

**TURKU**

Kaupunkitutkimusohjelma

TUTKIMUSKATSAUKSIA

6–2025

Luottamus on Kupittaan kärjen kehittämisallianssin monitahoinen resurssi ja haaste

Kupittaan kärki on yksi Suomen ensimmäisistä asemakaavoitusta sisältävistä allianssihankeista. Hanke tarjoaakin arvokasta tietoa tuleville vastaaville projekteille. Kun allianssin hankekehityksen rinnalla tehdään normiohjattua kaavoitusta, vaikuttaa tämä väistämättä myös luottamuksen muodostumiseen allianssikumppaneiden välillä. Tutkimus tunnistaa, että luottamus julkis–yksityisessä kumppanuudessa rakentuu yhteispelinä kolmen ulottuvuuden välillä: yksilöiden, organisaatioiden ja instituutioiden tasolla.

SUOSITUKSET

- Hyödynnä allianssimallia vaativissa kehittämishankeissa, joiden kokonaisratkaisu edellyttää yksituumaisuutta ja tiivistä yhteistyötä kaupungin infrarakentamista ja yksityisten osapuolten rakentamista yhteen sovittaen sekä hankkeen maankäytöllisistä ja kaavoituksellisista puitteista yhdessä sopien.
- Tee ymmärrettäväksi kaupungin kaksoisrooli toisaalta hankekehittäjänä allianssissa, toisaalta julkista valtaa käyttävänä kaavoittajana. Jännitteen avoin käsittely allianssin piirissä auttaa rakentamaan keskinäistä luottamusta.
- Ota huomioon, että hankkeeseen kytkeytyvät maapoliittiset ja kaavoitusprosessit asettavat omia aikatauluvaatimuksiaan.
- Tunnista erityinen luottamuspotentiaali kumppanuuden henkilösuhteissa, kun kaupunki ja yksityiset toimijat tekevät tiivistä yhteistyötä ”Big roomissa”, yhteisessä fyysisessä työtilassa.
- Panosta vuorovaikutukseen ja avoimuuteen myös kuntalaisten suuntaan, sillä tiivis allianssiyhteistyö voi herättää epäilyksiä kaupungin päätöksenteon demokraattisuudesta ja kaavoituksen yleisen edun mukaisuudesta.

KIRJOITTAJAT

Jenni Kuoppa¹, ² jaRaine Mäntysalo¹¹Aalto-yliopisto, ²Tampereen yliopisto

AINEISTO JA METODI

Laadullinen tapaustutkimus;
Kupittaan kärjen
kumppanuusprojektin suunnittelun
havainnointitutkimus ja
suunnittelutoimijoiden haastattelut.

TEEMAT

kaupunkikehitys, maankäytön
suunnittelu, arkkitehtuuri

HALUATKO TIETÄÄ...

...kuinka aikatauluhaasteet vaikuttivat luottamukseen allianssin keskuudessa? **s. 3–4**

...mitä ongelmia ilmeni organisaatioiden välisen luottamuksen kannalta? **s. 5–6**

...mitkä asiat rakensivat allianssissa henkilötason luottamusta? **s. 6–7**

...mitä on otettava huomioon institutionaalisen luottamuksen näkökulmasta, kun suunnitellaan asemakaavoitusta ja allianssimuotoista hankekehittämistä yhdistäviä projekteja? **s. 7–8**

Allianssihankkeissa korostuu tarve rakentaa yhteisöllisyyttä, luottamusta ja yhteistyökulttuuria eri organisaatioiden välillä. Monimutkaiset roolit, ristiriitaiset intressit ja valtasuhteet tuovat myös haasteita, joita ei voida ratkaista pelkästään hallinnollisilla tai sopimuksellisilla keinoilla. Allianssityönteon arkea ja sosiaalisia käytäntöjä on kuitenkin tutkittu verrattain vähän. Tutkimuksen lähtökohtana olikin tutkia suunnittelua käytännön työn ja vuorovaikutuksen näkökulmasta, ei vain järjestelmän tasolla. Tarkastelemme Kupittaa kärjen kumppanuusprojektin tapauksen avulla, miten moniorganisatoriset ja monialaiset tiimit rakentavat luottamusta ja yhteistyötä erilaisten intressien ja institutionaalisten logiikkojen keskellä.

