Anonymiteetin turvaamiseksi päätin olla nimeämättä ketään haastateltavista. Päätin nostaa esiin henkilöitä sen mukaan kuin olen nähnyt sen olevan välttämätöntä. Haastatteluissa ei itsessään noussut suuria ristiriitaisuuksia esiin. Niiltä osin kuin eroja ilmeni, pyrin tekstissä tuomaan esiin molemmat näkökannat tapahtumien kulusta. Lisäksi pyrin tietoisesti tasapuolisuuteen eri näkö-

kantojen esiintuomisessa ja vain kuvaamaan tapahtumakulkua sen käsityksen pohjalta, mikä minulle oli haastatteluissa annettu.

Suurpellon tapaustutkimus herätti paljon uusia jatkotutkimusideoita. Mielestäni yhdyskuntasuunnittelua käsittelevässä tutkimuksessa tulisi yhä enemmän paneutua suunnittelukäytäntöjen analyttiseen tarkasteluun. Myös markkinaorientoituneen suunnittelun suhdetta kaupunkisuunnitteluun tulisi tarkastella laajemmin akateemisissa julkaisuissa. Tämän tyyppisen tutkimuksen avulla voidaan sekä tunnistaa kehityskohteita että löytää uusia joustavampia tapoja toimia kaupunkisuunnitteluun liittyvien haasteiden parissa.

Tästä tutkielmasta olisi mahdollista kehittää monia erilaisia tutkimusideoita. Esimerkiksi Suurpellon nykytilannetta voisi tutkia suhteessa aikaisempaan kaavoitusprosessiin. Mielenkiintoista olisi tarkastella millä tavoin muutosjohtajuus on hankkeessa korostunut: miten aikaisempaa kokemusta kumppanuuskaavoituksesta on hyödynnetty hankkeen loppuun saattamisessa.

Osallisuuden tutkimus tarjoaa myös uusia näkökulmia Suurpellon tutkimukselle. Suurpellon tapauksessa asukkaiden kokemus pitkittäisestä osallisuudesta ja "kasvamisesta" alueen mukana, on varsin kiintoisa. Alueella tehtiin projektimuotoista osallisuutta kaavoitusvaiheessa. Suurpellossa on kuitenkin jatkettu aktiivista asukasosallisuutta erilaisten hankkeiden kautta myöhemminkin. Asukkaiden näkökulmasta tehty osallisuustutkimus voisi tarjota myös uusia näkökulmia osallisuuskäytäntöjen kehittämiseen.

Kiinnostuin tutkielmaa tehdessäni myös siitä, kuinka maan hinta määräytyy kaavoitushankkeiden yhteydessä. Erityisen kiinnostavaksi kysymykseksi nousi, minkälaisia reunaehtoja suunnittelulle muodostuu maanomistajien maan arvopyrkimysten kautta. Tätä kysymystä olisi kiinnostavaa tarkastella suhteessa *yleisen edun* -käsitteeseen. Kumppanuushankkeissa yhdistyy eri intressien yhteensovittamisen haasteet. Mikäli tulevaisuudessa siirrytään yhä enemmän kohti partnerisuunnittelua, olisi tärkeää lisätä tutkimusta siitä, kuinka hyvin markkinaorientoitunut lähestymistapa pystyy palvelemaan kuntien ja asukkaiden etua. Paikallinen poliittinen kulttuuri sekä maapolitiikka vaikuttavat eroihin alueiden välillä. Laajemman perspektiivin asian tarkastelulle antaisi vertaileva tutkimus eri kaupungissa sijaitsevien kaavoitushankkeiden kesken.

KIITOKSET

Usein pro gradu -tutkielmien ongelmiksi mielletään se, että niissä tutkitaan liian laajoja kysymyksiä suhteessa siihen, mitä tämän tasoiselta tutkielmalta edellytetään, tai mitä gradun rajoissa on edes mahdollista, saatikka järkevää tehdä. Monesti gradu -tutkielmat muodostuvat myös tekijöilleen hyvin henkilökohtaisiksi projekteiksi, joiden avulla yritetään osoittaa sekä itselle että maailmalle jotain olennaista omista kyvyistä.

Tämä työ on ollut juuri sellainen. En tiedä onko se kannattanut, mutta jotain olennaista tutkielman tekemisestä olen varmasti oppinut.

