



Helka Kalliomäki, Kaisa Granqvist,
Raine Mäntysalo, Satu Teerikangas,
Hanna Mattila, Antero Hirvensalo

Kaupunkikehittäminen strategisena navigointina

Kaupunkikehittäminen strategisena navigointina

Helka Kalliomäki, Kaisa Granqvist, Raine Mäntysalo,
Satu Teerikangas, Hanna Mattila, Antero Hirvensalo

Tästä on kyse

- Strateginen kaupunkikehittäminen kasvattaa merkitystään kaupunkien kilpailukyvn ja hyvinvoinnin edistämisessä. Siinä on kyse laajemmasta johtajuuden muutoksesta, jossa kaupungin strategisen johtamisen kysymykset saavat tilallisen muodon.
- Kaupunkien strateginen kehittäminen on navigointia eri toimijaverkostojen, aluetasojen ja näkökulmien välillä. Kaupunki joutuu asemoimaan kehittämistoimintaansa erilaisiin yhteistyön ja kilpailun tilanteisiin sopivaksi, jolloin näiden tilanteiden välisten suhteiden ymmärtämisestä tulee kaupungeille välttämätöntä.
- Strategisen navigoinnin viitekehys auttaa hahmottamaan Turun kaupungin strategisia toiminta-asetelmia paikallisten kumppanuuksien, seudullisten kilpailu- ja yhteistyöasetelmien sekä globaalin kilpailun ja vertaisoppimisen viitekehyksissä. Yksilötasolla se myös peräänkuuluttaa strategisen navigaation asennetta. Pohjoiseurooppalaiset esimerkit avaavat erilaisia, toisiinsa kytkeytyneitä näkökulmia strategisen kaupunkikehittämisen kysymyksistä.

Johdanto

Kaupunkikehittäminen on muuttunut 2000-luvulla alati strategisemmaksi ja laaja-alaisemmaksi, saattaen pitkään erillään toimineita hallinnon siiloja ja toimijaryhmiä samojen pöytien ääreen. Tähän muutokseen on ajanut kaupunkien kiristynyt kilpailu globaalissa taloudessa sekä vaatimus vastata monimutkaisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin alati muuttuvassa ja monia toimijoita sisältävässä toimintaympäristössä. Strategisemmän kehittämisotteen tuoma muutos konkretisoituu kaupunkien johtamisjärjestelmissä ja fyysisessä ympäristössä. Etenkin suurissa kaupungeissa kaupunkikehittämistä johdetaan yhä selkeämmin kärkihankkeiden kautta. Pyrkimyksenä on vahvistaa toimijoiden yhteistä tahtotilaa ja kehittämistoiminnan tehokkuutta kohdentamalla resursseja samansuuntaisesti. Näin on myös Turussa, jossa kaupunkikehittäminen on nojautunut visionääriseen strategiaan ja kärkihankkeisiin vuodesta 2014 alkaen.

Turun kaupunkitutkimusohjelma haki vuoden 2017 tutkimusrahoituskilpailussa hanketta tarkastelemaan strategista kaupunkikehittämistä pohjoiseurooppalaisten esimerkkien kautta. Johtamisen ja kaupunkisuunnittelun tutkimusta yhdistävän poikkitieteisen hankkeemme tavoite oli löytää pohjoiseurooppalaisia toimintamalleja, jotka ilmentävät kaupunkien tasapainoilua erilaisten kilpailu- ja yhteistyöareenoiden ja eri toiminnan tasojen välimaastossa. Kaupunkien kyky asemoida kehittämistoimintaansa moniulotteisessa ja -toimijaisessa toimintaympäristössä kasvattaa jatkuvasti merkitystään. Tämä ilmenee kaupunkitasolla tyypillisesti yhtäältä ulkoisena strategisena asemoitumisena kaupungin kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvn edistämiseksi ja toisaalta sisäisen vuorovaikutteisen kehittämiskulttuurin raken-

tamisena ja paikallisten resurssien mobilisointina strategiatyön tueksi. Tällaisten kehittämistoiminnan asetelmien ymmärtämiseksi ja analysoimiseksi hankkeessa kehitettiin monitasoinen strategisen navigoinnin malli.

Tässä tutkimuskatsauksessa kuvaamme strategista navigointia ja sen pohjoiseurooppalaisia toimintamalleja, joita olemme keränneet viidessä eri tapaustutkimuskohteesta: Aalborgissa, Newcastlesta, Malmössä, Hannoverin kaupunkiseudulla ja Lontoosta Cambridgeen ulottuvalla kasvuvyöhykkeellä. Tässä katsauksessa käsittelemme kaupunkikehittämistä strategisena navigointina ennen kaikkea näiden käytännön esimerkkien kautta, ja pohdimme strategisen navigoinnin merkitystä Turun kaupungin näkökulmasta. Strategisen navigoinnin teoreettista taustaa olemme käsitelleet Yhdyskuntasuunnittelu-lehdessä julkaistussa tutkimusartikkelissa, jonka tapauskohde oli Turku.¹

Mitä strategisen kaupunkikehittämisen on

Strategisen johtaminen rantautui yritysmaailmasta julkishallintoon ja kaupunkisuunnitteluun, jossa se pian sai merkityksen kaupunkien kehittämisenä kohti pitkän aikavälin tavoitetilaa tarkasti valikoitujen toimien avulla.² Nimenomaan tavoitteiden visionäärisyys ja yleispiirteisyys sekä näitä toteuttavien toimien valikoivuus ja aktiivinen eteenpäinvieminen korostuvat strategisessa suunnittelussa sen sijaan, että keskityttäisiin kaiken kattavien ja yksityiskohtaisten suunnitelmien yksioikoiseen laatimiseen ja toteuttamiseen.³ Strategisen otteen avulla voidaan säilyttää ketteryys ja joustavuus paitsi toimenpiteiden myös itse tavoitteiden suhteen.

