

ASUNNOTTOMIA ETU-TÖÖLÖÖN?

Osallistumisen mahdollisuudet ja mahdottomuudet
asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisessa

Eeva Onerva Katriina Mynttinen

Helsingin yliopiston

valtiotieteellinen tiedekunta

Sosiaalipolitiikka/

Kaupunkitutkimus

Pro gradu -tutkielma

Toukokuu 2008

1	JOHDANTO	1
	1.1 Tutkimuskysymykset	3
	1.2 Keskeisimmät käsitteet	4
2	ASUNNOTTOMUUS HELSINGISSÄ	5
	2.1 Asunnottomien asumispalvelut Helsingissä	5
	2.2 Asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisesta	8
3	OSALLISTUMINEN, KAUPUNKISUUNNITTELU JA ERITYISASUMISPALVELUIDEN SJOITTAMINEN	9
	3.1 Osallistuminen osana kaupunkisuunnittelua	9
	3.1.1 Osallistumisen eri muodot	10
	3.1.2 Osallisuus ja osalliset	11
	3.1.3 Kaupunkisuunnittelua?	12
	3.2 Monien käyttäjien kaupunki	14
	3.2.1 Osallistumisen moniäänisyys	14
	3.2.2 Erityisasumispalveluiden vastustamisesta	17
	3.3 Osallistuminen ja osallisuus asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisessa	19
4	KAUPUNKISUUNNITTELUN KOMMUNIKATIIVINEN KÄÄNNE	21
	4.1 Kommunikatiivinen suunnittelu	21
	4.2 Yhteistoiminnallinen suunnittelu	24
	4.2.1 Instituutioiden merkitys yhteistoiminnallisessa suunnittelussa	26
	4.2.2 Prosessi ja strategiat yhteistoiminnallisessa suunnittelussa	28
	4.3 Yhteistoiminnallisen suunnittelun arviointia	31
5	OIKEUS KAUPUNKIIN	34
	5.1 Lefebvre ja oikeus kaupunkiin	34
	5.2 Oikeus kaupunkiin Mitchellin mukaan	36
	5.3 Oikeudesta kaupunkiin Helsingissä	38
6	OSALLISTUMISKÄYTÄNNÖT 2000-LUVUN ASUNTOLAHANKEESSA	40
	6.1 Osallistuminen Suomen lainsäädännössä	40
	6.2 Osallistumisen toteutumisesta ja toteutumattomuuden seurauksista	43
7	AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄT	47
	7.1 Aineisto	48
	7.2 Tutkimusmenetelmät	50

8	2000-LUVUN ASUNTOLAHANKE	53
8.1	Hietaniemenkatu 5 b	54
8.2	Asuntolahankkeen ensimmäinen vaihe: "Asuntolapalvelujen oltava asianmukaisia"	56
8.2.1	Asuntola Sahaajankadulla	56
8.2.1.1	Sijoituspaikan etsintää	57
8.2.1.2	Jatkoaika Sahaajankadulle	61
8.2.2	Vaihtoehtoisia ratkaisumalleja	61
8.2.2.1	Asuntola teollisuusalueelle?	62
8.2.2.2	Pula asuntolapaikoista	64
8.3	Asuntolahankkeen toinen vaihe: "Nyt on päätösten aika"	65
8.3.1	Ratkaisuna Hietaniemenkatu 5 b	65
8.3.1.1	Ei asuntolaa Etu-Töölöön	68
8.3.1.2	Hietaniemenkatu 5 b:n soveltuvuus	70
8.3.2	Mutkistuva päätöksenteko	71
8.3.2.1	Huomio ympäristövaikutuksiin	72
8.3.2.2	Leima Hietaniemenkatu 5 b:lle	74
8.4	2000-luvun asuntolahankkeen jälkipyykki: Valituksia ja niiden torjumisia	75
8.5	Yhteenvedo: Viivyttelyä seurasi riipeä toiminta	77
9	OSALLISTUMINEN 2000-LUVUN ASUNTOLAHANKKEESSA: ESTE JA OIKEUS	82
9.1	Osallistumista ja osallistamista	82
9.2	Osallistuminen esteenä	85
9.1.1	"Kaikkialla ilmenevä vastustus"	85
9.1.2	"Voidaan viivyttää runsaasti"	89
9.3	Osallistuminen oikeutena	93
9.3.1	"Ei ole laadittu vuorovaikutuksessa"	93
9.3.2	"Sallii erilaisuutta"	97
9.4	Yhteenvedo: Kaupunki syyllisti, kaupunkilaiset nimbyilivät	100
10	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ: OSALLISTUMISEN MAHDOLLISUUKSISTA JA MAHDOTTOMUUKSISTA	105
	LÄHTEET	

1 Johdanto

Erilaisten erityisasumispalveluiden, kuten asuntoloiden ja tukiasuntojen, sijoittaminen on toistuvasti aiheuttanut huolestuneisuutta ja vastustusta kaupunkilaisissa (Kopomaa 2005, 7). Aikana, jolloin osallistumista on vahvistettu erilaisin hankkein ja lakisäädöksin, erilaisten sosiaalipalveluiden sijoittamisesta on tullut yhä vaikeampaa. Helsingin kaupunki on 2000-luvulla käynyt läpi erilaisia vaihtoehtoja uuden asunnottomien palvelukeskuksen sijoituskohteeksi ja ehdotukset ovat herättäneet vastustusta asukkaiden sekä muiden paikallisten toimijoiden keskuudessa. Varsinkin kohteissa, joissa tarvitaan kaavamuutosta, vastustus on kaupungin taholta koettu ongelmallisena, sillä uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaupunkisuunnittelun tulee olla vuorovaikutteista ja osalliset mukaan ottavaa. Myös kunnalliseen päätöksentekoon osallistumista on pyritty vahvistamaan ja kuntalaisten osallistumisoikeus on kirjattu kuntalakiin, jossa osallistumisen toteutumista tai käytäntöjä ei kuitenkaan ole säädetty.

Toukokuussa 2006 päätettiin asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisesta Hietaniemenkadulle kiinteistöön, joka on vuonna 1978 kaavoitettu asuntolakäyttöön. Näin hanketta ei tarvinnut toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain painottaman vuorovaikutteisen suunnittelun mukaisesti. Osa paikallisista asukkaista, yrittäjistä ja muista toimijoista kuitenkin koki, että heillä olisi tullut olla *oikeus* osallistua hankkeeseen. Kritiikki kaupungin toimia kohtaan kohdistui erityisesti suunnittelun avoimuutta ja tiedottamista kohtaan. Lopullinen päätös palvelukeskuksen sijoittamisesta Hietaniemenkadulle johti konfliktiin kaupungin ja paikallisten toimijoiden välillä. Muun muassa kuntalakiin vedoten asukkaat valittivat päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen vaatimuksenaan päätöksen kumoaminen. Perusteluina oli, että päätöksenteko oli toteutettu väärässä järjestyksessä ja oli näin laitton.

Asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisessa on myös kyse kansalaisen oikeudesta saada sosiaalipalveluja. Oikeudesta sosiaaliturvaan on säädetty perustuslaissa, jonka mukaan "*jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.*" Helsingin kaupungin näkökulmasta asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisessa on kyse lakisääteisten palveluiden toteuttamisesta. Asunnottomuusongelman ratkaisemiseksi Helsinki, Espoon ja Vantaan kanssa, sitoutui vuonna 2002 asunnottomuuden vähentämiseen ja palveluiden kehittämiseen

osallistumalla pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämishjelmaan vuosille 2002–2005 (Ympäristöministeriö 2002).

Keskeistä asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisessa ovat *oikeudet*: kaupunkilaisten oikeus vaikuttaa sekä osallistua omaa ympäristöään koskevaan päätöksentekoon ja asunnottomien oikeus saada sosiaalipalveluita. Nämä voidaan nähdä keskenään ristiriitaisina, sillä suhteutettuna paikkaan osapuolten intressit ovat erilaiset. Vastakkain ovat *paikalliset* ja *tulokkaat*, jolloin paikalliset haluavat eri syistä kontrolloida sitä, minkälaisia tulokkaita heidän lähiympäristöönsä tulee. Tutkimuksessani huomion kohteena on, miten kaupunkia voidaan ristiriidoista huolimatta suunnitella niin, että kaikkien oikeudet toteutuvat.

Tutkimukseni on tapaustutkimus asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisesta Hietaniemenkadulle. Tutkimuskohdettani kutsun *2000-luvun asuntolahankkeeksi*. Asunnottomien asumispalveluiden sijoittaminen on ollut ajankohtainen kysymys Helsingissä läpi 2000-luvun: prosessi, jonka seurauksena asunnottomien palvelukeskus päätettiin sijoittaa Hietaniemenkadulle, kesti vuodesta 2000 vuoteen 2006. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen huomautus Helsingin kaupungille Sahaajankadun asuntolan ja ensisuojan ala-arvoisesta kunnosta lokakuussa 2000 nosti Helsingin asuntolatilanteen ratkaisemisen poliittiselle agendalle ja uuden sijoituspaikan sekä uudenlaisen palvelumuodon suunnitteleminen aloitettiin vuonna 2001. Kiinnitän huomiota siihen, miten asunnottomien asumispalveluiden sijoittaminen onnistuu maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulemisen jälkeen. Tutkimuskohteeni ovat 2000-luvulla tehdyt päätökset, hankesuunnitelmat, selvitykset ja valitukset asunnottomien palvelukeskuksen perustamisesta ja sijoittamisesta. Tarkasteluni painottuu erityisesti kevään 2006 tapahtumiin, jolloin päätös Hietaniemenkadulle sijoittamisesta tehtiin.

Tutkimus jakautuu kahteen osaan: luvussa kaksi käsittelen asunnottomien asumispalveluita Helsingissä, jonka jälkeen luvussa kolme tuon esille osallistumisesta käytyä viime-aikaista keskustelua. Luvuissa neljä ja viisi esittelen tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen ja luvussa kuusi tuon esille, miten osallistuminen on toteutunut käytännössä. Tutkimuksen empiirinen osa alkaa luvusta seitsemän, jossa esitän käyttämäni tutkimusmenetelmät ja aineiston. Luvussa kahdeksan kuvaan 2000-luvun asuntolahankkeen ja luvussa yhdeksän analysoin asuntolahankkeen aikana tapahtunutta osallistumista. Tutkimus päättyy luvun kymmenen johtopäätöksiin.

1.1 Tutkimuskysymykset

Olen lähestynyt 2000-luvun asuntolahanketta ja siihen osallistumista tutkimalla niitä selvityksiä ja päätöksiä, joita asunnottomien asumispalveluista on tehty 2000-luvulla. Tutkimuskohteena on päätöksentekoprosessi: miten Helsingin kaupunki toimi asuntolahankkeen eri vaiheissa ja miten 2000-luvun asuntolahankkeessa päädyttiin sijoittamaan asunnottomien palvelukeskus Hietaniemenkatu 5 b:n. Tarkastelen institutionaalisten toimijoiden, Helsingin kaupungin eri virastoissa toimivien virkamiesten sekä poliittisten päättäjien, menettelytapoja sekä osallistumisen, paikallisten toimijoiden, roolia tapauksen eri vaiheissa. 2000-luvun asuntolahankkeen aikana osapuolten suhde oli ristiriitainen ja johti konfliktiin.

Tutkimuskysymykseni muodostuu seuraavista kysymyksistä:

- Miten asukkaat, yrittäjät ja muut paikalliset toimijat osallistuivat asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamiseen? Mitä osallistumisella tavoiteltiin?
- Miten institutionaaliset toimijat suhtautuivat osallistumiseen?
- Miten osallistuminen toimii silloin, kun on kyse asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisesta?

2000-luvun asuntolahankkeen aikana palvelukeskukselle esitettiin niin asuntolatoimintaan kaavoittamattomia kuin kaavoitettuja kohteita. Päätös sijoittaa asunnottomien palvelukeskus Hietaniemenkatu 5 b:n nosti esiin kysymyksen siitä, miten osallistumiskäytännöt toimivat sellaisissa tapauksissa, joissa kaupunkitilaan vaikutetaan toisenlaisin keinoin kuin kaavoittamalla. Totuttujen osallistumiskäytäntöjen puuttuessa osallistumista tulee tarkastella tapauskohtaisesti ja samalla pohtia myös osallistumisen mielekkyyttä (Niemenmaa 2005, 245). Asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa osallistumisen mielekkyyden tarkasteleminen on keskeistä: kuinka paljon tiiviissä kaupunkirakenteessa asuvat ja toimivat voivat lopulta vaikuttaa siihen, kenelle tarjotaan palveluita heidän elinympäristössään? Oman elinympäristönsä suunnitteluun osallistuminen on laeilla säädetty oikeus, mutta ongelmallisena se näyttäytyy silloin, kun sen seurauksena jonkin toisen ryhmän lakisääteisiä palveluita ei ole mahdollista toteuttaa.

1.2 Keskeisimmät käsitteet

Tarkastelen asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisprosessia kaupunkisuunnittelussa ajankohtaisen *osallistumisen* näkökulmasta. Nykykäsityksen mukaan osallistuminen liittyy kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin itseään ja lähipiiriään koskevassa päätöksenteossa (Bäcklund et al. 2002, 7). Samalla kysymykseksi nousee, miten kaupunkisuunnittelussa on mahdollista päästä kompromissiin osallisten joukon ollessa laaja ja heidän näkökulmansa keskenään erilaisia. Osallistumisen taustalla vaikuttaa kommunikatiivisen suunnitteluteoria, joka korostaa vuorovaikutusta ja kaikkien tasa-arvoista kuulemistä suunnittelussa. Tarkemmin tarkastelen osallistumista 2000-luvun asuntolahankkeeseen yhteistoiminnallisen suunnittelu-teorian näkökulmasta, joka painottaa erilaisuuden, eri intressitahojen ja instituutioiden roolia sekä konsensuksen saavuttamisen merkitystä kaupunkisuunnittelussa.

Erityisasumispalveluiden sijoittamisen vastustaminen pohjautuu yleensä huoleen julkisen tilan muutoksesta; tulevat palvelun asukkaat tai käyttäjät koetaan uhkana alueen turvallisuuden kannalta tai sopimattomana alueen luonteeseen (Kopomaa 2005, 8). Tilallisesta näkökulmasta katsottuna kysymys on sijoituspaikan sopivuudesta kyseiseen toimintaan, mutta myös siitä, kenellä on oikeus olla tilassa. *Oikeus kaupunkiin* -keskustelu kiinnittää huomiota siihen, miten oikeudet rakentuvat tilallisesti; huomio kiinnittyy marginaaliryhmien mahdollisuuksiin olla kaupunkitilassa. Oikeus kaupunkiin -keskustelussa kaupunkitilan avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta on arvioitu marginaaliryhmien, kuten asunnottomien, kaupunkitilassa olemista tarkastelemalla. Osallistumisen rinnalla oikeus kaupunkiin -keskustelu tuo näkökulman siihen, mitä palvelukeskuksen vastustaminen sekä sijoituspäätös tarkoittavat kaupunkitilan oikeudenmukaisuuden kannalta.

Asuntolat ja ensisuoijat ovat asunnottomille kohdistettuja asumispalveluita, joita on myös kutsuttu yleisemmin erityisasumispalveluiksi. Asunnottomien palvelukeskus voidaan nähdä *paikallisesti ei-toivottuna* sosiaalipalveluna (Kopomaa 2005, 15). Erilaisten sijoitusratkaisujen paikallista vastustamista on kutsuttu *nimby-ilmiöksi* (ks. luku 3.3.2). Nimbymäisen vastustamisen on nähty ilmentävän itsekkyyttä ja vaikeuttavan erityisasumispalveluiden sijoittamista, mutta samalla se on yksi osallistumisen muoto ja ilmentymä. Keskeistä tutkimuksessani onkin tuoda esille osallistumis- ja oikeus kaupunkiin -näkökulmien välinen jännite ja pohtia, kenen ehdoilla suunnittelu ja päätöksenteko etenivät 2000-luvun asuntolahankkeessa.

2 Asunnottomuus Helsingissä

Asunnottomuus on erityisesti Helsinkiä koskeva ongelma, yli 40 prosenttia koko maan asunnottomista on pääkaupungissa (Valtion asuntorahasto 2006, 13). 2000-luvun alussa asunnottomien määrä Helsingissä hieman kasvoi, vuonna 2001 yksinäisiä asunnottomia oli 4700 ja asunnottomia perheitä noin 600. Tämän jälkeen luku on hieman laskenut, vuonna 2006 luku oli laskenut 3065 yksinäiseen asunnottomaan ja 140 perheeseen. Yksinäisistä asunnottomista ulkona asui 70, asuntoloissa 750, laitoksissa asunnon puutteen vuoksi 360 ja tuttavien tai sukulaisten luona 1850 asunnottomia. (Mt., 9.) Asunnottomuuden poistaminen on vaikeaa, sillä sen taustalla ovat paitsi Helsingin kasvu, asumiskustannukset ja kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen vähyys myös yksilölliset ja yhteisölliset ongelmat: köyhyys, syrjäytyminen ja päihteet (Korhonen 2002, 9). Seuraavassa käsitelen Helsingin kaupungin asunnottomien asumispalveluita sekä periaatteita niiden tarjoamisessa ja sijoittamisessa.

2.1 Asunnottomien asumispalvelut Helsingissä

Asunnottomien asumispalveluiden tarjoaminen on Suomessa perustunut periaatteeseen oikeuteen *asua jossakin*. Jokaisen kansalaisen oikeus asuntoon on kirjattu perustuslakiin (19 §) ja hyvinvointivaltion luonteeseen kuuluu ajatus, ettei kukaan Suomen kansalainen asu kadulla. Sosiaalihuoltolain mukaan kunnan on huolehdittava asumispalveluiden järjestämisestä (17 §), joilla tarkoitetaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä (22 §). Asumispalveluita annetaan henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä (23 §). Käytännössä asunnottomille pyritään tarjoamaan, jos ei asuntoa, niin paikka asuntolasta tai viimekädessä ensisuojusta. Asuntolat toimivat majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annettuun lakiin perustuen, sillä asuntolassa ja ensisuojusta yöpyminen on lähtökohdiltaan tilapäistä. Asumisen ehdot ovat normaaliasumista huonommat eikä asukkailla esimerkiksi ole normaalia vuokralaisen irtisanoutumissuojaa. Onkin ehdotettu, että perustus- ja sosiaalihuoltolakiin sisältyvät säädökset oikeudesta asuntoon ja asumiseen yhdistettäisiin laiksi ihmisarvoiseen elämään kuuluvasta asumisen oikeudesta. Näin oikeus asuntoon olisi lainsäädännössä riittävän yksiselitteisesti määritelty subjektiivinen oikeus. (Kaakinen et al. 2006, 9.)

Sosiaaliviraston näkemyksen mukaan epätarkoituksenmukainen asuntola-asuminen tulee minimoida järjestämällä asunnottomille asunto tavanomaisesta asuntokannasta (Sosiaalivirasto 2008a). Helsingin kaupunki on asuttanut asunnottomia tukiasuntoihin ja itsenäisiin pienasuntoihin 1980-luvulta lähtien, jonka seurauksena asuntolapaikkojen määrää on voitu vähentää. 2000-luvulla sosiaaliviraston asunnottomien käyttöön hankkimien asuntojen määrä on kuitenkin hidastunut, sillä asuntojen hintojennousu ja pienasuntojen niukkuus ovat vaikeuttaneet kaupungin asuntojen hankintaa (Korhonen 2002, 66). Kohtuuhintaisen asumisen lisäämiseksi kaupunki sitoutui tuottamaan noin 500 asunnottomille kohdistettua kohtuuhintaista pienasuntoa vuosittain vuosina 2002–2005 (Helsingin kaupunki 2004). Samalla asuntolapalveluiden taso on laskenut ja kaikkein syrjäytyneimpien asunnottomien tilanne huonontunut.

Asuntoloiden ja muiden tilapäismajoituspalveluiden tarve on Helsingissä jatkuva. Vaikka asunnottomia siirtyykin normaalisumisen piiriin, heidän tilalle tulee koko ajan uusia asunnottomia. 2000-luvulla asunnottomien joukkoon on tullut myös uusia ryhmiä: Maahanmuuttajien, naisten ja nuorten asunnottomuus on lisääntynyt. (Korhonen 2002, 28.) Asuntoloita kohtaan on esitetty kritiikkiä ja niitä on kutsuttu huonokuntoisiksi ja heikkotasoisiksi sosiaalisten ongelmien säiliöiksi, jotka eivät tarjoa riittävää yksityisyyttä kuntoutumiseen. Asuntoloita kuitenkin tarvitaan asunnottomuuden heilahteluja tasoittavana ja kalliisiin tilapäisratkaisuihin joutumista estävänä asumismuotona. Asuntoloiden kehittäminen on tarpeellista ja asunnottomuuden vähentämiseksi niiden yhteydessä tulisi tarjota erilaisia tukipalveluita. Suurin osa asunnottomista on päihdeongelmallisia yksinäisiä miehiä, joiden auttamiseen ei riitä pelkkä asunto ja rinnalle tarvitaan myös erilaisia tukipalveluita. (Pitkänen & Kaakinen 2005, 53.)

Useassa asuntolassa päihteiden käyttö on kielletty, jonka takia asuntolassa asuminen voi olla asunnottomalle vaikeaa. Päihderiippuvaisille kohdennettuja palveluita ovat *matalan kynnyksen* palvelut, joista ensisuoja on tarkoitettu yöpymiseen. Ensisuojassa yöpymisen tulisi aina olla tilapäistä ja sieltä on lähdettävä päiväksi muualle (Sosiaalivirasto 2008b). Matalan kynnyksen palvelulla viitataan asiakkaan kokemusta lähtökohtanaan pitävään periaatteeseen suunnitella palvelu sellaiseksi, että sinne on helppo tulla, päästä sisään, saada palvelua joustavasti ja nopeasti ilman tiukkoja aikatauluja. Näin voidaan saavuttaa myös sellaisia asiakkaita jotka muuten mahdollisesti jäisivät palveluverkoston ja muiden tukiverkoston ulkopuolelle.

(Kopomaa 2005, 16.) Helsingin kaupunki ohjaa ensisuojaissa yöpyviä vapaina oleviin asuntolapaikkoihin sekä katkaisuhoitoon ja muihin päihdehuollon palveluihin. Kun päihteidenkäytön sallivia asumispalveluita on rajatusti, tilapäismajoituksessa, erityisesti ensisuojaissa yövytään usein hyvin pitkään. Tämä osittain vaikeuttaa monien asunnottomuus-tilannetta, sillä kynnyksen hakeutua päihteettömyyttä vaativien palveluiden piiriin on korkea. Seurauksena on, että ensisuojaisten käyttöaste on ylimitoitettu, varsinkin talvisin. Toinen matalan kynnyksen palvelumuoto on päiväkeskus, jossa asunnon voi viettää aikaansa lämpimissä sisätiloissa, saunoa, pestä vaatteensa, ruokailla edullisesti sekä saada sairaanhoitajan apua. Matalan kynnyksen paikat ovat tärkeitä erityisesti kaikista syrjäytyneimpien asunnottomien kannalta, sillä niiden kautta heidät voidaan mahdollisesti ohjata tuki-palveluiden piiriin. (Pitkänen 2005, 51; Sosiaalivirasto 2008a.)

Pääkaupunkiseudun tilapäisasumisen palveluista 90 prosenttia sijaitsee Helsingissä, mikä lisää kaikkien ongelmallisimpien asunnottomien kulkeutumista Helsinkiin (Kaakinen et al. 2006, 26). Kirjoitushetkellä Helsingissä on kaksitoista asuntolaa, joista Herttoniemen asuntola sekä Pitäjänmäen asumisyksikkö ovat Helsingin kaupungin ylläpitämiä. Muut sosiaaliviraston käytössä olevat asuntolapaikat ovat yksityisten järjestöjen ja yhdistysten tuottamia palveluita, joihin sosiaaliviraston erityissosiaalitoimisto osoittaa asukkaat ja takaa vuokranmaksun (Korhonen 2002, 44). 2000-luvulla Helsingissä on pyritty parantamaan asuntoloiden palvelutasoa ja monia huonokuntoisia asuntoloita on suljettu, esimerkiksi Keijonmaja Käpylässä ja Hyttitien asuntola Malmilla. Helsingin kaupunki ylläpitää kahta matalan kynnyksen palvelua asunnottomille; Herttoniemessä Sahaajankadun asuntolan yhteydessä toimivaa ensisuojaista sekä Sörnäisissä Pääskylänrinteessä toimivaa asunnottomien päiväkeskusta. Herttoniemessä on vuosittain 500–600 asiakasta, joista noin 70 prosenttia yöpyy alle kymmenen vuorokautta. Pääskylänrinteessä päivittäisiä asiakkaita on 40–80. (Salovaara 2007.)

Hietaniemenkatu 5 b:n sijoitettavassa asunnottomien palvelukeskuksessa yhdistyy kolme palvelumallia, kun Pääskylänrinteen päiväkeskus ja Sahaajankadun asuntola sekä ensisuoja siirretään Hietaniemenkadulle. Palvelukeskuksesta tulee ympärivuorokautisesti auki oleva palvelu asunnottomille, jonne on mahdollisuus saapua sellaisessa kunnossa kuin kulloinkin on. Palvelun muoto vaikuttaa olennaisesti myös sen sijoittamiseen: *"mitä matalamman kynnyksen paikasta marginaaliseksi leimatun ryhmän yhteydessä on kysymys, sitä hankalampaa eli korkeampi kynnyksen saattaa olla sen sijoittamiseksi alueelle"* (Kopomaa 2005, 16).

2.2 Asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisesta

Asunnottomien asuntoloiden sijoittaminen on kohdannut vastustusta niin kauan kuin kaupunki on tuottanut omia palveluitaan. Vuonna 1984 kaupunki varasi tontteja asunnottomien tukikotien sijoittamiseen Malmilta, Ruskeasuolta, Lauttasaaresta ja Pakilasta. Suunnitelmat nostivat asukkaiden ja asukasyhdistysten keskuudessa vastustusaallon ja lopulta suunnitelluista tukikodeista aikataulussa toteutui vain Lauttasaareen merenrantatontille rakennettu "Lauttakoti". Julkinen keskustelu asunnottomuudesta ja sen poistamisen ratkaisemisesta kävi kiivaana, asuntoloiden puolesta puhui niin sosiaaliviranomaiset kuin kaupunkilaiset. Itse asuntoloita ei vastustettu, mutta kukaan ei kuitenkaan ollut valmis ottamaan palveluita omaan naapuriinsa. (Saarenheimo & von Hertzen 1996, 17–19.)

Sosiaalivirasto on pyrkinyt sijoittamaan erityisryhmien sosiaalipalveluita tasaisesti ympäri kaupunkia ja niiden määrä yhdellä alueella halutaan pitää pienenä, jottei ärsytys ja vaikutukset kohdistu vain yhteen alueeseen ja jottei Helsinkiin muodostu ei-toivottuja kaupunkirakenteellisia segmenttejä. Erityisryhmien sosiaalipalveluiden sijoittamisessa tavoitteena on luoda eheä ja tasapainoinen kaupunki; Helsingin tulee olla avoin ja hyväksyvä kaupunki, jossa myös marginaaliryhmillä on tilaa olla ja elää. (Kopomaa 2005, 9.) Asuntolat ja muut asunnottomien asumispalvelut ovat sijainneet melko tasaisesti ympäri Helsinkiä, muun muassa Käpylässä, Siltamäessä, Pakilassa, Pihlajamäessä, Kulosaarella, Herttoniemessä ja Lauttasaarella. Suurin osa asuntoloista kuitenkin sijaitsee Kalliossa ja Kallion lähiympäristössä (Korhonen 2002, 67; Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus 2008).

Niin kaavoittajien kuin sosiaaliviranomaisten mielestä asumispalveluiden tulee sijaita asuinalueella, eikä esimerkiksi teollisuus- tai sairaala-alueella. Asunnottomien keskeisenä toiveena on ollut, että palvelu lähellä kaupungin keskustaa ja että sinne pääsee julkisilla kulkuvälineillä. Palvelun ei tarvitse sijaita aivan alueen keskeisimmällä paikalla, syrjäisempi ja hieman karu ympäristö sopii, kunhan palvelu on helposti tavoitettavissa. Tuetun asumispalvelun sijoittamiskohteeseen vaikuttaa yleensä alueen palvelurakenne, saavutettavuus, asukkaiden sosiaalinen suvaitsevaisuus sekä se, että alueella on vähän lapsia. Poisajavana tekijänä on usein asukasyhdistyksen aktiivinen vastustus tai poliittisten päättäjien asuminen alueella. (Kopomaa 2005, 16–22.)

3 Osallistuminen, kaupunkisuunnittelu ja erityisasumispalveluiden sijoittaminen

2000-luvulla edustuksellisen demokratian rinnalle on vahvistunut uusia tapoja vaikuttaa ja osallistua poliittiseen päätöksentekoon. Osallistuminen on noussut keskiöön erityisesti kaupunkisuunnittelussa, konkreettisin esimerkki osallistumisyhteiskunnan vahvistumisesta on vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki. Kehityksen taustalla on suunnitteluteorioissa vallalla ollut ajatus suunnittelun avoimuudesta, vuorovaikutteisuudesta ja kommunikatiivisuudesta, jolloin huomio kiinnittyy erityisesti suunnitteluprosessiin ja sen toimintatapoihin.

Osallistumisen myötä konfliktit ovat tulleet osaksi kaupunkisuunnittelua. Asukkaiden aseman vahvistuminen tarkoittaa, että suunnittelussa on huomioitava eri tahojen ristiriitaisiakin näkemyksiä tulevasta tilankäytöstä. Joitakin hankkeita vastustetaan enemmän kuin toisia ja varsinkin sosiaalipalveluiden sijoittaminen normaaliin kaupunkiympäristöön on vaikeutunut (Kopomaa 2005, 33). Näin osallistuminen haastaa suunnittelijoiden sekä päätöksentekijöiden työtä ja joudutaan pohtimaan sitä, kenen näkökulma lopulta vaikuttaa ja miten kaikkien näkökulmat voidaan huomioida suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tässä luvussa määrittelen ensin osallistumiskeskusteluun liittyviä käsitteitä, jonka jälkeen tuon esille osallistumisen moniäänisyyttä sekä osallistumisen vaikutusta erityisasumispalveluiden sijoittamiseen.

3.1 Osallistuminen osana kaupunkisuunnittelua

Viime vuosina osallistumistutkimuksia on valmistunut runsaasti monelta eri tieteenalalta ja lähestymistavasta. Osallistumista on lähestytty maankäytön suunnittelun (Staffans 2004), kuntien strategisen suunnitteluun liittyvien toimintatapojen (Niemenmaa 2005) sekä asiantuntijaprofession (Puustinen 2006) kautta. Suomalainen osallistumistutkimus on ollut hyvin moniäänistä ja yleisesti on painotettu kansalaisten oikeutta osallistua ja etsitty keinoja parantaa heidän osallistumisoikeuttaan. Yleisesti tutkimuksissa osallistuminen on nähty positiivisena ja ihmisten elinympäristöä parantavana toimintana.

3.1.1 Osallistumisen eri muodot

Laveasti *osallistumisen* voi määritellä kansalaisten oikeudeksi ja velvollisuudeksi osallistua itseään ja lähipiiriään koskevaan päätöksentekoon. Ominaista osallistumiselle on omaehtoisuus ja vapaaehtoisuus; se on kansalaisten spontaania reagoimista yhteiskunnan tapahtumiin. Osallistumisen vahvistamisen taustalla on yleinen huoli kansalaisten passiivisuuden lisääntymisestä sekä vieraantumisesta poliittisesta päätöksenteosta. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksia on haluttu parantaa ja vaatimuksena on ollut äänestykseen rajoittuvan osallistumisen lisäksi kehittää erilaisia aktiivisia ja välittömiä vaikutuskanavia. (Kettunen 2002, 18.) Osallistuminen vaikutusmuotona on haaste julkisen vallan toiminnalle: niin poliittisten järjestelmien edustavuus, asiantuntijuus, yleinen etu kuin poliittisten yhteisöjen luonne on kyseenalaistettu (Bäcklund et al. 2002, 7). *Osallistamisesta* voidaan puhua silloin, kun kansalaisia kehoitetaan ja vaaditaan osallistumaan ylhäältä päin. Valtion ja kuntien osallistumishankkeet voidaan luokitella osallistamiseksi (Koskiahho 2002, 37).

Kunnalliseen päätöksentekoon liitettynä osallistuminen määritellään kuntalaisten ja kunnallisten luottamushenkilöiden sekä virkamiesten väliseksi vuorovaikutukseksi. Osallistuminen toteutuu, kun kansalainen yksin tai osana suurempaa ryhmää pääsee tavalla tai toisella vaikuttamaan kunnalliseen politiikkaan ja hallinnon sisältöön. Tällainen suora osallistuminen on demokraattisesti valittujen edustajien valvontaa ja se myös kytkee kansalaisten arkikokemukset osaksi poliittis-hallinnollista järjestelmää ja kehittää kansalaisyhteiskuntaa. (Kettunen 2002, 20.) Varsinkin kunnalliseen päätöksentekoon osallistuminen on pitkälti kiinni kansalaisten omasta aktiivisuudesta, sillä vakiintuneita ja lakiin kirjattuja käytäntöjä ei ole. Kansalaisille mielletty toimijarooli määrittelee olennaisesti sitä, missä kohdin poliittis-hallinnollisia prosesseja osallistumisen pitäisi tapahtua. Osallistumisen paikka kunnallishallinnossa määrittyy usein yritysmaailmasta omaksuttujen toimintaperiaatteiden mukaa ja kansalaisen roolina on olla kuluttaja tai asiakas, jolloin osallistutaan johonkin jo ennalta päätettyyn. Kuntademokratian toimivuuden kannalta asiakkaan rooli on ongelmallinen, sillä poliittisen kansalaisuuden näkökulmasta osallistumisen tulisi mahdollistaa kansalaisten aktiivinen toimiminen sellaisissa prosesseissa, joissa keskustellaan yhteiskunnan päämääristä ja niihin tähtäävistä keinoista. (Bäcklund 2007, 33–34.)

Osallistumisen käsitteen monimutkaisuutta kuvastaa myös se, miten kansalaiset itse käsittävät osallistumisoikeutensa. Osallistumiskäytäntöjen ja -puheiden välillä on ristiriitaisuuksia eikä asukkaille aina ole selvää, mihin osallistumisella voidaan vaikuttaa ja mitkä asiat on lyöty jo ennalta lukkoon. Kaavoitushankkeisiin osallistujilla on usein liian suuret odotukset osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksistaan. (Puustinen 2006, 302.) Kansalaisten käsitystä todellisista osallistumismahdollisuuksistaan hämärtää varmasti myös se, että heitä on 1990-luvulta lähtien houkuteltu aktivoitumaan ja vaikuttamaan. Vallitsevana ajatuksena on ollut kansalaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen, mutta käytännössä osallistumismahdollisuudet ovat parantuneet ainoastaan kaavoitushankkeissa (Niemenmaa 2005, 35). Epäselvää monessa hankkeessa onkin, vaikutetaanko osallistumisella suunnitteluun vai päätöksentekoon ja mitkä ovat osallistumisen todelliset vaikutukset (mt., 219).

3.1.2 Osallisuus ja osalliset

Osallistumisprosessin toimijoista, aktiivisista kansalaisista, on puhuttu *osallisina*: käsite viittaa yhteiskuntaan tai yhteisöön kuulumiseen sekä kysymykseen poliittisten yhteisöjen toimintatavoista, poliittisesta kulttuurista. Osallisten piiriin on määritelty kuuluvaksi kaikki ne, joiden elinoloihin suunnittelulla ja kaavoituksella vaikutetaan. (Bäcklund et al. 2002, 7–8.) Osallisuus voi alkaa ylhäältä päin eli osallistamisesta, mutta pitkällä aikavälillä se ei voi jäädä siihen; osallisuus vaatii omaehtoisuutta ja osallisesta itsestään kumpuavaa halua vaikuttaa (Koskiahho 2002, 37). Osallisuus korostaa subjektiivista kokemusta, eikä sitä voida mitata pelkkien toiminnallisten käytäntöjen kautta; kysymys on siitä, kokevatko kansalaiset itse voivansa olla osa kunnan sosiaalista ja poliittista yhteisöä (Bäcklund 2007, 81).