Tuskaisesta graduprosessista huolimatta olen saanut monelta eri taholta sellaista tukea osakseni, josta ei voi olla kuin kiitollinen. Haluan kiittää kaikkia niitä haastateltavia, jotka soivat minulle aikaansa ja auttoivat tapaustutkimuksen aineiston koonnissa. Ilman laadukasta ja sanavalmista haastateltavajoukkoa en olisi voinut saada näin kiinnostavaa aineistoa kootuksi.

Olen myös saanut osakseni erinomaista ohjausta, josta olen ollut mielissäni. Kiitokset laitokseni professoreille: Mari Vaattovaaralle sekä Harry Schulmanille. Erityisesti haluan kiittää Anssi Joutsiniemeä Tampereen Teknillisestä yliopistosta, joka on muiden töidensä ohessa löytänyt aikaa myös tämän työn ohjaamiselle.

Olen saanut apua myös monilta ystäviltäni, jotka ovat jaksaneet lukea, kommentoida sekä kritisoida tekstiäni. Erityiskiitokset Jani Lukkariselle ja Juhana Venäläiselle erinomaisista huomioista sekä henkisestä tuesta, jota teiltä olen saanut. Haluan myös kiittää mielitiettyäni, joka on urheasti jaksanut kuunnella ja keskustella kanssani Suurpellostä sekä antaa ulkopuolisen teräviä huomioita työstä. Ilman sinun tukeasi tämä työ ei olisi tullut valmiiksi.

LÄHTEET

- Alastalo, M. & Åkerman, M. (2010). *Asiantuntijahaastattelun analyysi: Faktojen jäljillä. Teoksessa* Ruusuvuori, J., Nikander, P., & Hyvärinen, M. (toim.): *Haastattelun analyysi*. 372–394 s. Vastapaino, Tampere.
- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. 331 s. Vastapaino, Tampere.
- Anttiroiko et. al. (toim.) (2003). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. 331 s. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.
- Arponen, J. (2010) *Nettiruokakaupasta myös lähiruokaa ja palveluja*. <http://www.sitra.fi/uutiset/luomu-ja-lahiruoka/nettiruokakaupasta-myo-lahiruokaa-ja-palveluja>. Luettu 30.7.2014.
- Bäcklund, P. (2002). *Miten kuulla asukasta? Kaupunkitila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa* Bäcklund P. & J. Häkli & Schulman H. (toim.): *Osalliset ja osajat - Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. 141–157 s. Gaudeamus, Helsinki.
- Bäcklund, P. & R. Mäntysalo (2009). *Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisenpaikka*. http://virtuaali.tkk.fi/fi/yhdyskuntasuunnittelu/yt-k-mopo/mopo5/Mantysalo_Backlund.pdf. Luettu 27.11.2013.
- Edelman, H. (2007). *Urban Design Management – Using Integrative negotiation to create value at the intersection of urban planning, city design and real estate development*. 378 s. Väitöskirjatyö. Teknillisen korkeakoulun arkkitehtiosaston tutkimuksia 2007/27, Helsinki.
- Eerolainen, J. (2005). *Maankäytösopimukset – Aitoa kumppanuutta?* 12–14 s. Maankäyttölehti 4/2005. http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk405/mk405_876_eerolainen.pdf. Luettu 12.12.2013.
- Ehrnrooth, J. (1990). *Intuitio ja analyysi. Teoksessa* Mäkelä, K. (toim.): *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*. 30–41 s. Gaudeamus, Helsinki.
- Ekroos, A. & Majamaa, V. (2005). *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. 964 s. 2. Uudistettu laitos. Edita, Helsinki.
- Espoo (2002 a). *Esitys Suurpelto–Kehä II osayleiskaavan tavoiteohjelman täydentämisestä ja täsmentämisestä: II*. Espoon kaupunginhallitus 26.11.2002, Espoo.
- Espoo (2002 b). *Yhteistyösopimuksen tekeminen Nokia OYJ:n ja Asuntosäätiön kanssa korkean osaamisen ja laadukkaan asumisen alueen kehittämiseksi Kehä II vaikutusalueelle sekä maapoliittisen ohjelman tarkistaminen (Pöydälle 9.12.2002 ja 16.12.2002)*. Dnro 7912/506/2002.
- Espoo (2004). *Suurpellon alueen toteutusmallista päättäminen*. Espoon kaupungin valtuuston pöytäkirja 10.12.2004. 4 § 6407/210/2004.