Ketteryyden ja joustavuuden mahdollistaa jatkuva strategiatyö, joka on valmiita suunnitelmia tärkeämpi. Laajalaiseen suunnitteluprosessiin osallistuu monipuolisesti eri toimijaryhmiä sekä julkishallinnon tasoja ja sektoreita. Vuorovaikutuksella pyritään yhtäältä parantamaan suunnittelun laatua, kun yhteisymmärrys suunnittelun haas-

teista kasvaa ja niitä pohtiva osallistujajoukko laajenee, mutta toisaalta myös edistämään strategisten tavoitteiden toteutumista, kun suunnitteluun sitoutuneiden joukko laajenee. Sitoutuneisuus syntyy osallisuudesta strategiaprosessiin, joka muokkaa ajattelutapoja ja motivoi muutoksen aikaansaantiin.^{1, 4-6}

Strategisessa kaupunkikehittämisessä on myös kyse laajemmasta johtajuuden muutoksesta, jossa kaupungin strategisen johtamisen kysymykset saavat tilallisen

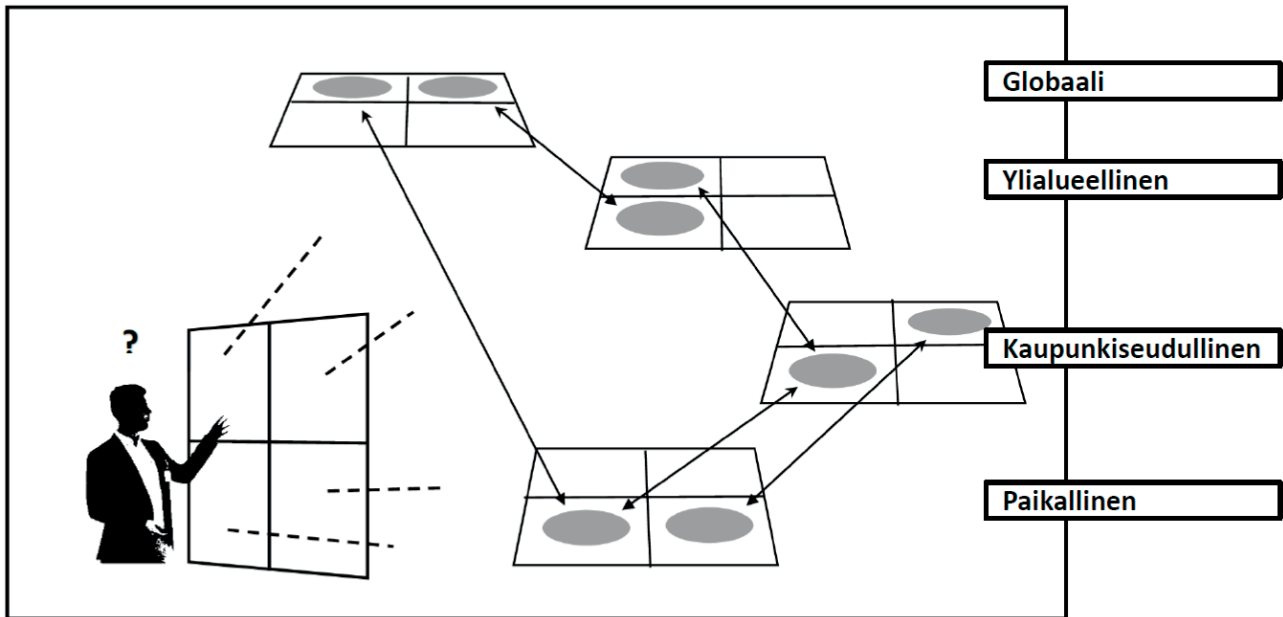
muodon. Lakisääteisen kaavoituksen asema muuhun kaupungin hallintoon nähden on jatkuvassa muutoksessa, mikä edellyttää kaupunkikehittämisen toimijoilta uudenlaisia valmiuksia hyödyntää joustavasti ja strategisesti lakisääteisen suunnittelujärjestelmän tarjoamia instrumentteja, erilaisin aikaikkui-

noin.⁷ Kokonaisuudessaan strategisen kaupunkikehittämisen kasvava merkitys näkyy kaupungeissa paitsi konsernihallinnon kaupunkikehittämisosaamisen vahvistumisena, myös strategisten kärkihankkeiden korostumisena kaupunkikehittämistä suuntaavina instrumentteina.⁸ Strategisen kaupunkikehittäminen on enenevässä määrin integroivaa suunnittelua ja hallintaa, jossa perinteiset toiminnan tontit ja valtasuhteet hämärtyvät.⁹ Sitä tehdään samanaikaisesti useilla institutionaalisesti epäselvillä areenoilla, joihin haetaan nyt uusia pelisääntöjä.