Kupittaa kärjen suunnitteluprosessissa on ollut mukana monia osapuolia ja intressejä sekä eri tasoisia ja eri aikataulussa eteneviä osioita. Kokonaissuunnittelu on edennyt tiukassa aikataulussa. Ei liene yllättävää, että haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että kaavoitusprosessin ja allianssiprojektin yhdistämiseen liittyy paljon haasteita. Suurimpana ongelmana kaavaproessin ja allianssin yhdistämisessä nähtiin se, etteivät lähtökohdat maanomistajien kanssa olleet riittävän selkeät, kun työ aloitettiin. Tämä nosti esiin allianssiprojektin ja kaavaproessin yhdistämiseen liittyviä kipukohtia ja vaikutti myös yhteistyön ja luottamuksen muodostumiseen allianssin sisällä.

Tunnistamme tutkimuksessa kolmen luottamusulottuvuuden yhteispelin:

- Luottamus yksittäisiin ihmisiin,
- Luottamus organisaatioihin,
- Luottamus instituutioihin.

Vaikka allianssin toimijoiden luottamus toistensa taustaorganisaatioita kohtaan voi olla heikkoa, voidaan heidän keskinäisen henkilöidenvälisen luottamuksensa pohjalta kuitenkin ponnistaa yhteensovittaviin ratkaisuihin. Big room -työskentelyssä luottamuksen rakentamisen elementteinä tunnistettiin yhteisen tarinan luominen, vaikeiden asioiden käsittely myös huumorin keinoin, jaetut kokemukset ja ”samassa veneessä” -retoriikka.

Välillä taas se, että organisaatiotasolla kaupungin toiminnan ennakoitavuuteen ei voitu luottaa, saattoi heijastua myös henkilötason luottamuksen heikentymisenä allianssissa. Tämä korostaa läpinäkyvyyden ja avoimen keskustelun tarvetta: tehdään kaksoisroolit ja niiden jännitteet näkyviksi.

Julkis-yksityisissä kumppanuuksissa perustana ovat juridiset sopimukset, jotka mahdollistavat institutionaaliseen luottamukseen nojaavan molemminpuolisen yhteistyön ilman, että rakennetaan yhteistyötä vain organisatorisen luottamuksen varaan. Allianssimuotoisissa kumppanuuksissa on lisävahvuutena mahdollinen ihmisten välisen luottamuksen muodostuminen, kun eri organisaatioiden toimijat tekevät tiivistä yhteistyötä. Yleensä tällainen luottamus syntyy yhteistyökokemusten kautta pitkän ajan kuluessa, mutta näyttää siltä, että allianssin intensiivisyydessä keskinäisen yhteistyön kokemuksia syntyy tiiviissä tahdissa ja käsitykset toisten osapuolten luotettavuudesta voivat muodostua nopeammin.

Mikä on allianssimalli?

Projektiallianssi on moniosapuolinen julkis-yksityiseen kumppanuuteen perustuva sopimusmuoto. Osapuolet sitoutuvat yhteisiin tavoitteisiin ja jakavat vastuut, riskit ja hyödyt. Allianssimalli on nähty ratkaisuna rakennusalan ongelmiin, kuten osaoptimointiin ja epäluottamukseen, joita perinteisillä urakkamalleilla on vaikea ratkaista.

Allianssityöskentelyssä korostuvat varhainen osapuolten mukaanotto ja yhteinen päätöksenteko. Usein asiantuntijat työskentelevät yhdessä yhteisessä fyysisessä työtilassa, Big Roomissa.

Allianssin ylintä päätösvaltaa käyttää sen johtoryhmä (AJR), jossa on edustus kaikista sopimusosapuolista. Projektiryhmä (APR) huolehtii hankkeen käytännön toteutuksesta.