Osallistumistutkimuksien mukaan osallistujia ovat useimmiten hyväosaiset, jotka pystyvät puolustamaan omia etujaan ja omaksuvat uudet vaikutusväylät nopeasti (Staffans 2004, 247; Kopomaa 2005, 13). Voidaan puhua niin sanotuista ammattilaisista. Erityisesti asuinyksiköiden ja palvelupisteiden sijoittamista omaan naapurustoon ovat vastustaneet paremmin toimeentulevien, usein tiiviiden pientaloalueiden muodostamat asuinalueet, joissa asukkaat ovat keskimääräistä koulutetuimpia (Kopomaa 2005, 33). Osallistumisprosessissa viranomaiset myös ottavat helpommin yhteyttä järjestäytyneisiin kansalaisiin, esimerkiksi

Helsingissä kaupunginosayhdistykset toimivat kiinteässä yhteistyössä kaupungin hallinnon kanssa (Kuparinen 2005, 47).

Osallistumiskeskusteluissa ja -tutkimuksissa on painottunut osallistuvien mahdollisuudet ja väylät osallistua päätöksentekoon ja suunnitteluun. Vähemmälle huomiolle ovat jääneet ne ryhmät, joilla ei ole keinoja tai voimavaroja osallistua. Näitä heikoimpia ja hiljaisempia ryhmiä ovat esimerkiksi lapset, vammaiset ja huono-osaiset. On nähty, että suunnittelijan vastuulla on pitää huolta näiden niin sanottujen *osattomien* oikeuksista (Lapintie 2003, 15). Asunnottomien kohdalla osattomuus-käsitteen käyttö on osaltaan jatkumoa sille, miten asunnottomista on totuttu puhua; asunnottomat ovat useimmiten puheiden ja toimenpiteiden aihe, objekteja ja toisia, joista puhutaan, mutta joiden oma ääni ei kuulu (Granfelt 1998, 54). Osattomien nostaminen osaksi osallistumiskeskustelua tuo kuitenkin esille osallisten moniäänisyyden ja erilaiset tavat olla ja elää kaupungissa: kaikilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia tuoda mielipidettään esiin ja osallistua päätöksentekoon, vaikka heillä olisikin oikeus siihen.

3.1.3 Kaupunkisuunnittelua?

Tutkimukseni kannalta on tärkeää tuoda esille, minkälaisesta suunnittelusta erityisasumisyksiköiden sijoittamisessa on kyse. Kaupunkisuunnittelu on suomalaisessa tutkimuksessa määritelty monin eri tavoin näkökulmasta riippuen: suunnittelu on nähty pääasiassa kaavoitukseen liittyväksi toiminnaksi tai laajemmin osaksi kaupunkipolitiikkaa (Puustinen 2006, 177). Vivi Niemenmaa (2005) on korostanut kaupunkisuunnittelun laajaa ymmärtämistä. Perinteisesti kaupunkisuunnittelulla on tarkoitettu fyysistä, maankäyttöön kohdistuvaa suunnittelua ja Helsingissä kaupungin suunnittelusta vastaavaksi virastoksi on mielletty kaupunkisuunnitteluvirasto, jonka vastuulla kaavoitus on. Maankäyttöön vaikutetaan kuitenkin monessa eri virastossa: kiinteistövirastossa, rakennusvirastossa sekä muilla hallinnon sektoreilla tehtävä suunnittelutyö vaikuttaa kaupungin fyysiseen olemukseen ja kehitykseen. Kaavoituksen lisäksi myös muun muassa asuntopolitiikalla, ympäristöpolitiikalla ja elinkeinopolitiikalla on vaikutusta siihen, minkälaisessa kaupungissa elämme. (Niemenmaa 2005, 22.)

Suunnittelijoiden lisäksi kaupunkisuunnittelua voidaan lähestyä myös käyttäjien näkökulmasta, jolloin eletty ja koettu, ihmisten arkikokemukset, ovat mukana suunnittelussa. Tällöin huomio kiinnittyy siihen, miten kaupunkisuunnittelussa tehdyt ratkaisut ovat vaikuttaneet eri ihmisryhmien elämään. Kaupunkisuunnittelu onkin mahdollista ymmärtää yhteisön rakentamisena, jossa tavallisilla ihmisillä on roolinsa. Niemenmaan mukaan kaupunkisuunnitteluun vaikuttavat kaikki, jotka kaupungissa toimivat, myös yksityishenkilöt sekä yrittäjät, vaikka he toimivatkin eri säätelyjärjestelmien alla kuin perinteisesti kaupunkia suunnittelevat virkamiehet ja suunnittelijat. Esimerkiksi skeittaajat ja baarinpitäjät muokkaavat omalla toiminnallaan tietyn kaupunginosan elettyä tilaa ja vaikuttavat oleellisesti siellä elämiseen ja viihtymiseen. Niemenmaa käsittää kaupunkisuunnitteluksi myös politiikkatason suunnittelun, strategia- ja ohjelmatyön sekä toteuttamissuunnittelun, jolloin kaupunkisuunnittelu kattaa erilaiset instrumentit joilla tilaa tehdään ja muokataan. (Niemenmaa 2005, 24.)

Myös Jouni Häkli (2002) on painottanut kaupunkisuunnittelun monitahoisuutta. Suunnittelua ei ohjaa vain teknisesti tai kaupunkirakenteen toiminnallisuuteen painottuneet intressit, vaan myös talouselämä, ekologiset vaikutukset tai vaikkapa suurtapahtuma. Kaupunkisuunnittelun poliittinen luonne on muuttanut muotoaan ja intressidonnaisten kaupunkisuunnittelun rinnalla myös pätevän tiedon määrittäminen eli *tiedonpolitiikka* on korostunut. Näin kaupunkisuunnittelukin on osa politiikan kentällä käytävää peliä, jonka piiriin kuuluvat muun muassa viranomaisjohtoinen strategiatyö, kansalaistoiminta, politiikan ja talouden kytkennät, tonttipolitiikka ja ympäristökonfliktit. (Häkli 2002, 114.) Pia Bäcklund (2007) taas on puhunut kunnallishallintoon osallistumista käsittelevässä tutkimuksessaan yksinkertaisesti *suunnittelusta*; käsite viittaa paitsi maankäytön ja kaupungin fyysisten rakenteiden suunnitteluun, myös kaikkiin sellaisiin poliittis-hallinnollisiin prosesseihin, joiden kautta kuntien tulevaisuuteen pyritään vaikuttamaan (Bäcklund 2007, 41).

Määritelmien kirjavuus vaatii tarkennusta oman työni kannalta. Asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisessa kaupungin fyysiseen olemukseen vaikutettiin muin keinoin kuin kaavoittamalla, joten perinteinen käsitys kaupunkisuunnittelusta maankäytön kaavoittamisena on liian suppea. Tutkimuksessani yhdyn Niemenmaan painottamaan kaupunkisuunnittelun laajempaan ymmärrykseen. 2000-luvun asuntolahanketta valmisteltiin

monen eri viraston kesken, jolloin suunnittelun kenttä on ollut moniääninen ja kattanut eri virastojen käsityksiä siitä, millainen on hyvä kaupunki.

3.2 Monien käyttäjien kaupunki

Erityisasumispalveluiden tai muiden ei-toivottujen toimintojen sijoittamisessa ajaudutaan usein niin sanottuun urbaaniin konfliktiin, jonka syynä tyypillisesti nähdään "*ulkopuolisten hyökkäys*" omalle reviirille. Kyseessä on tällöin erilaisten asukas- ja käyttäjäryhmien kamppailu avoimen kaupunkitilan hallinnasta. Usein kysytään, miksi tietyn toiminnon on sijaittava juuri meidän naapurustossamme. Lähtökohtana on siis ajatus alueellisesta eriarvoisuudesta; ei-toivottavana koettu toiminto ja sen lieveilmiöt voisivat sijaita jossain muualla. (Kopomaa 1997, 118.) Seuraavassa tarkastelen, miten kaikkien ääni tulisi kuuluviin osallistumisessa sekä miten osallistuminen toimii silloin, kun hankkeeseen suhtautuminen on ristiriitaista ja johtaa konfliktiin.

3.2.1 Osallistumisen moniäänisyys

Osallistumisen vakiinnuttua osaksi suunnittelua ovat myös konfliktit ja valitusprosessit yleistyneet. Osallistumisen haasteeksi on noussut erilaisten ja toisilleen vieraiden kulttuurien ja näkemysten ymmärtäminen (Bäcklund et al. 2002, 10). Kun suunnittelun osallistuvien määrä kasvaa ja moninaistuu, myös tulkinnat hyvästä kaupungista lisääntyvät. Eri osapuolten näkökulmilla on merkitystä suunnittelussa, sillä osapuolet helposti sitoutuvat suunnittelu-prosessissa erilaisiin totuuksiin ja tapoihin nähdä kaupunki. Voidaan puhua näkökulmasidonnaisuudesta: osapuolet toimivat oman näkökulmansa mukaisesti, tätä usein kuitenkin havaitsematta. Kaupunkitilan käyttäjillä on erilaisia arvoja, teorioita, faktoja tai intressejä, mitkä vaikuttavat siihen miten he näkevät ongelmat ja ratkaisut. (Häkli 2002, 121.)

Esimerkiksi erityisasumisyksiköiden sijoittamishankkeissa osallisiksi on aktivoitunut myös yrityksiä, joiden lähtökohdat osallistumiseen poikkeavat suuresti sosiaaliviraston virkamiesten lähtökohdista. Näkökulmien erilaisuus voi aiheuttaa asian käsittelyyn osallistuvissa turhautumista (Kopomaa 2005, 33). Osallistumisessa voi myös tapahtua syrjäytymistä, kun toiset ryhmät ajavat pontevasti osallistumisoikeuksiaan ja toiset jättäytyvät syrjään. Täytyy

kuitenkin muistaa, että eristäytyminen ja syrjään vetäytyminen eivät aina ole syrjäytymistä, sillä demokratiaan kuuluu myös oikeus olla osallistumatta (Koskiahho 2002, 40).

Osallistumisen moniäänisyys ja usein vain pienen joukon osallistuminen haastaa edustuksellisen demokratian periaatteita. Esille on noussut kysymys siitä, miksi pienelle vähemmistölle tulisi antaa kohtuutonta painoarvoa, kun suunnittelu kuitenkin kohdistuu kaikkien etujen tasapainoiseen turvaamiseen. Osallistumista ei tulekaan sekoittaa edustukselliseen demokratiaan, joka on lopulta vastuussa tehdyistä päätöksistä (Lapintie 2003, 15). Osallistumisella ei voida koskaan saavuttaa edustuksellisen demokratian vaatimusta laajasta ja mahdollisimman kattavasta osallistujajoukosta tai sen edustavuutta. Osallistumisprosessin kautta esiin nousee kuitenkin uudenlaisia näkökulmia joita edustuksellinen demokratia ei tavoita. Lisäksi on huomautettava, että myös edustuksellisessa demokratiassa joillakin on valtaa enemmän kuin toisilla. Osallistumisen osittain heikon edustavuuden takia onkin tärkeää pohtia sitä, miten osattomien, poissaolevien kansalaisten näkemykset voitaisiin tavoittaa. (Niemenmaa 2005, 212–213.) Osallistumistutkimuksissa on pitkälti painotettu osallistuvien mahdollisuuksia, kun taas passiivisten ja heikoimpien ryhmien äänen kuuluvaksi saamiseen ei ole kiinnitetty huomiota. Heikoimpien ryhmien puolesta puhuminen on nähty kuuluvan viranomaisten ja julkisen vallan tehtäväksi.

Suunnittelijatahon suhtautuminen osallistumiseen eroaa eri aloilla. Suomessa julkisen vallan suunnittelussa on korostunut kaavoitukseen liittyvä osallistuminen ja vuorovaikutussuunnitelmat on hyväksytty osaksi kaavoitusprosessia. Sosiaalipalvelujen tuotannossa osallistumiseen liittyy kysymys julkisen palvelusektorin mahdollisuuksista tuottaa lakiin kirjattuja palveluita nyt ja tulevaisuudessa (Niemenmaa 2005, 230). Sosiaalipalveluiden kohdalla esiin nousee kysymys tiettyjen ryhmien selviämisen kannalta elintärkeistä palveluista, joiden tuottaminen on lakisääteistä. Esimerkiksi tuetun asumisen yksiköt ja asuntolat on nähty hyviksi ratkaisuiksi asunnottomien tai päihdeongelmallisten asuttamisessa ja auttamisessa (Kopomaa 2005, 7). Erityisesti sosiaalipalveluiden ja erityisasumispalveluiden sijoittamisessa yleinen etu ja yksilöiden näkemykset asettuvat vastakkain, kun alueen asukkaiden ja muiden toimijoiden on oltava valmiita hyväksymään lähiympäristöönsä myös palveluista, joilla voi olla haittavaikutuksia.

Ratkaisuna erityisasumispalveluiden sijoittamisessa on nähty viisi erilaista vaihtoehtoa: asiantuntijat vastaavat yksin suunnittelusta, paikallista näkemystä ja mielipiteitä yritetään ohjata tiettyyn toivottuun suuntaan, informaation jakaminen, esitettyjen mielipiteiden kokoaminen tai hankkeiden toteuttaminen yhteistyössä paikallisten asukkaiden kanssa, jolloin vuorovaikutteisuus toteutuu vahvimmin (Kopomaa 2005, 10). Vahvan osallistumisen aikakautena ensimmäinen vaihtoehto näyttäytyy ristiriitoja aiheuttavalta, sillä siinä ei millään tavalla huomioida osallisia, vaan suunnittelu etenee yksin asiantuntijoiden toiminnan mukaisesti.

Erityisasumispalveluiden sijoittamisessa asiantuntijat voivat myös kokea vahvan asemansa suunnittelussa perusteltuna yleisen edun näkökulmasta. Perinteisen asetelman mukaan epäpoliittiset, neutraalit ja sosiaalisesti vastuulliset kaavoittajat voivat määritellä yleisen edun asukkaita ja kansalaisia paremmin. Sari Puustinen (2006) on tutkinut suomalaista kaavoittajaprofessiota. Eräs Puustisen haastatteleminen kaavoittajista toteaa: *"Sitten meillä on tällainen massa asunnottomia ihmisiä ja muita, kyllähän tässä virkamieshommassa helposti sitten ajautuu vähän sinne heikompien puolelle"*. Kaavoitusprosessissa yleisen edun huolehtiminen nähdään kaavoittajan vastuualueeksi: *"Joskus on ihan pakko tehdä semmoisiakin ratkaisuja, jotka eivät ole niiden nykyisten asukkaiden kannalta hyviä"*. Kaavoittajien suhtautuminen osallistumiseen on epäilevää ja se nähdään enemmänkin purkautumiskanavana, joka mahdollisesti vähentää valituksia ja sopeuttaa asukkaita tulevaan muutokseen. (Puustinen 2006, 214–224). Osalliset ovat ennemminkin maallikoita kuin kaavoittajien rinnalla olevia tasavertaisia suunnittelijoita. Osallisten aseman vahvistuttua kaavoittajat ovat halunneet pitää kiinni vahvasta asemastaan kaavoitusprosessissa, sillä he näkevät roolinsa ennen kaikkea prosessin oikeudenmukaisuudesta ja avoimuudesta huolehtijoina (Mt., 331).

Näkökulmien moninaisuus tarkoittaa konfliktin hyväksymistä osaksi suunnitteluprosessia. Kaupunkisuunnittelu on aina lähtökohdiltaan ristiriitaista toimintaa, sillä suunnittelulla säädellään yhteistä ympäristöä johon kaikilla on omat intressinsä ja näkemyksensä. Konfliktitilanteesta huolimatta suunnittelussa on joillain keinoin päästävä parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen ja osapuolten on oltava valmiita kompromisseihin. Osaksi suunnittelua tulisi hyväksyä ajatus siitä, ettei suunnittelulla välttämättä voidakaan joka hetki edistää "yhteistä hyvää kaupunkia". Tämä ei kuitenkaan välttämättä tee suunnittelusta merkityksetöntä tai vaikeuta hyvän kaupungin rakentamista. Ristiriitojen esille tuominen tuo päivänvaloon sen,

kenen etujen mukaisesti kulloinkin toimitaan, jolloin halutessa voidaan tuottaa niin sanotusti kompensatiota kulloinkin syrjään jääneille näkökulmille. (Bäcklund 2002, 156.) Konfliktien esiin tuomisen kautta voidaan päästä selville myös siitä, mistä suunnittelussa sisällöllisesti on kyse sekä suunnittelun ongelmakohtista. Ristiriitojen tutkimisen kautta voidaan siis selvittää miten suunnittelutilannetta tulisi kehittää käytännössä eteenpäin. (Niemenmaa 2005, 51.)

3.2.2 Erityisasumisyksikköjen vastustamisesta

Oman naapuruston puolustamisesta ja tietyn sijoittamisratkaisun vastustamisesta on puhuttu nimby-ilmiönä. Termillä viitataan asukkaiden piiristä nousevaan maankäytön vastustukseen ja se tulee sanoista Not In My Back Yard. Nimbyllä viitataan vastustukseen, jossa paikalliset asukkaat asettuvat vastustamaan jotain yleisen edun nimissä suunniteltua hanketta. (Niemenmaa 2002, 202–203.) Nimbyllä tarkoitettiin alun perin yksilötason vastustusta ja ryhmäkannanottoa on kutsuttu Luluksi (Locally Unwanted Land Use), jolla viitataan paikallisesti ei-toivottuun maankäyttöön. Suomalaisessa tutkimuksessa nimby-termi on yleistynyt ja siitä puhutaan myös lulumaisen vastustuksen yhteydessä (Kopomaa 2005, 11).

Nimbymäisen vastustuksen kohteeksi voi joutua niin tekniset laitokset (ydinvoimala, kaatopaikka, lentokenttä yms.) kuin julkiset toiminnot (moottoritie, yleinen uimaranta, urheilukenttä). Yleinen vastustuksen kohde on myös joku sosiaali- ja terveydenhuollon laitos, kuten pakolaisten vastaanottokeskus, alkoholistiparantola, yömaja, mielisairaala tai vankila. Vastustuksen taustalla on useimmiten oman kiinteistön arvonalennuksen pelko. Harvoin asia kuitenkaan ilmaistaan suoraan ja se piiloutuukin joidenkin "sopivimpien" syiden taakse. Pelko voi olla myös aiheellista, riippuen siitä mitä lähiympäristössä sijaitsee ja minkälaisia muutoksia uusi toiminta aiheuttaa. Usein vastustuksen taustalla on myös ennakkoluulot ja asenteet jotain ihmisryhmää kohtaan; tietynlaisia ihmisiä, esimerkiksi romaneja, pakolaisia tai alkoholisteja ei haluta omaan naapurustoon. Vastustusta perustellaan myös sillä, että uuden toiminnon myötä alueen luonne saattaa muuttua ja vaikuttaa alueen identiteettiin. Asukkaat haluavat suojella itselleen arvokkaiksi koettuja asioita ja kohteita. (Virtanen 1994, 84–85.) Usein nimbymäinen vastustus perustuu esimerkiksi median välittämiin mielikuviin, ei paikalliseen kokemukseen. Sijoitusratkaisua vastustetaan siksi, että niiden *tiedetään* tuovan mukanaan ongelmia eikä omakohtaista kokemusta välttämättä tarvita (Bäcklund 2007, 194).

Erilaisten nimbymäisten ympäristökonfliktien taustalla on havaittu olevan seuraavanlainen prosessi: 1) viranomainen tai muu organisaatio aloittaa selvitykset uuden laitoksen sijoittamisesta; 2) perustetaan asiantuntijakomitea tai muu elin tutkimaan ratkaisumahdollisuuksia (asia ei ole vielä yleisessä tiedossa); 3) esitetään saatu ratkaisu: "Tähän tulee tällainen laitos"; 4) kärsijät organisoituvat ja vastustavat toimet alkavat; 5) tiedotuskampanja hankkeen puolesta; 6) yleisölle tarjotaan osallistumismahdollisuuksia ja kuulemistilaisuuksia; 7) viranomaiset ja hankkeen esittäjät löytävät itsensä oikeudesta. (Kuparinen 2005, 53.)

Kaavion mukaan toteutuneissa hankkeissa osallisia tiedotetaan vasta siinä vaiheessa, kun päätös sijoittamisesta on jo tehty.

Nimby-ilmiöön liittyy huoli osallistuvien asukkaiden edustavuudesta eli siitä, kuvastavatko heidän kannanotot kaikkien alueen asukkaiden mielipiteitä. Päätöksentekijät ja virkamiehet määrittävät nimbyyn liittyvän jonkun toiminnon, yleensä sosiaalipalvelun kuten alkoholisti-asuntolan tai infektioeulojen vaihtopisteen sijoittamisen vastustamiseen, jolloin asukasaktivismi koetaan huonona; se on ilmaus itsekkyydestä. Sen sijaan omassa toiminnassaan luottamusmiehet näkevät ajavansa yleistä etua, sillä jonkun on kuitenkin tehtävä ikäviäkin ratkaisuja, jotka ei miellytä kaikkia. Asukkaat ovat myös itse todenneet, että laajoissa, yhteisiä asioita koskevissa tapauksissa yleisen edun tulisi olla etusijalla päätöksenteossa.

Periaatteellisesti saman säännön tulisi kuitenkin koskea myös asukasaktiiveja: silloin kun kyseessä on suurempi näkökulma, ei nimby-periaate enää päde. (Niemenmaa 2005, 204.)

Osallistumistutkimuksissa on sivuttu nimbymäisen vastustamisen ja erityisasumispalveluiden sijoittamisen teemaa, mutta tarkemmin ei ole pohdittu sitä, minkälaista osallistumisen tulisi olla erityisasumispalveluiden sijoittamishankkeissa tai onko kyseisiin hankkeisiin ylipäättään mahdollista osallistua. Timo Kopomaa (2005) tarkasteli Ympäristöministeriölle ja Helsingin kaupungille tekemässään tutkimuksessa Naapuruussuvaitsevaisuus asukkaiden suhtautumista asuntoloiden, erityisryhmien asuntojen sekä sosiaali- ja terveystoimen erityisryhmien palveluyksikköjen sijoittamiseen lähiympäristöönsä. Erityisasumispalveluiden sijoittaminen on vaikeutunut 2000-luvulla ja melkein kaikki hankkeet ovat kohdanneet paikallisten toimijoiden vastustuksen. Eräät asumisratkaisut ovat melkein aina *paikallisesti ei-toivottuja*. (Kopomaa 2005, 7.) Varsinkin palvelut, jotka ovat auki ympärivuorokautisesti, koetaan uhkana koko alueen yleiselle viihtyvyydelle. Perusteluina on usein ympäristön turvallisuuden

heikentyminen, järjestyshäiriöiden lisääntymisen takia vartiointia jouduttaisiin lisäämään. Sijoittamisen nähdään aiheuttavan alueelle pysyvää *haittaa*. Usein tilapäinen ja henkilökohtainen huoli saavuttaa *haitan* mittasuhteet silloin, kun jokin vieraaksi tunnistettu ryhmä tai alue yleisesti leimataan tai leimautuu ongelmalliseksi. Julkisen vastustuksen ilmetessä yleisintä on fyysisen tilaratkaisun vastustaminen, ei suoraan tietyn ihmisryhmän, vaan perusteena on ajatus heidän paikannetusta läsnäolostaan. Haitaksi nähdään siis se, miten palvelutoiminta tulee näkymään esimerkiksi katukuvassa. (Mt., 11–16.)

Nimbyn voi myös tulkita yhteisöllisyyden ja paikallisuuden ilmentymänä ja kiinnostuksena lähiympäristöön, erityisesti silloin kun nimby rinnastetaan ihmisten välinpitämättömyyteen omaa ympäristöään kohtaan (Niemenmaa 2005, 204). Nimbyily voi myös olla hyvin perusteltua ja legitiimiä, jos tuettujen asumisyksikköjen sijoituspaikka on huonosti valittu ja suunniteltu ja toteutus ovat puutteellisia (Kopomaa 2005, 11). Nimby-syytökset voivat olla myös yksinkertaistavia, sillä asukkaiden huoli tai pelko asuinalueensa turvallisuudesta ei ole sen huonommin perusteltu näkemys kuin muutkaan näkökohdat. Nimbyilyksi leimaaminen voi myös toimia keinona katkaista keskustelu ja toimia perusteluna olla kuulematta asukkaiden mielipiteitä (Niemenmaa 2002, 205). Ennen nimbyilyksi leimaamista tulisi myös kiinnittää huomita siihen, minkälaiset vaikutusmahdollisuudet asukkailla todellisuudessa on. Bäcklundin mukaan ilman yhteyttä suunnittelun tavoitteisiin suora, kansalaisista itsestään noussut osallistuminen, näyttäytyy helposti vastustamisen politiikkana (Bäcklund 2007, 193).

3.3 Osallistuminen ja osallisuus asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisessa

Tutkimuksessani ymmärrän osallistumisen laajasti: osallistuminen liittyy kansalaistoimintaan jolla on poliittisia tai yhteiskunnallisia päämääriä. 2000-luvun asuntolahankkeen aikana esillä oli kohteita, joiden toteuttamiseen tarvittiin kaavoitusta ja kohteita, joissa se oli jo valmiiksi sopiva asuntolatoimintaan tai ei vaatinut kaavamuutosta. Tarkastelen osallistumista siis niin kaavoituksen kuin kunnallisen päätöksenteon näkökulmasta, jolloin tarkoitan osallistumisella niin maankäyttö- ja rakennuslaissa määriteltyä suunnitteluvaiheen vuorovaikutusta kuin kaupunkilaisten ja kunnallisten luottamushenkilöiden sekä virkamiesten lähentyntä vuorovaikutusta. Kaupungin taholta kaavoituksen voimassaolo on toiminut perusteena siinä, miten palvelukeskuksen suunnitteluprosessi lopulta toteutettiin. Tutkimuksissa ei ole nähty

eroa siinä, onko sijoituskohteessa voimassa oleva kaava vai ei, erityisasumispalveluiden sijoittaminen on jokaisessa tapauksessa haasteellisena (esim. Kopomaa 2005).

Asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisprosessissa osallisten joukko on ollut hyvin laaja: osallisiksi voidaan nähdä niin alueella asuvat, työskentelevät ja opiskelevat kuin asunnottomatkin. Osallisten suhde on näin eriarvoinen: toisilla on elämäntilanteesta johtuen enemmän voimavaroja osallistumiseen kuin toisilla. Lisäksi asunnottomat ovat osallisista alueen tulokkaita, joita paikalliset, alueella jo toimivat eivät ole valmiita hyväksymään tasa-arvoisiksi naapuruston jäseniksi. Asunnottomien osallisuus on kuitenkin yhtä perusteltua kuin muidenkin alueen palveluita käyttävien osallisuus. 2000-luvun asuntolahankkeeseen osallistuneista en ole käyttänyt termiä osalliset, sillä se olisi sisältänyt harhaanjohtavasti myös asunnottomat sekä myös muut alueella toimivat, jotka eivät ole osallistuneet hankkeeseen. Tekstissä olen päätenyt käyttämään asunnottomien palvelukeskuksen vastustajista termiä asukkaat, yrittäjät tai paikalliset toimijat, riippuen siitä, minkälainen osallistujien joukko on ollut kyseisessä tilanteessa.

Asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisprosessin kuvaamisessa pyrkimykseni on tuoda esille, miten osallistuminen toimii erityisasumispalveluiden sijoittamisessa vahvan osallistumisen aikakautena. Asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisen yhteydessä osallistuminen näyttäytyy monimutkaisempänä kuin mitä viimeaikaiset osallistumistutkimukset ovat esittäneet. Niissä osallistumiseen on suhtauduttu myönteisesti ja kansalaisten osallistumisoikeuden vahvistamista on painotettu (ks. Bäcklund, Niemenmaa, Staffans). Huomioimatta on jäänyt osallistumisen rajallisuus ja sen pohtiminen, miten osallistuminen toimii sellaisissa hankkeissa, joissa osallistuminen mahdollisesti estää jonkin ryhmän palvelun toteuttamisen. Lähtökohtaisesti suhtaudun osallistumiseen siis kriittisesti: asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa se voi olla niin mahdollisuus kuin mahdottomuus.

Osallistumisen vahvistamisen taustalla olevissa suunnitteluteorioissa osallisten näkökulmien huomioimisen merkitystä on painotettu ja huomion kohteeksi on noussut se, kuinka ristiriitaistenkin näkökulmien kautta voidaan rakentaa yhteistä kaupunkia ja päästä sopimukseen kaupunkitilan käytöstä. Seuraavassa luvussa käsittelen suunnitteluteorioissa vallalla ollutta näkemystä kommunikatiivisesta suunnittelusta.

4 Kaupunkisuunnittelun kommunikatiivinen käänne

Vuorovaikutteisuus alkoi vähitellen korostua suunnittelussa 1970-luvulta lähtien, jolloin lisääntynyt keskustelu suunnittelun ja suunnittelijan yhteydestä arvovalintoihin ja politiikkaan nosti esille kommunikoinnin merkityksen (Staffans 2004, 50). Viime vuosikymmeninä kaupunkisuunnittelussa onkin korostettu suunnittelun moniäänisyyttä, poliittisuutta, pirstaleisuutta ja demokraattisuutta. Kritiikin kohteeksi on joutunut 1900-luvulla muotoutunut positivistinen rationaaliseen päätöksentekoon perustuva kokonaisvaltainen kaupunkisuunnittelun malli. Rationalistinen näkemys kaupunkisuunnittelusta kaavamaisena ja yksilakisena menettelynä ei kyennyt kokonaisvaltaisista tavoitteista huolimatta tarpeeksi huomioimaan muun muassa ympäristövaikutuksia. Teknis-rationaalisen päätöksenteon on kaupunkisuunnittelussa korvannut tiiviimmin ajan ja paikan tarpeista nouseva ajattelu, jossa suunnittelu kuvataan pienten askelten politiikkana, paikallisten erityisintressien ohjaamana hankesuunnitteluna sekä osallisuutta korostavana kommunikatiivisena toimintana. (Häkli 2002, 112; Niemenmaa 2005, 43.) Suunnittelu nähdään siis dynaamisena poliittisena prosessina, johon vaikuttavat myös arvovalinnat ja jossa aktiivisesti muokataan sosiaalista todellisuutta eri toimijoiden välisessä vuorovaikutusprosessissa (Puustinen 2006, 185).

Tässä luvussa tuon esille suunnittelun kommunikatiiviseen käännteeseen vaikuttaneita teorioita ja esittelen lyhyesti kommunikatiivista suunnitteluteoriaa. Keskeisiä kommunikatiivisen suunnitteluteorian ja -käytäntöjen kehittäjiä ovat olleet muun muassa John Forester, Bent Flyvbjerg ja Patsy Healey. Luvussa 4.2 käsittelen tarkemmin Patsy Healeyn yhteistoiminnallisen suunnittelun teoriaa, joka kiinnittää huomiota nyky-yhteiskunnan monimuotoisuuteen ja pyrkii löytämään ratkaisuja siihen, miten ympäristöä voidaan suunnitella yhdessä erilaisuudesta huolimatta.

4.1 Kommunikatiivinen suunnittelu

Kommunikatiivinen suunnitteluteoria pohjautuu saksalaisen yhteiskuntafilosofin Jürgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriaan, jonka mukaan kommunikaatio on rationaalista toimintaa: toisiaan kuulemalla ja ymmärtämällä jäsenet pääsevät konsensukseen ja ymmärtävät toisiaan. Teoria lupaa ohjeita tilanteisiin, joissa eroavienkin näkökulmien

pohjalta on luotava yhtenäisiä ja laajasti hyväksytyjä ratkaisuja yli suurten näkemuserojen. Ideaalissa tilanteessa suunnittelun vuoropuheluun osallistuvat tulevat keskusteluun avoimin mielin ja tekevät parhaansa ymmärtääkseen toisiaan. Habermas kritisoi perinteistä, subjektikeskeistä järkeilyä ja korostaa kommunikatiivista järkeilyä, joka perustuu kieleen ja ihmisten kykyyn vapaaseen ajatusten vaihtoon. Toisten ymmärtämiseen pyrkiminen on Habermasin mukaan yleisinhimillinen piirre. Julkinen ja poliittinen tila rakentuvat yksilöiden välisessä vapaassa ja avoimessa keskustelussa, jolloin lopulta parhaiten perusteltu kanta tulee kaikkien osallisten hyväksymäksi ratkaisuksi. Näin yhteisön saavutettavissa on yhteisymmärrys, konsensus, joka on kommunikatiivisen toiminnan kautta määrittyvän yhteisön julkisen toiminnan päämäärä. (Häkli 2002, 112–113; Niemenmaa 2005, 45; Staffans 2004, 51.)

Habermas kiinnittää teoriassaan huomiota pääosin prosessiin eikä niinkään sen sisältöön tai lopputulokseen. Keskustelun sisältö muokkautuu tilanteen mukaan, jolloin se, mikä on oikein ja totta, määritellään kussakin tilanteessa erikseen. Myös kommunikatiivinen suunnitteluteoria painottaa suunnittelua prosessina ja sosiaalisena toimintana. (Niemenmaa 2005, 45.)

Yhdysvaltalainen John Forester nosti 1980-luvun lopulla Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teorian osaksi suunnitteluteoriaa. Foresterin kriittisen suunnitteluteorian (*critical planning*) mukaan suunnittelu on ennen kaikkea vuorovaikutteista toimintaa, ja hän painottaa puheen ja kriittisen kuuntelun merkitystä suunnittelussa (Sandercock 1998, 96).

Suunnittelussa tarvittava molemminpuolinen ymmärrys syntyy, kun kommunikaatiota ei dominoida. Forester kiinnittää huomiota suunnittelun käytäntöihin ja erityisesti suunnittelijoiden rooliin ja heidän vaikutusvaltaansa. Foresterin mukaan suunnittelijoilla ei ole muodollista valtaa prosessissa, vaan valta muodostuu prosessissa tapahtuvassa kommunikaatiossa. Suunnittelijoiden tulee kuitenkin olla tietoisia omasta roolistaan, sillä juuri he kontrolloivat suunnittelun informaatiota. Suunnittelijoiden vastuulla on julkisen huomion organisoiminen, jolloin heillä on myös valta tehdä suunnittelusta enemmän tai vähemmän demokraattista. (Niemenmaa 2005, 46–47.) Suunnittelun kommunikatiivisen käänteen myötä suunnittelijan rooli näyttäytyy siis kokonaan uudessa valossa: entisten asiantuntemuksen ja suunnittelun substanssiin liittyvien taitojen lisäksi monipuoliset kommunikatiiviset taidot sekä suunnitteluprosessin poliittista ja arvoilla ladattua luonnetta ymmärtävä ajattelutapa ovat osa suunnittelijan työnkuvaa (Puustinen 2006, 185).

Yleisesti kommunikatiivisen suunnittelun teoreetikkoja yhdistää keskittyminen kommunikaatioprosessiin ja tiedonmuodostukseen suunnittelussa. Kommunikatiivisuuden painottaminen ja rationalistisen tradition hylkääminen antaa vaikutelman, että suunnittelussa on luovuttu järkipäisyyden vaatimuksesta. Näin ei kuitenkaan ole, vaan vuoro-vaikutuksellisuudesta huolimatta suunnittelua ja suunnittelijoiden toimintaa ohjaa edelleen pyrkimys ottaa kaupunkitila järjen haltuun. Järkipäisyyden vaatimuksesta ei siis ole vapauduttu, vaikka suunnittelu onkin moniarvoistunut ja yhden ja yhteisen suunnittelua ohjaavan järjen mahdollisuus kiistetty. Kommunikatiivinen suunnitteluteoria ja siihen nojaavat suunnittelukäytännöt voidaan nähdä pyrkimyksenä järkipäistä moniääninen ja moniarvoistuva suunnittelutilanne. (Häkli 2002, 113.)