Kaupunkikehittäminen strategisena navigointina

Tutkimushankkeessamme rinnastimme suunnittelututkija Jean Hillierin¹⁰ innoittamana strategisen kaupunkikehittämisen strategiseen navigointiin. Tällä viitataan siihen, että strategiatyössään kaupungit luovivat eri toimijaverkostojen ja tulevaisuuskuvien välimaastossa. Kaupunki joutuu asemoimaan kehittämistoimintaansa samanaikaisesti usean eri toimijaverkoston, aluetason ja näkökulman suhteen, ja vaihtamaan myös rooliaan erilaisiin tilanteisiin sopivaksi. Tällöin eri aluetasojen ja näiden välisten suhteiden merkityksen ymmärtäminen kaupungin kehittämistoiminnalle on välttämätöntä (kuva 1).

Strategisessa kaupunkikehittämisessä kaupungin strategisen johtamisen kysymykset saavat tilallisen muodon



Kuva 1. Kaupungin strateginen navigointi eri aluetasojen välillä.

Strateginen navigointi viittaa myös kaupungin kehittämistoiminnan asemointiin erilaisilla kilpailun ja yhteistyön areenoilla. Hankkeessa kehittämämme strategisen navigoinnin viitekehys¹ (kuva 2) ammentaa Habermasin teoriasta kommunikatiivisesti rationaalisesta toiminnasta, jonka lisäksi hän tunnistaa myös yhteistoimintaa ohjaavan strategisen rationaliteetin.¹¹⁻¹² Habermasin ajattelu, samoin kuin johtamisen ala ilmentävät yhteistyön kasvavaa merkitystä sekä samalla kilpailun ja yhteistyön rinnakkaiseloja strategisessa toiminnassa. Tämä ilmenee selkeästi myös kaupunkikehittämisen yhteydessä; vaikka kaupunkikehittäminen on yhä enemmän yhteistyössä tehtävää toimintaa, kaupunkeja kehitetään samaan aikaan myös monitahoisessa kilpailuympäristössä. Tässä ympäristössä kaupunki voi pyrkiä maksimoimaan omaa hyötyään muiden kustannuksella (ns. nollasummapeli, esim. kilpailu investoinneista, työpaikoista ja nk. hyvistä veronmaksajista naapurikuntien kanssa) tai erilaisia suunnittelu- ja ideakilpailuja hyödyntäen saada aikaan

uusia innovaatioita. Yhteistyötä taas puolestaan määrittävät yhtäältä plussummapelimäiset asetelmat, joissa resurssien yhteen liittämisen ja kumppanuus hyödyttävät eri osapuolia, sekä toisaalta avoimet yhteistyön asetelmat, joissa avoimen dialogin keinoin eri vuorovaikutusfoorumeilla pyritään rakentamaan yhteisymmärrystä ja tunnistetaan yhteisiä tavoitteita. Turun strategisessa kaupunkikehittämisessä tällaisia avoimen yhteistyön asetelmia rakentui esimerkiksi Turun keskustan kärkihankkeen yhteydessä, kun keskustavisiota laadittiin monialaisen yhteistyöryhmän ja kansalaisia osallistavien Turku Future Forumien voimin. Toisaalta taas plussummapelimäisiä kumppanuuksia Turku oli esimerkiksi solminut seudun muiden kuntien ja maakunnan liiton kanssa Turun kaupunkikehittämisen kannalta keskeisen Tunnin juna -hankkeen eteenpäin viemiseksi. Monimutkaiset yhteiskunnalliset haasteet edellyttävät enenevässä määrin avointa yhteistyötä ratkaisujen löytämiseksi.

	Strateginen rationaliteetti	Kommunikatiivinen rationaliteetti
Kilpailuorientaatio	1 Nollasummapelin asetus Kilpailua nykyisistä resursseista tai markkinoista, kuten asukkaista, yritysinvestoinneista ja merkittävistä hankkeista	2 Avoimen kilpailun asetus Kilpailua luovuuden ja innovatiivisuuden edistämiseksi; uusien ideoiden ja innovaatioiden tuottaminen
Yhteistyöorientaatio	3 Plussummapelin asetus Suljetut kumppanuudet ja koalitiot, joilla toimijat yhteistyössä pyrkivät kasvattamaan resursseja tai markkinoita eri osapuolia hyödyttävästi	4 Avoimen yhteistyön asetus Argumentoiva yhteistyö yhteisesti hyväksyttyjen päätösten aikaansaamiseksi; yhteisten näkemysten ja konsensuksen tuottaminen

Kuva 2. Strateginen kaupunkikehittäminen asemoitumisena erilaisiin kilpailun ja yhteistyön aselmiin.

Pohjoiseurooppalaisia esimerkkejä strategisesta navigoinnista

Tarkastelimme kaupunkikehittämistä strategisena navigointina viiden tapaustutkimuksen kautta, joita olivat Aalborg (Tanska), Hannoverin kaupunkiseutu (Saksa), Malmö (Ruotsi) sekä Newcastle ja Lontoosta Cambridgeen ulottuva *UK Innovation Corridor* (Englanti).