Kupittaaan kärjen kumppanuusprojekti

Kupittaaan kärki on Turun kaupungin merkittävä kaupunkikehityshanke ja osa Turun Tiedepuiston laajentamista ja kehittämistä. Hankkeeseen kuuluvat myös mm. Taito-kampus eli Turun ammatti-instituutin uusi oppilaitosrakennus, sekä infrahanke, johon sisältyy muun muassa Helsinginkadun ja rautatien ylittävä kansirakenne. Kumppanuushankkeen osapuo- lia ovat Turun kaupunki, YIT, Lundén Architecture Company, Renell Käppi Arkkitehdit sekä kilpailuvaiheessa nimettyinä alihankkijoina Cobe, AFRY Finland Oy ja WSP Finland Oy

Erilaiset ajalliset dynamiikat ja kiire voivat heikentää ennakoitavuutta ja luottamusta

Kupittaaan kärki -hankkeessa monimutkainen kaava viitesuunnitelmiseen saatiin vietyä ajallisesti todella tehokkaasti ja nopeasti kaavaehdotusvaiheeseen. Koko prosessia leimasi kuitenkin kiire ja eri toimijoiden erilaisten aikatauluvaatimusten törmäminen. Nämä heikensivät ennakoitavuutta, yhteistyön sujuvuutta ja siten luottamusta eri toimijoiden välillä. Allianssityöskentelyn vauhti törmäsi sekä kaavoituksen että maankäytösopimusneuvotteluiden hitaampaan tahtiin.

Must täs kävi niin huonosti tavallaan [että] aikatauluikkuna vähän niin ku tuhos tätä koko ajatusta, tai ainaki siltä nyt vaikuttaa, et me joudutaan jotenkin sen ehdoilla väärän tyyppiseen vuoropuheluun ja väärän tyyppiseen etenemiseen...(…) syntyy jotenki hyvin omituinen tilanne, mikä mun mielest kuplii tällä hetkel tuol työskentelyssä. (Haastattelu 11)

Allianssihankkeessa ensivaiheet ovat hyvin ratkaisevia. Tässä prosessissa ongelmat alkoivat kehittyä, kun kaavoituksen aloittaminen viivästyi alkuperäisestä tavoiteaikataulusta maanomistajien kanssa käytyjen sopimusneuvottelujen vuoksi. Allianssin tavoiteaikataulua ei kuitenkaan siirretty. Tämä johti siihen, että viitesuunnitelmaa ja kaavoitusta vielä tehtäessä allianssihanke joutui etenemään alueen avainhankkeiden Taito-kampuksen ja infrahankkeen suunnitteluun. Näin kaavoituksessa tapahtuneet muutokset ja viivästykset vaikuttivat jatkuvasti myös muihin allianssihankeeseen osioihin. Moni allianssissa työskennellyt toimija ajattelee, että kokonaissuunnittelun olisi pitänyt selvemmin edetä infrahankkeen ja Taito-kampuksen edellä.

Päällekkäisyydestä seurasi kiire, mutta ongelmana ei ollut vain ajanpuute. Allianssin toimijat myös kokivat, etteivät pysty hallitsemaan aikataulua, ja kaavoituksen ja allianssityöskentelyn yhdistävä prosessi näyttäytyi heille sekavana. Tämä liittyi allianssihankeeseen monimutkaisuuteen. Monia ja monen tasoisia asioita oli ratkaistava yhtä aikaa ja sovitettava jatkuvasti yhteen. Allianssissa oli edetty jo melko yksityiskohtaiseen suunnitteluun ennen kuin maanomistajien kanssa oli saatu sovittua kaavoituksen lähtökohdista. Tästä seurasi monia muutoksia sekä allianssissa valmisteltuun viitesuunnitelmaan että kaavoituksen aikatauluun.

Toistuvat aikataulumuutokset koettiin kuormittavina, ja koska ne suurelta osin kulminoituivat kaavoitukseen liittyviin maankäytösopimusneuvotteluihin, nakersi tämä osin myös luottamusta kaupungin toimintaan. Jatkuvista muutoksista saattoi seurata myös kokemus, ettei omaa työtä välttämättä ymmärretä tai arvosteta. Allianssin toimijoiden piirissä koettiin, että he ovat ensin tuottaneet allianssin ja tilaajan tavoitteiden näkökulmasta mahdollisimman hyvän viitesuunnitelmaluonnoksen ja vasta tämän jälkeen heille tuotiin ulkoapäin suunnittelun realiteetit. Tämä tuotti turhautumista.