Tanskalainen Bent Flyvbjerg (1998) on kiinnittänyt huomiota erityisesti suunnittelun kätkeytyihin vallankäyttötapoihin ja rationaalisuuden muokkaamiseen. Flyvbjerg on kritisoinut Habermasiin pohjautuvaa kommunikatiivista suunnittelua siitä, että se on modernin projektin jatkaja ja liian universaali malli, joka ei kykene huomioimaan yhteiskunnan erilaisuutta (Niemenmaa 2005, 48). Flyvbjergin mukaan valistuksen perintöön nojautuva suunnitteluteoria ei kykene kertomaan suunnittelukäytäntöjen tai demokratian todellisesta luonteesta, sillä se ei kiinnitä huomiota siihen, miten valta toimii. Valta on Flyvbjergin mukaan ennen kaikkea tietoa ja valta-asemalla vaikutetaan suuresti siihen, mikä tieto lopulta tulee hyväksytyksi päätökseksi ja osaksi suunnittelua. Suunnittelua, politiikkaa ja hallintoa Flyvbjerg kehottaa tarkastelemaan, ei vain rationaalisuuden, vaan rationaalisuuden ja vallan, "reaalirationaalisuuden" näkökulmasta. Tärkeää on siis purkaa auki se, miten demokratia, moderni, valta ja rationaalisuus toimivat käytännössä ja jokapäiväisessä politiikassa, hallinnossa ja suunnittelussa. (Flyvbjerg 1998, 226, 236.)

Valta-kysymys on ollut merkittävä haaste kommunikatiivisen suunnittelun teoretisoijille. Forester on kuitenkin asettunut puolustamaan kommunikatiivista suunnitteluteoriaa ja vastannut valta-argumentteihin perustuvaan kritiikkiin, ettei suunnittelun poliittisuuden tai siihen sisältyvän vallankäytön tulisi olla uutinen kenellekään. Suunnittelututkimuksessa tulee tutkia vallan eri muotoja ja sitä, miten eri ulossulkevat ja alistavat paineet toimivat suunnittelussa ja miten näitä on mahdollista vastustaa. Samalla kommunikatiivinen suunnitteluteoria auttaa myös erottamaan, mihin on mahdollista vaikuttaa käytännön tasolla. Lisäksi kommunikatiivista suunnitteluteoriaa on kritisoitu laajemman institutionaalisen

näkemyksen huomiotta jättämisestä, riittämättömästä ymmärryksestä kaupunkien poliittis-taloudellisia olosuhteita kohtaan sekä prosessiin keskittymisestä, jolloin suunnittelun lopputulokset jäävät arvioimatta. (Niemenmaa 2005, 47, 49.)

Kritiikistä huolimatta Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriaan pohjautuva kommunikatiivinen suunnittelu on 1990-luvulta lähtien ollut vaikutusvaltainen teoretisointi kaupunkisuunnittelussa. Habermasin usko kommunikaatioon vaikuttaa yhä vahvasti suunnitteluteorioissa, joissa on yhä enemmän kiinnitetty huomioita postmodernin yhteiskunnan monimuotoisuuteen ja erilaisuuteen ja siihen, mistä asemasta yksilöt keskusteluun osallistuvat. Pyrkimyksenä on ollut ratkaista se, miten on mahdollista hallita yhteistä ympäristöä ristiriitaisessa ja pluralistisessa yhteiskunnassa, jolloin ei voida olettaa, että olisi olemassa yhtä ideaaliympäristöä. (Niemenmaa 2005, 46–47.) Seuraavaksi tarkastelen brittiläisen Patsy Healeyn näkemyksiä kommunikatiivisesta suunnittelusta ja hänen *collaborative planning* -käsitettään, josta käytän suomennosta yhteistoiminnallinen suunnittelu (mm. Niemenmaa 2005; Puustinen 2006).

4.2 Yhteistoiminnallinen suunnittelu

Patsy Healey (2007) antaa kirjassaan *Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies* vastauksia siihen, kuinka suunnittelussa voidaan päästä yhteisymmärryksen ristiriidoista ja erilaisista näkemyksistä huolimatta. Healey on kommunikatiivisen suunnittelu perinteen jatkaja ja pyrkii luomaan suunnittelumallin, joka vastaa postmodernin asettamiin haasteisiin. Healeyn mukaan kommunikatiivisessa suunnittelussa hallinto voidaan järjestää niin, että kaikille, joita suunnitteluhanke koskee, voidaan antaa mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa. Healeyn institutionaalinen näkökulma suunnitteluun ja alueiden muutokseen painottaa paikallisten sosiaalisten suhteiden moninaisuuden ja ihmisten erilaisuuden huomioimisen merkitystä suunnittelussa. Healeyn mukaan juuri kommunikatiivisuuden kautta suunnittelussa voidaan päästä konsensukseen sekä kehittää pluralistista yhteiskuntaa demokraattisempaan ja osallistuvampaan suuntaan. (Healey 1997, 4–5.)

Healeyn mukaan keskeistä kommunikatiivisessa suunnittelussa ovat seuraavat tekijät: Suunnittelussa käytettävä tieto on sosiaalisesti konstruoitua, jolloin suunnittelijoiden ja

muiden ammattilaisten tieto ei ole sen oikeampaa tai arvokkaampaa kuin maallikkojen käytännönläheinen tieto. Suunnittelussa on myös huomioitava se, miten eri tavoin tieto voi rakentua. Esimerkiksi rationaalisen analyysin, tarinankerronnan ja kannanottojen kautta syntyy prosessin kannalta merkittävää tietoa. Kolmanneksi on ymmärrettävä, että itse suunnittelu on sosiaalinen tilanne, sillä kommunikaatiotilanteissa ihmiset oppivat uutta ja muokkaavat näkökulmiaan. Neljänneksi on huomioitava se, miten valtasuhteet, vallitsevat määritelmät ja yksilöiden yhteiskunnallinen asema vaikuttavat suunnittelun käytäntöihin ja saavutettuun lopputulokseen. Viidenneksi suunnitteluun ja politiikan tekoon on otettava mukaan kaikki ne, joita päätökset koskevat. Kuudenneksi päätöksenteossa tulisi ymmärtää, että muiden ymmärtämisen kautta on mahdollista rakentaa konsensusta sekä parempaa ja suvaitsevampaa yhteiskuntaa. Viimeiseksi Healey painottaa, että sosiaalisen luonteen kautta suunnittelussa ollaan sidoksissa yhteiskunnan sosiaaliseen rakenteeseen ja jokapäiväisen elämään, jolloin suunnittelun käytännöillä ja suhtautumisella voidaan vaikuttaa myös yhteiskunnallisiin rakenteisiin. Käytäntö ja konteksti eivät siis ole toisistaan irrallaan vaan sosiaalisesti yhdessä muotoutuneita. (Healey 1997, 30.)

Healey kritisoi kommunikatiivista suunnitteluteoriaa siitä, ettei siinä ole huomioitu alueellista muutosta paikallisen talouden, maantiedon tai kaupunkisosiologian näkökulmasta. Healeyn pyrkimyksenä onkin luoda kommunikatiiviseen suunnitteluun näkökulma, joka huomioi alueellisen muutoksen analyysin, poliittisten yhteisöjen hallinnoinnin tavat sekä sen, miten eri yhteisöt osallistuvat alueellaan tapahtuviin muutoksiin. (Healey 1997, 30.) Healeyn mukaan suunnittelu ei rajoitu vain fyysisen ympäristön suunnitteluun, vaan tarvitaan laajempaa planning-käsitettä, johon sisältyy monenlainen toiminnallinen suunnittelu (Pakarinen 2002, 86). Healey kutsuu näkemystään kommunikatiivisesta suunnittelusta yhteistoiminnalliseksi suunnitteluksi (*collaborative planning*). Käsitteellä hän painottaa suunnittelun tehtävää luoda erilaisia yhteistoiminnan, verkostoinnin ja uusien suhteiden luomisen mahdollisuuksia (Puustinen 2006, 184).

Yhteistoiminnallisella suunnittelulla Healey pyrkii vastaamaan postmodernin yhteiskunnan yksilön vapauden ja autonomisuuden korostamisen suunnittelulle asettamiin haasteisiin. Healeyn mukaan todellisuus rakentuu yhteiskunnan kaikkien jäsenien toiminnasta ja on yhteisesti muokattu sosiaalinen konstruktio, johon kaikki vaikuttavat. Vaikka ihmisillä on omat vahvat eriytyneet elämismaailmat, heitä yhdistää yhteinen sosiaalisesti konstruoitu

todellisuus ja yhteinen elämysympäristö, joka on yhteisesti jaettava erilaisista todellisuuksista huolimatta. (Healey 1997, 42.) Postmodernin korostama individualismi on Healeyille suunnittelun suurimpia haasteita, sillä se kääntää pään yhteisölle ja yhteisille kokemuksille (Puustinen 2006, 187).

4.2.1 Instituutioiden merkitys yhteistoiminnallisessa suunnittelussa

Healeyn yhteistoiminnallinen suunnitteluteoria nojautuu Jürgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriaan ja Anthony Giddensin strukturaatioteoriaan. Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria tuo esiin sen, kuinka merkittävää erilaisten ihmisten yhdessä tekeminen on sekä kommunikaation kautta syntyvän järjelyn merkityksen, joka mahdollistaa demokraattisen keskustelun ja päätöksenteon. (Healey 1997, 50.) Giddensin strukturaatioteorian mukaan instituutioita ylläpidetään ja muokataan sosiaalisen maailman kautta, ihmisten jokapäiväisessä elämässä. Emme ole vapaita yhteiskunnallisista rakenteista, vaan osa jokapäiväistä dialektista prosessia, jossa toisaalta tuotamme ja uusinamme näitä rakenteita ja toisaalta nämä rakenteet muokkaavat meitä. Elinympäristömme on siis sosiaalisesti konstruoitu. Näin suunnittelukin on jokapäiväistä, jatkuvaa reflektointia ja pohtimista, toimiako olemassa olevien rakenteiden mukaisesti vai niitä muuttaen. Merkittävää Giddensin teoriassa on, että se painottaa rakenteen ja toimijan välistä suhdetta: rakenteita ylläpidetään ja muokataan sosiaalisen maailman kautta. (Mt., 46–47; Puustinen 2006, 188.)

Habermasin ja Giddensin pohjalta Healey perustelee institutionaalista lähestymistapaansa, jonka mukaan sosiaalisten suhteiden kautta muodostuneet erilaiset verkostot vaikuttavat olennaisesti yhteiskunnan rakenteisiin ja luovat sosiaalista ja intellektuaalista pääomaa. Yhteistoiminnallisessa suunnittelussa nämä verkostot tarjoavat areenan, jolla ihmisten merkitysjärjestelmiä, toimintatapoja ja arvoja jaetaan, muokataan ja levitetään eteenpäin. Nykymaailmassa sosiaaliset suhteet eivät ole välttämättä tiukasti sidoksissa tiettyyn paikkaan, mutta alueellisen suunnittelun kannalta paikalla on yhä merkitystä. Erilaiset näkökulmat kohtaavat aina jossain paikassa. Tämä aiheuttaa myös konflikti-tilanteita, sillä saman alueen ihmisillä voi olla hyvinkin erilaisia näkökantoja. Yhteistoiminnallinen suunnittelu pyrkii yhdistämään erilaisia verkostoja ja näkökantoja sekä luomaan keskusteluareenan, jolla konflikti ratkaistaan. Paikallisen demokratian rooli yhteistoiminnallisessa suunnittelussa on

merkittävä; konsensuksen saavuttamiseksi ihmiset on saatava paikallisesti ymmärtämään toisiaan. Institutionaalinen näkökulma huomioi kulttuuriset erot ja näkee ne potentiaalisina uudenlaisen vuorovaikutuksen synnyttäjinä, mutta kuitenkin vain jos kaikkien osallisten näkökulmat on huomioitu. Merkittävää ei ole vain lopputulos, vaan arvokasta on myös se, miten prosessi toteutettiin ja syntyikö siinä uudenlaista sosiaalista ja intellektuaalista pääomaa, uusia verkostoja tai toimintakulttuuria. (Healey 1997, 57–64.)

Healey määrittelee osallisen laajasti; suunnitteluun tulisi osallistua kaikkien, jotka ovat asianosaisia suhteessa paikkaan ja hankkeeseen. Osallinen voi olla esimerkiksi yksittäinen asukas tai paikallinen asukasryhmä. Suunnitteluhankkeen onnistumisen kannalta tärkeää on, että kaikkia osallisia on kuultu, muuten prosessi ja päätökset kohtaavat suuria haasteita eivätkä kykene toteutumaan käytännössä. Osallisten erilaisuus luo vaatimuksia ja paineita suunnittelu-prosessin toteuttamisessa ja huomiota on kiinnitettävä erityisesti kommunikaatioon, luottamuksen ja ymmärtämisen luomiseen. (Healey 1997, 69–71.) Toimijoiden erilaisuus on haaste yhteistoiminnalliselle suunnittelulle, sillä heidän keskinäinen suhteensa on eriarvoinen. Tärkeää onkin ymmärtää, ettei osallisia tule kohdella yhtenä homogeenisenä joukkona, vaan huomiota on kiinnitettävä osallisten välisiin valta-asetelmiin sekä siihen, ketä suunnittelussa kuullaan ja kenellä on mahdollisuus tulla kuulluksi. Healeyn mukaan juuri yhteis-toiminnallisella suunnittelulla voidaan estää joidenkin ryhmien dominaatioasema suunnittelussa. Pyrkimyksenä on erilaisten ryhmien välillä tapahtuva vuorovaikutus niin, etteivät ryhmät koe olevansa kilpailuasemassa toisiinsa nähden. Suunnitteluprosessissa käytettävät määritelmät ja tavoitteet luodaan yhdessä muita kuunnellen ja ymmärtäen, jolloin mikään ryhmä ei nouse dominoivaksi. Vaikka ristiriitoja syntyy, ne sovitaan yhdessä. Lopputuloksena on konsensus, johon kaikki eivät välttämättä ole tyytyväisiä, mutta kuitenkin hyväksyvät sen, sillä he ovat osallistuneet suunnitteluprosessin ja näin ymmärtävät miten lopputulokseen on päästy. (Mt., 65.)

Institutionaalisen lähestymistavan kautta on mahdollista korjata osallisten välistä epätasa-arvoa, sillä se huomioi miten eri ryhmät, yksilöiden verkostot ja sosiaaliset suhteet ovat muodostuneet ja kuinka ne vaikuttavat ihmisten mahdollisuuksiin osallistua. Jotkut ryhmät ovat toisia heikoimpia, jolloin ne tarvitsevat institutionaalisia toimijoita puolustamaan itseään vahvempia ryhmiä vastaan (Healey 1997, 118). Yhteistoiminnallisessa suunnittelussa suunnittelija roolina on olla vastuuntuntoinen toimija, jonka työhön kuuluu eettinen

vastuunkanto osattomien huolehtimisesta (Staffans 2004, 53). Olennaista Healeyn mukaan on erilaisuuden ymmärtäminen ja toisten kuunteleminen, jolloin erilaisuus on tunnustettava pysyväksi osaksi suunnittelua. Tärkeää on päästä yli "me ja ne" -ajattelusta ja oman aseman korostamisesta, jotta yhteisymmärrys on mahdollista saavuttaa. (Healey 1997, 129–130.)

Healeyn mukaan instituutioiden aseman puolustaminen on perusteltua myös siksi, että jos niistä luovutaan, päätökset tehdään pääosin markkinoiden ehdoilla, jolloin raha ja maanomistus määräävät sen miten konfliktit ratkaistaan ja heikoimmat yhteiskunnan jäsenet jäävät jalkoihin. Yhteistoiminnallinen suunnittelu haastaa hallinnon muotoja nostamalla kansalaiset osaksi suunnittelua ja vaatii näin uudenlaisia toimintamalleja suunnitteluun sekä myös uudenlaista vallanjakoa. Virallisten ja epävirallisten toimijoiden suhde on lähtöasetelmiltaan kompleksinen, sillä viranomaisilla on enemmän valtaa ja auktoriteettia kuin tavallisella kansalaisella. Healeyn mukaan tärkeää on kehittää uusia hallinnointitapoja ja muutoksen on kohdistuttava erityisesti instituutioiden toimintamalleihin. Osallisten arkikokemuksia ja kokemuksellista tietoa ei voida sivuuttaa suunnittelussa, sillä erilaisuuden ymmärtäminen ja konsensuksen rakentaminen lähtevät ennen kaikkea ruohonjuuritasolta. (Healey 1997, 201, 207.)

4.2.2 Prosessi ja strategiat yhteistoiminnallisessa suunnittelussa

Jotta yhteistoiminnallisessa suunnittelussa päädytään konsensukseen, huomiota on kiinnitettävä suunnitteluprosessiin: miten luodaan yhteisesti hyväksytty strategia suunnittelu-tilanteessa, jossa on mukana monia erilaisia toimijoita? Healeyn mukaan merkittävää ei ole vain kollektiivisten päätösten tekeminen; suunnittelun strategioiden muodostaminen on ennen kaikkea prosessi, jossa neuvottelemalla muutetaan ajattelumalleja, toimintamalleja ja kulttuurisia käsityksiä. Vaikutusvaltaisimmillaan strategiat muuttavat paikallisen politiikan ja organisaatioiden käytäntöjen ajatusmalleja. (Healey 1997, 244–245.)

Healeyn mukaan strategioiden muodostaminen tapahtuu inkluoivan argumentaation ja sosiaalisen oppimisen kautta. Institutionaalisen näkökulman periaatteiden mukaisesti strategioiden muodostamisessa on huomioitava toimintakentän monikulttuurisuus ja eri verkostojen kautta rakentuneet merkitykset ja tavat ymmärtää maailmaa. Uusien yhteistyö-

muotojen syntyminen on mahdollista, kun eri verkostojen välille muodostuu luottamuksellinen suhde. Strategioiden muodostamisessa tärkeää on myös paikallisen tiedon nostaminen teknisen ja tieteellisen tiedon rinnalle; yhteistoiminnallisessa suunnittelussa ei ole etusijalla olevaa tietoa tai oikeaa rationaalista ratkaisua. Konsensusta ei saavuteta vain yhteistoiminnallisen dialogin kautta, vaan luottamuksen ja ymmärryksen saavuttamiseksi on kiinnitettävä huomiota dialogin kommunikatiivisuuden luonteeseen ja tyyliin.

Kommunikaatio sisältää valta-asetelmia, joiden kautta on mahdollista ottaa mukaan tai syrjäyttää jotkut ryhmät suunnittelussa. Kritiikki dialogin tapoja kohtaan alleviivaa kommunikaation säröjä sekä epäkohtia ja mahdollistaa valtasuhteiden ymmärrettävyyden, jolloin myös kommunikaatiotilanne muuttuu avoimemmaksi ja rehellisemmäksi.

Konsensuksen rakentaminen tarkoittaa refleksiivisyyttä paikallisten verkostojen ja suunnitteluareenan välillä, jolloin yhteistoiminnallinen ja mukaan ottava strategia on mahdollinen ja poliittisilla toimintamalleilla on todellista vaikutusvaltaa. Näin voidaan myös muodostaa uusia ajattelumalleja, muuttaa institutionaalista kapasiteettia ja valtasuhteita sekä poliittisia linjavetoja ja resurssien ohjaamista. (Healey 1997, 263–265, 268.)

Prosessin alullepano voi lähteä erilaisista institutionaalisista asemista, niin virallisen tahon toimijoilta kuin osallisilta. Periaatteessa kuka tahansa voi tehdä aloitteen prosessin aloittamiseksi. Sysäys prosessiin lähtee liikkeelle tietyistä institutionaalisista tilanteista; joku osallisista on huolissaan asian tilasta ja haluaa tilanteeseen muutosta. Toiminta muutokseen saavuttamiseksi aloitetaan, kun osalliset näkevät muutoksen saavuttamisen mahdollisena. Erityisesti prosessin alkuvaiheessa keskustelua on käytävä vapaasti ja avoimesti eri areenoilla, jonka jälkeen keskustellun pohjalta siirrytään virallisemmalle areenalle. Perinteisesti suunnitteluprosesseissa osalliset tulevat mukaan keskusteluun vasta siinä vaiheessa kun keskusteluareenoista on jo päätetty. Prosessin eri vaiheiden tulisi kuitenkin olla joustavia ja refleksiivisiä, jotta myös uusien tahojen on mahdollista osallistua prosessin jo alettua. Tämä tarkoittaa, että keskusteluareenaa voi myös kokonaan muuttua prosessin kuluessa. (Healey 1997, 269–272.)

Prosessissa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten ja mistä keskustellaan sekä mitä keskustellut teemat merkitsevät osallisille. Eri merkitysten sisältöä kyseenalaistetaan ja pyritään tuomaan näkyviksi niiden kulttuurisia, taloudellisia ja poliittisia perusteita. Tämä on prosessin tärkeä, mutta vaikea vaihe. Lähtökohtana merkitysten avaamisessa on kaikkien

näkemyksen huomioonottaminen ja erilaisuuden ymmärtäminen. Prosessissa on kiinnitettävä huomiota myös keskustelun tyyliin, kieleen ja edustavuuteen. Eri yhteisöillä on erilaisia tapoja kommunikoida ja ilmaista asioita, kommunikaation muodoille annetaan erilaisia merkityksiä yhteisöstä riippuen. Edustavuuden kannalta haasteellista on saada mukaan suunnitteluun ne, joita asia koskee, mutta joilla ei välttämättä ole kiinnostusta osallistua. Suunnittelussa onkin toimittava niin, että myös ne jotka eivät ole läsnä eivät jää keskustelluista teemoista ulkopuolelle. (Healey 1997, 272, 274–275.)

Perinteisesti strategisessa suunnittelussa on tavallista, että poliitikot ja virkamiehet valmistelevat ja luovat strategiset ideat, jolloin on jo pitkälti valmiiksi päätetty miten suunnittelussa tullaan etenemään ja mihin lopputulokseen päädytään. Tämä perinteisen suunnittelumallin konsepti on haasteellinen yhteistoiminnallisen suunnittelun kannalta; miten monitahoisessa ja avoimessa keskustelussa voidaan lopulta päätyä kaikkien näkökulmat huomioivaan ja kaikkien hyväksymään strategiaan? Tähän päästään, kun prosessin teemoista, tavoitteista ja kustannuksista sovitaan kollektiivisesti. Healeyn mukaan tämä on mahdollista luomalla uudenlainen keskustelumalli, jossa ymmärretään, että merkitykset muotoutuvat osana toiminnan strategiaa ja niitä ilmaistaan toteamuksissa, metaforissa ja tarinankerronnassa. Tärkeää on käydä läpi se sekamelskainen argumentaatio, joka prosessin eri vaiheissa käydään ja tuoda näkyväksi sekä hyväksytyksi osallisten erilaiset arvot ja näkökannat. Muuten kommunikaatio voi päätyä vastakkaisista ja juurtuneista asetelmista kiistelemiseen. Pyrkimyksenä on yhteisesti hyväksytyjen käsitteiden ja päämäärien muodostaminen, jolloin myös vaikutusvaltainen suunnittelun strategia on mahdollinen. (Healey 1997, 276–277.)

Kun suunnitteluprosessi on edennyt yllä esitetyn mukaisesti, on strategian ympärille muodostunut uusi kulttuurinen yhteisö. Konsensuksen ylläpitäminen ei kuitenkaan aina ole mahdollista, sillä kaikki eivät välttämättä hyödy suunnitelmista yhtä paljon tai joku voi tulla prosessin edetessä väärin kohdelluksi. Institutionaaliset kehykset tulevat avuksi ristiriitojen ilmetessä ja ne tarjoavat virallisen raamin joiden periaatteiden mukaisesti osallisten tulee toimia. Esimerkiksi oikeuslaitos toimii ristiriitojen ratkojana ja takaa kaikille samanlaiset oikeudet. Yhteistoiminnallisen suunnittelun periaatteisiin kuuluu, että alussa sovitaan miten epäkohtien ilmetessä toimitaan. Näin jo alusta alkaen on selvillä ne perusteet, joiden mukaan konsensusta rakennetaan. (Healey 1997, 279–280.)

Healeyn rakentama yhteistoiminnallinen suunnittelu tapahtuu ennen kaikkea jaettujen merkitysten kautta, ei autonomisten näkemysten ja menetelmien. Institutionaalinen järjestelmä rakentuu jokapäiväisen elämän, ruohonjuuritason toimintaan perustuen, jolloin muodostettu strategia on kiinnittynyt kaikkien osallisten elinympäristöön. Instituutioiden roolina on ohjata ja antaa säännöt joiden mukaan suunnittelussa ja strategian muodostamisessa toimitaan. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi tarvitaan valtiojohtoista resurssien jakamista. (Healey 1997, 285–287.) Osallisten velvollisuutena on huomioida ja ymmärtää erilaisten näkemysten ja arvojen olemassaolo. Myös hallinnon päätöksentekijöiden toiminnan on oltava kaikkien osallisten hyväksymää ja heillä on velvollisuus antaa ”hyviä perusteluja” toiminnastaan. (Mt., 305.) Hallinnon tason on toimittava vuorovaikutteisessa suhteessa osallisten ja ruohonjuuritason kanssa, jotta suunnittelussa todella on huomioitu kaikkien intressit. Institutionaalisisessa mallissa valtio siis turvaa toiminnan oikeudelliset perusteet eli mahdollistaa sen että, kuka tahansa pääsee osalliseksi suunnitteluun. (Mt., 308.)

4.3 Yhteistoiminnallisen suunnittelun arviointia

Kommunikatiivinen suunnitteluteoria on vaikuttanut merkittävästi nykykäsitykseen osallistumisesta. Konkreettisesti sen on nähty vaikuttaneen maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyyn vuorovaikutteiseen ja avoimeen suunnittelutapaan ja myös herättänyt toiveita ja odotuksia osallitsuvammasta suunnittelusta (Puustinen 2006, 193). Asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisessa kaavoitusta ei tarvittu, joten vuorovaikutteista suunnittelua ei lain mukaisesti tarvinnut toteuttaa. Lain voimaantulon voidaan kuitenkin nähdä vaikuttaneen laajemminkin käsitykseen osallistumisesta ja myös muussa kunnallisessa päätöksenteossa osallistuminen on korostunut. Vaikka asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamiseen ei lopulta tarvittu kaavoitusta, tarkastelen asunnottomien asumispalveluiden sijoittamista kommunikatiivisen suunnitteluteorian näkökulmasta. Kommunikatiivinen suunnittelu voidaan ymmärtää laajempaan toimintana kuin vain kaavoitukseen liittyvänä ja muun muassa Healey korostaa suunnittelun laajaa määritelmää: se tulisi ymmärtää kaikenlaisena taloudellisena, poliittisena ja sosiaalisena toimintana, jotka muokkaavat kaupungin ja alueen rakenteita (Healey 1997, 4). Palvelukeskuksen sijoittamista on näin perusteltua tarkastella kommunikatiivisen suunnitteluteorian näkökulmasta, jossa on painotettu, että suunnitteluun on otettava mukaan kaikki ne, joita päätökset koskevat (mt., 30).

Healeyn yhteistoiminnallinen suunnittelumalli antaa selkeitä ohjeita suunnitteluprosessin toteuttamiseen ja näin välineitä tarkastella sitä prosessia, jonka seurauksena asunnottomien palvelukeskus sijoitettiin Hietaniemenkadulle. Prosessin tarkasteleminen nostaa esiin suunnittelun ongelmakohdat, jolloin toteutetut suunnittelumenettelyt ovat kyseenalaistettavissa. Tutkimukseni kannalta tärkeää on Healeyn esiin nostama erilaisuuden ymmärtäminen ja ratkaisumallit siihen, miten suunnittelussa voidaan päästä konsensukseen ristiriidoista huolimatta. Asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisen kohdalla voidaan kuitenkin vain esittää mahdollisia vaihtoehtoisia toimintamalleja toteutetun suunnittelutavan tarkastelemisella, sillä kaupunki ei lähtenyt kaavoittamaan tonttia asuntolatoiminnalle missään vaiheessa 2000-luvun asuntolahanketta. Siihen, miten suunnittelussa tulisi toimia silloin, kun ratkaisemattomista ristiriidoista ei päästä eteenpäin ja konflikti vain syvenee, yhteistoiminnallinen suunnittelu ei anna vastausta. Healeyn teoria on normatiivinen ja se ohjeistaa osapuolia kuuntelemaan ja ymmärtämään toisiaan, mutta käytännön ratkaisuja konfliktitilanteen ratkaisemiseen se ei esitä (vrt. Huilla 2007, 41). Kyseisissä tapauksissa Healey antaa esimerkiksi oikeuslaitoksen ratkaista kiistan. Niemenmaa on tuonut esille, että kommunikatiivisen suunnittelun painottamaa avointa ja tasa-arvoista puhetilannetta ei välttämättä voi empiirisesti paikantaa, mutta teoria voi kuitenkin toimia suunnittelun eettisenä ohjeena, jolloin huomio kiinnittyy suunnitteluprosessin oikeudenmukaisuuteen (Niemenmaa 2005, 50–51).

Ongelmallisena kommunikatiivisessa suunnittelussa on nähty sen sisäänrakennettu institutionaalisuus. Staffansin mukaan käytännön tasolla ylhäältä alaspäin suuntautuva osallistuminen johtaa lopulta kansalaisten pakenemiseen. Näin kommunikatiivinen suunnitteluteoria ei Staffansin mielestä anna eväitä sellaisten tapauksien tarkastelemiseen, joissa osallistuminen ei ole ollut instituutiolähtöistä, vaan asukaslähtöistä. Osalliset eivät tällöin ole tyytyneet niihin osallisuuden tai osattomuuden muotoihin, jotka institutionaalinen suunnittelu heille on varannut, vaan he ovat itse hakeneet omaa paikkaansa erilaisilla toimintatavoilla. (Staffans 2004, 55.) Instituutiot voidaan nähdä ongelmallisena myös asunnottomien palvelukeskuksen sijoitusprosessia tarkasteltaessa, sillä osallistuminen oli lähtöisin paikallisista toimijoista eivätkä instituutiot tarjonneet heille osallistumisen areenaa. Mielestäni on kuitenkin kysyttävä, millaiseen ratkaisuun asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa päästäisiin, jos osallistuminen olisi vain asukaslähtöistä ja institutionaaliset

mallit sivuutettaisiin: olisiko silloin mahdollista sijoittaa erityisasumispalveluita millekään alueelle? Asunnottomien ja muiden heikoimpien ryhmien kannalta institutionaalisten toimijoiden rooli on merkittävä, sillä heillä ei välttämättä ole voimavaroja itse olla täysivaltaisia osallisia. Yhteistoiminnallisessa suunnittelussa tärkeänä nähdäänkin turvata se, että ne jotka eivät ole läsnä, eivät olisi poissa keskustelusta (Niemenmaa 2005, 53). Oman tutkimukseni kannalta Healeyn institutionaalisuus antaa pohjan sille, että kaikkien oikeudet tulee huomioiduksi suunnittelussa.

Healeyn yhteistoiminnallinen suunnittelu nojaa moderniin ajatusmalliin perustuvaan kommunikatiiviseen suunnitteluteoriaan. Leonie Sandercock (1998) on kritisoinut moderniin ajatusmallin pohjautuvaa kommunikatiivista suunnitteluteoriaa, sillä vaikka se antaakin kaikille äänen, siinä ei ole huomioitu kansalaisuutta, sosiaalista oikeudenmukaisuutta eikä siinä kyseenalaisteta eri ryhmien välisiä valta-asetelmia. Suunnittelussa ei ole huomioitu taustalla vallitsevia yhteiskunnallisia valtarakenteita tai etnisyyteen ja sukupuoleen liittyviä rakenteellista epätasa-arvoa, vaan keskitytty liiaksi kommunikaatioprosessin tarkastelemiseen. Sandercockin mukaan suunnitteluteorian rinnalla tulisi huomioida myös teoria oikeudenmukaisuudesta, tasa-arvosta tai hyvästä kaupungista. (Sandercock 1998, 87, 97.) Seuraavassa luvussa käsitelen oikeus kaupunkiin -keskustelua, jonka kautta tuon kommunikatiivisen suunnitteluteorian rinnalle näkemyksen siitä, miten kaupunkitilan oikeudenmukaisuus rakentuu.

5 Oikeudenmukainen kaupunki

Tässä luvussa käsittelen oikeus kaupunkiin -keskustelua. Tuon esille näkökulmia länsimaisen kaupungin sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta ja siitä, miten määritellä tasa-arvoinen ja avoin kaupunkitila. Osallistumiskeskustelun lisäksi olennaista asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisesta syntyneen konfliktin tutkimisessa on kaupunkitilan avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden tarkasteleminen: kenellä on mahdollisuus olla ja elää kaupungissa? Ensin määrittelen kaupunkitilan sosiaalista oikeudenmukaisuutta Henri Lefebvreen perustuen. Tämän jälkeen huomio kiinnittyy asunnottomien kaupunkitilaan yhdysvaltalaisen Don Mitchellin kirjoitusten pohjalta.

5.1 Lefebvre ja oikeus kaupunkiin

Henri Lefebvre (1968, käännetty englanniksi 1996) kirjoitti "*tilan sosiaalisesta tuottamisesta*" klassisessa artikkelissaan *Writings on Cities*. Lefebvre tarkastelee kaupungin sosiaalista ja tilallista yhteyttä julkisen tilan avoimuuden ja sallivuuden kautta. Kaupunki on Lefebvrelle sosiaalisesti tuotettu kokonaisuus, jonka muotoutumiseen kaikilla asukkailla on toiminnallaan ja olemisellaan *oikeus* osallistua; lähtökohtana on, että kaikilla kaupungin asukkailla on yhtäläinen *oikeus kaupunkiin*. Kaupunkikäsitteellään Lefebvre sitoo tilan ja sosiaalisen toiminnan yhteen: kokonaisuus eli kaupunki syntyy kollektiivisten käytäntöjen, erilaisten ihmisten ja ryhmien jokapäiväisen elämän kautta. (Kofman & Lebas 1996, 18–20; Lefebvre 1996, 103.)

Lefebvrelle erilaisuus on ensisijaisesti myönteinen piirre: erilaisten käyttäjien kautta kaupungista muodostuu kukoistava ja ennen kaikkea uusia elämäntapoja synnyttävä paikka. Tämä on mahdollista, mikäli erilaisuus todella hyväksytään ja pääsee toteutumaan. Oikeus kaupunkiin -käsitteellä Lefebvre siis tarkoittaa, että kaikilla tulisi olla samanlainen mahdollisuus olla ja elää kaupungissa sekä oikeus toteuttaa itseään. Lefebvre arvostaa arkipäiväistä kaupunkitilojen käyttöä: puhtaimmillaan hänen mukaansa *urbaania elämää* elävät ne, joilla ei ole muuta tilaa käytettävänä kuin kaupunki ja sen julkinen tila. Oikeudenmukaisessa kaupungissa ketään ei ole oikeutta ajaa pois julkisesta tilasta ja esimerkiksi asunnottomien mahdollisuudet olla kaupungissa voidaan nähdä kaupungin oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden mittarina. Oikeudenmukaisuutta ei kuitenkaan saavuteta ilman kamppailua ja eri

ryhmien väliset kamppailut kaupunkitilan muodoista ja käytöistä, julkisesta tilasta ja jopa kansalaisuudesta ovat osa oikeudenmukaisen kaupungin luonnetta. (Lefebvre 1996, 174, 179; Mitchell 2003, 18–19).

Lefebvren mukaan kapitalistisessa yhteiskunnassa kaupungin perimmäinen, erilaisuutta kunnioittava luonne on työnnetty sivuun ja oikeus tilaan jakautuu pääosassa omistamisen kautta. Asumisen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että kaupungissa voi asua vain jos omistaa tai vuokraa kiinteistön. Julkisen tilan käytön kannalta omistamisen painottaminen tarkoittaa, että omistava luokka määrittelee, mitä kaupunkitilassa saa tehdä. Seurauksena on, että kaupunkitilan käyttöä säädellään ja rajoitetaan yhä enemmän. Omistavan luokan näkökulmasta rajoitukset eivät ole ongelma, sillä heillä on mahdollisuus valita missä he ovat ja missä eri asioita toimittavat. (Lefebvre 1996, 158–159.) Asunnottomien elämän kannalta rajoitukset vaikeuttavat jokapäiväistä elämää ja kaupunkitilan tulisikin rakentua enemmän tarpeiden kuin omistamisen mukaan.