Strateginen kaupunkikehittäminen Pohjois-Tanskassa sijaitsevassa Aalborgissa (212 000 as.) tähtää kaupungin globaaliin kasvuun tietointensiivisen elinkeinotoiminnan ja kulttuuritalouden aloilla. Se nojaa vuonna 2011 hyväksyttyyn strategiaan ”Aalborg Pohjois-Tanskan kasvumoottorina”, jota on myöhemmin päivitetty.¹³⁻¹⁴ Sen myötä maankäyttölinen ulottuvuus on tuotu vahvasti mukaan kaupungin strategiatyöhön. Vastaavasti se on lisännyt strategisuutta maankäytön suunnittelussa, jota siihen mennessä oli leimannut hankelähtöisyys. Strategiassa esiteltiin kasvuakseli, eräänlainen kaupunkirakenteen amebamainen ydinvyöhyke, jonka varrelle tehokas uudisrakentaminen ja kaupunkirakenteen tiivistäminen tulisi keskittää. Kasvuakselin ’selkärangaksi’ kaavailtiin ensin pikaraitiotietä. Se oli reittinsä asukas- ja työpaikkamäärillä ylimitoitettu, mutta tavoitteena oli, et-

tä pikaraitiotie itse houkuttelevuudellaan loisi uutta kasvua varrelleen, täyttäen lopulta myös mitoitukselliset kriteerit. Valtion vetäytyttyä investoinnin rahoituksesta reitti muutettiin metrobussilinjaukseksi, antaen sille nimen ’+Bus’. Koska asian strateginen merkitys ymmärrettiin, panostettiin bussiratkaisun rakenteelliseen suunnitteluun ja katu ympäristön laatuun, jotta saavutettaisiin samat kaupunkitaloudelliset vaikutukset kuin pysyvämäksi miellettyssä raideratkaisussa. Linjan merkityksestä viestimisessä on auttanut juuri kasvuakselistrategia ja sen yksinkertainen visualisointi, jolla hanketta on ollut mahdollista perustella eri toimijaryhmille. Paikallis- ja kaupunkiseututasoilla Aalborgin strategista orientoitumista luonnehtiikin kasvuakselistrategian ympärille ryhmittynyt plussummapelimäinen yhteistyö kaupungin, resursseja omaavien kiinteistökehittäjien ja rakennuttajien sekä seudullisen liikennesuunnitteluorganisaation välillä. Samalla valtion pikaraitiotierahoituksen tavoittelu ilmensi ylläalueellisen tason kilpailuasetelmaa Aalborgin ja kolmen muun Tanskan suurimman kaupungin välillä. Aalborg hävisi kilpailussa, jääden ainoana vaille rahoitusta. Linjauksellaan Aalborgin kasvuakseli tuo yhteen

mm. lentoaseman, keskustan kulttuurikohteet sekä yliopiston ja yliopistollisen sairaalan muodostaman kampuskokonaisuuden. Siten se ilmentää kaupungin asemoitumista globaalitason kilpailuasetelmaan nk. luovan luokan osaajista ja matkailijoista muiden pohjoiseurooppalaisten yliopistokaupunkien kanssa.

Etelä-Ruotsin Malmössä (317 000 as.) metrobussijärjestelmän ('Superbus') toteutus on jo käynnissä ja tarjoaa esimerkin siitä, että metrobussin kehittäminen tarvitsee tuekseen realistisen arvion käyttäjäpohjasta, rahoituksesta ja linjastosta. Ruuhkaisin linja 5 on jo muutettu metrobussilinjaksi ja neljä muuta linjaa on määrä muuttaa metrobussilinjaksi lähivuosina. Lähtökohdat tälle joukko liikenteen uudistukselle ovat olleet huomattavasti vaatimattomammat kuin Aalborgissa: metrobussijärjestelmää ei ole niinkään mielletty strategiseksi kaupunkikehityshankkeeksi vaan sitä on perusteltu ensi sijassa joukko liikenteen välityskyvyn parantamisella. Metrobussijärjestelmää on alun perin suunniteltu sitä silmällä pitäen, että kaupungin kasvun myötä linjat, erityisesti linja 5, voitaisiin muuttaa pikaraitiotielinjaksi, mutta v. 2018 valittu kaupunginvaltuusto otti aiempia kielteisemmän kannan tähän visioon.

Pohjois-Englannissa sijaitseva Newcastle'n kaupunki (305 000 as.) tarjoaa esimerkin strategisen maankäytön suunnitelman pitkäjänteisen toteuttamisen haastavuudesta. Newcastle'n kaupungilla ei varsinaista kaupunkistrategiaa ole, mutta kaupunki on laatinut yhteistyössä keskustaa sivuavan joen toisella puolella olevan naapurikunta Gatesheadin kanssa strategisen maankäytön suunnitelman. Se on toiminut ohjekirjana paitsi asemakaavatasoisia alueellisia kehityssuunnitelmia myös sektoripoliittikkoja laadittaessa. Yhteistyötä motivoi halu kehittää kaupunkiseudun keskusalueita ja niiden vetovoimaa, kestäväää liikkumista ja sosiaalisesti tasapainoista kaupunkirakennetta, kun väestö on virrannut seudun reunakuntiin. Kaupunkien välisellä yhteistyöllä oli vankka poliittinen tuki, sillä niiden strategiset tavoitteet olivat samansuuntaiset ja suunnittelijoiden välillä oli luottamus siitä, että suunnitelma toteutetaan. Toteutus on kuitenkin kärsinyt valtion ohjauksen tempoilevuudesta ja kaupunkiseutuyhteistyön institutionaalisten rakenteiden muutoksista. Niiden myötä toiminnallisen kaupunkiseudun yhteistyörakenteen tavoittelusta on luovuttu ja

Newcastle ja Gateshead ovat ajautuneet eri yhteistyöryhmiin, jotka kilpailevat toisiaan vastaan valtion rahoituksesta. Newcastle'n ja Gatesheadin keskustojen elinvoimaa on nakertanut myös Gatesheadin reuna-alueella sijaitseva Englannin suurin kauppakeskus. Keskustan elinvoiman parantamiseksi on Newcastle tehnyt yhteistyötä paitsi rakennuttajien myös paikallisten yliopistojen ja kehitysyhtiön kanssa, erityisesti uusien yliopistokampuksen ympärille rakentuvien keskusta-kaupunginosien kehittämiseksi. Näillä alueilla (esim. Science City) on pyritty yhdistämään tieteen, kulttuurin, asumisen ja vapaa-ajan aktiviteettien kehittäminen.