- Espoo (2006 a). Suurpelto I: Asemakaavan ja asemakaavan muutosluonnoksen selostus. 330400_Suurpelto_I.pdf. Luettu 30.7.2014.
- Espoo (2006 b). Suurpelto II: Asemakaavan ja asemakaavan muutosluonnoksen selostus. 330500_Suurpelto_IIselostus.pdf. Luettu 30.7.2014.
- Espoo (2010). Espoo eteläosien yleiskaava.
<http://www.espoo.fi/download/noname/%7BD74C5B6D-F7C4-4F0A-AE0D-320C03B0AE89%7D/11067>. Luettu 1.9.2014.
- Espoo (2011 a). Espoon historia. http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Tietoa_Espoosta/Historia. Luettu 29.7.2014.
- Espoo (2011 b). Vuoden 2012 talousarvio sekä taloussuunnitelma – Kaupunginjohtajan ehdotus sekä kaupunginhallitus 30.10.2011. 2011200123-3-3.PDF. Luettu 30.7.2014.
- Espoo (2011 c). Kaupungin omavelkaisen takauksen myöntäminen Suurpellon jätehuolto Oy:lle. Espoo, valtuusto. 2011200001-6.PDF. Luettu 30.7.2014.
- Espoo (2014). Asunto-ohjelma. 2014297101-8-1.PDF. Luettu 29.7.2014.
- Forester, J. (1980). Critical Theory and Planning Practice. 275–286 s. Journal of the American Planning Association. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01944368008977043>. Luettu 15.10.2014.
- Forester, J. (1987). Planning in the Face of Conflict. 433–446 s. Journal of the American Planning Association.
<http://www.research.rmutp.ac.th/paper/cu/Planning%20in%20the%20Face%20of%20Conflict.pdf>. Luettu 2.9.2014.
- Hakkarainen, N. (2010). Kokemuksia elinkaarimallihankkeista – Haastattelututkimus rakennushankkeen eri osapuolille.
 3658_Kokemuksia_elinkaarimallihankkeista_raportti_0311_nettires.pdf. Luettu 29.7.2014.
- Hankonen, J. (1994). Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta. 539 s. Gaudeamus Kirja, Tampere.
- HE 309/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
[http://www.edilex.fi/he/19930309?offset=1&perpage=100&phrase=Ty%C3%B6tuomioistuin+toimivalta&sort=timeasc&typeIds\[\]=21%2C119&searchKey=131958](http://www.edilex.fi/he/19930309?offset=1&perpage=100&phrase=Ty%C3%B6tuomioistuin+toimivalta&sort=timeasc&typeIds[]=21%2C119&searchKey=131958). Luettu 31.7.2014.
- HE 72/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2002/20020072.pdf>. Luettu 31.7.2014.
- HE 167/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. 36 s. <http://www.edilex.fi/he/fi20020167.pdf>. Luettu 31.7.2014
- Hovila, I. (2010). Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot.
www.edilex.fi/lakikirjasto/711. Luettu 6.11.2014.