Lefebvren mukaan nykykaupungissa valtaapitävä luokka ei ole kiinnostunut suunnittelemaan ja muokkaamaan kaupunkia erilaisuutta kunnioittaen ja eri ryhmiä mukaan ottaen. Kaupunkia suunnitellaan yhä enemmän muun kuin eletyn tilan ehdoilla. Näin kaupungissa luovuus ja elämistilat ovat menettäneet merkitystään. Esimerkkinä Lefebvre käyttää liikennesuunnittelua; kaupunkitilaa tehdään yhä enemmän autoilijoiden ja liikkumisen ehtojen mukaan, jolloin tärkeää on se, miten siirtyä paikasta toiseen kätevimmin. Tällöin *oikea elämä* jää liikennesuunnittelun varjoon ja muun muassa kulttuurille on vähemmän toimintamahdollisuuksia kaupungissa. (Lefebvre 1996, 128.) Lefebvren mukaan urbaanin ja talouden konfliktin seurauksena on, että kaupungin luovuus ja henki ovat yhä enemmän alistettuja talouselämälle ja markkinoille (Lefebvre 1996, 131–132). Seurauksena on, että kaupunki toimii omistavan luokan ehdoilla ja omistamattomilla, kuten asunnottomilla, on yhä rajoitetummin mahdollisuuksia olla kaupungissa.

Lefebvren humanistinen marxismi on vaikuttanut erityisesti amerikkalaisiin kaupunkitutkijoihin 1980-luvulta lähtien ja Lefebvre on nähty kriittisen kaupunkitutkimuksen pioneerina ja "tilallisen käänteen teoreetikkona" (Shields 2002, 6). Seuraavaksi tarkastelen kaupunkitilan avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta amerikkalaisen Don Mitchellin eri artikkeleista kootun *Right to the City* (2003) pohjalta.

5.2 Oikeus kaupunkiin Mitchellin mukaan

Don Mitchell käsittelee kirjassaan seuraavia kysymyksiä: Kenellä on oikeus kaupunkiin? Kuka saa käyttää julkista tilaa ja miten? Minkälainen on demokraattinen kaupunki? Huomio kiinnittyy erityisesti julkiseen tilaan ja sen avoimuuteen, sillä "*oikeus kaupunkiin on riippuvainen ensisijaisesti julkisesta tilasta*" (Mitchell 2003, 5). Mitchellin kirjoituksiin on vaikuttanut suuresti Lefebvren kirjoitukset oikeudenmukaisesta kaupungista. Huomio kiinnittyy erityisesti marginaaliryhmien edellytyksiin olla kaupungissa, sillä heidän tilankäyttönsä on riippuvainen muiden sanelemista mahdollisuuksista ja näin esimerkiksi asunnottomista on tullut kaupungin oikeudenmukaisuuden suunnannäyttäjiä (*the bellwether of urban justice*) (mt., 9).

Mitchell käsittelee *oikeus kaupunkiin* -teemaa amerikkalaisia kaupunkeja tarkastelemalla. Yhdysvalloissa kaupunkitilan kontrollointi on 2000-luvulla lisääntynyt. Ajatus julkisen tilan epävarmuudesta, rauhattomuudesta sekä anarkistisuudesta on vahvistunut varsinkin 11.9.2001 tapahtuneiden terroristi-iskujen jälkeen, jotka johtivat kaupunkitilan käyttöä rajoittavien lakien ja järjestyssääntöjen säätämiseen. Mitchellin mukaan säädöksillä on haluttu palvella ennen kaikkea tavallisia kaupungin asukkaita ja turisteja, joiden viihtymiseksi julkisen tilan olemus on turvattava. Aikana, jolloin asunnottomien, työttömien, avohoitopotilaiden sekä huumeidenkäyttäjien määrä, ja näin myös oleilu kaupunkitilassa, on kasvanut, nähdään erilainen ja osittain epämiellyttäväkin käyttäytyminen yhä enemmän järjestyksen ja turvallisuuden uhkaajina. (Mitchell 2003, 13–15.)

Mitchellin mukaan nykykaupungissa tilasta halutaan tehdä taloudellisesti mahdollisimman houkutteleva ja yksilöiden asema kaupungissa sekä oikeudet määrittyvät paljolti omistamisen kautta. Vapaus olla kaupungissa ja mahdollisuudet osallistua kaupungin muotoutumiseen ovat kaventuneet: "*yhä useammat modernin kaupungin tilat on enemminkin tuotettu meille kuin meidän toimesta*" (Mitchell 2003, 18). Nykyilmapiirissä asunnottomat, jotka eivät omista mitään, lisäävät kaupungin kurjuutta ja karkottavat pääoman. Yhdysvalloissa säädetyt uudet lait ovat olleet yksi keino siivota kaupungit ja niin sanotusti pelastaa kaupungit tuholta. Asunnottomien oikeutta olla kaupungissa rajoitetaan muun muassa järjestyssäännöillä, jotka kieltävät nukkumisen ja virtsaamisen kadulla. Lait on kohdistettu erityisesti asunnottomia vastaan, sillä kaikilla muilla on paikka missä tehdä nämä toimitukset. Lakien seurauksena

asunnottomat on siivottu pois taloudellisesti merkittäviltä alueilta ja työnnetty jonnekin kaupungin reuna-alueille, syrjään. Jeremy Waldronin mukaan näin on onnistuttu asunnottomien karkottamisessa, mutta itse ongelmaa eli asunnottomuutta, ei ole ratkaistu. (Mt., 170–172.)

Asunnottomat ovat kaupungissa ja sen julkisessa tilassa hyvin näkyvä, epäsiisti ja poikkeava ryhmä. Koska asunnottomilla ei ole käytössään muuta kuin julkinen tila, on heidän myös toimitettava siellä asioita joita muut tekevät yksityisessä tilassa. Kun julkisessa tilassa tehdään asioita, jotka yleensä kuuluvat yksityiseen piiriin, saa se meidät kyseenalaistamaan julkisen tilan avoimuuden mahdollisuutta. Asunnottomat ovat jatkuvasti julkisessa tilassa, mutta heitä ei kuitenkaan ajatella osaksi "julkista" eikä heille ole olemassa sosiaalisesti legitiimiä julkista tilaa tai paikkaa, jossa heidät hyväksyttäisiin. Asunnottomilla ei ole mahdollisuutta valita ollako julkisessa tilassa vai ei, sillä se on ainut tila joka heillä on. (Mitchell 2003, 135.)

Mitchell tarkastelee julkisen tilan avoimuutta myös demokratia-kysymyksen näkökulmasta. Mitchellin mukaan demokraattisessa yhteiskunnassa on oltava valmiita sietämään julkisessa tilassa ihmisiä, joilla on erilaiset elämäntavat, arvot ja haaveet kuin itsellä. Jotta kaupungin oikeudenmukaisuus toteutuu, on hyväksyttävä sen konfliktinen ja epätasapainoinen luonne ja näin myös eri ryhmien ristiriitaiset vaatimukset kaupunkitilassa ja heidän välillä tapahtuva taistelu oikeudestaan kaupunkiin. Demokraattisen kaupungin luonteeseen kuuluu, että kaikkien äänet kuuluvat ja näkyvät. (Mitchell 2003, 131.) Ajatuksena demokraattinen kaupunki on ideaali ja sen toteutuminen käytännössä on harvinaista. Julkisen tilan luonteeseen on demokratioissa pitkään kuulunut myös marginaalisuus ja joidenkin ryhmien ulossulkeminen, esimerkiksi naisten täysivaltainen asema julkisessa tilassa on tunnustettu vasta 1900-luvulla. Täysivaltaisuuden saavuttaminen on ollut osa taistelua poliittisista ja sosiaalisista oikeuksista, joiden tuloksena monet syrjään työnnetyt ryhmät ovat onnistuneet saamaan paikkansa julkisessa tilassa ja vieneet kaupunkien oikeudenmukaisuutta eteenpäin. (Mt., 132–133.)

Kun joku tila kaupungissa on määritelty julkiseksi, myös siinä toimivat sosiaaliset ryhmät ovat osa "julkista". Asunnottomille, joilla ei ole muuta tilaa kuin kaupungin kadut ja puistot, on julkinen tila juuri se paikka, jossa he voivat esiintyä legitiimeinä yhteiskunnan jäseninä. Tämä on mahdollista kuitenkin vain sellaisessa yhteiskunnassa, jossa asunnottomat nähdään samanarvoisina kuin muutkin kansalaiset. Ominaista julkiselle tilalle on sen ristiriitaisuus: toimiakseen demokraattisena tilana vaatimuksena on vapaus, spontaanius ja säätelemättömyys,

mutta samalla demokraattisen yhteiskunnan kannalta jonkinasteinen järjestys ja rationaalisuus ovat elintärkeitä. Näin julkinen tila on aina epävarma ja sattumanvarainen, mutta kuitenkin demokraattisen järjestelmän toimimisen kannalta välttämätön. (Mitchell 2003, 129–130.) Kysymys onkin siinä, kuinka avoin ja rajoittamaton kaupunki voi olla ja kuinka samalla turvataan heikoimpien ryhmien asema? Mitchell näkee valtion ja sen instituutiot heikoimpien ryhmien oikeuksien turvaajina ja näin esimerkiksi asunnottomien oikeuksia voidaan parantaa pysyvästi vain valtion toimien kautta (mt., 26). Waldron huomauttaa, että ajatus täysin vapaasta avoimesta tilasta (*libertarian paradise*) johtaisi kaupunkiin, jossa kaikki tilat ovat lopulta yksityisomistuksessa ja jossa oikeus tilaan määrittyisi täysin omistamisen perusteella (mt., 210).

Mitchellin mukaan ratkaisuksi ei riitä vain se, että asunnottomien oikeudet turvataan institutionaalisesti ja tarjotaan katto heidän päänsä päälle; huomiota on kiinnitettävä myös siihen miten oikeutta jaetaan ja millä ehdoin. Tärkeää on pohtia sitä, miten oikeudet ja kaikkien kaupunkilaisten oikeus kaupunkiin toteutuvat käytännössä (Mitchell 2003, 222). Asunnot ja asuntolat ovat merkittävä ratkaisu asunnottomuuden poistamisessa, mutta samalla julkisen tilan luonteen tarkasteleminen on tärkeää, sillä yleinen käsitys kaupunkitilasta ohjaa toimintaamme ja käyttäytymistämme muita kohtaan. On siis huomioitava myös se, miten julkisesta tilasta olisi mahdollista tehdä *oikeudenmukaisuuden paikkoja*. (Mt., 232–233.)

5.3 Oikeudesta kaupunkiin Helsingissä

Eurooppalainen kaupunki on erilainen, sosiaalisesti oikeudenmukaisempi ja vähemmän segregoitunut kuin keskimääräinen amerikkalainen kaupunki. Eurooppalaisessa kaupungissa on edelleen aitoa julkista tilaa eikä Euroopassa ole kadonnut usko tiiviin kaupunkirakenteen toimivuuteen. (Haila 2004, 290; Villanen 2006, 47.) Edellä esittelemäni käsitykset asunnottomien oikeuksista kaupungissa pohjautuvat yhdysvaltalaisiin kaupunkeihin, jolloin ne eivät sinällään toimi Helsingistä puhuttaessa. Mitchellin näkökulma oikeudenmukaiseen kaupunkiin on hyvin amerikkalainen ja kysyä voikin, onko kaupunkitila, katu, ainoa mitä Yhdysvalloilla on tarjota asunnottomille? Suomessa kysymys on laajemmasta oikeudesta; asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisessa on myös kyse lainmukaisesta oikeudesta saada sosiaalipalveluita. Suomalaisen hyvinvointiajattelun näkökulmasta Mitchell ei lopulta

lupaakaan paljota asunnottomille, sillä pelkkä oikeus olla kadulla ja julkisessa tilassa ei takaa elämiseen tarvittavaa perusturvaa. Mitchellin tuoma näkökulma asunnottomien oikeudesta kaupunkitilaan on kuitenkin tärkeä, sillä Suomessa ei niinkään kyseenalaisteta asunnottomien oikeutta saada palveluita, vaan vastustus kohdistuu heidän tuloonsa tiettyyn naapurustoon ja sen julkiseen tilaan.

Myös Helsingissä asunnottomien kaupunkitilan käyttö on rajattua. Timo Kopomaa (1997) on tutkinut kaupunkitilan avoimuutta sekä marginaaliryhmien siitä poissulkemisen ja häätämisen perusteita. Kopomaa kiinnitti huomiota marginaaliryhmien mahdollisuuksiin olla tilassa ja siihen, kuinka tietyt, normaalista poikkeavat olemisen muodot, kuten "juomaporukointi", koetaan kaupunkitilassa *ei-toivottuina*. Myös asunnottomat, erityisesti matalan kynnyksen palvelun asiakkaat, voidaan liittää tähän ei-toivottavaan ryhmään, sillä suurin osa Helsingin asunnottomista on alkoholin tai muiden päihteiden ongelmakäyttäjiä (Korhonen 2002, 12). Erityisasumispalveluiden sijoittamisen vastustaminen perustellaan usein sen aiheuttamiin lähiympäristön muutoksilla ja turvallisuuden heikkenemisellä eli sillä, miten julkinen tila heidän lähialueellaan tulee muuttumaan.

Oikeus kaupunkiin -keskustelu tuo esiin tilallisen näkökulman asunnottomien palvelukeskuksen sijoitusprosessin tarkastelemiseen. Kuten Mitchell toi esille, huomiota on kiinnitettävä siihen miten oikeudet toteutuvat käytännössä; jos asunnottomilla ei ole oikeutta olla julkisessa tilassa, ei myöskään lakisääteisiä palveluita voida toteuttaa. Kyse on siis asunnottomien tilallista oikeuksista kaupungissa. Kopomaa mukaan erityisasumispalvelujen kohdalla ajatus siitä, että Helsingissä niitä ei voitaisi sijoittaa jollekin alueelle tai jonkun naapurustoon on mahdoton, sillä myös tulokas asukkaalla on oikeutensa (Kopomaa 2005, 18). Ajatus on ideaali ja eri asia on, miten erityisasumispalveluiden sijoittaminen käytännössä toteutuu. Helsinki on verrattain tasapainoinen ja avoin kaupunki, jossa kaupungin toteuttaman politiikan johdosta sosiaalipalveluita on sijoitettu melko tasaisesti ympäri kaupunkia. Eri asia kuitenkin on, miten julkinen valta sijoittaa sosiaalipalveluita ja se, miten asukkaat ja muut alueen toimijat sijoituksen kokevat tai miten he siihen suhtautuvat. Avoimen ja suvaitsevan kaupungin toteutuminen on riippuvainen ennen kaikkea siitä, mitä katutasolla tapahtuu ja miten ihmiset suhtautuvat toisiinsa.

6 Osallistumiskäytännöt 2000-luvun asuntolahankkeessa

2000-luvun asuntolahankkeen aikana esitettiin erilaisia sijoittamiskohteita palvelukeskus- ja asuntolatoiminnalle. Esillä oli kaavoittamista vaativia tontteja, asemakaavasta poikkeamista vaativia kiinteistöjä sekä asuntolatoimintaan kaavoitettuja tontteja ja kiinteistöjä. Näin myös osallistumiskäytännöt vaihtelivat riippuen pääosin siitä, tarvittiinko hankkeen toteuttamisessa noudattaa maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjä osallistumiskäytäntöjä vai ei. Tässä luvussa tarkastelen ensin osallistumista lainsäädännön näkökulmasta, jonka jälkeen tuon esille, miten laeilla vahvistetun osallistumisen on nähty toteutuvan käytännössä.

6.1 Osallistumisoikeus Suomen lainsäädännössä

Kansalaisten osallistumismahdollisuuksia on vahvistettu eri laeissa 1990-luvulta lähtien. Konkreettisimmin osallistumisesta ja kaupunkisuunnittelun kommunikatiivisuudesta on säädetty vuonna 2000 voimaantulleessa maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL). Uudella lailla tavoiteltiin ja tuettiin uudenlaista avointa ja vuorovaikutteista suunnittelukulttuuria. Laissa korostetaan, että kansalaisilla eli *osallisilla* tulee olla oikeus ja mahdollisuus osallistua suunnitteluun (Bäcklund et al. 2002, 8). Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuleminen kuvastaa ajatusta aktiivisesta kansalaisyhteiskunnasta ja osallistuvasta yksilöstä edustuksellisen demokratian rinnalla. Laissa on lähtökohtaisesti hyväksytty, ettei erilaisten näkemysten yhteensovittamisessa voida aina huomioida kaikkien mielipiteitä (Mäkelä 2000, 56). Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan (MRL 62 §) jokaisessa kaavoitushankkeessa on tehtävä osallistumis- ja arviointisuunnitelma, jossa alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, on mahdollisuus arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisala on varsin laaja, sillä se kattaa alueiden suunnittelun, rakentamisen ja käytön (Ekroos & Majamaa 2005, 18). Lain yleisenä tavoitteena on muun muassa sosiaalisesti kestävä kehityksen tavoittelemine (MRL 1 §) ja siinä edellytetään jo kaavan valmisteluvaiheessa tehtävää sosiaalisten vaikutusten arviointia (MRL 9 §). Sosiaalisesti kestävä kehitystä tai sosiaalisia vaikutuksia ei kuitenkaan ole määritelty

sen tarkemmin ja onkin esitetty, voisiko asunnottomuus olla juuri sellainen yhteiskunnallisesti keskeinen sosiaalinen vaikutus, joka kuntien olisi otettava huomioon jo maa-alueiden yleiskaavoitusta tehtäessä (Kettunen 2007, 388). Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen ja käytännöt ovat kauttaaltaan hyvin tulkinnanvaraisia ja kunnat voivat itse, oman hallintokulttuurinsa mukaan tulkita lakia ja harjoittaa vuorovaikutusta asukkaiden kanssa. Onkin arveltu, ettei laki sinällään ole muuttanut kuntien vakiintuneita osallistumiskäytäntöjä. (Puustinen 2006, 193.)

Maankäyttö- ja rakennuslain tarkastelemisen lisäksi oleellista on tarkastella 2000-luvun asuntolahankkeen aikana toteutunutta osallistumista perustus- ja kunnallislakien näkökulmasta, sillä myös niissä on säädetty kansalaisten osallistumisoikeudesta. Perustuslain mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan sekä elinympäristönsä kehittämiseen muinkin keinoin kuin vain äänestämällä. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Kansalaisella tulee olla mahdollisuus vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon ja jokaiselle on pyrittävä turvaamaan oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. (Perustuslaki 2 §.)

Vuonna 1995 säädetyn kuntalain mukaan kunnanvaltuustot ovat velvoitettuja edistämään ja tukemaan kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia muun muassa tiedottamalla asioista, järjestämällä kuulemistilaisuuksia, selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa, avustamalla kuntalaisten oma-aloitteista toimintaa sekä toimimalla heidän kanssa yhteistyössä (Kuntalaki 27 §). Kuntalain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhde on rinnakkaisvaikutteinen ja joihinkin päätöksiin ja menettelyihin sovelletaan sekä maankäyttö- ja rakennuslain että kuntalain säädöksiä. Kuitenkin tapaukset, joista maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole lainkaan säädöksiä, mutta joilla on vaikutusta maankäyttö- ja rakennuslain kannalta, esimerkiksi kunnan sisäisestä päätöksenteosta päättäminen, jäävät kuntalain sääntelyn varaan (Ekroos & Majamaa 2005, 23).

Perinteisesti kaupunkisuunnittelun sekä kunnallisen päätöksenteon lainsäädäntö ja perusteet ovat nojanneet vahvasti poliittisen päätöksenteon ja edustuksellisen demokratian perusteisiin: suunnittelija suunnittelee, etsii hyviä vaihtoehtoja ja esittelee niitä, käyttäjät osallistuvat ja lopulta poliittinen päätöksenteko demokraattisesti valitsee parhaan ratkaisun. Myös nykyinen

lainsäädäntö on rakennettu tämän peruspilarin varaan. (Rajanti 2003, 36.) Maankäyttö- ja rakennuslain kohdalla lain toimivuus on nähty riippuvaksi kuntien halukkuudesta kohtaamaan lain tarjoama malli avoimesta ja vuorovaikutteisesta suunnittelusta. Varsinkin suunnittelijoiden suhtautuminen osallisiin on osittain vastahakoista ja kritiikin vastaanottaminen on koettu vaikeana. Samalla asukkailta ja esimerkiksi järjestöiltä vaaditaan halukkuutta osallistua suunnitteluun. Ihmisten silmissä muodostuu helposti luottamuspula, kun houkutteluista huolimatta heidän äänensä ei kuulu lopputuloksessa. (Mäkelä 2000, 61; Rajanti 2003, 36.)

Kun kaupunkisuunnittelun toimintaympäristössä on yhä enemmän osallistuvia ja vaikutushaluisia toimijoita, syntyy myös vaihtoehtoisia, osallisista itsestään lähteviä toimintamalleja ja vaikutuskanavia. Kaupungin mahdollisuus säilyttää asemansa tässä keskustelussa edellyttää uutta tilannearviota ja käytäntöä siihen, miten osallisista lähtevä vaihtoehtoinen osallistuminen huomioidaan maankäyttö- ja rakennuslain alaisissa hankkeissa. (Staffans 2004, 279.) Myös kuntalain mukaan valtuuston on tuettava asukkaiden oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua. Osallistumismahdollisuudet ja -käytännöt ovat kuitenkin erilaisia riippuen siitä, minkä lain alle osallistuminen kuuluu ja kaupunkilaiselle lait ja niistä johtuvat erilaiset osallistumismahdollisuudet voivat näyttäytyä epäselvinä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa osallistumisesta on säädetty hyvinkin käytännönläheisesti, kun taas perustus- ja kuntalaissa puhutaan enemmän oikeudesta osallistua eikä määritellä sitä, miten osallistuminen käytännössä tapahtuu. Osallistumiskäytäntöjen hahmottamista vaikeuttaa se, ettei kuntatasolla ole olemassa lakisääteisiä velvoitteita tehdä osallistumiseen liittyvää strategiaa, arvioida nykyisiä käytäntöjä tai edes kirjata käytössä olevia menetelmiä systemaattisesti (Bäcklund 2007, 19).

2000-luvun asuntolahankkeen aikana ei missään vaiheessa kaavoitettu tonttia asuntola-toiminnalle, mutta siitä huolimatta esiin nousi asukkaiden, yritysten ja muiden paikallisten toimijoiden vaatimus heidän kuulemisestaan ja huomioimisestaan palvelukeskuksen sijoittamisen suunnittelussa. Maankäyttö- ja rakennuslain esiin nostama laaja osallistumisoikeus on osaltaan vaikuttanut näihin vaatimuksiin, mutta kyse voi olla myös siitä, ettei ero kaavoittamattoman ja jo kaavoitetun kiinteistön välillä välttämättä näyttäyty selkeänä asukkaille ja muille osallisille. Ongelmana voidaankin nähdä se, että maankäyttö- ja rakennuslain mukainen osallistuminen koskee pääosin kaupunkisuunnittelun teknistä puolta eli kaavoittamista, jolloin ulkopuolelle jäävät sellaiset muutokset, jotka kohdistuvat jo kaavoitettuun kaupunkitilaan. Tunteisiin ja kokemuksiin perustuva paikallinen tieto tai halu

osallistua ei välttämättä näe eroa siinä, onko alue tai rakennus jo kaavoitettu vai ei tai minkä lain alla suunnittelu toteutetaan. Tutkimuskohteeni, 2000-luvun asuntolahanke, nostaa esiin kysymyksen osallistumisoikeuksien laajuudesta sellaisissa hankkeissa, jotka jäävät kaavoituksen ulkopuolelle, mutta joilla kuitenkin muutetaan kaupunkitilaa ja ympäristöä.

6.2 Osallistumisen toteutumisesta ja toteutumattomuuden seurauksista

Helsingin ylin päättävä elin on kaupunginvaltuusto, joka on siirtänyt valtaansa muille toimielimille, kuten kaupunginhallitukselle, toimi- ja lautakunnille sekä viranhaltijoille. Kunnallista päätösvaltaa on siirretty erityisesti lauta- ja johtokunnille, jotka ohjaavat ja kehittävät alaistensa virastojen ja laitosten toimintaa. Päätöksenteko etenee lautakunnista ensin kaupunginhallitukseen ja sitten kaupunginvaltuustoon, joiden päätöksellä esitykset astuvat voimaan. Mikäli kaupunkilainen on tyytymätön kaupunginhallituksen tai kaupunginvaltuuston päätöksiin, muutosta haetaan hallinto-oikeudelta. Yleisenä vaikutuskeinona asioiden käsittelyyn pidetään yhteyden ottamista kaupunginvaltuutettuihin ja luottamushenkilöihin. (Helsingin kaupunki 2008a.) Kaupunginvaltuuston alaisina toimivien kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien tehtävänä on johtaa, valvoa ja kehittää kaupungin hallintoa sekä vastata siitä, että kaupungille asetetut tavoitteet saavutetaan. Heidän tehtävänä on myös seurata virastojen ja lautakuntien toimintaa ja tarvittaessa antaa vastuutaholle määräyksiä ja menettelytapaohjeita. (Helsingin kaupunki 2008b.)

Helsingissä kaupunkisuunnitteluvirasto on mielletty kaupunkia suunnittelevaksi virastoksi ja siellä osallistumiskäytännöt, vuorovaikutus sekä osallisille tiedottaminen ovat vakiintuneet osaksi suunnittelua ja osallisilla on esimerkiksi mahdollisuus antaa palautetta kaavoitustyön eri vaiheista (Kaupunkisuunnitteluvirasto 2008). Muussa päätöksenteossa osallistumiskäytännöt noudattelevat kuntalakia; osallistuminen on osa kunnallista päätöksentekoa niin, että kaupunkilaiset voivat lähettää kysymyksiä ja ehdotuksia luottamushenkilöille ja virkamiehille (Helsingin kaupunki 2008c). Käytännössä osallistuminen on painottunut kaupunkisuunnitteluviraston järjestämiin osallistumistilaisuuksiin ja muunlaisessa kunnallisessa päätöksenteossa osallistuminen ja perinteiset päätöksenteon käytännöt ovat osallistumisen viimeaikaisesta vahvistumisesta huolimatta yhä kaukana toisistaan. Osallisia kyllä kuullaan, mutta varsinaiset päätökset tehdään valtaapitävien sisäpiirissä. Keskeinen

kritiikki, joka osallistumista kohtaan on osoitettu, kumpuaa juuri tästä erillisyydestä: lait, talouspäätökset ja toimeenpano elävät omaa erillistä elämäänsä. Osallistuminen on siis syntynyt perinteisten politiikan käytäntöjen rinnalle, ei yhteyteen, jolloin sillä on heikko yhteys päätöksentekoon. (Häikiö 2005, 203.) Poliittiset päätöksentekijät sekä lautakuntien esityksiä valmistelevat virkamiehet voidaankin nähdä portinvartijoina, joilla on valta päättää siitä mihin suuntaan hanke etenee. Urbanin managerialismin mukaan kaupungissa portinvartijoita ovat ne institutionaaliset toimijat, jotka päättävät ja ovat vastuussa muun muassa kaupungin varojen jakamisesta sekä erilaisten palveluiden tuottamisesta. Näin portinvartijat vaikuttavat toiminnallaan merkittävästi kaupunkilaisten elämään ja mahdollisuuksiin toimia kaupungissa. (Savage & Warde 1993, 153.)

Kunnalliseen päätöksentekoon osallistuminen on monimutkaisempi kenttä kuin esimerkiksi kaavoitukseen osallistuminen. Bäcklundin mukaan kunnallishallinnon osallistumisen käytäntöihin vaikuttaa olennaisesti se, mikä määritellään päätöksenteoksi, päteväksi tiedoksi ja toiminta-areenaksi. Kuntalaisilla on erilaisia näkemyksiä siitä, kenen tehtävänä on välittää kuntalaisten kokemuksellinen tieto osaksi valmistelua. Bäcklund on tuonutkin esille, että osallistuvaa suunnittelua ei ole helppo sovittaa virastojen omaan tavoiteasetteluun, jonka pitäisi pystyä nopeasti reagoimaan yhteiskunnallisiin muutoksiin. Kuilu osallisten ja hallinnon toimijoiden välillä voi siten olla osoitus suuremmastakin poliittishallinnollisten prosessien toiminnan ongelmasta eikä yksinomaan osallistumisen teeman vaikeasta haltuun otettavuudesta. (Bäcklund 2007, 194, 234–235.)

Yleisesti asukkaiden passiivisuudesta on valitettu, mutta samalla hallinto on halunnut pitää osallistumisen niin muodoltaan kuin sisällöltäänkin tiukasti otteessaan (Niemenmaa 2005, 220). Esimerkiksi kaavoitushankkeiden kohdalla kaavoittajat ovat myös huomauttaneet, ettei osallistumistilaisuuksiin osallistuminen ole aina se tehokkain keino vaikuttaa. Osallistumistilaisuuksissa vaikuttaminen kiinnittyy yksityiskohtiin, sillä hankkeen rajat ja luonne on säädetty jo aikaisemmin. Tehokkaimpana väylänä nähdään suora vaikuttaminen politiikoihin, jotka lopulta päätöksen tekevät. (Puustinen 2006, 303.) Niissäkin tapauksissa joissa osallistumaan kutsutaan, ei nykyisillä osallistumiskäytännöillä välttämättä tavoiteta asukkaiden paikallista tietoa. Vaikka asukkaiden mielipiteitä kerätään, eivät lausunnot ole osa virallisia suunnitteluasiakirjoja vaan ne julkaistaan usein erillisinä mielipideraportteina. Seurauksena on, että äänekkäät osalliset vaikuttavat enemmän esimerkiksi hankkeen julkisuuskuvaan kuin

lopulliseen päätökseen. Vaikeaa asukkaiden kokemusten ja mielipiteiden huomioiminen kaupunkisuunnittelussa on myös kunnallispoliittisten valta-asetelmien, tiedon paikallisuudesta johtuvien erojen sekä suunnitteluasiakirjojen rajallisen ilmaisuvoiman takia. Osallistumiskäytäntöjen moninaistuminen ja epävirallistuminen sekä osallistujajoukon kasvu edellyttävät viralliselta suunnittelutaholta uutta tilannearviota ja pohdintaa siitä, miten vaihtoehtoiset suunnittelukäytännöt tulisi huomioida. (Staffans 2004, 278–279.)

Niemenmaa on esittänyt, ettei osallistumiskäytäntöjä tulisi tiukasti perustaa totuttuihin tapoihin ja uskomuksiin, vaan ennemminkin keskusteluun mielekkäästä osallistumistavasta, jolloin voidaan pohtia toimivimpia osallistumismalleja ja osallistumisen tarvetta ylipäätään. Moniääninen keskustelu voi johtaa konflikteihin ja riitautumiseen, mutta Niemenmaa mukaan konfliktit on hyväksyttävä osaksi suunnittelua, sillä niiden loputon välttely voi tehdä suunnittelusta hymistelyä ja turhauttaa eri osapuolet. (Niemenmaa 2005, 245–246.) Osallistumiskäytäntöjä tulisikin tarkastella tapauskohtaisesti ja konflikteja pakoilematta. Kyse on konfliktista, kun maankäytön suunnittelussa ilmenee vakavia ja lukkiutuneita ristiriitoja ja muodostuu toimijaryhmien ja instituutioiden välisiä rintamalinjoja (Peltonen et al. 2006, 8). Konflikteja ruokkii "vanhanaikainen" suljettu suunnittelukulttuuri, näennäinen ja liian myöhään aloitettu osallistaminen sekä asioiden salainen valmistelu. Epäluottamus kansalaisten parissa syntyy, kun suunnitelmat esitetään valmiiksi lukkoon lyötyinä ja vaihtoehtottomina. Seurauksena on, että menettelyprosessi koetaan helposti epäoikeudenmukaisena. Konfliktien vähentämiseksi ja lievittämiseksi suunnittelun tulisi perustua avoimuuteen, vuoropuheluun, osallistumiseen ja varhaiseen kuulemiseen. Ympäristöministeriön tutkimukseen vastanneiden kaavoittajien ja asukasaktiivien kokemusten mukaan tiiviissä kaupunkirakenteessa liikennesuunnittelu-, viheraluesuunnittelu- ja täydennysrakennushankkeet ovat yllättäen konfliktialttiimpia kuin erityisasumispalveluiden sijoittamishankkeet. Erona on kuitenkin se, että sosiaalisesti kiusalliseksi koettujen palvelujen sijoittamisessa, joissa vastustaminen on yleensä nimbymäistä, konfliktin ratkaiseminen on erityisen vaikeaa. (Mt., 10, 29–30, 106.)

Kopomaan mukaan erityisasumispalveluiden sijoittamisessa konflikti voidaan estää, kun suunnittelussa on noudatettu joitain seuraavista tekijöistä: asumisyksikölle on valittu sopiva paikka, paikallisten kanssa on käyty vuoropuhelua sekä hankkeen imago ja mediapeli hallitaan. Parhaimmillaan näin toimimalla vältytään hankevastustukselta ja oman reviirin ylimitoitetulta puolustamiselta. Konfliktiin johtaneessa sijoitushankkeessa myönteinen asennemuutos

saavutetaan esimerkiksi järjestämällä avointen ovien päiviä, sillä miellyttäväksi koettu yhteydenpito ja tutuksi tuleminen vähentävät ympäristössä koettuja pelkoja. Tällaisen toiminnan seurauksena vastustajista on tullut hankkeen kuluessa sen kannattajia ja kumppaneita. Yleinen havainto sosiaaliviraston erityisasumisyksiköiden sijoittamisessa on ollut, että muutama vuosi sijoittamisen jälkeen ei häiriötä olekaan esiintynyt, ei ainakaan yleisesti havaituksi haitaksi asti. (Kopomaa 2005, 13, 33–34.) Vaikka erityisasumisyksiköt lopulta hyväksyttäisiin osaksi ympäristöä, mielestäni olennaista on kiinnittää huomiota siihen, miten suunnittelussa toimitaan ja pohtia sitä, miten hankkeen toteuttamistapa vaikuttaa paikallisten toimijoiden asenteisiin jo suunnitteluvaiheessa. Tuudittautuminen siihen, että sijoittamisen jälkeen vastustus vähenee, ei poista suunnitteluvaiheessa läpikäytyä konfliktia.

7 Aineisto ja tutkimusmenetelmät

Tutkimukseni on tapaustutkimus 2000-luvun asuntolahankkeesta. Tapaustutkimuksessa edetään pääsääntöisesti induktiivisesti yksityisestä yleiseen ja tutkimuskohteena on usein uudenlainen ilmiö, jolloin ei välttämättä ole ennalta selvää, minkälainen näkökulma tai käsitteistö toimii parhaiten. Siksi tapaustutkimuksessa teoreettisen näkökulman valinta jää usein myöhempään vaiheeseen. (Laine et al. 2007, 29.)

Lähestymiseni tapaukseen on ollut käytännönläheistä; alkuperäinen ideani oli tutkia osallistumista asunnottomien asumispalveluiden sijoittamiseen tarkastelemalla Hietaniemenkatu 5 b:n vastaan lähetettyjä valituskirjelmii ja vastustaneiden valitusperusteita. Tarkemmin tapaukseen tutustuttuani osallistuminen palvelukeskuksen sijoittamiseen alkoi näyttäytyä monimutkaiselta ja aikaisempaan osallistumistutkimukseen verrattuna melkein mahdottomalta, sillä tontti oli jo valmiiksi kaavoitettu asuntolakäyttöön. Päätin kuitenkin tarkastella tapausta osallistumisen näkökulmasta, sillä vaikka Hietaniemenkadulla osallistumista ei tarvinnut toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti, oli se vahvasti läsnä päätöksenteon eri vaiheissa. Tarkemmin aineistoon tutustuessani minulle alkoi vähitellen selventyä tapauksen laajuus. Kyse ei ollut vain palvelukeskuksen sijoittamisesta Hietaniemenkatu 5 b:n, vaan taustalla oli laajempi prosessi; 2000-luvulla oli ollut esillä erilaisia ratkaisuja asunnottomien asumispalveluiden sijoittamiseksi ja niiden etenemiseen oli vaikuttanut maankäyttö- ja rakennuslain säädökset osallistumisesta. Näin Hietaniemenkatu 5 b:tä vastaan kirjelmöineiden vastustusperiaatteita mielenkiintoisemmaksi tutkimuskohteeksi nousikin osallistuminen asunnottomien asumispalveluiden sijoittamiseen ja se, miten osalliset huomioidaan tapauksessa, jossa ei ole kysymys kaavoittamisesta. Siksi päädyin tutkimaan palvelukeskuksen sijoittamista Helsingin kaupungin eri tahojen toteuttamaa suunnittelu- ja päätöksentekoprosessia tarkastelemalla.