Hannoverin kaupunkiseutu (1,1 milj. as.) Pohjois-Saksassa Ala-Saksin osavaltiossa tarjoaa esimerkin muodollisen yhteistyöelimen ympärille rakentuneesta seutuyhteistyöstä.¹⁵⁻¹⁶ Teollinen rakennemuutos on aiheuttanut alueelle haasteita, joihin on kuitenkin pystytty vastaamaan suhteellisen onnistuneesti seudullisen yhteistyön avulla. Hannoverin kaupunkiseudun vahvuus on ollut erityisesti institutionaalisten ja organisatoristen rakenteiden ennakoluuloton uudistaminen.^{15, 17-18} Sekä akateemiset että hallinnolliset tahot kehittivät alueella seutukaupungin konseptia jo 1950-luvulla.¹⁸ Kaupunkiseudun ensimmäinen yhteistyöelin Verband Großraum Hannover (VGH) perustettiin vuonna 1963 Hannoverin kaupungin aloitteesta ja yhteistyössä Ala-Saksin osavaltion kanssa. Nykymuotoinen Region Hannover, joka muodostuu Hannoverin kaupungista ja seudun 20 muusta kunnasta, on perustettu vuonna 2001. Region Hannoverin lakisääteisiä tehtäviä ovat seutusuunnittelu, ympäristönsuojelu, aluekehittäminen (talous ja työllisyys), joukko liikenteen järjestäminen, jätehuolto, sekä terveys- ja hyvinvointipalveluiden järjestäminen.¹⁹ Seudullisen yhteistyöelimen demokraattinen legitimitetti perustuu vaaleilla valittuun valtuustoon ja seutujohtajaan, ja työnjako kuntien ja Region Hannoverin välillä on pyritty tekemään mahdollisimman selkeäksi. Hannoverin kaupungilla on vahva rooli seutuyhteistyössä, ja seutua kuvataan yleisesti rakenteeltaan yksikeskukseksi, vaikka maankäyttöä on tehostettu myös kehityskäytäviin perustuen. Muodollisen seutuyhteistyön suosiota on selitetty muun muassa sillä, että yhteistyöelin on syntynyt alun perin paikallisten toimijoiden aloitteesta ja että yhteistyöelimen ansiosta pienemmät kunnat ovat välttyneet fuusioilta ja keskuskaupunki Hannover pilk-

komiselta pienempiin osiin.¹⁶ Vaikka Hannoverin kaupunkiseudun toimijat ovat pitäneet kuntien välistä kilpailua alueella melko vähäisenä, kunnat kilpailevat jossain määrin raideliikenneinvestoinneista ja terveystalvelujen sijoittumisesta. Jännitteitä on todettu olevan myös seutuhallintotorakenteen ulkopuolelle jäävien kuntien kanssa erityisesti liikennejärjestelmäpalveluihin liittyen. Kokonaisuudessaan alueen toimijat kuitenkin kokevat, että kaupunkiseudun muodollinen hallintorakenne on edistänyt Hannoverin seudun menestymistä saksalaisten ja eurooppalaisten kaupunkiseutujen välisessä kilpailussa.

Esimerkkinä kaupunkien välisestä strategisesta kehittämisestä tarkastelimme Englannista Lontoon ja Cambridgen välistä kasvuvyöhykettä. UK Innovation Corridor on Englannin keskeinen kasvukäytävä, jota kehitetään eteenpäin laajan julkisia ja yksityisiä organisaatioita sisältävän kumppanuusverkoston (London Stansted Cambridge Corridor Consortium) kautta (alueella 2,7 milj. as.).²⁰ Kumppanuuden tavoitteena on organisoida ja edistää alueen kehittämistä yhtenäisenä toiminnallisena talous- ja työssäkäyntialueena, minkä perustana toimii työhön ja opiskeluun liittyvä pendelöinti, yritysklusterit sekä yritysten väliset toimitusketjut. Vyöhykettä on kehitetty pääasiassa erilaisten liikenneinfrastruktuuriin ja innovaatioekosysteemeihin liittyvien hankkeiden avulla, sekä vyöhykkeen kansainvälistä näkyvyyttä ja alueen innovaatiopotentiaalia korostavan brändityön kautta. Vyöhykeyhteistyö on myös lisännyt toimijoiden välistä yhteistyötä esim. kestävän maankäytön ja liikkuamisen kysymyksissä. Huolimatta hyvin toimivasta verkostoyhteistyöstä, toimijoiden näkökulmasta toiminnallisen aluekokonaisuuden kehittäminen ja tehokkaampi vyöhyketasoinen koordinaatio edellyttää uusia työkaluja. Yksi keskeinen tulevaisuuden kysymys liittyy valtion toimintaan vyöhykeperusteisen kehittämisen resursoijana; viime aikoina alueen kehittämisen huolena on ollut valtion huomion kiinnittyminen Oxfordin ja Cambridgen välisen kilpailevan vyöhykkeen kehittämiseen.