- Häkli, J. (1997). *Näkyvä yhteiskunta ja kaupunkisuunnittelun logiikka*. *Teoksessa* Haarni, Tuukka et. al. (toim.): *Tila, paikka ja maisema. Tutkimusretkiä uuteen maantieteeseen*. 37–52 s. Vastapaino, Tampere.
- Häkli, J. (1999). *Meta Hodos – Johdatus ihmismaantieteeseen*. 231 s. Vastapaino, Tampere.
- Häkli, J., Karppi, I. & Sotarauta, M. (2009). *Alueellinen muutos ja sen hallinta*. *Teoksessa* Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.): *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. 127–158 s. Tampereen yliopistopaino, Tampere.
- Jauhiainen, J. & Niemenmaa, V. (2006). *Alueellinen suunnittelu*. 292 s. Vastapaino, Tampere.
- Joutsiniemi, A. (2006). *Ei- kenenkään Helsinki -raportti esikaupungista 2005*. 246 s. Vammalan kirjapaino Oy, Tampere.
- Joutsiniemi, A. (2013). *Mitä peetä?* Yhdyskuntasuunnittelu-lehti. 67–70 s. 1:2013.
- Jääskeläinen, L. & Syrjänen, O. (2003). *Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen -käytännön käsikirja*. 824 s. Rakennustieto, Helsinki.
- Jääskeläinen, L. & Syrjänen, O. (2010). *Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen -käytännön käsikirja*. 927 s. 3. painos. Rakennustieto, Helsinki.
- Kallma, T.(2011). *Koteja tehdään ihmisille*. Kotimaisema – Asuntosäätiön asiakas- ja tiedotuslehti. <http://www.asuntosaatio.fi/uploaded/files/Kotimaisema.pdf>. Luettu 25.7.2014.
- Karppi, I. & Sinervo, L-M. (2009). *Johdannoksi: uusi hallintatapa tutkimuksen haasteena*. *Teoksessa* Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.): *Governance – Uuden hallintatavan jäsentyminen*. 7–11 s. Tampereen yliopistopaino, Tampere.
- Kempainen, M. (2012). *Elinkaarimalli kunnan kiinteistöjen toteutustapana*. Opinnäytetyö. Liiketalouden koulutusohjelma, Laurea-ammattikorkeakoulu. http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/41123/Kempainen_Mikko.pdf?sequence=1. Luettu 2.9.2014.
- Koch, C. & Buser, M. (2006). *Emerging metagovernance as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark*. International Journal of Project Management 24 (2006). s. 548–556. Technical University of Denmark, Denmark.
- Kortteinen, M.C. (2008). *"Kyllä kansa tietää" – Tulevien asukkaiden osallistaminen asuinalueiden suunnitteluun*. *Teoksessa* Lammi, M & Timonen, P. (toim.) *Koti – tehtävistä uusiin ihanteisiin*. 31–39 s. Kuluttajatutkimuksen kirjoja 4, Helsinki.
- Koskiaho, B. (2002). *Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta*. *Teoksessa* Bäcklund P. & J. Häkli & Schulman H. (toim.) *Osalliset ja osajat - Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. 36–57 s. Gaudeamus, Helsinki.
- Kuntalaki (1995). <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>. Luettu 4.8.2014.

Kuronen, M. (2011). *The role of partnerships in sustainable urban residential development*. 113 s. Aalto University publication series 63/2011.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (1999).
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>. Luettu 4.8.2014.

Lapintie, K. (2003). *Suunnittelun paradigman muutokset ja tieto/valta*. 9–25 s. Yhdyskuntasuunnittelu-lehti, 2:2003.

Lindblom, C. E. (1959). *The Science of Mudding Through*.
<http://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>. Luettu 1.9.2014.

Lodenius, S. (2007). *Asiantuntijasta moderaattoriksi?* Arvio Sari Puustisen väitöskirjasta. 61–63 s. Yhdyskuntasuunnittelu -lehti 4:2007.

Loikkanen, H. (2013). *Kaupunkialueiden maankäyttö ja taloudellinen kehitys – maapolitiikan vaikutuksista tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskuksen valmisteluraportit 17, Helsinki.
http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/v17.pdf. Luettu 6.11.2014.

Lähdesmäki, K. (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. 275 s. Väitöskirjatyö. Vaasan yliopisto. http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-004-5.pdf. Luettu 11.11.2014.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (1999). <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>. Luettu 4.8.2014.

Majamaa, W. (2008). *The 4th P – people – in urban development based on Public-Private-People partnership*. 83 s. Väitöskirjatyö. TKK Structural Engineering and building Technology Dissertations: TKK-R-VK2. Espoo.

Manner, L. (2009). *Ostosten kotiinkuljetuspalvelut Suurpellossa*. Suurpelto Markkinointi Oy. KLKK_LeenaManner.pdf. Luettu 30.7.2014.

Mensio, V. & Åkerblom, S. (2014). *Palvelumuotoilu asuinalueen kehittämisessä – käyttäjätiedon keräämisen malli ja sen hyödyntäminen*. AJA_hankkeen_loppujulkaisu.pdf. Luettu 30.7.2014.