Tapaustutkimus sopii hyvin sellaisten prosessien tutkimiseen, joiden syy-seuraus-suhteet ovat monimutkaisia ja yhteen kietoutuneita ja joissa selvien kausaalisuhteiden sijaan pyritään ymmärtämään tiettyjen tilanteiden ja olosuhteiden merkitys sekä löytämään mahdollisia analogioita ilmiöiden välillä (Laine & Peltonen 2007, 106). Tutkimukseni ei alkanut teoreettisista huomioista, vaan vasta tapaukseen tutustuminen, aineiston kerääminen ja kokonaisuuden hahmottaminen osoittivat tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. Käytännön-

läheisessä tapaustutkimuksessa ei ole ensisijaista yleistettävyyttä, vaan kyseisen tapauksen ominaisluonteen tutkiminen antaa välineitä ymmärtää erilaisia ilmiöitä kuten kansalaisosallistumista (Häikiö & Niemenmaa 2007, 48). Tutkimuksessani on ollut olennaista tuoda esiin se, mitä 2000-luvun asuntolahanke kertoo osallistumisesta ja erityisesti osallistumiseen suhtautumisesta, eikä niinkään tapauksen yleistettävyyttä tai kausaalisuhteiden esittäminen.

7.1 Aineisto

Tutkimuskohteenani on suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin tutkiminen, jolloin olen joutunut pohtimaan, kenen näkökulmasta prosessia tarkastelen, keihin ja mihin tarkastelu kohdistuu. Se, mikä kuuluu prosessiin ja jää sen ulkopuolelle, on tutkijan luoma määrittelykysymys (Häikiö & Niemenmaa 2007, 49). Olen tarkastellut asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamista pääosin Helsingin kaupungin eri toimijoiden näkökulmasta, johon sisältyy niin virkamiesten kuin poliittisten päättäjien toiminta. Tutkimuksessa käyttämäni aineisto koostuu asuntolatyöryhmien laatimista selvityksistä ja hanke-suunnitelmista sekä sosiaali-, kiinteistö-, kaupunkisuunnittelu- ja rakennuslautakuntien lausunnoista sekä kokouspöytäkirjoista ja kaupunginhallituksen sekä kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirjoista. Luodakseni kokonaiskuvan tapauksesta ja siihen osallistumisesta, huomioin myös ne paikallisten toimijoiden lähettämät valituskirjelmät, jotka olivat päätösasiakirjojen liitteinä. Valituskirjelmät huomioimalla tapauksesta muodostuu kokonaisuus. Olennaista tapaustutkimuksessa onkin se, että käsiteltävä aineisto muodostaa kokonaisuuden, siis tapauksen (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 159)

Päätöksenteon etenemisen selvittämisessä tärkeitä asiakirjoja olivat eri lautakuntien esityslistat ja pöytäkirjat. Helsingissä poliittista päätösvaltaa on siirretty kaupunginvaltuustolta lautakunnille ja niiden esityksestä hankkeet etenevät kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston käsittelyyn. (Helsingin kaupunki 2008a). Kaupunginhallituksen päätöksillä vaikutettiin merkittävästi siihen, mihin suuntaan asuntolahankkeessa käännyttiin. Osallistumisen tarkastelun kannalta tärkeitä ovat olleet erilaiset selvitykset ja hanke-suunnitelmat sekä lautakuntien esityslistat, joissa on esitetty, miten asukkaiden ja muiden paikallisten toimijoiden lähettämät kannanotot on suunnittelussa huomioitu ja onko suunnitteluvaiheessa järjestetty esimerkiksi kuulemistilaisuus.

Tapaukseen tutustumisen aloitin käymällä läpi Helsingin Sanomissa julkaistuja artikkeleja Helsingin asuntolatilanteesta. Helsingin Sanomien kaupunki-osiossa on läpi 2000-luvun kirjoitettu Helsingin asuntolatilanteesta ja kommentoitu kaupungin suunnitelmia ja ratkaisuehdotuksia. Artikkeleja lukemalla minulle muodostui kuva asuntolahankkeen laajuudesta ja pääsin myös selville eri lautakuntien, kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston sekä oikeuslaitoksen tekemistä asuntolahanketta koskevista päätöksistä. Helsingin Sanomien artikkelit olivat siis tärkeä tiedon lähde tutkimuksen alkuvaiheessa, sillä ne johdattivat minut tutkimuksessa käyttämäni aineiston luokse. Kaikista 2000-luvun asuntolahanketta koskevista päätöksistä ei uutisoitu Helsingin Sanomissa ja osan aineistosta löysin muiden asiakirjojen, kuten liitteiden ja selvitysten, avulla. Viimeisimpien vuosien asiakirjojen löytäminen oli helppoa, sillä ne arkistoidaan lautakuntien internet-sivuilla ja ovat näin löydettävissä esimerkiksi Helsingin kaupungin internet-sivujen hakukoneen avulla. Vanhempien asiakirjojen tavoittaminen edellyttää, että asian käsittelypäivä on tiedossa. Laajan asiakirja-aineiston löytäminen ja läpikäyminen olikin tutkimukseni työläimpiä vaiheita.

Asiakirja-aineiston on sanottu soveltuvan hyvin laadulliseen tutkimukseen, sillä se edustaa niin sanottua luonnostaan syntyneitä aineistoa, johon tutkijan mielipide tai tulkinta ei ole voinut vaikuttaa (Alasuutari 1999, 84). Tämän voi ajatella myös toisinpäin; päädyin rajaamaan aineistoni asiakirjoihin, sillä halusin kuvata ja analysoida ristiriitoja herättänyttä hanketta tapahtuma-ajankohdan näkökulmasta. Näin suljin ulkopuolelle muun muassa haastattelut, sillä eri tahojen käsitys prosessin etenemisestä voisi jälkikäteen olla erilainen kuin tapahtuma-ajankohtana.

Asiakirja-aineiston lisäksi tutkimukseeni on sisällytetty osallistuvaa havainnointia ja olen käynyt tutustumassa Hietaniemenkadulla palvelukeskuksen sijoitusympäristöön. Koin havainnoinnin tarpeelliseksi osaksi tutkimusta, sillä suunnitteluasiakirjoissa ja valituskirjelmissä kuvattu ympäristö näyttäytyi erilaisena. Halusinkin tuoda esiin sen, mitä Hietaniemenkatu 5 b:n ympäristössä sijaitsee ja minkälaiseen ympäristöön palvelukeskus lopulta sijoitettiin.

Asiakirja-aineiston tutkimisessa tärkeää on muistaa niiden subjektiivisuus ja se, että ne on laadittu jonkun tietyn päämäärään saavuttamiseksi (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2008).

Myös 2000-luvun asuntolahankkeessa asiakirjoilla ja valituskirjelmillä on tavoiteltu tiettyjä päämääriä. Tutkimuksessani käyttämä aineisto on kahdentasoista: selvitykset, hankesuunnitelmat ja kokouspöytäkirjat ovat virkakiellellä kirjoitettuja raportteja, kun taas asukkaiden ja muiden paikallisten toimijoiden lähettämät valituskirjelmät ovat kannanottoja. Aineiston kaksitasoisuus tuli esiin muun muassa tarkastellessani sitä, miten eri tavoin osapuolet näkivät osallistumisoikeuden Hietanimenkadulla: valituskirjelmissä perustelut tuotiin esiin räväkästi ja alleviivaten, kun taas selvityksissä ja lautakuntien lausunnoissa osallistumisesta puhuttiin lyhyemmin ja yksiselitteisemmin.

7.2 Tutkimusmenetelmät

Tapaustutkimuksessa käytetään usein erilaisia analyysimenetelmiä, tarkasti rajattuja menetelmävalintoja ei välttämättä tarvitse tehdä. Tapaustutkimuksessa tärkeää on kohteen ominaispiirteiden systemaattinen, tarkka ja totuudenmukainen kuvailu. (Laine et al. 2007, 9.) Poliittisiin toimijoihin, tapahtumaan tai prosessiin painottuvassa tutkimuksessa on huomioitava, että osapuolet ovat tietoisesti ja konkreettisesti osallistuneet johonkin tapahtumaan eikä toimijan tai toimijoiden vertailun analyysi ole tutkijan luoma tutkimusasetelma (Lappalainen 2007, 210). Olen pyrkinyt kuvaamaan 2000-luvun asuntolahankkeen eri vaiheet mahdollisimman tarkasti ja tuomaan esille sen, miten prosessissa päädyttiin sijoittamaan asunnottomien palvelukeskus Hietaniemenkatu 5 b:n. Voin siis sanoa, että tutkimukseni on edennyt tapauksen ehdoilla, sillä se, mitä todellisesti on tapahtunut, johdatti minut tutkimaan kaupungin suhtautumista osallistumiseen ja osallistumisen toimivuutta asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa.

Olen kuvannut 2000-luvun asuntolahankkeesta juonellisenä kertomuksena. Asiakirja-aineistosta on hyödyllistä etsiä tekstien kautta tapahtuman kronologiseen etenemiseen liittyviä rakennepiirteitä ja muodostaa niistä kertomus, narratiivi. Näin asiakirjoista muodostuu juonellinen kertomus, jolloin päästään vertailemaan sivumäärällisesti laajoja teksti-kokonaisuuksia toisiinsa ja löytämään niin yhdistäviä kuin erottaviakin piirteitä. Juonirakenneanalyysissä teksteistä etsitään niissä itsessään olevia rakennepiirteitä sen sijaan, että niitä tyypiteltäisiin tutkijan konstruoiman ulkokohtaisen kriteeristön mukaan. Alasuutarin mukaan narratiivinen analyysimalli soveltuu tarkastelemaan, miten erilaisia uudistuksia on

perusteltu, millaisille käsityksille hyvästä ja hyvin toimivasta yhteiskunnasta ne perustuvat ja millaisilla perusteluilla eri poliitikot ja erilaiset intressiryhmät ovat päätöksentekoa kritisoineet. (Alasuutari 1999, 134–135.)

Aloitin kronologisen kertomuksen muodostamisen järjestämällä kaikki asiakirjat, selvitykset ja kokouspöytäkirjat aikajärjestykseen. Näin etsin merkkejä tärkeistä päätöksistä ja perusteluista päätöksenteon takana: mitkä tekijät ovat vaikuttaneet päätöksenteossa, kenen intressit niihin ovat vaikuttaneet ja mitä sisältökysymyksiä selvityksissä ja esityksissä on käsitelty. Pyrkimyksenäni on ollut kuvata tarkasti ne päätökset, joita Helsingissä on tehty uudesta asunnottomien palvelukeskuksesta 2000-luvulla. Kiinnitin huomiota ennen kaikkea prosessin aikana tapahtuneeseen osallistumiseen ja siihen, miten osallistumiseen suhtauduttiin. Olen tarkastellut päätöksiä kronologisessa järjestyksessä ja tuonut esille sitä, miten tehdyt päätökset ovat vaikuttaneet hankkeen etenemiseen. Analyysia varten poimin merkittäviksi nousseet asiakirjat ja päätökset tarkempaan tarkasteluun. Kronologisen kuvauksen jälkeen esiin nousi ristiriitaisuuksia ja hankkeiden hitaan etenemisen ja kumoutumisen syitä. Muutoskohtien tarkasteleminen toi esiin toiminnan perusteita ja syitä: välillä oltiin valmiita toimimaan asetettujen periaatteiden vastaisestikin.

2000-luvun asuntolahankkeen sijoitusprosessin analyysissa olen soveltanut narratiivisessa analyysissa käytettyä luokittelumetodia. Narratiiviseen analyysiin soveltuu malli, jossa erotetaan kuvatun toimintatilanteen toimijoiden päämäärät, käytetyt keinot niihin pääsemiseksi, esteet tai vastustajat sekä vastuksen keinot tai tavat joilla kyseiset tekijät päämäärien saavuttamista estävät. Tätä päämäärärationaalista toimintaa kuvaavaa analyysimallia voidaan Alasuutarin mukaan soveltaa myös muihin kuin juonellisiin kertomuksiin: päämääriä, keinoja ja esteitä sisältäviä toiminnan elementtejä voidaan aina periaatteessa esittää jonkinlaisen kertomuksen muodossa, vaikka kertomus ei alkuperäisesti sitä sellaisenaan esittäisikään. (Alasuutari 1999, 138–139). Läpi 2000-luvun asuntolahankkeen kaupungin päämäärä on ollut asunnottomien palvelukeskuksen perustaminen, jonka toteuttamista on estänyt ja hidastanut eri tekijät.

Juonellisuuden voi analysoidavassa aineistossa ottaa huomioon monella tapaa ja monesta syystä. Tutkija voi olla kiinnostunut vain jostain yhdestä tietystä aiheesta tai teemasta, jota teksti paikoin käsittelee. (Alasuutari 1999, 127.) Omassa tutkimuksessani olen tarkastellut

2000-luvun asuntolahanketta osallistumisen näkökulmasta. Ensin luokittelin asuntolahankkeen aikana tapahtunutta osallistumista, jonka jälkeen etsin aineistosta tutkimusongelman kannalta merkittäviä teemoja. Teemoittelussa aineistosta poimitaan sen sisältämät keskeiset aiheet ja esitetään ne kokoelmana erilaisia kysymyksenasetteluja. Teemoittelussa analyysi tapahtuu usein sitaattien kautta, mutta onnistuakseen analyysissa on kuitenkin oltava teorian ja empirian vuorovaikutusta, joka tutkimustekstissä näkyy niiden lomittumisena toisiinsa. Tutkittaessa esimerkiksi sitä, miksi jokin tapaus on onnistunut tai toisaalta epäonnistunut, pyritään tapauksesta etsimään onnistumisen ja toisaalta epäonnistumisen elementtejä ja näin löydetään erilaisia tapahtuman kulkuun vaikuttaneita osatekijöitä. (Eskola & Suoranta 1998, 174–175.) Luvussa yhdeksän olen teemoitellut 2000-luvun asuntolahankkeen kahteen teemaan: tarkastelin osallistumista niin esteenä ja oikeutena. Nämä kaksi teemaa toivat esiin tutkimusongelman kannalta keskeiset kuvaukset asuntolahankkeen aikana tapahtuneesta osallistumisesta. Sitaattien kautta tarkasteltuna teemoittelussa nousi esiin ne perustelut, joita eri osapuolet olivat esittäneet läpi 2000-luvun asuntolahankkeen.

Teemoittelu on suositeltava aineiston analysointitapa jonkin käytännöllisen ongelman ratkaisemisessa. Pidemmälle vietyä teemoittelun avulla voidaan tekstiaineistosta saada esille kokoelma erilaisia vastauksia tai tuloksia esitettyihin kysymyksiin ja näin tutkimustulokset palvelevat juuri käytännöllisiä intressejä. (Eskola & Suoranta 1998, 178–179.) Minulla käytännön ongelma oli, miten osallistuminen toteutuu asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa. Laadullisen analyysin ikuisena sudenkuoppa on vaikutelmanvaraisuus, mikä usein ilmenee sokeana empiristisyytenä, loputtomana näytteiden tulvana. Tämä voi ilmetä esimerkiksi loputtomana sitaattien käyttönä, jolloin aineistoa kyllä kuvataan laajasti, mutta tutkimus jää helposti selvityksen tasolle ja syvälliset teoreettiset ajatukset ja kytkennät puuttuvat. (Mt., 180.) Olenkin pyrkinyt välttämään teemoittelun sudenkuoppia vertaamalla käyttämiäni teorioita empiriaan läpi analyysin.

8 2000-luvun asuntolahanke

Tässä luvussa esittelen tutkimuskohteeni, 2000-luvun asuntolahankkeen. Taulukosta 8.1. ilmenee asuntolahankkeen tärkeimmät vaiheet. Olen jakanut tapauksen kahteen osaan: ensimmäiseen vaiheeseen tarkastelu alkaa vuodesta 2000, jolloin eduskunnan apulaisoikeusmies antoi Helsingin kaupungille huomautuksen asuntolapalvelujen ala-arvoisesta kunnosta ja vaati selvitystä tilanteen korjaamiseksi. Ensimmäinen vaihe kuvaa vuosien 2000–2005 välistä aikaa, jolloin asunnottomien palvelukeskusta suunniteltiin, mutta kaupunki kuitenkin päätyi jatkamaan asuntolatoimintaa Sahaajankadulla. Toisen vaiheen tarkastelu keskittyy kevääseen 2006, jolloin viiden vuoden suunnittelun jälkeen päätös asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisesta Hietaniemenkatu 5 b:n tehtiin. Tarkasteluni keskittyy erityisesti toisen vaiheen aikana tapahtuneeseen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessiin.

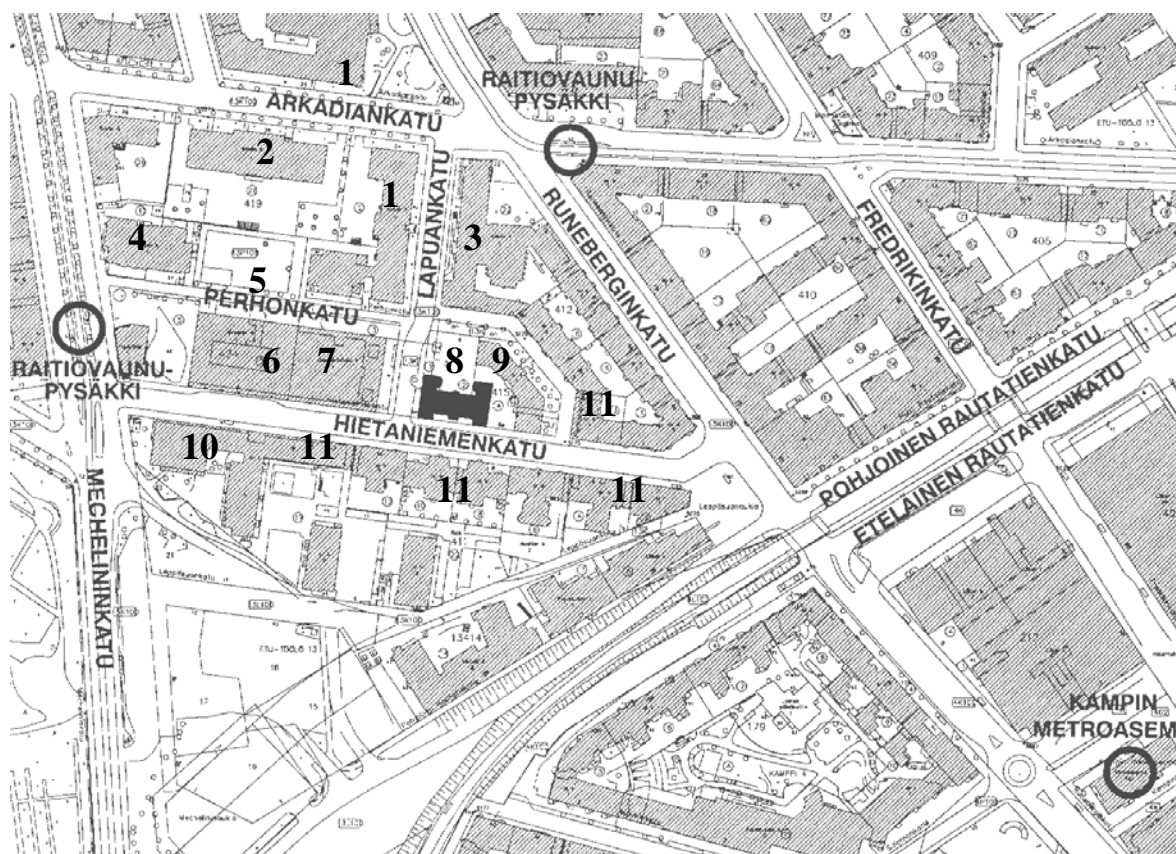
Taulukko 8.1. Aikajana 2000-luvun asuntolahankkeesta.

Aika	Tapahtuma
10/2000	Apulaisoikeusasiamiehen huomautus Helsingin kaupungille Sahaajankadun ensisuojan ala-arvoisesta kunnosta. Kaupungin annettava selvitys.
2/2002	Kaupunginhallituksen päätös Sahaajankadun toiminnan jatkamisesta 8/2008 asti.
9/2003	Kaupunginhallituksen päätös asuntolan sijoittamisesta Pitäjänmäen teollisuusalueelle. Päätös kumotaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1/2005.
1/2006	Asuntolatyöryhmän selvitys asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisesta, Hietaniemenkatu sopivin vaihtoehto.
2/2006	Kaupunginjohtaja Hietanimenkadun kannalla.
5/2006	Kaupunginvaltuusto päättää palvelukeskuksen sijoittamisesta Hietanimenkadulle.
2006-2007	Asukkaiden valitukset oikeuslaitokseen kaupungin päätöksestä sijoittaa asunnottomien palvelukeskus Hietaniemenkadulle, kaikki kumotaan.

Ellei toisin mainita, tässä luvussa esittelemäni tapahtumat perustuvat sosiaali-, kiinteistö-, kaupunkisuunnittelu-, ja rakennuslautakuntien sekä kaupunginhallituksen ja -valtuuston vuosien 2001–2008 esityslistoihin ja pöytäkirjoihin, joissa asuntoloiden tai palvelukeskuksen sijoittamista on käsitelty. Erilaiset selvitykset, hankesuunnitelmat sekä valituskirjelmät ovat olleet näiden esityslistojen ja pöytäkirjojen liitteinä.

8.1 Hietaniemenkatu 5b

Helsingin kaupunginvaltuusto päätti asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisesta Etu-Töölön Hietaniemenkatu 5 b:n 31.5.2006. Etu-Töölö on yksi kaupungin arvostetuimmista asuinalueista ja Töölöllä on yleisesti varsin hyvä maine; asukkaat ovat ylpeitä töölöläisyydestään, sillä Töölössä tunnelma on sivistynyt ja kulttuurista moninaisuutta korostava (Bäcklund 1998, 44–45). Mielikuva hyvinvoivasta Töölöstä on yleinen ja kaupungin keskiarvoon verrattuna Töölössä on sijainnut noin kymmenen prosenttia vähemmän huonosisuuteen ja tarveharkintaan perustuvia lastensuojelun, toimeentulotuen ja päihdehuollon palveluita (Merikallio & Niemenmaa 1998, 50).



Lähde: Kiinteistövirasto 2006

Kartta 1. Hietaniemenkatu ja asunnottomien palvelukeskuksen lähiympäristö:

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1. Helsingin kauppakorkeakoulu | 2. Etu-Töölön lukio ja yläaste |
| 3. Handelshögskolan | 4. Ravintolakoulu Perho |
| 5. Leikki puisto | 6. Päiväkotii Leppäsuo |
| 7. Casa Academica | 8. Hietaniemenkatu 5 b (tummennettu osa) |
| 9. Etu-Töölön vanhustentalo | 10. Domus Academica |
| 11. Asuintaloja | |

Hietaniemenkatu 5 b:n naapuruston ei voida sanoa leimautuvan tietyntyyppiseksi alueeksi, vaan se on sekoitus hyvin monenlaisia palveluita ja asumismuotoja. Kiinteistövirastossa alue on määritelty kantakaupungiksi, jossa asuminen ja palvelut yhdistyvät. Lähiympäristössä sijaitsee asuintaloja, Hankenin ylioppilaskunnan ja Keski-suomalaisen osakunnan järjestöalo Casa Academica, Helsingin ylioppilaskunnan opiskelija-asuntola ja järjestöalo Domus Academica, Helsingin kauppakorkeakoulu, ruotsinkielinen kauppakorkeakoulu Handelshögskolan, Perhon ravintolakoulu, Etu-Töölön koulu ja lukio, Etu-Töölön vanhusten asuintalo, päiväkotit Leppäsuon sekä Helsingin kaupungin nuorisosaasiainkeskuksen tiloja. Alueella toimii monia yrityksiä, Casa Academican yhteydessä Hietaniemenkatu 7:ssä katutasolla muun muassa eläinlääkärikeskus Hau Mau, Valintalo, lounasravintola Palmia sekä päiväkodin sisäänkäynnin vieressä Pub Pete.

Kulkuyhteydet Hietaniemenkadulle ovat hyvät: lähellä on useita raitiovaunupysäkkejä ja Kampin metroasema on viiden minuutin kävelymatkan päässä. Noin 50 metrin päässä Hietaniemenkatu 5 b:stä sijaitsee leikkipuisto, jota Leppäsuon päiväkotit käyttää ulkoiluun. Kilometrin säteellä on myös Hietaniemen hautausmaa ja Hietalahden uimaranta.

Hietaniemenkatu 5 b:ssä sijaitseva kiinteistö on kaupungin omistama. Rakennus on vuonna 1907 rakennettu miesten asuntolaksi ja 1950-luvulla siinä toimi Marian sairaalan henkilökunnan asuntola. Rakennuksen käyttö on muuttunut 1970-luvulta lähtien, mutta se on kuitenkin ollut koko ajan asuntolakäytössä. Rakennuksen kaavoitus vahvistettiin vuonna 1978 ja sen mukaan tontti on asuntolarakennusten korttelialueella. Keväällä 2006 Hietaniemenkatu 5 b:n käyttäjinä toimivat A-klinikkasäätiön nuorisosaaman poliklinikka, akupunktio ja selkikipoli, AIDS-tukikeskus, mielenterveyskuntoutujien asuntolat Alvi ja Elvi ry:t sekä päihteiden väärinkäyttäjille palveluita tarjoava Hietalinna-yhteisö, jotka ovat siirtyneet uusiin tiloihin palvelukeskuksen sijoittamispäätöksen jälkeen. Asuntolapaikkoja rakennuksessa oli yhteensä 33 henkilölle: Alvi ja Elvi ry:n asuntoloissa oli yhteensä 18 ja Hietalinna-yhteisössä 15 ympärivuorokautista asiakaspaikkaa. Hietaniemenkatu 5 b:n aikaisemmista palveluista useat suuntautuivat päihteiden väärinkäyttäjille, kuten huumeidenkäyttäjille. Asunnottomien palvelukeskuksen myötä kiinteistön käyttö muuttuu ympärivuorokauden auki olevaksi ja se palvelee päivittäin yli sataa asiakasta. Asuntolan puolelle asiakaspaikkoja on tulossa 54 ja ensisuojan puolelle 60. Rakennuksessa yöpyvien määrä nousee 33:sta noin 110 asiakkaaseen. Lisäksi palvelukeskusta käyttäjiin kuuluu päiväkeskuksen asiakkaat.

8.2 Asuntolahankkeen ensimmäinen vaihe: "Asuntolapalvelujen oltava asianmukaisia"

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen teki päihdehuoltoa koskevan tarkastuskäynnin sosiaalivirastoon lokakuussa 2000 ja vieraili Sahaajankadun ensisuojoissa sekä kaupungin ostopalveluina käyttämässä Hyttitien asuntolassa. Helsingin kaupungille osoitetussa selvityspyynnössä apulaisoikeusasiamies totesi Sahaajankadun ensisuojoaparakin olevan kunnoltaan ala-arvoinen, epäsiisti ja ahdas eikä ensisuoja kokonaisuudessaan täyttänyt perustuslaissa määriteltyä ihmisarvoisen elämän vähimmäistasoa. Selvityspyynnössä apulaisoikeusasiamies painotti parakkien kunnostamisen kiireellisyyttä: Helsingin kaupunginhallituksen tulisi antaa suunnitelma asuntolapalveluiden korjaamisesta apulaisoikeudenmiehelle 31.1.2001 mennessä.

Apulaisoikeusasiamiehen huomautus nosti esiin jo tiedossa olleen ongelman. Ensisuoja-toiminta oli siirretty Sahaajankadun asuntolan yhteyteen vuonna 1995 Kyläsaaresta ja toiminta Sahaajankadulla oli alusta alkaen suunniteltu väliaikaiseksi; asuntolarakennuksena toimi vuonna 1984 rakennettu puurakenteinen parakki, joka 1990-luvun lopulla oli rapistunut ja vaati jatkuvaa korjausta muun muassa kosteusvaurioiden takia. Vuonna 1998 Sahaajankadun asuntolatoiminnalle oli myönnetty poikkeuslupa 1.8.2003 saakka. Sosiaalivirastossa etsittiin korvaavia tiloja asunnottomien palvelukeskuksen perustamiseksi, mutta uuden sijoituskohteen löytäminen ei kuitenkaan ollut helppoa. 3.11.1999 kaupunginhallitukselle annetussa muistiossa sosiaaliviraston mukaan suurimpia ongelmia uuden palvelukeskuksen perustamisessa oli toimintaan sopivien kiinteistöjen vähyys sekä asunnottomien asumispalveluiden kohtaama paikallinen vastustus.

8.2.1 Asuntola Sahaajankadulla

"Kaupunki vitkuttelee tätä hommaa. 15 milliä (markkaa) on varattuna, mutta paikkaa ei löydy. Naapurusto on suurin ongelma. Tätä ei oo kovin kauaa täällä. Ne anto toukokuun loppuun tätä korjata. – – Mä luuulen, et tää häviää tää mökki. Pakko löytää uusi paikka." Herttoniemen asuntolan asukas vuonna 2001 (Korhonen 2002, 49–50).

Tammikuussa 2001 sosiaalilautakunta esitti kaupunginhallitukselle, että toimivin ratkaisu apulaisoikeusasiamiehen esiin nostamiin puutteisiin olisi Sahaajankadun ensisuojan kunnostaminen inhimillisen tason kriteerien mukaiseksi toukokuun 2001 loppuun mennessä. Kaupunginhallitus käsitteli Sahaajankadun tilannetta 5.3.2001 ja totesi apulaisoikeusasia-

miehen tarkastuksessa havaitut, välittömästi korjattavissa olleet puutteet korjatuiksi, joten toistaiseksi toiminta Sahaajankadulla voisi jatkua. Ongelmallisen asuntolatilanteen ratkaisemiseksi kaupunginhallitus nimitti kiinteistö-, kaupunkisuunnittelu- ja sosiaalivirastojen edustajista koostuvan ensisuoja- ja asuntolatyöryhmän.

31.12.2001 apulaisoikeusmies antoi lausunnon jälkitarkastuskäynnistään Sahaajankadulla. Lausunnossa ensisuojan tilat todettiin kohtuullisiksi, mutta ei asianmukaisen asumistason mukaisiksi. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan Sahaajankadulla tehtyjen parannuksien ja korjausten jälkeenkään ensisuoja ei täyttänyt asianmukaiselle asumiselle määriteltyjä vaatimuksia ja kaupungin oli yhä selvítettävä, *"miten asunnottomien alkoholistien ensisuoja palvelut aiotaan Helsingissä järjestää siten, että niitä voitaisiin pitää kaikin tavoin asianmukaisina"*. Kaupunginhallituksen nimittämän ensisuoja- ja asuntolatyöryhmän selvitystyö asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisvaihtoehdoista oli yhä kesken. Ratkaisuja etsittiin, mutta selvitystyö eteni hitaasti. Kaupunginhallitus oli alun perin asettanut työryhmän selvityksen aikarajaksi 31.5.2001, mutta sitä jouduttiin pidentämään 31.1.2002 saakka.

8.2.1.1 Sijoituspaikan etsintää

Ensisuoja- ja asuntolatyöryhmän selvitys asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisvaihtoehdoista valmistui 7.1.2002. Tavoitteena selvityksessä oli löytää sellainen ratkaisu, joka mahdollistaisi Sahaajankadun toiminnan siirtämisen uusiin tiloihin kesäkuussa 2003.

Työryhmän ehdotuksessa asunnottomien palvelukeskuksen sijoitusperiaatteeksi määriteltiin:

"Työryhmä katsoo, että päihdeongelmaisten ensisuojan ja asuntolan tulee sijaita kaupunkiympäristössä hyvien julkisten liikenneyhteyksien, mieluiten raitiovaunun ulottuvilla, jotta se on saavutettavissa eikä aiheuta häiriötä lähiympäristössä. Alueella tulee olla monipuolinen kaupunkirakenne, joka toisaalta sallii erilaisuutta ja toisaalta ehkäisee häiriökäyttäytymistä. Ensisuojan lähiympäristölle aiheuttamat haitat perustuvat yleensä siihen, että asiakkaat jäävät oleskelemaan päihtyneenä ensisuojan läheisyyteen. Kaupunkiympäristössä asiakkaat hajaantuvat, eivätkä jää oleskelemaan välittömässä läheisyydessä oleviin metsiköihin, puistoihin yms. Ensisuojan välittömässä läheisyydessä ei tule olla lasten päivähoito-, koulu- tai leikkipaikkoja."

Selvityksessä työryhmä esitteli 20 mahdollista sijoituskohdetta. Tarkastelun kohteena oli hyvin erilaisia sijoitusvaihtoehtoja, sijoituspaikkaa asunnottomien palvelukeskukselle etsittiin

valmiista rakennuskannasta kantakaupungin alueelta ja kauempaakin, teollisuusalueilta, sairaala-alueilta sekä rakentamattomilta tonteilta. Osa tarkastelluista kohteista todettiin suoraan sopimattomiksi, ne eivät joko soveltuneet ensisuoja- ja asuntolatoimintaan tai ne oli jo varattu muuhun toimintaan.

20 tarkastellusta sijoituskohteesta seitsemässä oli voimassa asuntolatoiminnalle sopiva kaavoitus. Näistä yksi oli Hietaniemenkatu 5 b, josta työryhmä totesi, että kohde on kiinnostava ensisuojan ja asuntolan sijoitusvaihtoehto juuri kaavoituksen voimassa olemisen vuoksi. Sijoittamisen mahdollistamiseksi sen hetkisten käyttäjien tulisi kuitenkin siirtyä muualle. Selvitystä tehtäessä A-klinikkasäätiö etsi uusia tiloja, mutta työryhmä piti erityisen tärkeänä että myös Alvi- ja Elvi-kodit siirtyisivät, sillä päihdeongelmaisten ja mielenterveyskuntoutujien palveluasuminen samassa rakennuksessa nähtiin mahdottomana. Hietaniemenkadun 5 b:tä tarkasteltaessa läheisistä palveluista mainittiin vanhusten ja skitsofreniapotilaiden läheisyys, mutta vieressä sijaitsevia päiväkotia Leppäsuota tai Etu-Töölön koulua ja lukiota ei. Selvityksessä tarkastelu keskittyi enemmänkin kiinteistön arviointiin eikä ympäristön sopivuutta pohdittu.

Kaavoitetuista kohteista toteuttamiskelpoisina nähtiin Viipurinkatu 20 ja Hotelli-Fenno, joista jälkimmäinen ei kuitenkaan ollut enää myytävänä tammikuussa 2002. Viipurinkatu 20 ongelmana taas oli, että se sijaitsee aivan Linnanmäen huvipuiston ja Kulttuuritalon läheisyydessä, joten ensisuoja- ja asuntolatoiminnan sijoittaminen vaatisi työryhmän mukaan erityistä huolellisuutta lähitoiminnalle aiheutuvan häiriön ehkäisemiseksi. Viipurinkadun asuntolatoimintaan kaavoitettu tontti soveltuisikin paremmin pienemmän mittakaavan toimintaan, esimerkiksi naisten asuntolaksi. Muut asuntolatoimintaan kaavoitetut kohteet eivät sopineet palvelukeskustoimintaan kokonsa (Helsinginkatu 20) tai sijaintinsa (Hämeentie 39a, Kivelän sairaala-alue, Laakson sairaalan alue) takia.

Tarkastelluista kohteista 12:sta tarvittiin kaavamuutos ja niissä kuulemistilaisuuden järjestäminen olisi ollut osa suunnitteluprosessia. Kohteista, jotka eivät vaatineet kaavoitusta, työryhmä mainitsi kahden kohdalla olennaisena toimenä naapurien kuulemisen. Nämä olivat Konalan teollisuusalueella sijaitseva Hankasuon tontti, joka olisi vaatinut käyttötarkoituksen muutosta asuntolan sijoittamiseksi, ja Lapinlahden sairaala-alueella sijaitseva Koivulan rakennus. Konalan kohdalla kuulemistilaisuuden järjestäminen mainittiin oleellisena erityi-

sesti lähellä sijaitsevien yritysten kannalta, Koivulan rakennuksen kohdalla yritysten lisäksi mainittiin myös eri seurakunnat ja asukkaat. Ensisuoja- ja asuntolatyöryhmän selvityksessä ei tarkemmin perusteltu, miksi osallistuminen nähtiin oleellisena vain näiden kahden kohteen kohdalla. Muut sijoituskohteet, jotka eivät vaatineet kaavoittamista, sijaitsivat myös asuin-alueiden ja yritystoiminnan läheisyydessä, osa lähempänä asutusta kuin Koivulan rakennus.