Yhteenveto – Strategisesti navigoiva Turku

Pohjoiseurooppalaisten tapausten tarkastelun ja niiden pohjalta marraskuussa 2019 järjestetyssä työpajassa käydyn keskustelun pohjalta pohdimme tässä luvussa

Turun kaupungin kannalta keskeisinä pitämiämme teemoja ja teemme kehittämissuosituksia strategisen navigoinnin kyvykkyyden vahvistamiseksi. Teemat liittyvät erityisesti strategisen kaupunkikehittämisen johtamiseen, hallintaan ja työkaluihin jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä, peilaten eri mittakaavatasoilla yhteistyö- ja kilpailuasetelmista nouseviin kysymyksiin.

Aalborgin tapaus osoittaa, että *kaupungin strategisesta kehittämisessä* tärkeässä roolissa on alueellinen visio, joka on visualisoitu yksinkertaisesti. Se voi paitsi nivoa pisteittäisiä kehityshankkeita kokonaisuudeksi, myös viestiä tavoitellusta kehityksestä eri toimijaryhmille ja toimia yhteistyön alustana kaupunkiorganisaation sisällä. Turun kaupungin kannalta tämä viittaa siihen, että kaupungin strategialla ja kärkihankkeilla sekä niistä viestimisellä on merkittävä rooli. Työpajan perusteella näyttääkin siltä, että Turun kaupungin strategia on jo tarjonnut vahvan raamin kaupunkikehitykselle ja toimialojen väliselle virkamiesyhteistyölle. Virkamiehet totesivat, että strategia on muokannut oman tekemisen painopisteitä: sektorirajat ylittävien kärkihankkeiden ja alueellisten visioiden toteuttaminen menee muiden tehtävien edelle. Yksilötasolla strateginen kaupunkikehittäminen on myös ajankäytön hallintaa sekä itsensä johtamista entistä hankevetoisemmassa toimintaympäristössä. Toimintaympäristön monimutkaistuminen ja yhteistyöareenoiden lisääntyminen lisää kuitenkin hallinnon määrää ja yksilöiden näkökulmasta ajankäytön pirstaloitumista, kohdistuen myös kokonaisuuden kannalta epäolennaisiin asioihin.

Strategisen kehittämisen vimmassa onkin kenties unohtettu kiinnittää riittävästi huomiota strategioiden toimeenpanon johtamiseen ja resursointiin. Strategisuus kaupunkikehittämisessä tarkoittaa myös valintojen tekemistä resursoinnin suhteen, kaikilla toiminnan tasoilla. Kaupunkistrategiassa tärkeiksi tunnistettujen teemojen ja esimerkiksi kärkihankkeiden kehittämisen tulisi tarkoittaa valintoja paitsi eri organisaatioiden, myös organisaatioissa työskentelevien yksilöiden ajankäytössä. Tarvitaan selkeää priorisointia strategiasta juontuviin aluerakennuskohteisiin ja poikkisektoraalisiin hankkeisiin, samoin kuin hallinnollisten edellytysten järjestämistä (esim. salkunhallinta, tietojärjestelmät).

Malmön ja Aalborgin kaupunkien tapauksiin peilaamalla voidaan todeta, että *joukkoliikenteellisiä investointeja* tulisi lähestyä yhtäältä liikenneteknisesti perustellen, jolloin on varmistettu niiden liikenteellinen tarve ja toteutettavuus (linjaus, käyttäjäpohja, rahoitus), ja toisaalta kaupunkiseudullisina kaupunkikehityshankkeina (yhteys strategisiin tavoitteisiin kuten kasvu, vetovoima, kestävä liikkuminen ja segregaaion ehkäiseminen). Turun kannalta tämä tarkoittaa tulevan joukkoliikennetien ratkaisun (pikaraitiotie/metrobussi) punnintaa kummastakin näkökulmasta niin, että sekä sen liikenteelliset realiteetit että kaupunkikehitykselliset potentiaalit tulevat tasapainoisesti hyödynnettyä. Työpajassa kuitenkin tunnistettiin Aalborgin tapauksen tapaan, että joukkoliikenneinvestoinnin kaupunkikehityspotentiaalin hyödyntämiseksi reittilinjauksista olisi tullut keskustella enemmän ja avoimemmin. Linjauksilla voitaisiin parantaa paitsi uusien alueiden saavutettavuutta myös kohottaa sosioekonomisesti heikompien alueiden asemaa.