Mäkelä, T. (2000). Perustuslain turvaamat osallistumisoikeudet ja niiden toteutuminen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoitusmenettelyssä. *Teoksessa* Koskiahho, B., Leino, H. & Mäkelä T. (toim.): *Urbaani osallisuus - Tarkastelussa uusi maankäyttö- ja rakennuslaki*. 49–64 s. Tampereen yliopistopaino, Tampere.

Mäkinen, E. (2000). *Maankäyttösopimukset uuteen arvioon*. 24–26 s. Maankäyttö-lehti 5/2000. http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk500/mk500_379_makinen.pdf. Luettu 28.9.2014.

Mäntysalo, R & Nyman K. (2001). *Kaavoitus – Suunnittelua? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa*. 92 s. Arkkitehtuurin osasto A 30, Oulu.

- NCC (2014). *Liiketilaa Espoossa: Suurpellon keskus*. <http://www.ncc.fi/fi/Toimitilat/Liiketilat/Espoo/Suurpellon-keskus/>. Luettu 30.7.2014.
- Niemenmaa, V. (2005). *Helsingin paikallisagenda – Tarina osallistumisesta ja suunnittelun subjektiivisuudesta*. 269 s. Väitöskirjatyö. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 31, Espoo.
- Nykänen et. al. (2007). *Kumppanuuskaavoitus aluerakentamisessa – Beyond Vuores - tutkimus*. VTT TIEDOTTEITA – RESEARCH NOTES 2393. Luettu 28.7.2014. www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2007/T2393.pdf.
- Perustuslaki (1999). <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. Luettu 4.8.2014.
- Puuska, P. (2012). *Opinmäki – Oppimisen ja vapaa-ajan keskus Espoon Suurpeltoon*. Diplomityö. Arkkitehtuurinlaitos, Tampereen teknillinen yliopisto. <https://dspace.cc.tut.fi/dpub/bitstream/handle/123456789/21062/puuska.pdf?sequence=4>. Luettu 23.9.2014.
- Puustinen, S. (2006). *Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta*. 354 s. Väitöskirjatyö. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 34, Espoo.
- Puustinen, S. (2008). *Konfliktien hallinta ja kaavoittajan uusi valtuutus*. 35–55 s. Yhdyskuntasuunnittelu-lehti 3:2008.
- Rintamäki, V. (2007). *Maankäyttösopimus – Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa*. 278 s. Väitöskirjatyö. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Schulman, H. (1990). *Alueelliset todellisuudet ja visiot – Helsingin kehitys ja kehittäminen 1900-luvulla*. 222 s. Väitöskirjatyö. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A18, Espoo.
- Sjöblom, S. (2006). *Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.): Projektityhteiskunnan käänköpuolia*. 71–86 s. Gaudeamus, Helsinki.
- Staffans, A. et. al. (2009). *Kumppanuus. Teoksessa Staffans, A & Väyrynen, E. (toim.): Oppiva Kaupunkisuunnittelu*. 151–189 s. Arkkitehtuurin julkaisuja 2009/98. opus.tkk.fi/dokumentit/Tulokset_dokumentit/OPUS-kirja_web.pdf. Luettu 29.7.2014.
- Staffans, A. (2004). *Vaikuttavat asukkaat. Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina*. 354 s. Väitöskirjatyö. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A29, Espoo.
- Suomen Kuntaliitto & Ympäristöministeriö (2004). *Asumisen ja yrittämisen edellytykset kuntoon – tietoa maapolitiikasta kuntien päättäjille*. 12 s. Multiprint Oy. download.php?filename=uploads/p091021113853X.pdf. Luettu 28.7.2014.

Suomen Kuntaliitto (2008). *Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä – Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan*, Helsinki.

<http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p081128120058M.pdf>. Luettu 29.7.2014.

Suurpelto (2013). *Fiksu tapa elää*. Suurpellon Markkinointi Oy. <http://suurpelto.fi/wp-content/uploads/2014/01/FIKSU-TAPA-EL%C3%84%C3%84.pdf>. Luettu 1.9.2014.