Vaihtoehtoista soveliaimpana työryhmä piti Mäkelänkatu 46:n rakentamatonta tontinosaa. Ensisuojan ja asuntolan sijoitus tontille edellytti kaavamutosta, jonka arvioitiin olevan valitusprosessin jälkeen lainvoimainen aikaisintaan syksyllä 2003, jolloin rakennus valmistuisi vasta vuosina 2004–2005. Sosiaaliviraston kiinteistötoimiston toimeksiannosta tontille oli jo tehty tilankäyttöluonnos, jossa uudisrakennus oli jaettu kahteen osaan niin, että asuntola ja ensisuoja olivat erillään. Selvityksessä alue todettiin ensisuoja- ja asuntolatoimintaan sopivaksi, sillä paikka on helposti julkisella liikenteellä saavutettavissa ja alueen kaupunkirakenne tulisi hajottamaan asiakasvirrat eikä häiriötä tuottavia oleskelukeskittymiä todennäköisesti syntyisi.

Sosiaali-, kiinteistö- ja kaupunkisuunnitteluvirastot antoivat lausuntonsa työryhmän selvityksestä kaupunginhallitukselle tammikuussa 2002. Sosiaalilautakunta totesi 8.1.2002, että uudenlainen palvelumalli, asunnottomien palvelukeskus, olisi helpointa toteuttaa uudisrakentamisena ja siksi toiminnalle tulisi löytää oma tontti. Sahaajankadun asuntolan ylläpito oli sosiaaliviraston vastuulla, joten sosiaalilautakunta oli erityisen halukas löytämään toiminnalle uuden sijoituspaikan. Kaupunginhallitukselle annetussa lausunnossa todettiin, että *"sijaintinsa ja tilaratkaisujen puolesta Mäkelänkatu 46 soveltuu parhaiten Herttoniemen asuntolan korvaavaksi ratkaisuksi"*. Myös kiinteistölautakunta asettui 15.1.2002 kannattamaan asuntolan ja ensisuojan sijoittamista Mäkelänkatu 46 rakentamattomalle tontinosalle. Päätöksestä äänestettiin, sillä osa lautakunnan jäsenistä olisi halunnut siirtää Sahaajankadun asuntolatoiminnan poikkeusluvalla väliaikaisesti Koivulan rakennukseen Lapinlahden sairaala-alueelle. Muutosehdotus kumottiin äänin 4–3. Kokouksessa myös ehdotettiin koko asian pöydälle jättämistä, mutta paikalla ollut apulaiskaupunginjohtaja Pekka Korpinen painotti asian kiireellisyyttä (Helsingin Sanomat 16.1.2002).

Sosiaali- ja kiinteistölahtakuntien lausuntojen vastaisesti kaupunkisuunnittelulahtakunta ei nähnyt mahdollisena sijoittaa palvelukeskusta Mäkelänkadulle. 17.1.2002 antamassaan lausunnossa lahtakunta totesi tontin aivan liian ahtaaksi, epätarkoituksenmukaiseksi ja hitaaksi sijoitusratkaisuksi. Kaavoituksen vahvistuminen tulisi viemään ainakin kaksi vuotta lahtakuntakäsittelyn jälkeen, sillä siitä tultaisiin mitä todennäköisimmin valittamaan. Tämän lisäksi Mäkelänkatu 46 tontin välittömässä läheisyydessä sijaitsee oppilaitos, asuintaloja, lasten leikkipuisto, joiden sijainti on ristiriidassa ensisuoja- ja asuntolatyöryhmän esittämien sijaintiperustelujen kanssa. Asuntola ja ensisuoja tulisikin sijoittaa Metsälässä sijaitsevan Läkkipänkuja 7:n rakennuksiin. Esitys hyväksyttiin äänin 8–1. Yksi jäsen kannatti asuntolan ja ensisuojan sijoittamista Mäkelänkadun tontille perustellen, että kaupunkisuunnitteluviraston asemakaavaosasto oli omalta osaltaan valmis aloittamaan kaavoitusmenettelyn. Läkkipänkuja 7:n kannalle asetuttiin, sillä rakennus oli mahdollista muuttaa asuntola- ja ensisuoja-toimintaan soveltuvaksi joko viiden vuoden tilapäisellä käyttötarkoituksen muutoksella tai kaupunginhallituksen poikkeamispäätöksellä. Läkkipänkuja 7 nähtiin parhaana sijoituskohteena, vaikka alue ei ole erityisen mukava asumiselle, päihdeasuntolan nähtiin sopeutuvan hyvin ympäristöönsä. Lausunnossa mainittiin, että Maunulan ja Metsälän asukkaat todennäköisesti tulisivat vastustamaan ensisuojan sijoittamista ja kokisivat toiminnan häiritsevänä. Toiminnalla nähtiin myös olevan erityisen kielteinen vaikutus Metsälän teollisuusalueen yritysten yrityskuvaan.

Lautakuntakäsittelyjen jälkeen sijoitusvaihtoehdoista kirjoitettiin Helsingin Sanomissa. Uutisoinnin jälkeen esitettyjen sijoitusvaihtoehtojen naapurustot ilmaisivat vastalauseita lahtakuntien esittämiä suunnitelmia kohtaan. Mäkelänkatu 46:n sijoittamista vastusti Helsingin kauppaoppilaitos, jonka mukaan asunnottomien asuntola ja ensisuoja nähtiin haitallisena erityisesti oppilaitoksen 15–16-vuotiaiden opiskelijoiden kannalta. Läkkipänkujalle sijoittamista vastaan kirjelmöivät kaksi Läkkipänkuja 4:n asukasta ja Metsälä-seura, jotka kritisoivat ennen kaikkea sitä, että he olivat kuulleet sijoitussuunnitelmista radiosta tai lukeneet lehdistä eikä kaupunki itse ollut tiedottanut suunnitelmista. Asukkaat kokivat jääneensä ulkopuolelle oman alueensa suunnittelussa ja asuntolan sijoittamissuunnitelmat koettiin radikaalina ympäristömuutoksena. Valituskirjelmissä hankkeen sijoittamisen vaikeus ymmärrettiin, mutta samalla tulisi huolehtia myös siitä, että kaupungin viranhaltijat noudattavat heille annettuja menettelytapaohteita, jotta luottamus päätöksentekoon säilyisi.

8.2.1.3 Jatkoaika Sahaajankadulle

Kolmen lautakunnan sijoitusehdotuksista huolimatta Helsingin sosiaali- ja terveystoimen apulaiskaupunginjohtaja Timo Honkala päätyi esittämään kaupunginhallitukselle Sahaajankadun asuntolan korjaamista ja laajentamista. Perusteluina oli, että Mäkelänkadun vaihtoehto olisi liian hidas ja kallis ja Läkkipätkä taas sijainniltaan syrjäinen. Niihin tulisikin sijoittaa vain asuntolatoimintaa, ei ensisuoja. (Tuohimaa 2002.) Kaupunginhallitus käsitteli ensisuoja- ja asuntolatyöryhmän selvitystä sekä sosiaali-, kiinteistö- ja kaupunkisuunnittelulautakuntien antamia lausuntoja 11.2.2002 ja apulaiskaupunginjohtajan esityksen mukaisesti päätti, että Sahaajankadun poikkeuslupaa jatkettaisiin 1.8.2008 saakka. Päätöksen taustalla vaikuttivat kustannukset, ehdotettujen kohteiden sijainti sekä aikataulu; kaupunginhallituksessa ei nähty mahdollisena minkään sijoitusvaihtoehdoista toteutuvan vuoden 2003 poikkeusluvan umpeutumiseen mennessä. Kaupunginhallitus myös määräsi kolme virastoa jatkamaan vuonna 2001 aloitettua selvitystyötä uuden sijoituspaikan löytämiseksi. Kuten apulaiskaupunginjohtaja oli esittänyt, lautakuntien tulisi yhä edistää toimia asuntolan sijoittamiseksi joko Koivulan rakennukseen, Läkkipätkälle tai Mäkelänkadulle.

Kaupunginhallitus ei lopulta päätenyt tukemaan asettamansa työryhmän ehdotusta eikä myöskään kaupunkisuunnittelulautakunnan ehdotusta asuntolan sijoituspaikaksi. Ensisuoja- ja asuntolatyöryhmän selvitystyön valmistuminen oli viivästynyt kaupunginhallituksen asettamasta määräajasta yli puolella vuodella, jonka seurauksena sopivien vaihtoehtojen toteuttaminen oli aikataulullisesti mahdotonta. Jatkoaika Sahaajankadulla oli kaupungin taholta kompromissi; kun uudesta sijoituspaikasta ei päästy yhteisymmärrykseen, ei lähdetty toteuttamaan mitään esitetystä vaihtoehdoista. Etsintä sopivan sijoituspaikan löytämiseksi ja ongelman ratkaisemiseksi jatkui.

8.2.2 Vaihtoehtoisia ratkaisumalleja

Sahaajankadun jatkoaika ei ratkaissut asunnottomien asumispalveluiden ongelmaa: Helsinki tarjosi yhä liian vähän asuntolapaikkoja kuin mitä tarve vaati. Kun kantakaupungista ei tuntunut löytyvän sopivaa tonttia tai kiinteistöä toiminnalle, ratkaisuja etsittiin ensisuoja- ja asuntolatyöryhmän määrittelemien sijoitusperiaatteiden vastaisestikin.

8.2.2.1 Asuntola teollisuusalueelle?

Vuonna 2002 Helsingin kaupungille tarjoutui mahdollisuus paikata asuntolapulaa, kun Kalevala Koru Oy ehdotti, että yrityksen omistamaan teollisuusrakennukseen perustettaisiin miesten asuntola. Pitäjänmäen teollisuusalueella sijaitsevan rakennuksen tontti kuului asemakaavassa yhdistettyjen teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueeseen ja asuntolan sijoittamiseen teollisuusalueelle tarvittiin lupa poiketa asemakaavasta. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan tontin käyttötarkoitusta olisi voinut muuttaa tilapäisesti kymmeneksi vuodeksi, mutta samalla virastosta todettiin, että myöhemmin tontti mitä luultavimmin muutettaisiin pysyvästi asuntolakäyttöön asemakaavan muutoksella eikä hanke näin varsinaisesti ollut tilapäisluontoinen. Virasto ei suosittanut asuntolan sijoittamista Pitäjänmäen teollisuusalueelle, sillä asuntoloiden tulisi sijaita ensisijaisesti asuntoalueella, asumisen ehdoilla toimivan yhdyskuntarakenteen joukossa. Asuntolan sijoittamisesta teollisuusalueelle aiheutuisi haittaa myös kaavoitukselle, kaavan toteutumiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Kaupunkisuunnittelulautakunta käsitteli 50-paikkaisen asuntolan sijoittamista Pitäjänmäelle 22.5.2003 ja vastoin kaupunkisuunnitteluviraston esitystä päätti puoltaa poikkeuslupaa äänin 5–3. Lautakunta perusteli päätöstään vuonna 2003 säädetyllä valtioneuvoston ja pääkaupunkiseudun neljän kaupungin aiesopimuksella, jonka mukaan vuosina 2001–2004 Helsingin tulisi hankkia vuosittain 500 asuntoa asunnottomille. Kaupunkisuunnittelulautakunnan mukaan jokainen asuntolatilannetta parantava ratkaisu oli huomioitava, sillä asunnottomien auttamismahdollisuudet ovat osoittautuneet puutteellisiksi sijoitusvaihtoehtojen vähäisyyden vuoksi. Kaupunginhallituksen asettamien tavoitteiden mukaisesti asunnottomien asumistasoa oli yritettävä parantaa kaikin keinoin, jolloin helppoja ratkaisuja ei välttämättä ole. Kaupunkisuunnittelulautakunnassa asemakaavan muutos perusteltiin maankäyttö- ja rakennuslailla, jonka mukaan asemakaavasta poikkeaminen voidaan myöntää erityisestä syystä (MRL 171 §), kuten tässä tapauksessa asuntolatilojen puutteellisuuteen ja sijoitusvaikeuteen perustuen. Kaupunkisuunnitteluvirastossa maankäyttö- ja rakennuslakia tulkittiin toisin eikä asuntolan nähty täyttävän erityisen syyn vaatimuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan ennen poikkeamispäätöstä naapureille ja muille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa, on varattava

tilaisuus kirjallisen muistutuksen tekemiseen (MRL 173 §). Valmisteluvaiheessa kaupunkisuunnitteluvirasto oli järjestänyt alueen yrittäjille kuulemistilaisuuden asuntolan sijoittamisesta lokakuussa 2002. Joulukuussa 2002 järjestettiin yhteinen keskustelutilaisuus sosiaaliviraston, Pitäjänmäki Seuran ja Pajamäki Seuran kesken. Yrittäjät sekä Pajamäki Seura lähettivät kaupungille yhteensä kahdeksan valituskirjelmää, joiden mukaan asuntola ei sopinut teollisuusalueelle yritystoiminnan keskelle, sillä se heikentäisi alueen yrittäjyysimagoa ja tulisi sijaitsemaan liian lähellä asuintaloja ja 200 metrin päässä sijaitsevaa päiväkotia. Kaupunkisuunnittelulautakunnasta kannanottoihin todettiin, että asuntolan sijoittamisen sosiaaliset vaikutukset ovat aikaisempien kokemusten perusteella vähemmän haitallisia kuin mitä asian käsittelyvaiheessa yleensä pelätään ja vastustavissa mielipiteissä esitetään. Myönteisen kannanoton asuntolan sijoittamisesta oli antanut Työterveyslaitos.

Kaupunginhallitus päätti 29.9.2003 äänin 12–3 sijoittaa asuntolan Pitäjänmäen teollisuusalueelle. Usea yrittäjä, yksi yksityishenkilö sekä Pajamäki Seura valittivat kaupunginhallituksen päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen, jossa heidän valituksensa kuitenkin hylättiin. Valittajat eivät olleet tyytyväisiä päätökseen ja valitus eteni korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka tammikuussa 2005 kumosi kaupunginhallituksen antaman poikkeusluvan teollisuuskiinteistön muuttamisesta asuntolaksi. Korkeimman hallinto-oikeuden perusteluna oli, että sijoittaminen olisi poikennut merkittävästi alueen asemaakaavassa määritellystä käyttötarkoituksesta. (Tyysteri 2005.)

Kaupunginhallituksen määräyksen mukaisesti kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistövirastoissa oli myös selvitetty 60-paikkaisen asuntolan sijoittamista Läckisepänkujalle Metsälään. Myös sosiaalivirastossa suhtauduttiin sijoitukseen myönteisesti. Läckisepänkujalla järjestettiin kuulemistilaisuus helmikuussa 2004, sillä sijoittaminen vaati kiinteistön käyttötarkoituksen muutosta. Kaupunkisuunnitteluvirastoon lähetettiin yhteensä 20 kannanottoa, joista 18 oli asuntolahanketta vastustavia ja kaksi hanketta puoltavia. Kaupunkisuunnitteluvirasto ei kannattanut asuntolan sijoittamista Läckisepänkatu 7:n, sillä pienteollisuusrakennuksen muuttamiselle 60-paikkaiseksi asuntolaksi samoin perustein kuin Pitäjänmäellä. Muutostöiden vaatimat kokonaisinvestoinnit kohoaisivat niin korkeiksi, ettei väliaikaiseen käyttöön muuttaminen ollut taloudellisesti kannattavaa ja lopulta edellytettäisiin käytön jatkamista. Lisäksi alueelle oli tulossa ulkomaalaisten vastaanottokeskus ja siellä toimi jo kaksi mielen-terveyskuntoutujien asumisyksikköä ja kehitysvammaisten päiväkeskus ja asuntola.

Kaupunkisuunnittelulautakunnassa asiaa käsiteltiin 6.5.2004 ja asetuttiin kaupunkisuunnitteluviraston kannalle siitä, ettei Läkkipätkäkuja 7:n muuttamiseen asuntolaksi ollut riittäviä perusteita. Lautakunta kuitenkin lisäsi, että pienteollisuusrakennusten muuttamista työtiloja ja asumista yhdistäväksi toiminnoksi tulisi tutkia ja kaupunginhallituksen tulisikin palauttaa asia valmisteluun.

8.2.2.2 Pula asuntolapaikoista

Vuonna 2005 Helsingissä oli pula asuntolapaikoista. Vanhoja asuntoloita, kuten Keijonmaja ja Hyttitien asuntola, oli lakkautettu ja kesällä 2005 Pursimiehenkadun asuntola meni väliaikaisesti kiinni remontin takia. Seurauksena oli, että varsinkin kaikkein syrjäytyneimpien asunnottomien palvelut olivat vähentyneet kun suljettujen tilalle ei ollut perustettu uusia asuntoloita (Oksanen 2005b). Asia nousi puheenaiheeksi myös kaupunginvaltuustossa: 28.9.2005 kyselytunnilla kaupunginhallitukselta kysyttiin, mihin toimiin asunnottomien tilanteen välittömän kriisin hoitamiseksi tultaisiin ryhtymään. Sosiaali- ja terveysasioista vastaavan apulaiskaupunginjohtaja Paula Kokkosen sekä sosiaaliviraston vastauksissa kaupungin toimia puolustettiin ja tuotiin esille, että kaupunki oli ollut hyvissä ajoin tietoinen Pursimiehenkadun remontista ja korvaavia asuntolapaikkoja oli etsitty. Helsingistä ei kaavoituksesta johtuen ollut löytynyt kiinteistöä, jossa asuntolatoiminnan käynnistäminen olisi ollut mahdollista. Syynä tähän nähtiin paikallinen vastustus.

Syystalvella 2005 Sahaajankadun ensisuoja oli ainoa matalan kynnyksen asuntola Helsingissä. Kaikki yösiijaa tarvinneet eivät kuitenkaan mahtuneet sisälle ja osa jouduttiin käännättämään ovelta (Oksanen 2005a). Sosiaalivirastossa etsittiinkin kuumeisesti toista kiinteistöä ensisuoja-toiminnalle. Vuodenvaihteessa kaupunki onnistui saamaan tilapäismajoituspaikkoja asunnottomille Itä-Helsingistä Myllypadontieltä sekä Sahaajankadun lähetyviltä Kirvesmiehenkadulta, jolle myönnettiin poikkeuslupa toimia 31.8.2006 saakka. Molempiin yksiköihin mahtui 25 yöpyjää. Sahaajankadulla sai vuoden 2005 lopulla paloturvallisuusmääräysten vuoksi yöpyä korkeintaan 50 henkilöä, joista 14 asuntolan puolella. Kokonaisuudessaan asunnottomille kaupungin palveluissa oli sata yöpaikkaa asunnottomille. (Kiinteistöviraston tilakeskus 13.4.2006.) Vuoden 2005 päättyessä kaikki kaupungin asuntolat toimivat

poikkeusluvalla eikä Sahaajankadun asuntolan korvaavasta sijoituspaikasta ollut tehty lopullista päätöstä.

8.3 Asuntolahankkeen toinen vaihe: "Nyt on päätösten aika"

Sahaajankadun poikkeusluvun umpeutumisen lähestyessä sosiaalijohtaja oli nimennyt uuden työryhmän suunnittelemaan asunnottomien palvelukeskusta 18.5.2005. Asuntolatyöryhmän jäsenenä toimi virkamiehiä sosiaali-, kiinteistö- ja kaupunkisuunnitteluvirastoista ja selvitystyön aikana oli myös järjestetty käyttäjäkokouksen Pääskylänrinteen päiväkeskuksen työntekijöiden kanssa. Asuntolatyöryhmän selvityksen tekoa ohjasi tieto siitä, että Sahaajankadun asuntolan poikkeuslupa päättyy elokuussa 2008 sekä 3,5 miljoonan euron budjetti. Tiukka aikataulu rajasi käytettävissä olevia sijoitusvaihtoehtoja merkittävästi. Vaihtoehtoja tarkasteltiin 7.1.2002 jätetyn ensisuoja- ja asuntolatyöryhmän selvityksen pohjalta sekä 11.2.2002 kaupunginhallituksen esittämien kohteiden tarkastelemisella. Suunnitteluvaiheessa oli kuultu kiinteistöviraston tilakeskuksen asiantuntijoita sekä toukokuussa 2005 pidetyssä käyttäjäkokouksessa Sahaajankadun asuntolan ja Pääskylänrinteen päiväkeskuksen henkilökuntaa. Kokouksessa oli kartoitettu palvelukeskuksen sisältöä ja tilantarvetta ja laadittu alustava tilaohjelma. Työryhmällä oli myös käytössään kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvitys tyhjästä ja vajaasti rakennetuista asuntolatonteista.

8.3.1 Ratkaisuna Hietaniemenkatu 5 b

Asuntolatyöryhmän selvitystyö oli saatu päätökseen tammikuussa 2006. Kiinteistöviraston tilakeskus antoi ensin oman selvityksensä 17.1.2006 ja sosiaalijohtajan nimeämä asuntolatyöryhmä omansa 31.1.2006. Edellisen ensisuoja- ja asuntolatyöryhmän 7.1.2002 esittämien sijoitusvaihtojen lisäksi uusina vaihtoehtoina tarkasteltiin Kannelmäen ja Meri-Rastilan terveysasemia, jotka kuitenkin todettiin sijainniltaan asuntolatyöryhmän toiveiden vastaisiksi.

Kiinteistöviraston tilakeskus piti selvityksessään sopivimpina sijoituskohteina Mäkelänkatu 46 rakentamatonta tonttia, Hietaniemenkatu 5 b:tä, Hotelli Fennoa sekä kaupungin sairaala-alueita. Muut 7.1.2002 esitetyt sijoitusvaihtoehdot todettiin kaavoituksellisista, sijainnilisista

tai muista mainitsemattomista tekijöistä johtuen sopimattomiksi. Aikataulullisesti ja sijainniltaan parhaiten soveltuviksi kohteiksi jäivät Hietaniemenkatu 5 b ja Mäkelänkatu 46 tontti. Hietaniemenkatu 5 b oli peruskorjauksen tarpeessa ja mikäli päätös asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisesta Hietaniemenkadulle saataisiin aikaiseksi kevään 2006 kuluessa, peruskorjaus voisi valmistua vuoden 2008 aikana. Kiinteistöviraston mukaan kohteen soveltavuudesta asuntola- ja ensisuojakäyttöön tulisi pikaisesti tehdä selvitys ja hankesuunnitelma.

Asuntolatyöryhmän selvityksessä käytiin läpi eri asuntoloiden sen hetkinen tilanne sekä arvioitiin koko palveluverkoston toimivuutta. Asuntolatyöryhmän johtopäätöksenä oli, että erityisesti kaikkien syrjäytyneimpien asunnottomien palveluiden muutostyöt olivat olleet niin laajoja ja paikkapoistuma merkittävä, että ensisijaista on tuottaa korvaavia palveluita juuri tälle ryhmälle. Palvelukeskuksen perustamisen puolesta argumentoitiin nyt painokkaammin kuin aikaisemmissa selvityksissä. Palvelukeskus nähtiin ratkaisuna kaikkein syrjäytyneimpien asunnottomien ohjaamisessa muiden palveluiden piiriin, sillä *”muutoin on pelättävissä, että paineet ensisuojaan hakeutumiselle ovat suuret”*.

Asuntolatyöryhmän mukaan periaatteessa toimivin ratkaisu olisi toteuttaa palvelukeskus uudistuotantona, jolloin kaikki palvelukeskuksen toiminnat saataisiin samaan paikkaan ja taattaisiin toiminnan pysyvyys. Uudisrakennuksen sijoittamiseen parhaana kohteena nähtiin Viipurinkatu 20, mutta kuten aikaisemminkin, kaupunkisuunnitteluvirasto ei kannattanut sijoittamista; Linnanmäen huvipuiston ja Alppipuiston läheisyyden ja suunnitteilla olevan hotelli-, kylpylä- ja monitoimihalli takia alueelle ei tulisi sijoittaa häiritsevää toimintaa. Esitetyistä vaihtoehdoista myöskään Kivelän sairaalan tontille sijoittaminen ei ollut mahdollista, sillä sairaala oli varannut sen omaan käyttöönsä. Asuntolatyöryhmä myös pohti asuntolatoiminnan jatkamista Herttoniemessä, joko Sahaajankadulla tai Kirvesmiehenkadulla. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan alue oli kuitenkin varattu yritystoiminnalle eikä sinne ollut mahdollista sijoittaa muunlaista toimintaa, vaikka molemmilla tonteilla kaavoitus mahdollisti asuntolatoiminnan jatkamisen. Vuoden 2002 selvityksessä parhaana sijoituspaikkana esitetty Mäkelänkatu 46:n tontti todettiin yhä toteutumiskelpoiseksi kohteeksi, mutta rakennuttaminen edellyttäisi kaavamutosta, jolloin osallistumisprosessin jälkeen palvelukeskus valmistuisi vasta 2010-luvulla. Lisäksi oli tiedossa, että lähialueelle oli tulossa muita asunnottomien ja päihdeongelmaisten yksiköitä, kuten Sininauhasäätiön 50-paikkainen

asunnottomien asumisyksikkö, joten kohde ei ollut enää yhtä ajankohtainen sijoituskohde kuin vuonna 2002.

Tarkastelleessaan valmiin rakennuskannan kohteita, työryhmä totesi, ettei Hotelli-Fenno Kaarlenkadulla ollut enää ajankohtainen kohde, sillä kiinteistö ei soveltuisi ensisuoajakäyttöön. Yhteenvetona asuntolatyöryhmän selvityksessä parhaiksi sijoitusvaihtoehdoiksi todettiin joko Hietaniemenkatu 5 b, Viipurinkatu 20 tai Kivelän sairaala-alue, joista kaksi jälkimmäistä eivät kuitenkaan sopineet asunnottomien palvelukeskustoimintaan yllä esitetyin perustein.

Vaihtoehdoista jäljelle jäi Hietaniemenkatu 5 b.

Hietaniemenkatu sai hämmästyttävänkin nopeasti vahvan tuen kaupungin taholta. Asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamista käsiteltiin Helsingin kaupungin johtajistokokouksessa 15.2.2006. Kaupunginjohtaja Jussi Pajunen ja muu johtajisto asettuivat tukemaan asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamista Hietaniemenkadulle. Kokouksessa kiinteistö- ja sosiaalivirasto määrättiin välittömästi aloittamaan selvitystyö kiinteistön soveltuvuudesta asuntolakäyttöön. Hankesuunnitelman tulisi olla valmis 15.4.2006 mennessä.

"Olemme johtajistossa olleet täysin yksimielisiä, että asuntolaongelma pitää nyt hoitaa. Asiantuntijamme ovat katsoneet, että tämä näyttäisi olevan paras ratkaisu".
Paula Kokkonen Helsingin Sanomissa 16.2.2006.

Tämän jälkeen sosiaali-, kiinteistö- ja kaupunkisuunnitteluvirastoissa Hietaniemenkadusta puhuttiin tulevana asunnottomien palvelukeskuksen sijoituspaikkana. Muita kohteita ei enää harkittu, mainittu tai tutkittu. Tämä käy ilmi lautakuntien antamista lausunnoista maaliskuussa 2006. Asuntolatyöryhmä oli valmistellut selvitystään hiljaisuudessa ja tammikuussa 2006 kaupunginvaltuustossa pyydettiin selvitystä Helsingin asuntolatilanteen ratkaisemiseen. 18.1.2006 valtuutetut esittivät kaupunginhallitukselle kaksi erillistä aloitetta siitä, miten asuntolapaikkojen vähenemiseen tulisi vastata Sahaajankadun poikkeusluvan umpeuduttua elokuussa 2008. Aloitteissa esitettiin asuntolan sijoittamista Kaarlenkadulla sijaitsevaan Hotelli Fennoon ja asuntolatonttien pikaista kaavoittamista.

Hotelli Fennoa ei nähty enää ajankohtaisena sosiaali- ja kiinteistölautakuntien 21.3.2006 antamissa lausunnoissa. Kiinteistölautakunta toi vastauksessaan esille, että oli jo päätetty, että ensisijaisesti tarkastellaan palvelukeskuksen sijoittamista Hietaniemenkatu 5b:n, ei ollut tarkoituksenmukaista aloittaa neuvotteluja Hotelli Fennon vuokraamiseksi tai ostamiseksi

asuntolakäyttöön. Kaavoitusta esittäneeseen aloitteeseen sosiaalilautakunnasta vastattiin 7.3.2006, ettei se ollut sillä hetkellä ajankohtaista, sillä oli päädytty tarkastelemaan asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamista Hietaniemenkatu 5 b:n ja rakennuksessa oli voimassa oleva kaavoitus asuntolatoimintaan. Myös kaupunkisuunnittelulautakunta oli samalla kannalla 30.3.2006 antamassaan lausunnossa; Sahaajankadun sulkemiseen tullaan vastaamaan sijoittamalla asunnottomien palvelukeskus Hietaniemenkatu 5 b:n. Kiinteistö-
lautakunnasta kaavoitusaloitteeseen vastattiin, että kaavoittaminen on usein hidas ja mutkikas ratkaisu kiireiseen tilanteeseen. Esiin nostettiin asuntolapalveluiden sijoittamisen ongelmallisuus 2000-luvulla: kaikki suunnitelmat palvelukeskuksen tai asuntolan sijoittamiseksi olivat kohdanneet vastustusta. Kiinteistölautakunnan mukaan asuntolatontteja tulisi kuitenkin tulevaisuuden varalle kaavoittaa eri puolelle kaupunkia, mutta kevään 2006 tilanteessa ei ollut muuta mahdollisuutta kuin korvata Sahaajankadun toiminta sijoittamalla se olemassa olevaan rakennuskantaan. Pitkiin valitusprosesseihin ei ollut aikaa. Samalla lausunnossa huomautettiin, että ilman kaavoitustakin rakennuslupaprosessia voidaan valituksilla viivyttää varsin pitkään.

8.3.1.1 Ei asuntolaa Etu-Töölöön

Kun suunnitelmista sijoittaa asunnottomien palvelukeskus Hietaniemenkatu 5 b:n oli uutisoitu, osa naapurustosta reagoi suunnitelmiin kielteisesti ja kirjelmöi asiasta kaupungille.

Asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamista vastaan kirjelmöivät Leppäsuonkatu 4 vanhustentalon 42 asukasta, Etu-Töölön lukion ja yläasteen 162 oppilasta sekä koulun johtokunta, 38 Hietaniemenkatu 9:ssä sijaitsevan päiväkotin Leppäsuon lasten vanhempaa, seitsemän asunto-osakeyhtiötä ja 157 yrittäjien vetoituksen allekirjoittanutta.

Kannanotoissa vastustus perustui pääasiassa huoleen turvattomuuden lisääntymisestä alueella: asunnottomat tulisivat aiheuttamaan vaaraa ja pelkoa alueen asukkaille, päiväkodin lapsille, vanhuksille, yrittäjille ja koululaisille. Kaikkien vastustaneiden mielestä palvelukeskus tulisi sijoittaa alueelle, jossa ympäristölle aiheutuvat uhkatekijät voitaisiin hallita. Asukkaiden, päiväkodin lasten vanhempien, yrittäjien sekä Etu-Töölön koulun valituksissa turvattomuuden aiheuttajan nähtiin huumeidenkäytön ja huumeidenkäyttäjien lisääntyminen alueella.

Käsityksenä kaikilla oli, että Hietaniemenkadulle siirtyy myös huumeidenkäyttäjien ylläpito- ja korvaushoito Pääskylänrinteen päiväkeskuksesta. Kannanotoissa ei mainittu, että myös

Hietaniemenkatu 5 b:n sen hetkiset palvelut kohdentuivat huumeidenkäyttäjille. Kritiikkiä kohdistettiin myös siihen, ettei päiväkodin läheistä sijaintia ollut huomioitu asuntolatyöryhmän selvityksessä. Päiväkodin lasten vanhempien mukaan sijoituspaikka 50 metrin päässä päiväkodista ei ole sopiva, sillä mainitaanhan asuntolatyöryhmän 31.1.2006 päivätyssä selvityksessä, että palvelukeskus tulee aiheuttamaan lähiympäristölleen vakavia häiriöitä ja vaaratekijöitä. Muista tarkastelluista sijoituskohteissa oli laadittu ympäristöselvitys. Yrittäjät valittivat samasta asiasta; Hietaniemenkadusta ei ollut tehty ympäristökartoitusta, vaikka muiden sijoituskohteiden kohdalla näin oli toimittu.

Myös seitsemän Hietaniemenkadulla sijaitsevan asunto-osakeyhtiön varsin pitkä ja yksityiskohtainen valituskirjelmä kohdisti kritiikkinsä tapaan, jolla asuntolatyöryhmä oli laatinut selvityksen. Asukkaat olivat kuulleet palvelukeskuksen sijoittamisesta ensimmäistä kertaa 16.2.2006 Helsingin Sanomia lukiessaan eikä työryhmä ollut selvitystä laatiessaan ollut lainkaan yhteydessä asukkaisiin tai huomionut, millaisia haittoja ja uhkia asuin- ja elinympäristölle palvelukeskus ja erityisesti ensisuoja aiheuttaisivat. Valituskirjelmässä verrattiin asuntolatyöryhmän 31.1.2006 päivätyksen sijoituskohteita toisiinsa eikä niitä ollut asukkaiden mielestä tehty yhtenäisin perustein. Asukkaat kysyivät, miksi Viipurinkadun sopivuudesta oli tehty kaupunkisuunnitteluvirastossa tarkka selvitys, mutta Hietaniemenkadusta ei. Molemmissa kohteissa oli kuitenkin voimassa oleva kaavoitus. Asukkaat olivat olleet yhteydessä kiinteistöviraston tilakeskukseen ja saaneet 14.3.2006 hankesuunnitelmatyöryhmään kuuluneelta virkamieheltä vastauksen ympäristösuunnitelman laatimisesta ettei ympäristöselvityksen tekeminen ollut perusteltua, sillä kyseessä oli asunnottomien palvelukeskuksen sijoittaminen kiinteistöön, jossa oli jo ennestään asuntolatoimintaa. Ero Viipurinkadun ja Hietaniemenkadun välillä oli siis siinä, että Viipurinkadulla kysymys olisi ollut uuden palvelun ja rakennuksen tulosta alueelle, Hietaniemenkadulla kyseistä toimintaa oli jo.

Kaikki naapurustossa eivät suinkaan vastustaneet asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamista. Helsingin yliopiston ylioppilaskunta, jonka opiskelija-asuntola Domus Academica sijaitsee vastapäätä Hietaniemenkatu 5 b:tä, antoi julkisesti tukensa palvelukeskuksen sijoittamiselle. HYY:n näkemyksen mukaan Hietaniemenkatu oli hyvä sijoituspaikka asuntolalle (Huhtanen 2006b).

8.3.1.2 Hietaniemenkatu 5 b:n soveltuvuus

13.4.2006 valmistuneessa kiinteistöviraston tilakeskuksen laatimassa hankesuunnitelmassa Hietaniemenkatu 5 b todettiin soveltuvan asunnottomien palvelukeskustoimintaan. Hankesuunnitelman laatineeseen työryhmään kuului kiinteistöviraston virkamiesten lisäksi asuntolatyöryhmässä olleita sosiaaliviraston asunnottomien sosiaalipalveluiden virkamiehiä sekä arkkitehti, sähkömies, rakennesuunnittelija ja LVI-suunnittelija. Asuntolatoiminnan lisäksi palvelukeskuksesta saisi hygienia-, ateria- ja hoitopalveluita ja se tulisi olemaan auki ympäri-vuorokautisesti. Hankesuunnitelmassa painotettiin, ettei huumeidenkäyttäjien ylläpitohoitoa siirrettäisi Pääskylänrinteestä Hietaniemenkadulle, joten huumeidenkäyttäjien määrä palvelukeskuksessa jäisi vähäiseksi. Hankesuunnitelman laatijoiden mukaan palvelukeskus tulee olemaan merkittävä osaamis- ja palvelukeskittymä, jonka kautta asunnottomia tultaisiin ohjaamaan muiden palveluiden piiriin. Taustalla on ajatus siitä, että korkeatasoiset palvelut vähentävät asunnottomuutta, palvelujärjestelmän kallista hajasijoittamista sekä ehkäisevät rikollisuutta, joista kokemuksia oli muun muassa Munkkisaaren huumeidenkäyttäjien palvelukeskuksen toiminnasta.