Sit välil et ihmiset kyseenalaistaa sitä et arvostetaanko sitä työtä mitä täällä tehdään kun tuntuu et aina vaan niin kun uus yritys, ja sit ihmiset turhautuu. (...) Et mä ymmärrän et siel varmaan niin kun politiikka sanelee osittain sen minkä takii täs toimitaan näin, mut sit kun se ei näy tänne, niin se näyttäytyy tietyl tavalla, se näyttäytyy suunnittelemattomalta toiminnalta. (Haastattelu 16)

Kaavatyön ja maankäyttösopimusneuvotteluiden aiheuttamat haasteet allianssin päätöksentekoon näkyivät erityisesti allianssin johtoryhmän (AJR) tasolla. Päivittäisestä suunnittelutyöstä vastaavien turhautuminen näkyikin myös luottamuksen heikentymisenä AJR:n toimintaa kohtaan.

Tämä dynamiikkahaaste allianssin johtoryhmän ja projektiryhmän (APR) välillä liittyi suurelta osin aikaan. ”Tekevällä tasolla” asiat etenevät tiheässä tahdissa, asioita tehdään ja tapahtuu päivittäin paljon. AJR puolestaan kokoontuu paljon harvemmin. Erityisesti kaupungin puolelta koettiin haasteena sen viestiminen, ettei voida edetä vain allianssin ehdoilla vaan että on otettava huomioon kaavatyön ja sen aikataulun tuomat reunaehdot, ja että ”kaikki ymmärtää samalla tavalla, ettei tässä kukaan jarruta tahallaan, vaan että asioilla vaan on tietty etenemisjärjestys” (haastattelu 10).

Toimijat myös tulkitsevat, että maanomistajille prosessi on näyttäytynyt liian nopeana. Allianssihanke etenee kokonaisuudessaan yli sadan hengen voimin – tekemisen tahti on tavanomaista kaavaprosessia nopeampi. Tätä ei osattu maanomistajille riittävästi avata ja heille saattoi syntyä kokemus, että he eivät ole kaavoituksen ajallisesti tiheässä prosessissa osallisina mukana. Ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä maanomistajien suuntaan pitää tietoisesti rakentaa: kaavan vaiheittainen eteneminen ja siitä viestiminen nähtiin keinona rakentaa luottamusta.



Kuva 1. Kupittaan kärki, näkymä Ilmarisenpuistosta.

Turun kaupunki, Lundén Architecture Company, Renell Käppi Arkkitehdit & Cobe

Erilaisten tavoitteiden ja organisaatioiden yhteensovittaminen allianssissa tuo haasteita

Allianssin toimijoilla ja suunnittelun osallis- ja intressiryhmillä on väistämättä kullakin omat näkökulmansa prosessiin ja omat erityiset intressinsä. Tämä aiheuttaa jännitteisyyttä, jota ei voida eikä ole aihettakaan kokonaan purkaa.

Arkkitehtien näkökulmassa korostuu rakennetun ympäristön laatu, visuaalisuus ja toiminnallisuus. Rakennusliike puolestaan katsoo taloudellista kannattavuutta, rakennettavuutta ja toteutettavuutta, ja kaupungin viranhaltijat valvovat yleistä etua ja huolehtivat esimerkiksi liikenteen ja hulevesien määräysten toteutumisesta. Maanomistajien kanssa neuvotellaan ennen kaikkea siitä, miten kaavoituksesta syntyvä kiinteistöomaisuuden arvonnousu jaetaan.

Eriäviä näkökulmia pidetään luontevana ja normaalina ja jopa hyvänä prosessin kannalta, jos eri näkökulmat tuodaan avoimesti keskustelussa esiin. Jännitteitä oli olemassa liittyen erityisesti palveluntuottajalle tuleviin lunastettaviin rakennusoikeuksiin, joiden oletettiin jossain määrin ohjaavan sitä, mihin suuntaan he haluavat kokonaissuunnitelmaa vietävän. Rakentajan kustannuspaineiden tunnistetaan myös näyttäytyneen mm. laatuksymyksissä. Eräs haastateltava kuvailee, että rakennusliikkeen toimintaa ohjaavasta logiikasta ja kustannuspaineesta on välittynyt prosessissa jopa ”raadollinen kuva”, vaikka allianssissa työskenteleviin henkilöihin olisikin luottamus. Rakentaja puolestaan ajattelee ymmärtävänsä nyt kaupungin näkökulmaa ja päätöksentekoprosessin mutkia huomattavasti paremmin.