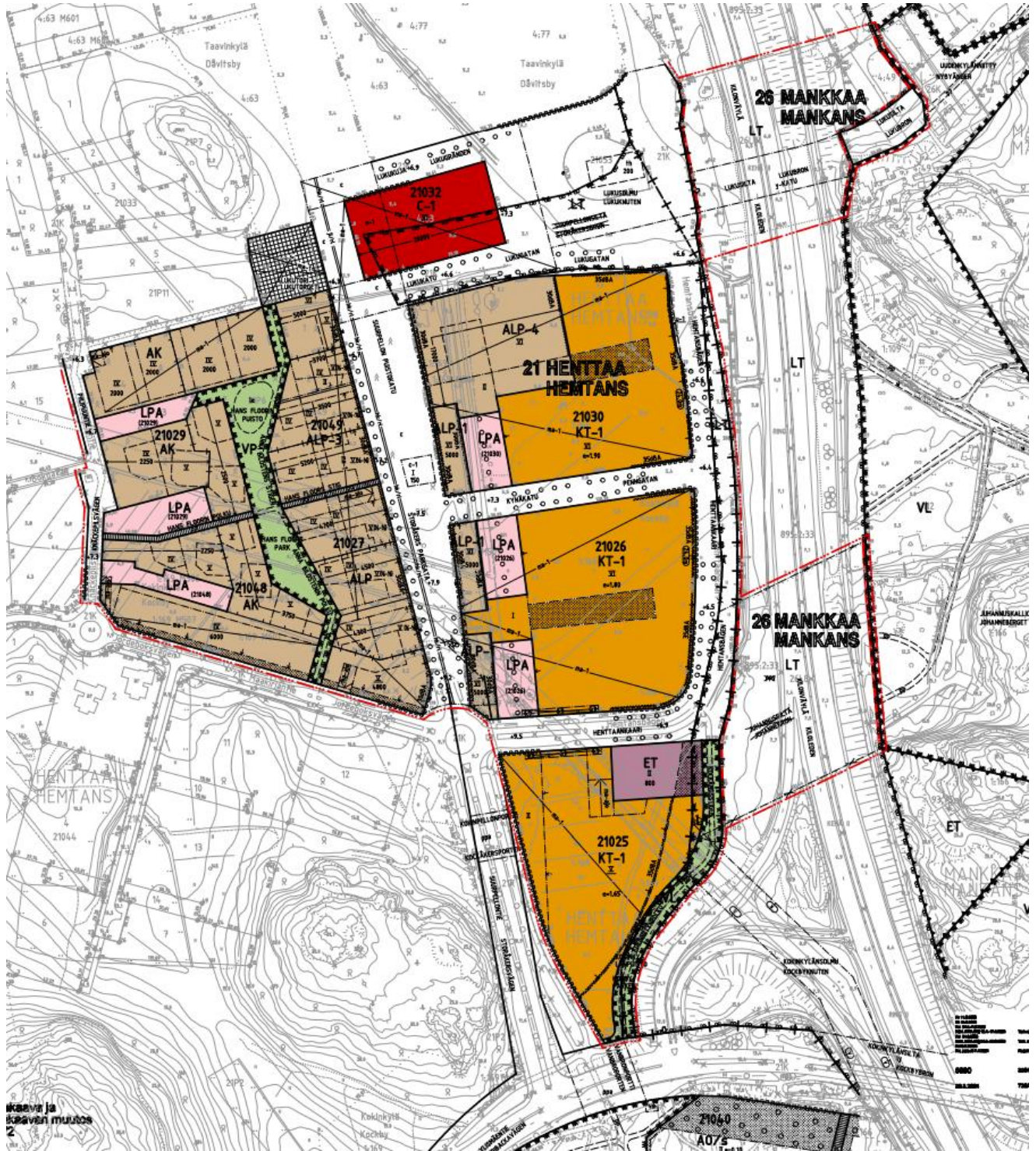
Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory – since 1945*. 192 s. SAGE Publications, London.

Tommila, M. (2001). *Visio tietoaajan puistokaupungista*. Ei julkaistu versio.

Vuorela, P. (1991). *Rakennetun ympäristön suunnittelun johtavista periaatteista Suomessa toisen maailmansodan jälkeen*. Teoksessa von Bonsdorf, P. & et. al.: *Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu. Esteettisesti ja laadullisesti korkeatasoinen fyysinen ympäristö ja uudet suunnittelutekniikat*. 92–147 s. Osa 1. VTT Tiedotteita 1234. Yhdyskunta- ja rakennussuunnittelun laboratorio, Espoo.