Hankesuunnitelmassa selvitettiin erityisesti rakennuksen soveltuvuutta palvelukeskuksen käyttöön ja korjaustarvetta. Suunnitelmassa huomioitiin erityisesti se, miten ympäröivät katualueet pysyvät rauhallisina ja päiväkodin lasten turvallisuus heidän kulkiessa Perhonkadun poikki leikkipuistoon. Ympäristölle aiheutuvien haittojen ehkäisemisessä Hietaniemenkadulla tultaisiin toteuttamaan Munkkisaaren huumeidenkäyttäjien palvelukeskuksessa käytettyä ympäristötyön toimintamallia, jossa naapuruston turvallisuutta tuetaan säännöllisellä vuorovaikutuksella. Palvelukeskuksen työntekijät tulisivat siis olemaan tiiviissä yhteistyössä muun ympäristön kanssa ja hankesuunnitelman laatijoiden mukaan lähiympäristön turvallisuus voisi jopa parantua entisestä. Huomioitavina ympäristötekijöinä palvelukeskuksen toiminnassa laatijat näkivät katumelun, lian, saattoliikkeen ja pysäköinnin sekä kansalaismielipiteet. Tiedossa oli, että osa lähiseutujen asukkaista ja yrittäjistä suhtautuu hankkeeseen kielteisesti, mutta samalla kuitenkin todettiin, että kiinteistö oli ollut asuntolakäytössä jo vuodesta 1907 lähtien. Myös Pursimiehenkadulla oli ollut samanlaista toimintaa, jossa asunnottomien ja asukkaiden yhteisöön todettiin muodostuneen melko ongelmattomaksi aikojen kuluessa. Sijainti kantakaupungissa tulisi johtamaan siihen, että asiakaskunta hajaantuu tasaisesti eri suuntiin Helsingin keskustassa ja sulautuu vilkkaaseen kaupunkitoimintaan.

Kiinteistöviraston tilakeskuksen laatima hankesuunnitelmassa selvitettiin pääasiassa palvelukeskuksen teknistä soveltuvuutta. Huomiota kiinnitettiin alueen sopivuuteen palvelukeskuksen toiminnan kannalta ja työryhmän mukaan asukkaiden ja muiden toimijoiden kannalta palvelukeskus ei tulisi aiheuttamaan kohtuutonta haittaa. Kun hankesuunnitelmassa Hietaniemenkadun kiinteistö oli arvioitu toimintaan sopivaksi, sijoittamiselle tarvittiin enää poliittisten päättäjien päätös. Hankesuunnitelma oli laadittu virkamiesten ja konsulttien toimesta ja siinä oli arvioitu myös ympäristövaikutuksia, mutta palveluntuottajien näkökulmasta. Asukkaita, vanhuksia, koululaisia, päiväkodin lasten vanhempia, yrittäjiä tai muiden alueella toimivien mielipiteet olivat välittyneet kiinteistövirastoon valituskirjelmien kautta.

8.3.2 Mutkistuva päätöksenteko

Hankesuunnitelman valmistuttua asunnottomien palvelukeskuksen sijoittaminen Hietaniemenkatu 5 b:n eteni lautakuntien käsiteltäväksi. Hankkeen etenemiseksi hankesuunnitelma tuli hyväksyä sosiaali- ja kiinteistölautakunnissa. Hankesuunnitelma oli sosiaalilautakunnan esityslistalla 20.4.2006. Esityksessä naapuruston ja läheisen päiväkodin turvallisuutta käsiteltiin hankesuunnitelman mukaisesti; keskeisenä turvallisuuden takaamisessa nähtiin Munkkisaarella käyetty ympäristötyön toimintamalli. Osa lautakunnan jäsenistä kuitenkin halusi tutustua sijaintiin ja sen soveltuvuuteen paremmin, joten lautakunta katsoi esityksen ympäristöselvityksen olevan puutteellinen ja asia jätettiin pöydälle.

Kiinteistölautakunnassa palvelukeskuksen sijoittamista käsiteltiin 25.4.2006. Esityksessä hankkeen puoltaminen riippui siitä, mitä sosiaalilautakunta oli päättänyt kokouksessaan 20.4.2006. Koska asia oli jäänyt pöydälle, kiinteistölautakunta hyväksyi 13.4.2006 julkaistun hankesuunnitelman ja rakennuksen peruskorjauksen, mutta samalla edellytti, että hankesuunnitelmaan lisätään selvitys palvelukeskuksen vaikutuksista ympäristöön. Lisäksi kiinteistölautakunta kehotti kaupunkisuunnitteluvirastoa ryhtymään kiireisiin toimenpiteisiin muiden asuntotarpeeseen soveltuvien tonttien kaavoittamiseksi. Sosiaali- ja kiinteistölautakuntien kokouksissa käsiteltiin samaa asiaa: asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamista Hietaniemenkatu 5 b:n. Huomioitavaa on, että vain kiinteistölautakunnan esityslistan liitteinä oli luvussa 8.3.1.1 esitetyt valituskirjelmät. Valituskirjelmät oli osoitettu

kiinteistövirastolle, sillä kiinteistöviraston tilakeskus oli vastuussa hankesuunnitelman laatimisesta. Valituskirjelmää ei käsitelty myöskään sosiaalilautakunnan kokouksessa 4.5.2006, jolloin esityslistalle oli lisätty sosiaalilautakunnan 20.4.2006 tekemän päätöksen jälkeen laadittu ympäristövaikutusten arvioiminen.

8.3.2.1 Huomio ympäristövaikutuksiin

4.5.2006 pidetyssä sosiaalilautakunnan kokouksessa aikaisemmin pöydälle jätettyyn esitykseen oli lisätty kappale ”*Hankkeen sijaintiin kohdistettu arvostelu ja ympäristön riskien hallinta*”. Kappaleessa tuotiin esille palvelukeskuksen sijoittamista kritisoineet tahot, mutta sekin, että hanketta oli myös puolustettu, mainitsematta kuitenkaan tarkemmin kenen taholta. Ympäristön sopivuuden arvioinnissa kiinnitettiin erityisesti huomiota päiväkodin läheiseen sijaintiin ja leikkipuistoalueen turvallisuuden takaamiseen. Alueella toimivan ympäristötyöntekijän lisäksi suunnitelmana oli järjestää säännöllisiä keskustelu- ja palautetilaisuuksia asukasjärjestöjen ja päiväkodin vanhempien edustajille, joihin osallistuisivat palvelukeskuksen johdon lisäksi sosiaaliviraston johdon edustajat. Palautteen avulla ympäristön turvallisuutta voitaisiin parantaa. Sosiaalilautakunnassa esityksestä päädyttiin poistamaan jo hankesuunnitelmassa ollut lause ”*Tältä osin lähiympäristön turvallisuus saattaa jopa parantua nykyisestä*”. Lautakunta päätti vielä osallistumisesta kiinteistöviraston valmistelemaan ympäristöselvityksen laatimiseen, joka oli käynnissä. Yksi lautakunnan jäsen ilmaisi esityksestä eriyvän mielipiteen, jonka mukaan asunnottomien palvelukeskuksen Hietaniemenkadulle sijoittamisen puoltavaa lausuntoa ei tulisi antaa ennen ympäristöselvityksen valmistumista, mutta se ratkesi kannattamattomana ja sosiaalilautakunta hyväksyi hankesuunnitelman Hietaniemenkatu 5 b:n peruskorjaamisesta.

Asunnottomien palvelukeskuksen rahoitus varmistui 8.5.2006, kun Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskus myönsi rahat Hietaniemenkatu 5 b:n peruskorjaukseen. Perusteluina päätökselle oli, että asunnottomien palvelukeskuksen tarve oli ilmeinen ja esitetty sijoituspaikka soveltui hankesuunnitelman mukaan tarkoitukseen. Myös talous- ja suunnittelukeskuksesta huomautettiin, että hankkeen vaikutuksista ympäristöön tulisi laatia selvitys ja kehittää sellaisia toiminnallisia ratkaisuja, joilla ympäristöön kohdistuvat haitat minimoidaan.

Kiinteistö- ja sosiaaliviraston vastuulla oleva ympäristöselvityksen laatiminen eteni nopeasti. Päätös selvityksen laatimisesta oli tehty 25.4.2006 ja se valmistui 8.5.2006. Selvitys oli laadittu suullisten ja kirjallisten kannanottojen, sosiaaliviraston järjestämien kuulemistilaisuuksien sekä alueen kaavoittajan selonteon pohjalta. Sosiaalivirasto oli osallistunut ympäristöselvityksen laatimiseen jo ennen sosiaalilautakunnan päätöstä ja järjestänyt kuulemistilaisuuden päiväkodin vanhemmille 2.5.2006 ja toisen lähitalojen asukkaille ja lähiyritysten edustajille 3.5.2006. Sosiaalilautakunnan lausunnon mukaan vuorovaikutteisissa tilaisuuksissa kuultiin osallistuneiden näkemyksiä ja ne luvattiin mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon hankkeen suunnittelussa. Ympäristöselvityksen sisältö oli pitkälti sama kuin sosiaalilautakunnan 4.5.2006 antamassa lausunnossa ja Hietaniemenkatu 5 b:n ympäristöineen todettiin täyttävän asunnottomien palvelukeskuksen sijainnille asetetut vaatimukset.

Ympäristöselvityksessä palvelukeskuksen sijoittamista vastaan esitetyn kritiikin todettiin perustuvan pääosin huoleen alueen turvattomuuden lisääntymisestä. Selvityksen laatijoiden taholta huoli nähtiin kuitenkin liioiteltuna, sillä myös usean muun samankokoisen ja samantyyppisen palveluyksikön lähellä sijaitsee muun muassa päiväkotit eikä tiedossa ole asunnottomien päiväkodeille aiheuttamia häiriöitä. Esimerkkeinä mainittiin muun muassa Pursimiehenkadun asuntola Punavuoressa ja huumeidenkäyttäjien palvelukeskus Munkkisaaressa. Molemmat näistä sijaitsevat alueella, jossa on useita pieniä päiväkoteja, läheisin päiväkotit Pursimiehenkadulta sijaitsee 100 metrin päässä ja Munkkisaaresta 300 metrin päässä (Sosiaalivirasto 2008c). Lisäksi asukkaiden, päiväkodin ja Etu-Töölön koulun huoli huumeidenkäyttäjien aiheuttamien riskien lisääntymisestä todettiin aiheettomaksi, sillä alueella ei palvelukeskuksen sijoittamisen jälkeen tulisi enää olemaan huumeidenkäyttäjien palveluita, kuten siellä oli ollut ennen palvelukeskusta. Selvityksessä myönnettiin, että asunnottomuuteen liittyy aina erilaisia haittailmiöitä, mutta kokonaisuudessaan asumis- ja muut palvelut ennemminkin ehkäisevät kuin lisäävät haittoja. Kiinteistölautakunta hyväksyi ympäristöselvityksen 9.5.2006.

8.3.2.2 Leima Hietaniemenkatu 5 b:lle

Kaupunginhallituksessa asunnottomien palvelukeskusta, sen sijoittamista Hietaniemenkatu 5 b:n ja peruskorjauksesta tehtyä hankesuunnitelmaa käsiteltiin 22.5.2006. Kaupunginhallituksessa sijoitus- ja hankesuunnitelma hyväksyttiin melko yksimielisesti. Yksi kaupunginhallituksen jäsen ilmaisi vastaehdotuksena, että asuntolatoimintaa tulisi jatkaa Sahaajankadulla tarvittavin korjauksin ja laajennuksin, sillä toiminnan laajentaminen Sahaajankadulla tulisi olemaan kustannustehokkainta. Lisäksi kaupunginhallituksessa lisättiin kaupunginvaltuustolle esitettävään päätösesitykseen kaksi toivomusta: Perhonkadulla tulisi aloittaa kaavoitus tien katkaisemiseksi, jotta päiväkodin lapset siirtyisivät ulkoilutiloihin turvallisesti sekä kiinteistöviraston tilakeskusta ja sosiaalivirastoa tulisi etsiä korvaavat tilat Hietaniemenkatu 5 b:n silloisille vuokralaisille. Kaupunginhallituksessa esityksen liitteinä oli Hietaniemenkadulta lähetetyt valituskirjelmät. Kaupunginhallituksesta kommentoitiin ainoastaan yrittäjien kirjelmää ja siihen vastattiin, että tulevaisuudessa Kampin alueen turvallisuuden takaamiseen tullaan panostamaan voimakkaasti.

Kaupunginvaltuustossa asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamista Hietaniemenkatu 5 b:n käsiteltiin 31.5.2006. Sijoittaminen herätti kiihaan keskustelun ja valtuutetut pitivät yli 50 puheenvuoroa. Alueen asukkaat ja muut palvelukeskuksen sijoittamista vastustaneet olivat olleet valituskirjelmien lisäksi suoraan yhteydessä kaupunginvaltuuston jäseniin ja erään valtuutetun mukaan " – *ikinä ole ollut edes lähelläkään vastaavaa määrää sähköpostiviestejä, puhelinsoittoja, postia ja muuta lobbausta*". Lisäksi taloyhtiöt olivat jakaneet valtuutetuille 10 faktaa -lehtistä, jossa kerrottiin, miksi palvelukeskusta ei tulisi sijoittaa Hietaniemenkatu 5 b:n. Palvelukeskuksen vastustamiseen suhtauduttiin ymmärtävästi ja monet valtuutetuista yhtyivät valittajien mielipiteeseen valmistelun ja suunnittelun puutteellisuudesta: useat valtuutetut myönsivät, ettei ratkaisua oltu tekemässä parhaalla mahdollisella tavalla. Kritiikki kohdistui erityisesti ympäristöselvityksen myöhäiseen laatimiseen. Ympäristöselvityksen puuttumiseen vedoten ehdotettiin asian palauttamista valmisteltavaksi. Kiistaa aiheutti myös sijainti, jonka sopimattomuuden perusteella esitettiin hankkeen palauttamista valmisteluun.

"se on mahdollisimman huono paikka asuntolalle. – Asunnottomia ei tarvitse sijoittaa asumaan päiväkodin viereen. Muita vaihtoehtoja on"

Aloite palauttamisesta kumottiin äänin 71–6. Osa kuitenkin koki tekevänsä päätöksen palvelukeskuksen sijoittamisesta pakkoraossa:

"Se mikä minua tässä risoo, on se, että erilaisten tapauksien seurauksena, osittain huonon valmistelun, osittain poliitikkojen ja osittain virkamiesten päättämättömyyden takia me olemme ihan selkä seinää vasten. Meillä ei ole muuta mahdollisuutta kuin hyväksyä tämä ratkaisu. Se on ikävää. Ymmärrän töölöläisiä, että heitä se harmittaa."

Pitkän keskustelun jälkeen kaupunginvaltuusto hyväksyi kaupunginhallituksen esityksen mukaisesti asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisen Hietaniemenkatu 5 b:n ja siitä tehdyn hankesuunnitelman. Kyse oli lopulta jo pitkään päätöstä odottaneen asian ratkaisemisesta ja kaupungin velvollisuudesta tarjota palveluita asunnottomille. Lisäksi hyväksyttiin kahdeksan toivomuspontta, joista neljä koski ympäristön turvallisuuden takaamista ja naapurustoyhteistyön aloittamista, kolme asuntolatonttien kaavoitusta ja yksi asunnottomien palveluiden kehittämistä. Ympäristötyöhön huomiota kiinnittäneet ponnet painottivat ympäristön huolellista siivoamista, ympäristöyöntekijän nimeämistä, jalkautuvan sosiaalityön tarvetta, päiväkodin ja palvelukeskuksen turvallisuuden kehittämistä yhdessä naapuruston kanssa. Kaavoitusta edellyttävissä ponsissa esitettiin, että laadittaessa asema-kaavoja tulisi asuntolatonttien tarve ottaa huomioon, asuntolapaikkoja tulisi kehittää ympäri kaupunkia ja Sahaajankadun tontin kaavoitusta ei tulisi muuttaa ennen kuin asuntolarive on kokonaisuudessaan selvitetty.

Kaupunginvaltuuston päätöksen jälkeen viranomaiset ja poliittisten päättäjät olivat omasta näkökulmastaan ratkaisseet asunnottomien palvelukeskuksen sijoitusongelman. Päätös sijoituspaikasta oli tehty, mutta sen toteuttamiseksi tarvittiin vielä rakennusvalvontaviranomaisten lupa peruskorjaukseen. Lopullista sijoittamista hidasti myös asukkaiden käyttämät keinot kaupunginvaltuuston päätöksen purkamiseksi.

8.4 2000-luvun asuntolahankkeen jälkipyykki: Valituksia ja niiden torjumisia

Kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen tai lautakuntien päätöksiin tyytymättömällä kuntalaisella on oikeus tehdä kunnallisvalitus hallinto-oikeuteen. Kunnallisvalituksen voi tehdä asianosainen eli se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa sekä kunnan jäsen (Kuntatiedon keskus 2008). Viisi asunto-osakeyhtiötä ja 19 yksityishenkilöä tekivät kunnallisvalituksen kaupunginvaltuuston päätöksestä hyväksyä asunnottomien palvelukeskuksen sijoittaminen Hietaniemenkatu 5 b:n. Päätös oli heidän näkemyksestään syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja oli lainvastainen.

Lisäksi sitä rasitti menettelyvirheet, sillä asukkaita ja naapurustoa ei ollut kuultu suunnittelu- vaiheessa. Valittajien mielestä ympäristöselvityksen valmistelussa oli kokonaisuudessaan laiminlyöty kuntalaisia säädettyä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuutta. Lisäksi valituksessa vedottiin hallintolakiin ja esitettiin, ettei asunnottomien palvelukeskusta selvittänyt työryhmä ollut noudattanut lain vaatimaa puolueettomuutta tai tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, sillä muihin esitettyihin sijoituskohteisiin oli sovellettu erilaisia arviointikriteerejä kuin Hietaniemenkatu 5 b:n.

Kesäkuussa 2006 jätetty valitus käsiteltiin Helsingin hallinto-oikeudessa 5.7.2007. Hallinto-oikeus totesi kaupunginvaltuuston päätöksen lainvoimaiseksi seuraavin perustein:

"Asiassa on laadittu ympäristöselvitys, ympäristön toimijoita ja asukkaita on kuultu ja heidän kannanottonsa ilmenevät valmisteluasiakirjoista. Asuntolan toiminnasta mahdollisesti aiheutuvat haittavaikutukset on otettu huomioon hankesuunnitelmasta ja ympäristöselvityksestä ilmenevin tavoin. – – Tässä tapauksessa valtuusto on pitänyt selvitystä riittävänä, eikä se ole katsonut tarpeelliseksi palauttaa asiaa jonkin toisen kohteen soveltuvuuden selvittämiseksi asuntolan sijoituspaikaksi. – – Hallinto-oikeus toteaa, että kiinteistölautakunta ja sosiaalivirasto ovat asian valmisteluvaiheessa katsoneet tarpeelliseksi hankkia selvityksen asuntolan soveltuvuudesta ympäristöön. Hallintolaisissa ei ole säännöksiä siitä, missä vaiheessa eri selvityksiä hankitaan."

Hallinto-oikeuden hylättyä valituksen asukkaat valittivat päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Maaliskuussa 2008 korkein hallinto-oikeus hylkäsi kaikki 16 asukkaiden tekemää valitusta eikä hallinto-oikeuden antama päätös muuttunut (Manninen 2008).

Rakennusvalvontaviraston käsitellessä Hietaniemenkatu 5 b:n peruskorjaussuunnitelmaa ilmeni, että kiinteistöviraston tilakeskuksen hankesuunnitelmassa esitetyt korjaukset, sisäänkäyntitilojen muuttaminen ja pihan laajentaminen, vaativat sittenkin poikkeamista asemakaavasta. Asemakaavasta poikkeaminen tarkoitti, että myös asukkaita ja muita naapureita tulisi kuulla. Rakennusvalvontavirastosta 13.7.2007 lähetettyyn kuulemispyyntöön vastasivat As Oy Hietaniemenkatu 8, As Oy Hietaniemenkatu 10 ja As Oy Hietaniemenkatu 12. Asunto-osakeyhtiöiden antamien kannanottojen mukaan tontilla voimassa oleva asuntolakaava ei ole ajantasainen eikä se mahdollista ensisuoja- ja päiväkeskustoiminnan sijoittamista. Valituksissa jätettiin kuitenkin mainitsematta, että Hietaniemenkatu 5 b:n kaavoitus oli vahvistettu vuonna 1978. Lisäksi As Oy Hietaniemenkatu 10 katsoi, ettei sosiaalitoiminnan palveluja tulisi sijoittaa mielivaltaisesti ilman erillistä kaavamuutosta, kuten nyt oltiin heidän mielestään tekemässä.

Kaupunkisuunnitteluvirastosta annetussa vastineessa asunnottomien palvelukeskustoimintaa ei nähty asemaakaavan vastaisena, sillä päiväkeskustoiminta tukee asuntolatoimintaa ja ensisuoja makuusaleineen ovat rinnastettavissa asuntolatoimintaan. Virastosta myös huomautettiin, että Hietaniemenkatu 5 b:ssä on aina ollut asuntolahuoneiden lisäksi muutakin toimintaa kuten ruokala-, sauna-, pyykinpesu- ja oleskelutiloja. Rakennusvalvontavirasto hyväksyi asunnottomien palvelukeskuksen peruskorjauksen 13.11.2007. Päätöksessä asukkaiden kannanottoihin vastattiin, ettei asemakaavassa tarvitse erikseen määritellä, mitä oheispalveluita asuntolassa voidaan tarjota. Rakennusvalvontavirastosta myös kummasteltiin, ettei asukkaiden kannanotoissa ollut kiinnitetty ollenkaan huomiota siihen mihin alun perin kannanottoa oli pyydetty: asemakaavasta poikkeamiseen pihan muuttamiseksi ja laajentamiseksi. Koska kannanotoissa ei kiinnitetty näihin huomiota, ei rakennusvalvontavirastossa voitu katsoa, että asemakaavasta poikkeamista vastustettiin. Päätöksen seurauksena asunto-osakeyhtiöt esittivät oikaisuvaatimuksen rakennuslautakunnalle. Valituksessa ei vielääkään hyväksytty sitä, että vanhan kaavan nojalla voidaan sijoittaa suuri asuntola- ja palvelukeskusyksikkö Hietaniemenkatu 5 b:n. Rakennuslautakunta hylkäsi oikaisupyynnön 5.2.2008, sillä palvelukeskus ei muuttanut kiinteistön käyttöä. Lautakunta huomautti, ettei muutoksenhakija ollut tuonut esille, että aikaisemmasta toiminnasta olisi aiheutunut merkittäviä häiriötä ympäristölle. Rakennuslautakunnan päätös helmikuussa 2008 ja korkeimman hallinto-oikeuden valituksen hylkääminen lopullisesti sinetöivät asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisen Hietaniemenkatu 5 b:n. Vuonna 2000 apulaisoikeus-asiamiehen huomautuksesta alkanut prosessi oli päätöksenteon osalta saatu ratkaistua.

8.5 Yhteenveto: Viivyttelyä seurasi ripeä toiminta

2000-luvun asuntolahankkeen jako kahteen eri vaiheeseen tuo esiin vaiheiden erilaisuuden. Vuoteen 2005 asti päätöksenteko uuden palvelukeskuksen sijoituspaikasta ei edennyt eikä palvelukeskustoiminnalle tuntunut löytyvän sopivaa sijoituspaikkaa mistään Helsingistä.

Kaupungin taholta ongelmana sijoituspaikan löytämättömyydessä nähtiin paikallinen vastustus, mutta taustalla oli myös kaupungin oma toiminta; kolmen viraston yhteisestä selvitystyöstä huolimatta sosiaali-, kiinteistö- ja kaupunkisuunnittelulautakuntien välillä ei

syntynyt yhteisymmärrystä sopivasta sijoituspaikasta. Kuten taulukko 8.2. osoittaa, ensimmäisen vaiheen viivyttely ei johtunut vain paikallisesta vastustuksesta, kyse oli myös kaupungin eri tahojen päättämättömyydestä. Merkittävää oli, että kaupunginhallitus päätyi helmikuussa 2002 jatkamaan toimintaa Sahaajankadulla. Jos asunnottomien asumispalveluita olisi todella haluttu parantaa, olisi jokin ensisuoja- ja asuntolatyöryhmän esittämistä kohteista voitu "ajaa läpi", kuten asuntolahankkeen toisessa vaiheessa tehtiin. Asuntolahankkeen ensimmäisessä vaiheessa päätöksenteon etenemättömyydessä oli kyse myös siitä, etteivät poliittiset päättäjät nähneet palvelukeskuksen sijoittamista niin kiireellisenä asiana kuin keväällä 2006 Sahaajankadun poikkeusluvan umpeutumisen lähestyessä.

Taulukko 8.2. 2000-luvun asuntolahankkeen ensimmäinen vaihe.

Aika	Toimija	Päätökset
3/2001	Kaupunginhallitus	Sahaajankadun ensisuoja kunnostettu, toiminta jatkuu. Ensisuoja- ja asuntolatyöryhmä perustetaan.
1/2002	Sos.- ja kiint.lautakunnat	Sopivin sijoituskohte Mäkelänkatu 46: kaavoitus.
1/2002	Kaup.suun.lautakunta	Sopivin sijoituskohte Lökkisepänkuja 7: käyttötavan muutos/poikkeamispäätös.
2/2002	Kaupunginhallitus	Jatkoaika Sahaajankadulle 8/2008 saakka. Muut vaihtoehdot hitaita, kalliita tai sijainniltaan sopimattomia..
9/2003	Kaupunginhallitus	Poikkeuslupa asuntolan sijoittamiselle Pitäjänmäen teollisuusalueelle.
5/2004	Kaup.suun.lautakunta	Lökkisepänkujalle ei käyttötavan muutosta.
1/2005	Korkein hallinto-oikeus	Päätös Pitäjänmäen asuntolasta kumotaan.

Sijoituspaikan löytäminen palvelukeskukselle oli ongelmallista erityisesti ensisuojo toiminnan takia; kaikkein syrjäytyneimmille asunnottomille suunnatulle palvelulle oli erittäin vaikea löytää paikkaa. Ratkaisuna asuntolahankkeen ensimmäisen vaiheen aikana palveluita oltiin valmiita hajasijoittamaan. Pelkälle asuntolatoiminnalle löytyikin sopivia sijoituskohteita, mutta suunnitelmat sijoittaa asuntola teollisuusalueelle olivat ennemmin elvytystä kuin asian parantaminen. Kipeimmin uusia ratkaisuja kaipasi ensisuojo toiminta, jonka muuttamista inhimillisen tason asumispalveluksi apulaisoikeusasiamies oli vaatinut. 2000-luvun

asuntolahankkeen ensimmäisessä vaiheessa eteenpäin vietyjä sijoitusvaihtoehtoja olivat kuitenkin Pitäjänmäen ja Läkkipänkujan teollisuusalueille sijoitettavat asuntolat.

Kaikki ensimmäisessä vaiheessa toteutetut ja esitetyt ratkaisut olivat tilapäisluonteisia. Sahaajankadun asuntola ja ensisuoja toimivat poikkeusluvalla ja myös Pitäjänmäellä tai Läkkipänkujalla asuntolat olisivat toteutuessaan toimineet kymmenen vuoden poikkeusluvalla. Samoin olisi ollut kaupunginhallituksen suosittaman sairaala-alueella sijaitsevan Koivulan rakennuksen kohdalla. Pitkäkestoisia ja pysyviä ratkaisuja ei löytynyt tai niitä ei nostettu esiin. Mäkelänkatu 46:n kaavoittaminen palvelukeskustoimintaan olisi ollut pysyvä ratkaisu, mutta tontti nähtiin liian pienenä ja prosessi hitaana. Jälkeenpäin tarkasteltuna Mäkelänkadun kaavoitus olisi ollut mahdollista toteuttaa aikataulullisesti sen jälkeen, kun vuonna 2002 oli päätetty Sahaajankadun viiden vuoden jatkoajasta. Hietaniemenkatu 5 b oli yksi tarkastelluista kohteista vuoden 2002 selvityksessä, mutta sitä ei kuitenkaan nähty erityisen toimivana sijoitusratkaisuna kuin vasta asuntolahankkeen toisessa vaiheessa. Miten tilanne Hietaniemenkadun kohdalla oli muuttunut alkuvuodesta 2006, jolloin päätökseen johtanut selvitystyö oli valmis?

Taulukko 8.3. 2000-luvun asuntolahankkeen toinen vaihe.

Aika	Toimija	Päätökset
15.2.2006	Kaupunginjohtaja Pajunen	Laadittava hankesuunnitelma Hietaniemenkatu 5 b:n soveltuvuudesta asuntolatoimintaan.
20.4.2006	Sosiaalilautakunta	Hankesuunnitelma pöydälle, ympäristöselvitys puuttuu: asukkaita ym. ei ole kuultu.
25.4.2006	Kiinteistölautakunta	Puolletaan hankesuunnitelmaa, lisäksi tehtävä ympäristöselvitys: asukkaiden yms. kuuleminen.
4.5.2006	Sosiaalilautakunta	Puolletaan hankesuunnitelmaa, osallistutaan ympäristöselvityksen laatimiseen.
9.5.2006	Kiinteistölautakunta	Hyväksytään ympäristöselvitys.
22.5.2006	Kaupunginhallitus	Hyväksytään hankesuunnitelma ja ympäristöselvitys.
31.5.2006	Kaupunginvaltuusto	Hyväksytään hankesuunnitelma ja ympäristöselvitys.

Alkuvuodesta 2006 kaupungin oli nopeasti löydettävä ratkaisu vuosia jatkuneeseen ongelmaan asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisessa. Taulukosta 8.3. tulee esille, kuinka nopeasti hankesuunnitelma, ympäristöselvitys ja päätöksenteko lopulta etenivät. Kaavoituksen aloittaminen oli aivan liian myöhäistä kun selvitys sijoituskohteista valmistui tammikuussa 2006, joten sijoituskohteeksi nostettiin Hietaniemenkatu 5 b. Aikaisempi este, kiinteistön sen hetkiset vuokralaiset, ratkaistiin etsimällä heillä korvaavat tilat. Hietaniemenkadun muuttuminen sopivaksi sijoituskohteeksi oli yllättävää, sillä se oli ollut esillä jo asuntolahankkeen ensimmäisessä vaiheessa. Keväällä 2006 kaikki suunnitelmassa mukana olleet tahot olivat yksimielisiä sijoituskohteen sopivuudesta. Kaupungin näkökulmasta Hietaniemenkatu 5 b oli helppo ratkaisu: kiinteistö oli jo valmiiksi kaavoitettu asuntolakäyttöön ja sijoittamiseen tarvittiin vain hankesuunnitelman laatiminen ja sen hyväksyminen. Näin ongelmana koettua naapurustoa ei tarvinnut erikseen kuulla ja osallistuminen oli mahdollista välttää. Merkittävää asuntolahankkeen toisessa vaiheessa oli se, että poliittiset päättäjät kaupunginjohtajaa myöten asettuivat hyvin nopeasti Hietaniemenkatu 5 b:n kannalle.

Asuntolahankkeen ensimmäisessä vaiheessa aloitteet Helsingin asuntolatilanteen parantamiseksi tulivat ulkopuolisilta toimijoilta. Ensin eduskunnan apulaisoikeusasiamies esitti kaupungille vaatimuksen kunnostaa huonokuntoisia asunnottomien palveluita. Kaupunki päätti toistaiseksi jatkaa asuntolatoimintaa Sahaajankadulla, joten ainoa päätös uuden asuntolan perustamisesta oli lähtöisin Kalevala Korun ehdotuksesta muuttaa teollisuuskiinteistö Pitäjänmäellä asuntolatoimintaan sopivaksi. Asuntolahankkeen toisessa vaiheessa kaupunki itse toimi aloitteentekijänä. Palvelukeskuksen perustamisen taustalla vaikutti kuitenkin yhä apulaisoikeusasiamiehen vuonna 2000 antama huomautus, jonka seurauksena asuntolatoiminta Sahaajankadulla oli lakkautettava elokuuhun 2008 mennessä. Asuntolahankkeen toisessa vaiheessa kaupungilla ei siis ollut muuta vaihtoehtoa kuin löytää palvelukeskukselle sopiva sijoituskohde. Se, miten kaupunki lopulta toteutti palvelukeskuksen sijoittamisen Hietaniemenkadulle, johti erimielisyyksiin paikallisten toimijoiden ja kaupungin välillä.

2000-luvun asuntolahankkeen toisessa vaiheessa esiin nousi kaupungin ja paikallisten toimijoiden näkemusero siitä, mihin kaupunkilaisilla on oikeus osallistua ja vaikuttaa. Kaupungin näkökulmasta ero oli selkeä; kyseessä oli hanke, joka toteutettiin jo kaavoitettuun

kiinteistöön. Paikallisten toimijat taas näkivät, että hanke vaikuttaa heidän ympäristöönsä ja kokivat, että heitä tulee kuulla suunnittelussa. Tätä kaupungin ja paikallisten toimijoiden välistä näkemuseroa käsittelemme tarkemmin seuraavassa luvussa.

Taulukko 8.4. Kaupungin päämäärät ja päämäärien toteuttamisen esteet asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisessa 2000-luvulla.

TOIMINNAN PÄÄMÄÄRÄT	TOIMINNAN KEINOT
Asunnottomuuden vähentäminen/asunnottomien tilanteen parantaminen	Asunnottomien palvelukeskuksen perustaminen
Erityisasumispalveluiden lisääminen/kunnostaminen lakien mukaisiksi	Asuntolatonttien kaavoittaminen/palvelukeskuksen sijoittaminen jo olemassa olevaan rakennuskantaan
ESTEET JA VASTUSTAJAT	VASTUSTUKSEN KEINOT TAI MUODOT
Aikataulu	Sahaajankadun poikkeusluvan umpeutuminen
Sijoittaminen valmiiseen rakennuskantaan	Sopivien kiinteistöjen vähäisyys
Kaavoittaminen	Kaavoitettavien tonttien vähäisyys, suunnitteluprosessin kesto, osallistuminen
Osallistuminen	Valituskirjelmät kaupungille/valitus oikeuslaitokseen ja rakennuslautakunnalle

2000-luvun asuntolahankkeessa kaupungin päämääränä on ollut asunnottomien palvelukeskuksen sijoittaminen. Kaupungin taholta sijoittamisen vaikeutta on selitetty erilaisilla esteillä. Taulukko 8.4. erittelee asuntolahankkeen päämääriä ja esteitä. Päämääränä asuntolahankkeessa on ollut ensisijaisesti asunnottomien asumispalveluiden parantaminen, jonka toteutumisen esteinä ovat olleet aikataulu, sopivien kiinteistöjen vähyys, kaavoittamisen hitaus ja osallistuminen. Esteistä kolme ensimmäistä, aikataulu, sijoittaminen valmiiseen rakennuskantaan ja kaavoittaminen, onnistuttiin ratkaisemaan päätettäessä palvelukeskuksen sijoittamisesta Hietaniemenkatu 5 b:n. Seuraavassa luvussa tarkastelen osallistumista lähemmin ja tuon esille, miksi osallistuminen on nähty kaupungin taholta esteenä.

9 Osallistuminen 2000-luvun asuntolahankkeessa: Este ja oikeus

Edellisessä luvussa kuvasin 2000-luvun asuntolahankkeen ja toin esille, minkälaisen prosessin seurauksena päätös asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisesta Hietaniemenkatu 5 b:n tehtiin. Tässä luvussa tarkastelen, miksi osallistuminen oli läpi 2000-luvun asuntolahankkeen ongelmallista ja jopa mahdotonta ja miten tällainen suhtautuminen toimii aikana, jolloin kaupunkilaisten osallistumisoikeutta on haluttu vahvistaa. Tuon myös esille, mitä asuntolahankkeen aikana tapahtunut osallistuminen on tarkoittanut asunnottomien ja oikeudenmukaisen kaupungin näkökulmasta. Tässä luvussa huomio kiinnittyy erityisesti asuntolahankkeen toiseen vaiheeseen, jolloin paikallisten toimijoiden ja Helsingin kaupungin erilaiset käsitykset osallistumisen laajuudesta nousivat uudella tavalla esiin kun palvelukeskusta oltiin sijoittamassa jo kaavoitettuun kiinteistöön.