Erilaisten tavoitteiden ja organisaatioiden yhteensovittaminen allianssissa aiheutti myös haasteita. Haastateltavat kokivat muun muassa, ettei joistakin allianssin suunnittelutavoitteista kuten alueen kävelypainotteisesta sisäalueesta tai vehreämmät sisäpihat mahdollistavasta keskitetystä pysäköintiratkaisusta pidetty riittävästi kiinni. Kaupungilta toivottiin jämäkämpää ohjausta ja kaavan tavoitteista kiinni pitämistä maanomistajien suuntaan. Koettiin, että excel-taulukot ja eurot määrittivät suunnitelmaa. Haastateltavat korostivat, että kaikkien pitää olla valmiita tekemään kompromisseja ja että sisältötavoitteet ovat välillä väistämättä keskenään ristiriidassa. Sitä sen sijaan pidettiin ongelmallisena, jos tavoitteita ei oltu priorisoitu ja niiden toteuttamisessa tehtävät valinnat eivät olleet läpinäkyviä.

Ja sit ei vielä välttämättä tiedetä, et mistä se ohjaus tulee ja mistä se tavote tulee. Se läpsähtää vaan pöytään, ja sit taas palataan alkuun. (Haastattelu 11)

Toimijoiden roolitkaan eivät allianssikumppanuudessakaan ole aina tasavertaiset, vaikka pyritään yhteiseen päätöksentekoon.

Me voidaan ehdottaa parempaa ratkaisua, mutta ei me voida sanoa, että ei, näin ei tehdä. Ei tästä tule hanketta. Mitä sitten taas rakennusliike voi sanoa. (Haastattelu 7)

Kun kaupunki otti voimakkaammin ohjaavan roolin kaavaluonnoksen viitesuunnitelman viimeistelyssä, aiheutti tämä kritiikkiä prosessin näkökulmasta. Kaavaluonnokseen tehtiin maanomistajien toiveiden mukaisia viime hetken muutoksia suoraan kaupungin ohjauksessa ohi allianssin projektiryhmän, ja allianssin yhteisesti työstämää viitesuunnitelmaa muutettiin viime hetkellä. Toimijat kokivat, ettei prosessi mennyt allianssin tavoitekäytäntöjen mukaisesti. Koettiin, että prosessissa syntyi ”ohituslinjoja”, mikä ehkä horjutti luottamusta. Kaupungin ja allianssin rooleihin olisi siis kaivattu tilanteessa selkeyttä.

Kaksoisroolit on hyvä tehdä näkyväksi

Erityisesti kaupunkiorganisaatiossa yksittäiset henkilöt voivat joutua hankalaan asemaan yhtäältä ollessaan allianssiorganisaatiossa osa yhteistä päätösvastuuta mutta toisaalta joutuessaan hakemaan omassa organisaatiossaan erikseen hyväksyntää allianssin päätöksille. Kaupungin organisaatiossa ei ollut lopulta keinoja siirtää päätöksentekovaltaa allianssissa työskenteleville viranhaltijoille. Tämän nähtiin osittain hankaloittaneen allianssin päätöksentekoprosessia.

Muidenkin organisaatioiden edustajat tunnistivat ristiriidan, joka syntyy, kun allianssiyhteistyössä toimitaan sekä allianssin että oman kotiorganisaation asettamissa toimijarooleissa. Vaikeat asiat voivat henkilöityä, kun tietty organisaation viesti tulee allianssissa esiin yhden tai muutaman henkilön kautta ja yksittäinen työntekijä voi joutua vastaamaan esimerkiksi kaupungin linjausten noudattamisesta. Tämän kaksoisroolitusten vaikeuden tulkittiin näkyneen niin APR:n kuin AJR:n tasolla:

Siin ajetaan vaan ne henkilöt helposti vaikeisiin paikkoihin. Tulee semmosii, mihin joutuu ottaan kantaa, ni ei pysty sanoo, et mistä roolista pitäis ottaa kantaa. Ja sit se heijastuu sinne (APR:n) suuntaa, et ei kyetty tekemään päätöstä tai tehtiin jonkun mielest huonoii päätöksii tai ei tehty riittävän nopeesti päätöksii tai kyseltiin sit liian vaikeit tai näin. Sitä turhautumista haluais tietysti vähentää. (Haastattelu 20)

Ratkaisuna haastateltavat näkivät näiden ristiriitojen ja roolien mahdollisimman avoimen käsittelemisen.