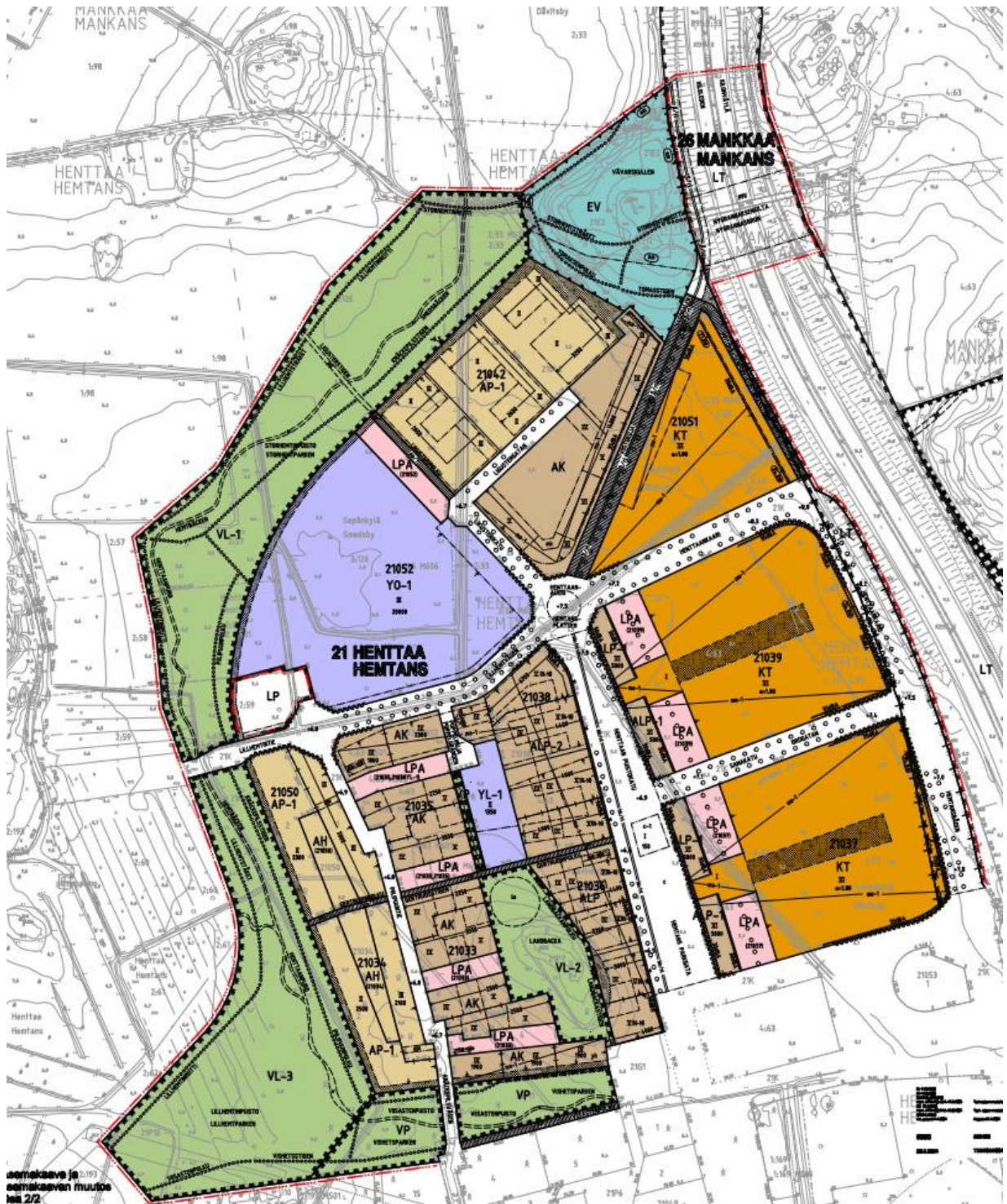
LIITTEET

Liite 1: Suurpelto I, osa 1



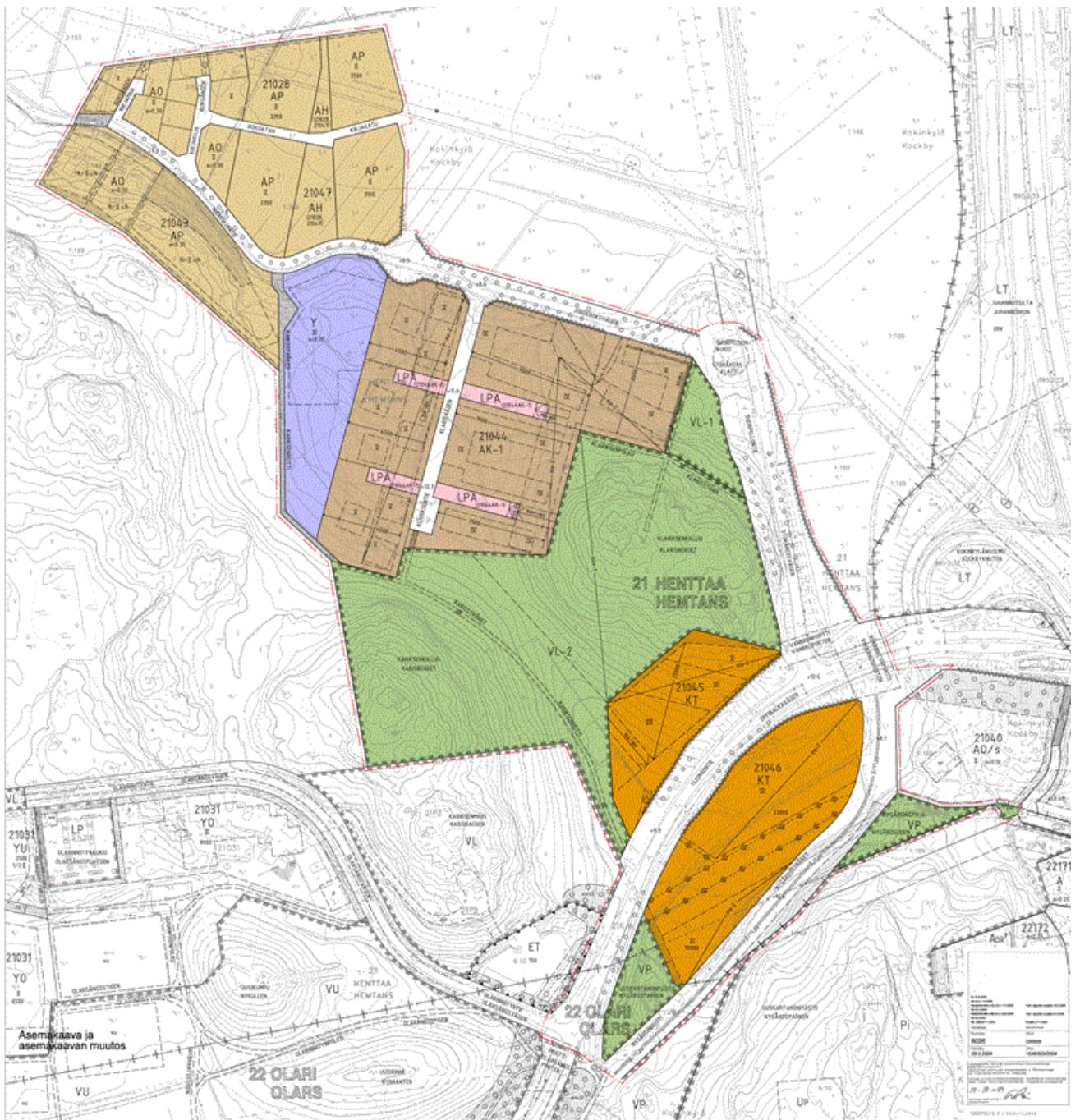
Lähde: Espoon kaupunkisuunnittelukeskus.
<http://www.espoo.fi/download/noname/%7BAD1E938C-8F62-4D9F-A8C6-18042BEC0749%7D/27592>.

Liite 2: Suurpelto I, osa 2



Lähde: Espoon kaupunkisuunnittelukeskus.
<http://www.espoo.fi/download/noname/%7B635F2EE0-81B5-4ADC-AF5D-B9A71036D40B%7D/27593>.

Liite 3: Suurpelto II



Lähde: Espoon kaupunkisuunnittelukeskus.

<http://www.espoo.fi/download/noname/%7BA5570420-571B-4B2D-95BB-C39FA8117BF2%7D/20186>.