Newcastlen ja Hannoverin tapaukset osoittavat pysyvän organisatorisen rakenteen merkityksen *kaupunkiseutuyhteistyölle*. Hannoverin tapaus toimii esimerkkinä siitä, että kaupunkiseudun kunnat voivat omasta aloitteestaan luoda yhteistyölleen rakenteet. Kuntavetoisessa yhteistyössä keskeistä on yhteisen lisäarvon tunnistaminen ja kaupunkiseututasolla toteutettavien tehtävien valikoiminen niin, etteivät ne uhkaa kuntien itsehallintoa. Turun kannalta on kiinnostavaa pohtia, kuinka avata tuoreita näkökulmia kaupunkiseutuyhteistyön edistämiseen. Voisiko esimerkiksi saaristokaupungin viitekehys kytkeytyneenä Turun keskustan kehittämiseen teemoitella uudella tavoin seutuyhteistyön mahdollisuuksia, kuten hankkeen lopputyöpajassa ehdotettiin? Ylipäättään kaupunkiseutuyhteistyön edistämässä nähdään tärkeänä nimenomaan tuoreiden ja kiinnostavien kansainvälisten esimerkkien tuominen alueen päättäjien tietoon poliittisen asenneilmapiirin tuulettamiseksi; viranhaltijoiden ja kaupunkijohdon tasolla yhteistyö toimii jo paremmin. Newcastlen kokemuksiin rinnastaen voidaan todeta, että vaikka valtion tarjoama rahoitus voi esimerkiksi MAL- ja kasvusopimusmenettelyissä toimia hyvänä porkkanana kaupun-

kiseutuyhteistyölle, valtionohjaukseen sisältyy myös taloudellisia kannustimia (esim. työmatkavähennys), jotka voivat houkutella kuntia optimoimaan omaa etuaan seudullisen kokonaisedun kustannuksella. Yhteistyön kannustimien ja lisäarvon tulisikin ensi sijassa löytyä tämän valtion rahoituskilvan ulkopuolelta.

Ylialueellisen vyöhykeyhteistyön edistäjinä kaupungit voivat toimia proaktiivisesti valtion suuntaan vyöhykeperusteisen kehittämisen edistämiseksi laajassa yhteistyön rintamassa. UK Innovation Corridorin tapaan Pohjoisen kasvuvyöhykkeen näkökulmasta on relevanttia pohtia vaikuttavan vyöhykeyhteistyön edistämistä, osittain myös kilpailuasetelmassa olevien vyöhykkeiden kanssa. Vain laaja-alaisemman hallinnolliset ja sektorirajat ylittävän koordinaation kautta päästään ratkomaan systeemisiä yhteiskunnallisia ongelmia esimerkiksi kestävän liikkumisen edistämiseksi, missä toiminnalliset alueet toimivat luontaisina alustoina. Tässä yhteydessä Turun kaupunki voi saavuttaa positiivista näkyvyyttä toimimalla eturintamassa laaja-alaisen yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseksi.

Lopuksi

Kokonaisuudessaan hankkeessa rakentamaamme strategisen navigoinnin viitekehystä voidaan hyödyntää paitsi kaupunkiorganisaation kehittämistoiminnan tarkastelun peilinä, myös laajemmin yksilöiden ja organisaatioiden toiminnan kytkeytyneisyyden tarkastelussa ja näkyväksi tekemisessä. Kaupunkikehittämisen tarkastelu strategisena navigointina avaa kehittämisen moniulotteisuutta ja kiinnittää huomiota yksilölliseen ja kollektiiviseen toimijuuteen strategioiden kestävässä ja oikeudenmukaisessa toimeenpanossa.

Yksilötasolla nelikenttämme peräänkuuluttaa strategisen navigaation asennetta. Kilpailu ja yhteistyö ovat läsnä toimijoiden arjessa, liikuttaessa kokouksesta tai hankkeesta toiseen, etenkin toiminnan eri tasoilla. Oleellista on, että kukin toimija tiedostaa, milloin toimia mistäkin kilpailun ja/tai yhteistyön asetelmasta käsin. Perinteisen kilpailuasenteen sijaan globaalit yhteiskunnalliset haasteet vaativat entistä ennakkoluulottomampaa, yhteistyöhön perustuvaa asennemaailmaa. Tällöin

luottamus, kunnioitus ja avoimuus ovat esimerkkejä arvoista, joista käsin yhteistyö tuntemattomankin kanssa lähtee kehittymään.

Kaupunkikehittämisen strategisessa johtamisessa oleellista on strategisen suunnan visionäärisyys, jotta se joustaa ja on resilientti jatkuvasti, kiihtyvästi ja entistä ennakoimattomasti muuttuvan toimintaympäristön suhteen. Tällöin myös kaupunkiorganisaation tulee suuntautua muutoksessa johtamisen paradigmaan, jossa mentoroiva esimiestyö, jaettu johtajuus, työkalu- ja tunnekyvykyys, joustavat rakenteet, ja arvopohjainen johtaminen nousevat merkityksellisiksi. Jatkuvasti muuttuvaa organisaatiota ei voi johtaa perinteisillä hierarkkisilla siilorakenteilla, joissa työntekijää kontrolloidaan ja epäillään, ja joissa esimiesrooli näytättyä autoritäärisenä.

Toisaalta, kaupunkikehittämisen strategisessa johtamisessa korostuu muutoksen ja pysyvyyden tasapaino – hankkeet ovat väliaikaisia, kun taas kaupunki sekä sen tilalliset ratkaisut ovat näennäisesti pysyvämpiä rakenteita ja organisaatioita. Ihmiskunnan historian näkökulmasta nämä muutoksen muodot asettuvat eri aikaskaaloihin ja vaikuttavat eri aikajäntein. Hankkeet väliaikaisina organisaatioina ovat muutoksen vetureita, ne mahdollistavat uuden kehittämisen. Hankevetoisuus näyttäytyykin kaupunkiorganisaation strategisen suunnittelun ja kehittämisen moottorina, esimerkiksi kärkihankkeet, föli ja tunnin juna. Haasteeksi nousee yhteensovitus muodollisen suunnittelujärjestelmän suhteen, ja hankevetoisuuden kanavoiminen positiiviseksi tekemiseksi yksilöiden arjessa. Jotta hankevetoisuuden toteutuminen olisi realistista, hankkeita ja niiden toimeenpanoa tulee strategisesti priorisoida johdon tasolla.