Jännitteistä huolimatta päivittäinen vuorovaikutus ja henkilötason luottamus voivat rakentua toimiviksi

Henkilötason vuorovaikutus ja luottamus ovat tärkeitä organisaatioiden välisten jännitteiden ylittämisessä. Henkilöiden vahva rooli on kuitenkin myös aiheuttanut välillä juuri edellä kuvattuja kokemuksia asioiden henkilöitymisestä. Hankemuodon vaatima tasapainoilu allianssin sekä ammatillisen integriteetin tai kotiorganisaation tavoitteiden välillä on henkilötasolla kuormittavaa.

Haastateltavat kuitenkin kokivat, että päivittäisessä vuorovaikutuksessa toteutui suurelta osin hyvää ja luottamuksellista ilmapiiriä. He nostivat esiin, että allianssityöhön oli valikoitunut sopivia henkilöitä ja että asiantuntemusta arvostettiin puolin ja toisin.

Hyvän vuorovaikutuksen rakentamisessa auttaa, jos avaintoimijat saadaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa mukaan. Tärkeää on ilmapiiri, jossa kaikki uskaltavat sanoa oman kantansa ja että keskusteluissa syntyy kokemus kuulluksi tulemisesta, vaikka oma kanta ei ”voittaisikaan”. Läpinäkyvyys siinä, että jotain arvoa tai hyötyä painotetaan toista enemmän, on tässä tärkeää. Samoin jännitteitä purkaa, jos ääneen myönnetään, ettei tavoitteisiin nähden parhaaseen ratkaisuun päästä vaan edetään toisella ratkaisulla.

Vuorovaikutusta luonnehdittiinkin pääosin suoraksi ja avoimeksi. Eräs haastateltava vertaa allianssia perheeseen, jonka kesken uskalletaan puhua suoraan, vitsailla hankalammistakin asioista ja sanoa toisalta, että ”siis mä en jaksa, miten me selviydytään tästä” (haastattelu 9).

Loppupeleishän siin on tosi hyvii tyyppeii kaikki henkilöinä. Ja oli mukava, et vaik oli vaikeita asioita, sit pysty vähän niin ku huumorin kautta hakemaan sitä ratkasuu. Et kyl mä sillee oon tosi tyytyväine, et mun mielest siin oli hyvä porukka. (Mut) raskas puristus kyl monelle varmasti meistä. (Haastattelu 20)

Kupittaaan kärjen prosessi osoitti myös, että vaikeiden asioiden käsittely jo melko alkuvaiheissa voi rakentaa luottamusta ja auttaa ymmärtämään ongelmien juurisyitä ja niiden ratkaisuja ehkä paremmin jatkossa. Prosessissa koetut vaikeudet tuntuivat hitsaavan kokonaissuunnittelusta vastannutta ydinryhmää myös yhtenäisemmäksi. Syntyi suurelta osin jaettu, yhteinen tarina siitä, mitä projektissa tapahtui. Kuten aiemmassakin tutkimuksessa on todettu, allianssiprojektille tärkeä "samassa veneessä" -retoriikka vahvistui päivittäisessä vuorovaikutuksessa, kun "ulkoapäin" tulleita haasteita käytiin läpi yhdessä.

Syntyi myös erityinen Big room -huumori, joka auttoi lievittämään työn aiheuttamaa stressiä sekä organisaatioiden välistä yhteistyötä koskevia jännitteitä. Huumori ja leikkimielinen naljailu ovat tärkeitä tapoja rakentaa ryhmän sisäistä identiteettiä ja käsitellä myös vaikeita ja ristiriitaisia kysymyksiä – niin pitkään kuin tunnistetaan herkästi huumorin potentiaali myös vallankäytön välineenä.

Luottamus sopimusinstituutioon luo ennakoitavuutta

Kun luottamus organisaatioulottuvuudessa on heikkoa tai lähdetään oletuksesta (puolin ja toisin), että sen varaan ei voida jättäytyä esimerkiksi suurten riskien vuoksi, nojaututaan molemmin puolin institutionaaliseen luottamukseen, jonka sopimusinstituutio tuo (allianssisopimus ja maankäytösopimukset maanomistajien kanssa). Luottamus sopimusinstituutioon tarkoittaa, että oikeusjärjestelmän toimivuuteen juridisen sopimuksen takeena luotetaan. Sanktioiden uhkaa sopimusrikkomuksista pidetään todellisena, samoin ehtoja sopimuksen purulle. Molemminpuolinen luottamus sopimusinstituutioon tuo ennakoitavuutta sopimusosapuolten toimintaan siitä huolimatta, että niiden organisatoriset intressit ovat osin erisuuntaisia.

Allianssisopimus tukeutuu institutionaaliseen luottamukseen, joka voi siis ikään kuin paikata organisatorisen luottamuksen aukkoja. Toisaalta sopimukseen vetoaminen päivittäisessä työskentelyssä on merkki siitä, että luottamus rakoilee organisaatio- ja henkilötasolla. Parhaimmillaan allianssisopimus toimii taustalla tarjoten selkänöjan yhteiseen ymmärrykseen mm. vastuista ja velvollisuuksista. Allianssitoteutuksen laajuudesta ja kaavoitukseen liittyvien valmistelu- ja työvastuiden jakautumisesta tulisi olla etukäteen sovittu mahdollisimman selkeästi. Toisaalta allianssimallin periaatteiden mukainen työskentely hankkeen parhaaksi voi vaatia myös tiettyä joustavuutta. Eräs haastateltava toivoo, että oltaisiin sopimusperustaisen työnjaon sijaan keskitytty vielä enemmän siihen, mikä on kokonaisuuden kannalta järkevää:

Mä oon tottunu siihen, että jos hankkeessa joudutaan avaamaan sopimus, niin sillen menee todella huonosti asiat. Se on semmonen merkki. Tässä (...) suuri osa kattoo koko aika mitä sopimuspaperi sanoo jostain. Ja sit taas ku allianssihenki on nimenomaan sitä, et yhdessä jae-taan se vastuu ja yhdessä kannetaan se vastuu, niin negatiivisessa ku positiivisessaki mielessä, niin yllättävän vähän se ehkä kuitenkin näkyy. (Haastattelu 14)

Kunnan on huolehdittava myös kuntalaisten luottamuksesta kaavoitusinstituutioon

Kaavoituksesta vastaavana julkisena organisaationa kaupunki käyttää sille alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä suotua institutionaalista valtaa. Kaupungilta odotetaan, että se noudattaa tälle kaavoitusvallan käytölleen asetettuja institutionaalisia normeja pyrkien vuorovaikutteisuuteen ja avoimuuteen, hyvään hallintoon ja lainmukaisuuteen sekä korkeatasoiseen asiantuntemukseen yleistä etua tavoitellen. Organisaationa sen on huolehdittava, että kuntalaiset luottavat sen tämänmukaiseen toimintaan.

Kuntalaisten luottamus kaupunkiin voi heikentyä, kun kumppanuudet yksityisen ja julkisen tahon välillä vahvistuvat. Varhaiset sopimukset ja investointien ennakointi voivat kaventaa julkista osallistumista. Suunnittelutieto muotoutuu yhä enemmän yksityisten toimijoiden ehdoilla, mikä herättää kysymyksiä suunnittelun kyvystä palvella yleistä etua ja säilyttää demokraattinen legitimitetti.

Hankintamallina allianssi onkin myös lähtökohtaisesti herättänyt jonkin verran kritiikkiä. Viitesuunnitelmassa, joka tehdään allianssiyhteistyössä, sidotaan jo melko paljon tulevan kaavan sisältöä ja ”asemakaavatyöstä tulee aika paljon toteavaa tai asiakirjaksi sen suunnitelman pukeamista” (haastattelu 4). Tämä huoli ei kuitenkaan allianssin piirissä työskenteleville näyttäytynyt olennaisena, vaan pikemminkin koettiin, että allianssissa työstetty viitesuunnitelma vastasi hyvin kaavalle ja kumppanuushankkeelle poliittisessa päätöksenteossa asetettuihin tavoitteisiin. Alueen korkea tehokkuus, jonka nähdään jossain määrin heikentävän mahdollisuuksia saavuttaa laadullisia tavoitteita, tuli viitesuunnitelmaan ja allianssille annettuna.