Lähdeviitteet

1. Granqvist K, Mäntysalo R, Mattila H, Hirvensalo A, Teerikangas S & Kalliomäki H 2019. Kaupungin strateginen spatiaalinen suunnittelu - Navigointia eri skaalojen ja rationaliteettien välillä. *Yhdyskuntasuunnittelu* 57: 1, 11–25.
2. Ziafati Bafarasat A 2015. Reflections on the three schools of thought on strategic spatial planning. *Journal of Planning Literature* 30: 2, 132–148.
3. Albrechts L 2006. Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A* 38: 6, 1149–1170.
4. Healey P 1997. Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies. Macmillan, Lontoo.
5. Healey P 2007. Urban complexity and spatial strategies. Towards relational planning of our times. Routledge, Oxon.
6. Albrechts L & Balducci A 2013. Practicing strategic planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans. *DisP – The Planning Review* 49: 3, 16–27.
7. Mäntysalo R, Kangasoja J & Kanninen V 2015. The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland. *Planning Theory & Practice* 16: 2, 169–183.
8. Mäntysalo R, Olesen K & Granqvist K 2019. 'Artefactual anchoring' of strategic spatial planning as persuasive storytelling. *Planning Theory*. <https://doi.org/10.1177/1473095219893002>
9. Mäntysalo R & Kanninen V 2018. Kaupunkiseutujen integroiva suunnittelu ja hallinta. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 56: 3, 4–8.
10. Hillier J 2011. Strategic navigation across multiple planes: Towards a Deleuzean-inspired methodology for strategic spatial planning. *Town Planning Review* 82: 5, 503–527.
11. Habermas J 1984. The theory of communicative action Vol. 1. Reason and the rationalization of society. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
12. Habermas J 1987. The theory of communicative action Vol. 2. Critique of functionalist reason. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
13. Andersen AJ 2013. Urbane Projekter: mellem sted, diskurs og planlægning. Aalborg: Aalborg Universitet. Saatavissa: http://vbn.aau.dk/files/181886680/Book_net-version_endelig.pdf (viitattu: 7.12.2018).
14. Kidmose LL & Kristensen ML 2018. Storytelling of the +Bus. Master's Thesis. Aalborg: Aalborg University, Urban Planning & Management. Saatavissa: https://projekter.aau.dk/projekter/files/281299933/Master_Thesis_UPM4.pdf (viitattu: 7.12.2018)
15. Fürst, D. & Rudolph, A. 2003. The Hanover metropolitan region. In: Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions eds. Salet, W., Thornley, A. & Kreukels, A. London & New York: Spon Press. Taylor & Francis Group.
16. Prieb, A. 2014. Regional Government and Regional Planning in the Hanover Region. *Quaestiones Geographicae* 33:4, 101–109.
17. Albrechts, L., Healey P. & Kunzmann, K. R. 200. Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69:2, 113–129.
18. Blatter, J. K. 2006. Geographic Scale and Functional Scope in Metropolitan Governance Reform: Theory and Evidence from Germany. *Journal of Urban Affairs*, 28:2, 121–150.
19. Region Hannover 2009. Regional Planning in the Hanover Region. Papers on Regional Development. No. 109b.
20. Growth Commission 2016. Findings and recommendations of the London Stansted Cambridge Corridor Growth Commission. The next global knowledge region: setting the ambitions and delivering the vision. Saatavissa: <http://www.lscgrowthcommission.org.uk/> (viitattu 2.1.2020)

Kannen kuvat: Cederqvist & Jäntti Architects (Masterplan of Turku Science Park), Aalborg Kommune (Norddanmarks Vækstdynamo. Planstrategi 2011) ja Raine Mäntysalo (Newcastle).

Tutkimuskatsauksia on Turun kaupunkitutkimusohjelman julkaisusarja. Siinä julkaistaan ytimekkäitä katsauksia kaupunkitutkimuksen ja -kehittämisen ajankohtaisista aiheista. Kirjoittajat ovat tutkijoita. Esitetyt väitteet eivät välttämättä vastaa kaupungin virallista näkemystä.

Kirjoittajat ovat strategisen kaupunkisuunnittelun ja johtamisen tutkijoita, jotka työskentelivät aiheen parissa 2018-2019 Turun kaupunkitutkimusohjelman rahoittamassa hankkeessa. Hankkeen vastuullisena johtajana toimi Turun yliopiston kauppakorkeakoulun johtamisen professori **Satu Teerikangas**, jonka tutkimustiimissä työskentelivät FT **Helka Kalliomäki** (nyt Vaasan yliopistossa) ja TkT **Antero Hirvensalo**. Hankekumppanina oli Aalto-yliopiston rakennetun ympäristön laitoksen tutkimustiimi, jossa professori **Raine Mäntyselön** johdolla työskentelivät TkT **Hanna Mattila** ja tohtorikoulutettava FM **Kaisa Granqvist** sekä diplomityöntekijä **Maria Viitanen**.