Yhtenä ensimmäisistä asemakaavoitusta sisältävistä suomalaisista allianssimuotoisista kumppanuushankkeista Kupittaan kärki tarjoaa arvokasta tietoa ja kokemuksia vastaaville hankkeille tulevaisuudessa. Kun allianssihankkeeseen sisältyy myös kaavan laadintaa, on allianssin kunta-toimijoiden kaksoisroolittumista mahdotonta välttää. Silloin hankekehittämisen ohella tehdään erikseen normitettua kaavoitusta julkisena vallankäyttönä. Jälkimmäiseen liittyvien velvoitteiden toteuttaminen voi allianssin sisällä näyttäytyä kaupungin muiden prosessien hankkeeseen tuomina ulkoisina häiriöinä ja epävarmuustekijöinä. Luottamuksen rakentaminen allianssitoimijoiden välillä antaa eväitä luoda ymmärrystä tällaiseen kaksoisroolittumiseen liittyvistä haasteista erityisesti yksityisten kumppaneiden suuntaan.



Kuva 2. Kupittaan kärki, Vipusenaukio kohti Taito-kampusta. Turun kaupunki, Lundén Architecture Company, Renell Käppi Arkkitehdit & Cobe

LUE LISÄÄ

Kuoppa, J., Mäntysalo, R., Leino, H., Laine, M. & Lehmuskallio, A. (2025). Visualisoinneilla vaikutetaan tulevaisuuden kaupunkikehitykseen. Turun kaupunkitutkimusohjelma. <https://www.turku.fi/sites/default/files/document/tutkimuskatsaus-4-2025.pdf>

Laine, M., Leino, H., & Santaoja, M. (2022). Building Citizens' Trust in Urban Infill: A Dynamic Approach. *Journal of Planning Education and Research*, 42(3), 294-304.

Matinheikki, J., Aaltonen, K., & Walker, D. (2019). Politics, public servants, and profits: Institutional complexity and temporary hybridization in a public infrastructure alliance project. *International Journal of Project Management*, 37(2), 298-317.

Puustinen, S., Mäntysalo, R., Hytönen, J., & Jarenko, K. (2017). The "deliberative bureaucrat": deliberative democracy and institutional trust in the jurisdiction of the Finnish planner. *Planning Theory and Practice*, 18(1), 71-88.

Toivonen, L. (2021). Kumppanuuden monet muodot. Esimerkkejä yhteistyöhön perustuvista kaavoituskäytännöistä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Acta 279. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2021/2107-kumppanuuden-monet-muodot-acta-nro-279>

NÄIN TUTKIMUS TEHTIIN

Tutkimuksessa havainnoitiin (vv. 2023–2024) Kupittaaan kärjen kumppanuushankkeen käytännön suunnittelutyötä. Tutkimuksessa keskityttiin Kupittaaan kärjen kokonaissuunnitteluun ja erityisesti kaavoitusta tukevan viitesuunnitelman laatimiseen allianssiyhteistyössä. Prosessia tarkasteltiin erityisesti tähän osallistuneiden toimijoiden näkökulmasta. Sidos- ja intressiryhmien kuten maanomistajien ja kansalaisten näkemyksiä ei ole tutkimuksessa selvitetty. Tämän havainnointimateriaalin lisäksi keräämäämme aineistoon kuului 22 haastattelua, jotka tehtiin lokakuun 2023 ja huhtikuun 2025 välillä. Niihin osallistui yhteensä 15 suunnittelutoimijaa, joilla on ollut keskeinen rooli Kupittaaan kärjen prosessissa tai Turun tiedepuiston kehittämisessä. Tutkimuksen kannalta keskeisimpiä henkilöitä haastateltiin kahteen kertaan.

OTA YHTEYTTÄ

Jenni Kuoppa

Tutkijatohtori

Tampereen yliopisto, Hallintotieteet ja Aalto-yliopisto, Rakennetun ympäristön laitos
jenni.kuoppa@tuni.fi

Raine Mäntysalo

Professori

Aalto-yliopisto, Rakennetun ympäristön laitos
raine.mantysalo@aalto.fi

Tutkimuskatsauksia-sarjassa

julkaistaan tiiviisti Turun kaupunkitutkimusohjelmaan kuuluvien tutkimusten tuloksia. Kirjoittajat ovat tutkijoita.

TOIMITTAJA

Hanna Mattila, tutkimusjohtaja
hanna.mattila@turku.fi

JULKAISIJA

Turun kaupungin konsernihallinto
PL 355 (Yliopistonkatu 27a), 20101 Turku
turku.fi/tietoa-turusta/turun-
kaupunkitutkimusohjelma