Ensin olen luokitellut, minkälaista osallistumista 2000-luvun asuntolahankkeen aikana tapahtui, jonka jälkeen pohdin osallistumista kahden teeman kautta: osallistumista niin esteenä kuin oikeutena. Nämä kaksi teemaa kuvastavat osallistumisen ristiriitaisuutta 2000-luvun asuntolahankkeen aikana: toisaalta kyse on lakeihin kirjatusta oikeuksista, mutta toisaalta myös kaikkien oikeudesta olla kaupunkitilassa ja saada palveluita. Näin nämä kaksi teemaa olivat 2000-luvun asuntolahankkeen aikana paikoittain toisiaan vahventavia, sillä osallistumisen esteellisyys toi myös esiin oikeuden osallistumiseen ja oikeus osallistua taas ilmeni myös esteenä.

9.1 Osallistumista ja osallistamista

2000-luvun asuntolahankkeen aikana osallistuminen oli vahvasti mukana eri sijoitus- suunnitelmissa, paikalliset toimijat lähettivät yhteensä 43 kirjelmää asuntolan tai palvelukeskuksen sijoitussuunnitelmia kohtaan. Taulukossa 9.1. olen luokitellut kaikki sijoittamissuunnitelmia kohtaan lähetetyt kirjeet. Asuntolahankkeen aikana osallistuminen oli kahdenlaista: osallistumista, joka on perustunut paikallisten toimijoiden omatoimiseen yhteydenottoon ja osallistamista, jolloin paikallisilta toimijoilta on pyydetty lausuntoa sijoitussuunnitelmiin. Staffans on määritellyt omatoimisuudella sellaista toimintaa, joka tapahtuu virallisten osallistumisprosessien ulkopuolella (Staffans 2004, 243). Omatoimista

osallistumista tapahtui Hietaniemenkadulla, Mäkelänskadulla ja Läkkipänkujalla suunnittelun siinä vaiheessa, kun siitä oli uutisoitu mediassa. Muissa tapauksissa kyse oli asemakaavan muutoksesta, jolloin paikallisilta toimijoilta pyydettiin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti lausuntoa kiinteistön käyttötarkoituksen tai asemakaavan muuttamiseksi, jolloin kaupungille lähetettiin myös hankkeita puoltavia kirjelmiä. Tarkastelen tässä vain eri lautakunnille annettuja valituksia ja olen jättänyt ulkopuolelle hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen annetut kunnallisvalitukset, sillä tarkasteluni kohteena on Helsingin kaupungin päätöksentekoon osallistuminen.

Taulukko 9.1. Kirjelmät asuntolan/asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamissuunnitelmia kohtaan vuosina 2002–2007.

SIJOTUSKOHDE	VASTAAN	PUOLESTA	
Mäkelänkatu 46	1		Osallistumista
Läkkipänkätu 7			
– lautakuntakäsittelyn jälkeen	3		Osallistumista
– käyttötarkoituksen muutos	18	2	<i>Osallistamista</i>
Pitäjänmäki	8	1	<i>Osallistamista</i>
Hietaniemenkatu 5 b			
– ennen päätöksentekoa	7		Osallistumista
– asemakaavasta poikkeaminen	3		<i>Osallistamista</i>
YHTEENSÄ	40	3	

2000-luvun asuntolahankkeen aikana kirjelmiä lähetettiin enemmän silloin, kun kyse oli osallistamisesta. Näissä tapauksissa lausunnot huomioitiin sijoituksen suunnitteluvaiheessa ja Pitäjänmäellä asukkaille järjestettiin myös kuulemistilaisuus. Asemakaavasta poikkeamisen yhteydessä osallistuminen tarkoittaa kuitenkin oikeutta kirjallisen muistutuksen tekemiseen (MRL 173 §) eikä poikkeamismenettelyyn ole kirjattu vuorovaikutusta. Osallistamisella ei siis ollut samanlaisia tavoitteita kuin kaavoituksen yhteydessä. Hallinnon järjestämä osallistuminen on kuitenkin todettu tärkeäksi, sillä näin kaikille paikallisille toimijoille on tarjottu mahdollisuus sanoa mielipiteensä. Muuten vahvat asukas- tai kansalaisliikkeet voivat syrjäyttää toisinajattelevia kansalaisia osallistumasta (Niemenmaa 2005, 245). 2000-luvun asuntolahankkeessa poikkeavia, myönteisiä lausuntoja annettiin vain silloin, kun kyse oli osallistamisesta. Omatoiminen osallistuminen oli kaikissa tapauksissa sijoitussuunnitelmien

vastustamista, kaupungille ei annettu hankkeita tukevia lausuntoja. 2000-luvun asuntolahankkeen aikana osallistumisen ollessa, esiin nousi vain yhdenlaisia, vastustavia lausuntoja. Etu-Töölössä oli mahdollisesti myös hankkeen kannattajia, kuten Hietaniemenkadulla Helsingin yliopiston ylioppilaskunta, mutta he eivät kuitenkaan kokeneet tarpeelliseksi antaa asiasta lausuntoa kaupungille. Näin omatoimisessa osallistumisessa esiin tuli vain hanketta vastustavat kannanotot.

2000-luvun asuntolahankkeen aikana osallistuminen oli aktiivista, mutta vaikutettiinko osallistumisella? Osallistumisen on nähty toteutuvan silloin, kun kansalaiset tavalla tai toisella pääsevät vaikuttamaan kunnalliseen politiikkaan ja hallinnon sisältöön (Kettunen 2002, 20). Hietaniemenkadulla paikallisten toimijoiden omatoiminen osallistuminen ei jäänyt vain valituskirjelmiin, vaan he olivat myös suoraan yhteydessä poliittisiin päätöksentekijöihin. Paikallisten toimijoiden yhteydenotot vaikuttivat suunnitteluprosessiin etenemiseen, sillä niillä oli vaikutusta siihen, että sosiaali- ja kiinteistölautakunnat päättivät ympäristöselvityksen laatimisesta. Hietaniemenkadulla tapahtui osallistamista, mutta kuulemispyyntö esitettiin siinä vaiheessa, kun päätös palvelukeskuksen sijoittamisesta oli jo tehty ja kyse oli vain kiinteistön peruskorjaukseen tarvittavista muutoksista. Pitäjänmäellä ja Läkkisepänkujalla lausunto- kierros oli pakollinen osa suunnittelun valmisteluvaihetta ja lausunnot lisättiin osaksi hankkeista tehtyjä selvityksiä. Kuten usein osallistumisen seurauksena, lausunnoilla vaikutettiin enemmän hankkeiden julkisuuskuvaan kuin lopulliseen päätöksentekoon. Aikaisemmin luvussa kahdeksan jo esitin, että ne hankkeet, joissa paikallisilta toimijoilta pyydettiin lausuntoa, kumoutuivat ennemminkin sijainnin sopimattomuuteen kuin paikalliseen vastustukseen. Myös omatoiminen osallistuminen Hietaniemenkadulla muokkasi hankkeen julkisuuskuvaa, mutta samalla onnistuttiin vaikuttamaan päätöksenteon etenemiseen, sillä paikallisten toimijoiden valituskirjelmien ja muun yhteydenoton seurauksena poliittiset päättäjät vaativat ympäristöselvityksen laatimista. Tämän perusteella näen omatoimisen osallistumisen osallistamista vaikuttavampana toimintana 2000-luvun asuntolahankkeessa.

Omatoiminen osallistuminen oli vaikuttavampaa, vaikka se torjuttiin asuntolahankkeen toisessa vaiheessa hanketta suunnittelevien virkamiesten taholta. Alkuvaiheen osallistuminen asuntolahankkeen toisessa vaiheessa oli ennemminkin paikallisten toimijoiden yksipuolista keskustelua siitä, soveltuuko asunnottomien palvelukeskus Hietaniemenkadun ympäristöön. Suunnittelu eteni perinteisen mallin mukaisesti, jossa virkamiehet ja poliittiset päätöksentekijät

tekijät valmistelevat ja luovat strategiat, joiden mukaan hanke tullaan toteuttamaan. Kaavoituksen voimassaolon ja kiinteistön aikaisemman käytön takia ympäristön soveltuvuuden tarkastelemista ei nähty tarpeellisenä ennen kuin paikalliset toimijat sitä äänekkäästi vaativat.

Osallistumiskeskustelun näkökulmasta paikallisten toimijoiden torjuminen näyttäytyy mahdottomuutena, sillä heillä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua alueensa suunnitteluun silloinkin, kun heiltä ei sitä erikseen pyydetä. Käytännön tasolla kyse on siitä, missä vaiheessa osalliset huomioidaan ja minkälainen rooli paikallisten toimijoiden kuulemisella tulisi olla suunnitteluprosessissa. Seuraavaksi tarkastelen, miten osallistumiseen on suhtauduttu 2000-luvun asuntolahankkeen aikana sekä miten suhtautuminen käytännössä vaikutti osallistumiseen.

9.2 Osallistuminen esteenä

Keskeisenä esteenä osallistumisessa on nähty paikallishallinnon vallan keskittyminen sisäpiiriin, jonka jäsenet suhtautuvat usein epäilevästi osallistumiseen. Vallalla olevat ylhäältä alas -suuntautuneet hallinnolliset rutiinit ovat estäneet osallistumista vahvistavan kulttuurin syntymistä, sillä rutiinien näkökulmasta kansalaisten omaehtoinen osallistuminen on toiminnan hidastaja ja sujuvuuden este. (Häikiö 2005, 204.) Tämä ilmenee myös tarkasteltaessa 2000-luvun asuntolahanketta, sillä erityisesti virkamiesten parissa asukkaisiin ja muihin paikallisiin toimijoihin on suhtauduttu epäilevästi ja heidät on nähty sijoitusprosessin hidastajina. Tässä luvussa pohdin, miten osallistumiseen suhtautuminen vaikutti siihen, että 2000-luvun asuntolahankkeen toisessa vaiheessa päädyttiin konfliktiin kaupungin ja paikallisten toimijoiden välillä.

9.2.1 "Kaikkiällä ilmenevä vastustus"

Paikallinen vastustaminen nousi esiin Helsingin kaupungin käymissä keskusteluissa asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisesta 1990-luvun lopulla, kun suunnitelmat asunnottomien palvelukeskuksen perustamisesta aloitettiin.

"Tehtävä ei kuitenkaan ole helppo kaikkiällä ilmenevän ympäristön vastustuksen vuoksi." Sosiaaliviraston muistio 3.11.1999

Paikalliseen vastustamiseen suhtautuminen on vaikuttanut siihen, minkälaiset sijoitusratkaisut on nähty mahdollisina ja minkälaisiin sijoitusratkaisuihin Helsingin kaupunki on lähtenyt edistämään. Aloitan osallistumiseen suhtautumisen analysoimisen tarkastelemalla, miten eri lautakunnat suhtautuivat asuntolatonttien kaavoittamiseen vuonna 2002, jolloin Mäkelänkatu 46 oli yksi varteenotettavista sijoituskohteista. Kaavoittamiseen suhtautumisen tarkasteleminen kertoo samalla suhtautumisesta osallistumiseen, sillä kaavoitushankkeissa paikallisten toimijoiden kanssa on oltava vuorovaikutuksessa jo valmisteluvaiheessa (MRL 6 §).

Kaavoitus huomioitiin eri tavoin eri lautakunnissa asunnottomien asumispalveluista puhuttaessa. Sosiaalilautakunta, joka on vastuussa palvelun tarjoamisesta, piti oman tontin kaavoittamista toimivimpana ratkaisuna palvelukeskuksen sijoittamisessa. Sosiaalilautakunnassa Mäkelänkatu 46:n sijoittamista kommentoitiin seuraavasti:

”Ongelmana on kuitenkin asuinrakennusten ja naapurustossa sijaitsevan Ensi-kodin läheisyys.” Sosiaalilautakunta 8.1.2002

Sosiaalilautakunnassa naapurustoa tarkasteltiin sen kannalta, minkälaisessa ympäristössä asunnottomien palvelukeskuksen tulisi sijaita. Ongelmallisena nähtiin asuinalueen ja muiden sosiaalipalveluiden läheinen sijainti, mutta paikallisten toimijoiden mahdollisia kielteisiä asenteita ei mainittu, vaikka kyseessä oli kaavoitushanke. Kiinteistölautakunnassa Mäkelänkatu 46:n kohdalla huomioitiin myös osallistumismenettelyt osana sijoitusprosessia.

”Mikäli kaupunginhallitus tekee asiasta myönteisen päätöksen, kaupunkisuunnitteluvirasto käynnistää tontilla asemakaavan muutoksen valmistelun siihen liittyvine kuulemis- ja osallistumismenettelyineen ja sosiaalivirasto hankkeen suunnittelun.” Kiinteistölautakunta 15.1.2002

Kiinteistölautakunnassa ei otettu kantaa siihen, miten osallistumismenettelyjen järjestäminen vaikuttaa kaavoituksen etenemiseen ja toteutumiseen. Sosiaali- ja kiinteistölautakunnat kuitenkin näkivät vuonna 2002 kaavoittamisen mahdollisena. Kaupunkisuunnittelulautakunnassa huomiota kiinnitettiin hankkeen toteuttamiseen: Mäkelänkatu 46 tyrmättiin epätarkoituksenmukaisena ja hitaana ratkaisuna. Etukäteen arvioitiin, että hanke tulisi kohtaamaan vastustusta.

”Aikaa kaavan vahvistamiseen voidaan arvioida kuluvan n. kaksi vuotta lautakuntakäsittelyjen jälkeen. Voidaan olettaa, että kysymyksessä on valituskaava.” Kaupunkisuunnittelulautakunta 17.1.2002

Eri lautakuntien suhtautuminen kaavoitukseen kertoo virastojen käytännöistä. Kaupunkisuunnittelulautakunta on vastuussa kaavoitusta koskevista päätöksistä, jolloin sen tehtäviin kuuluu myös osallistumisen huomioiminen. Sosiaalilautakunnan näkökulmasta palvelukeskuksen sijoittamisessa on kyse lakisääteisen sosiaalipalvelun tarjoamisesta ja kiinteistö-
lautakunta taas tarkastelee hanketta kaupungin omistamien kiinteistöjen ylläpitäjänä. Tämän työjaon pohjalta on siis varsin luontevaa, että osallistuminen kuuluu kaupunkisuunnitteluviraston käytäntöihin. Kuitenkin myös kunnallishallinnon piirissä vallitsevana ajatuksena on ollut kansalaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen, joten ymmärrän osallistumisen huomioimisen kuuluvan muidenkin lautakuntien vastuulle kuin vain kaupunkisuunnittelulautakunnan. Osallistumisen kohdalla onkin yhä vaikeampaa rajata joitain hankkeita sen ulkopuolelle. Vaikka osallistumista on haluttu vahvistaa, käytännössä osallistumismahdollisuudet ovat parantuneet ainoastaan kaavoitushankkeissa (Niemenmaa 2005, 35). Tämä on nähtävissä myös siinä, miten eri lautakunnat suhtautuvat kaavoitukseen asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa; mahdottomana se nähdään ainoastaan siellä, missä osallistumisesta on käytännön kokemusta.

Kaupunkisuunnittelulautakunnan kaavoittamiseen kohdistuva epäilevä suhtautuminen näkyi myös hankkeissa, joita se esitti asuntolaongelman ratkaisemiseksi vuosina 2003 ja 2004. Pitäjänmäen ja Läkkipäntäjän teollisuusalueille suunnitellut asuntolahankkeet molemmat kohtasivat vastustusta ja hankkeissa ilmennyt vastustus vaikutti siihen, miten kaupunki suhtautui osallistumiseen asuntolahankkeen toisessa vaiheessa. Kaupungin taholta, virastoista ja lautakunnista, osallistuminen ja sitä ilmentävä paikallinen vastustus nähtiin mahdottomana asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisen kannalta.

”Mäkelänkadun vaihtoehto, kuten kaikki muutkin julkisuuteen tulleet vaihtoehdot, kohtasivat voimakasta vastustusta. – – Useita hankkeita on kaatunut valitukseen ym. vastustukseen. Toteutuneetkin hankkeet ovat useimmiten viivästyneet ja kallistuneet merkittävästi valitusprosessin takia.” Kiinteistölautakunta 21.3.2006.

Ongelmana ei enää ollut vain kaavoittaminen ja siihen liittyvät osallistumismenettelyt, vaan kaupungin näkökulmasta asunnottomien asumispalveluiden sijoittaminen oli vaativaa kaikissa tapauksissa.

”Työryhmän tehtävä on vaativa. Asunnottomien palvelujen sijoittamista asuinalueille vastustetaan kiivaasti. Myös palvelujen vieminen teollisuusalueille on herättänyt vastustusta.” Sosiaalilautakunta 10.5.2005.

”Helsingistä ei ole löytynyt kiinteistöjä, joissa olisi ollut asuntolatoiminnan käynnistäminen mahdollista kaavan vuoksi. Yhdessä kumppaneiden kanssa yritettiin saada tilapäisiä käyttötarkoituksen muutoksia olemassa oleviin kiinteistöihin. Kaikki hankkeet kaatuivat helsinkiläisten asukkaiden ja yritysten vastustukseen.” Terveys- ja sosiaalitoimen apulaiskaupunginjohtaja Paula Kokkonen 28.9.2005

Niin kiinteistölautakunnan, sosiaalilautakunnan kuin apulaiskaupunginjohtajan lausunnoissa valitusten on nähty vaikuttaneen merkittävästi asuntoloiden sijoittamisvaikeuksiin. 2000-luvun asuntolahankkeen aikana kuitenkin vain Pitäjänmäen teollisuusalueen asuntolahanke kumoutui paikallisten toimijoiden aloitteesta ja se kumoutui korkeimmassa hallinto-oikeudessa, sillä se poikkesi liikaa voimassa olevasta asemakaavasta. Kaupunginhallituksen mietinnössä esiin nousee se, että kaupungin taholta vastustamisesta puhuttiin laajamittaisena ja hankkeita kaatavana voimana. Vastustusta kohdanneista hankkeista on puhuttu monikossa, vaikka kaupunginhallituksen päätettäväksi ei ole tullut muita kuin Pitäjänmäen asuntolahanke. Lökkisepänkujan hanke kaatui sijainnin ja kiinteistön sopimattomuuteen jo kaupunkisuunnittelulautakunnan käsittelyssä.

”Etenkin heikommassa asemassa olevien asunnottomien asuttaminen sekä asutuksen yhteyteen että tilapäisesti syrjäisemmille alueille, esim. teollisuusalueille, on kaatunut joko asukkaiden vastustukseen tai, kuten Pitäjänmäen tapauksessa siihen, ettei teollisuusaluetta korkeimmassa hallinto-oikeudessa pidetty sopivana asumiseen.” Kaupunginhallituksen mietintö 22.5.2006

Paikallisten toimijoiden nimeäminen *kaikkien* aikaisempien hankkeiden esteeksi asuntolahankkeen toisessa vaiheessa oli kaupungin taholta varsin jyrkkä syytös. Esiin nouseekin ajatus siitä, että asuntolahankkeen toisessa vaiheessa kaupungin taholta haluttiin luoda vaikutelma siitä, ettei asunnottomien asumispalveluita ole mahdollista sijoittaa sellaisiin kohteisiin, jotka vaativat osallistumismenettelyjen toteuttamista. Vaikka paikallista vastustusta ilmeni kaikissa 2000-luvun asuntolahankkeen sijoitussuunnitelmissa, ei niistä mikään ollut toteutettu vuorovaikutteisesti ja paikallisia toimijoita kuunnelleen, vaan niissä oli kyse muistutuksien antamisesta ja mielipiteen ilmaisemisesta. Eri asia myös on, miten osallistumisen edes tulisi vaikuttaa lopulliseen päätöksentekoon. Osallistumisesta onkin sanottu, ettei sitä tulisikaan sekoittaa edustukselliseen demokratiaan, joka on lopulta vastuussa tehdyistä päätöksistä (Lapintie 2003, 15). Paikallisten toimijoiden kuuleminen ei tarkoitakaan, että he tekisivät lopulta myös päätöksiä, vaan kyse on keskustelusta ja kommunikaatiosta kaupunkilaisten kanssa heitä koskettavista hankkeista.

Jyrkkä suhtautuminen osallistumiseen asuntolahankkeen toisessa vaiheessa vaikutti siihen tapaan, jolla asunnottomien palvelukeskus päädyttiin sijoittamaan Hietaniemenkadulle. Paikallisen vastustuksen estämiseksi sijoitussuunnitelmista ei kerrottu julkisuudessa. Lokakuussa 2005 Helsingin kaupungin sosiaalipalveluista kommentoitiin Helsingin Sanomille, ettei suunnitteluvaiheessa sijoituskohteiden osoitetta kannata mainita, "*koska hanke kariutuisi saman tien paikallisten vastustukseen*" (Oksanen 2005a). Suunniteltaessa asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamista Hietaniemenkatu 5 b:n osallistuminen nousi esiin vasta, kun lautakuntakäsittelyvaiheessa poliittiset päättäjät näkivät tärkeänä myös ympäristön huomioimisen ja paikallisten toimijoiden kuulemisen. Suhtautuminen osallistumiseen pehmeni toukokuussa 2006, kun kiinteistölautakunta, sosiaalilautakunta kuin Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskuskin esittivät ympäristöselvityksen laatimista. Omatoimisen osallistumisen seurauksena huomio kiinnittyi hankkeen toteuttamistapaan.

9.2.2 "Voidaan viivyttää runsaasti"

2000-luvun asuntolahankkeen aikana paikallisiin toimijoihin suhtauduttiin epäilevästi; kaupungin taholta heidät nähtiin joukkona, joka todennäköisesti tulee estämään palvelukeskuksen sijoittamisen. Esteitä aiheuttavana osallistuminen on koettu sen takia, että vielä päätöksenteon jälkeenkin paikallisilla toimijoilla on mahdollisuus hidastaa tai estää hankkeen toteuttaminen valittamalla päätöksestä oikeuslaitoksiin.

"Uuden tontin kaavoittaminen tai asemakaavan muuttaminen ensisuojaan varten lienee melkein mahdoton tehtävä mikäli lähelläkään on naapureita, asukkaita tai yrityksiä. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki antaa naapureille voimakkaan aseman, joten kaavoitusprosessi onnistuessaankin vie vuosia ellei vuosikymmenen. Kokemusten mukaan myös kaavallisesti valmiin tontin ja jopa rakennuksen käyttöön ottamista voidaan viivyttää runsaasti." Kiinteistölautakunta 21.3.2006.

2000-luvun asuntolahankkeen aikana paikalliset toimijat valittivat niistä kahdesta päätöksestä, jotka asunnottomien asumispalveluista tehtiin. Pitäjänmäen ja Hietaniemenkadun tapauksissa molemmissa oli kyse kaupungin ja paikallisten toimijoiden välille syntyneestä ristiriidasta alueen kiinteistöjen käytöstä. Pitäjänmäen konfliktin näen vain osittain asukkaiden voittona, sillä kyse oli periaatteellisesti sopimattomasta sijoituskohteesta; teollisuusalue on kaupungin reuna-alue, jolloin asunnottomat olisi siirretty kaupungin toimesta asumaan alueelle, jota kaupunki itse ei määrittele asumisalueeksi. Hyvä sopiva sijainti on yksi Kopomaan (ks. 7.2)

esiin tuomista kriteereistä erityisryhmien asumispalveluiden sijoittamisen onnistumisessa. Hietaniemenkadulla voimassa oleva kaavoitus takasi sijainnin soveltuvuuden ja valituksissa perusteena, ettei suunnitteluprosessi ollut edennyt lainmukaisesti. Valitus kumottiin niin hallinto-oikeudessa kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja näin Hietaniemenkadulla valitukset ennen kaikkea viivyttivät hankkeen etenemistä. Samalla asukkaiden valitukset hallinto-oikeuteen, korkeimpaan oikeuteen ja rakennuslautakuntaan ovat merkki asukkaiden ja kaupungin välisestä vaikeasti ratkaistavasta konfliktista.

Konfliktitilanne asuntolahankkeen toisessa vaiheessa kuvastaa yleistä tilannetta kunnallis-hallintoon osallistumisessa; vaikka osallistumista on vahvistettu, ei siitä ole tullut osa käytännön menettelyjä. Voimassa oleva kaavoitus vaikutti merkittävästi siihen, miten suunnitteluprosessi eteni. Kiinteistöviraston tilakeskuksen toimesta laadittu hankesuunnitelma valmistui virkamiesten, konsulttien ja arkkitehtien yhteistyönä ja palvelukeskuksen yhteyttä naapurustoon tarkasteltiin pääosin palvelukeskuksen näkökulmasta. Huomiota kiinnitettiin siihen, miten palvelukeskus sopeutuisi ympäristöön eikä siihen, miten ympäristö reagoisi sijoittamiseen tai miten palvelukeskus vaikuttaisi ympäristön muuhun toimintaan. Paikalliset toimijat näkivät ympäristön huomioimisen oleellisena osana suunnitelman laatimista, kun taas hankesuunnitelmaa laativien virkamiesten näkökulmasta asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisessa Hietaniemenkadulle toimittiin voimassa olevien säädösten mukaisesti:

"Mitään erityistä ympäristöselvitystä siinä mielessä, että soveltuuko kyseinen tontti asuntolakäyttöön yleensä, ei tehdä, koska tontti on kaavassa osoitettu asuntolakäyttöön." Kiinteistöviraston tilakeskus 14.3.2006.

Kun paikallisia toimijoita kuultiin toukokuun 2006 alussa, oli jo pitkälti päätetty, että palvelukeskus sijoitetaan Hietaniemenkadulle, suunnitelmilla oli vankka poliittinen tuki. Kaupunki toimi managerilismin esittämänä portinvartijana, jolla oli valta päättää siitä, mihin suuntaan hanke etenee (ks. luku 6.2). Kun virkamiehet valmistelevat hankkeen eikä valmisteluvaiheessa ole käyty avoimesti läpi erilaisia vaihtoehtoja, on niitä vaikea nostaa esiin enää myöhemmin. Tällöin suunnittelussa voivat kokevat voimattomuutta niin asukkaat kuin poliitikotkin (Staffans 2004, 246). Kaupunginvaltuustossa osa valtuutetuista kokikin hankkeen hyväksymisen vaikeana juuri toteutetun suunnittelun takia. Tällaisen perinteisen ja suljetun suunnittelukulttuurin on nähty johtavan konflikteihin kaavoitustapauksissa (ks. luku 6.2) ja samaan johtopäätökseen voidaan tulla myös 2000-luvun asuntolahankkeen kohdalla. Valmiina ja vaihtoehdottomana esitetty palvelukeskuksen sijoitussuunnitelma koettiin asukkaiden

taholla epäoikeudenmukaisena, jonka seurauksena päätöksenteon jälkeen he valittivat hallinto-oikeuteen, korkeimpaan hallinto-oikeuteen sekä rakennuslautakuntaan.

Kommunikatiivisen suunnitteluteorian näkökulmasta kaupungin suhtautuminen näyttäytyy ongelmallisena. Patsy Healeyn mukaan suunnittelussa, joka koskee jonkin alueellisen toiminnon muuttamista, paikallisia toimijoita ei voida torjua, sillä ympäristö rakentuu kaikkien yhteiskunnan jäsenten toiminnasta (Healey 1997, 42). Kommunikatiivisen suunnitteluteorian näkökulmasta ei olekaan yllättävää, että toteutetun suunnitteluprosessin seurauksena Hietaniemenkadulla päädyttiin konfliktiin. Yhteisistä asioista päätettäessä konflikteja syntyy, sillä ihmisillä on erilaisia näkemyksiä elinympäristöstään. Oleellisena konfliktien ratkaisemisessa on nähty osapuolten välinen vuorovaikutus ja erilaisten näkökantojen ymmärtäminen, joiden merkitys suunnitteluratkaisuissa onnistumisessa ja konsensuksen saavuttamisessa on merkittävä (mt., 60).

Kaupungin taholta kommunikatiivisen suunnitteluteorian mukaista avointa ja vuorovaikutteista suunnittelutapaa esitettiin tärkeänä osana asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisesta. Kun ympäristöselvitys toukokuussa 2006 valmistui, siinä viitattiin Timo Kopomaan kaupunkisuunnitteluvirastolle tekemään Naapuruussuvaitsevaisuus-tutkimukseen, jossa muun muassa paikallinen vuoropuhelu, hyvä suunnittelu, avoin tiedotus ja herkkä-tunteinen ympäristösuhteiden hoito nähtiin merkityksellisenä erityisasumispalveluiden sijoittamisessa onnistumiseksi. Strategiana tulisi olla, että alueen asukkaat tietävät sijoitus-suunnitelmista ennen mediaa (Kopomaa 2005, 23). Kun asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisprosessia arvioi Kopomaan esiin tuomien kriteerien kannalta, ei kaupungin voida nähdä onnistuneen suunnitteluprosessissa kovin hyvin ennen toukokuuta 2006. Tiedottamisen uupuessa Hietaniemenkadulla syntyi epäselvyyttä esimerkiksi siitä, minkälaista palvelukeskusta kaupunki lopulta oli sijoittamassa alueelle. Viidessä kuudesta valituskirjelmästä vastustus perustui huoleen siitä, että huumeidenkäyttäjien korvaus- ja ylläpitohoito siirretään Pääskylänrinteestä päiväkodin viereen, vaikka todellisuudessa kaupunki ei ollut siirtämässä palveluita Hietaniemenkadulle. Paikallisten toimijoiden ottaessa yhteyttä suunnittelutahoon ja kysyessä ympäristöselvityksen laatimisesta, heille vastattiin, sillä selvityksen laatiminen ei ollut tarpeellista voimassa olevan kaavoituksen vuoksi. Paikallisten toimijoiden omatoimiset yhteydenotot kaupungin suuntaan voidaan nähdä merkinä suunnitteluprosessin

toimimattomuudesta, sillä paikallisten toimijoiden ottaessa itse yhteyttä suunnittelutahoon, heidän ärsytyskynnyksensä on jo ylittynyt ja vastustus vahvistunut (mt., 13).

Hietaniemenkadulla ympäristöselvityksen laatiminen ja kuulemistilaisuuksien järjestäminen toukokuussa 2006 voidaan nähdä merkinä konsensuksen rakentamisesta, mutta konfliktin syntymisen kannalta niiden järjestäminen oli jo liian myöhäistä. Paikallisten toimijoiden kielteiset asenteet olivat jo vahvistuneet. Tämän jälkeen myönteisen kannan syntymiseen auttaa esimerkiksi avoimien ovien -päivän järjestäminen tai muunlainen avoin vuoropuhelu palvelukeskuksen ja alueella asuvien ja toimivien välillä. (Ks. 7.2.) Tällaista toimintaa suunniteltiin toteutettavan myös asunnottomien palvelukeskuksen toiminnassa, mutta avoimien ovien -päivän järjestäminen sen jälkeen, kun palvelukeskus on avattu elokuussa 2008, ei kuitenkaan muuta paikallisten toimijoiden hankkeen suunnittelemisen ja päätöksenteon aikaisia reaktioita ja niistä seurannutta konfliktia.

2000-luvun asuntolahankkeen toisessa vaiheessa toteutettua suunnittelua ei voi kuvailla kommunikatiiviseksi tai konsensusta rakentavaksi. Kommunikatiivisen suunnitteluteorian näkökulmasta 2000-luvun asuntolahankkeen toteuttamistapa näyttäytyy suunnitteluna, jossa muun muassa vuorovaikutusta, tiedottamista sekä paikallisten toimijoiden näkemysten huomioimista on vältelty. Näenkin, että Hietaniemenkadulla valitukset ja hankkeen viivyttäminen olivat osittain seurausta siitä tavasta, jolla hanke ajettiin läpi. Pitäjänmäellä kuulemistilaisuuden järjestämisestä huolimatta paikalliset toimijat valittivat oikeuslaitoksiin, joten asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa kyse ei ole vain oikeudesta ilmaista mielipiteitä, vaan valitusten pyrkimyksenä oli myös estää asunnottomien asumispalveluiden sijoittaminen alueelle. Seuraavaksi tarkastelen osallistumista oikeuksien näkökulmasta sekä pohdin, miten osallistuminen toimii, kun kyse on asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisesta.

9.3 Osallistuminen oikeutena

Osallistumiskeskusteluissa on painotettu asukkaiden ja muiden toimijoiden legitiimiä oikeutta osallistumiseen ja elinympäristönsä kehittämiseen (esim. Staffans 2004, 27). Myös perustus- ja kuntalakien mukaan heillä tulee olla oikeus osallistua niin elinympäristönsä suunnitteluun kuin kunnalliseen päätöksentekoonkin. Asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa kysymys on myös asunnottomien oikeuksista: oikeudesta saada palveluita, mutta myös oikeudesta osallistua, sillä suunnittelulla ja päätöksillä vaikutetaan myös heidän elinympäristöönsä. Oikeuksien näkökulmasta asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa on siis kyse kahdenlaisista oikeuksista. Tässä luvussa tuon esille, miten nämä oikeudet toteutuivat 2000-luvun asuntolahankkeen toisessa vaiheessa, jolloin kyseessä oli jo kaavoitettu kohde.

9.3.1 "Ei ole laadittu vuorovaikutuksessa"

Hietaniemenkadulla paikalliset toimijat esittivät vaatimuksen heidän kuulemisesta, kun sijoittaminen oli tuotu esiin julkisuudessa. Valituksissa kritiikki kohdistui kaupungin tapaan tiedottaa suunnitelmistaan sijoitushankkeista. Paikallisten toimijoiden näkemyksen mukaan suunnittelun olisi tullut olla lähtökohdiltaan ympäristötekijät huomioonottavaa:

"Hietaniemenkadulla ja muilla lähikaduilla asuvat ja muuten toimivat henkilöt ja yhteisöt ovat saaneet tiedon vasta Helsingin Sanomien uutisesta 16.2.2006. Asiaa sittemmin selvitetessä on käynyt ilmi, ettei työryhmä ollut lainkaan selvittänyt sitä, millaisia haittoja ja uhkia asuin- ja elinympäristölle aiheutuu." Seitsemän asunto-osakeyhtiötä 30.3.2006

Hietaniemenkadulla paikallisten toimijoiden osallistuminen oli omatoimista eikä valmisteluvaiheessa tarvinnut noudattaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista vuorovaikutteista suunnittelua. Kuntalaissa ja perustuslaissa ei ole määritelty, mitä osallistuminen käytännössä tarkoittaa ja 2000-luvun asuntolahankkeessa käytäntöjen epäselvyys johti kaupungin ja kaupunkilaisten välillä erilaisiin tulkintoihin siitä, mitä osallistumisoikeus käytännössä tarkoittaa. Kaupunkilaiset tulkitsivat osallistumisoikeuttaan hyvin laaja-alaisesti, kun taas kaupunki halusi pitää osallistumisen minimissä: suunnitteluvaiheessa paikallisten toimijoiden osallistuminen oli suunnitteluvaiheessa mahdollista vain kirjelmöimällä kaupungille. Valmistelu- ja esittelykäytäntöjen onkin todettu perustuvan yhä rationaalisen suunnittelun

perinteeseen, vaikka kunnallista päätöksentekoa on haluttu kehittää joustavampaan ja refleктоivan oppimisen suuntaan. Tämän seurauksena paikallisten toimijoiden kokemuspohjaiselle tiedon käsittelylle on yhä vaikea löytää paikkaa hankkeiden valmisteluvaiheessa. (Bäcklund 2007, 235.) Se, miten asunnottomien palvelukeskuksen sijoittaminen lopulta toteutettiin osoittaa, että kokemuksellinen tieto on yhä erillään niistä lähtökohdista, joiden mukaan kaupunkisuunnittelua lopulta toteutetaan. Lefebvre tulkiten kaupunkia suunnitellaan tällöin muun kuin eletyn tilan ehdoilla (Lefebvre 1997, 128). Kaupunkitilan käyttö ja siinä eletty, niin sanottu oikea elämä, ovat jääneet kaupungin omien intressien varjoon eikä kaupunkilaisten omatoimiselle osallistumiselle ole kehitetty toimivia vaikutuskanavia.

Osallistumisen vakiintumattomuudesta kertoo myös se, että 2000-luvun asuntolahankkeen aikana esitetyistä sijoituskohteista laadittiin erilaisia selvityksiä. Tähän kiinnitettiin huomiota myös Hietaniemenkadun valituksissa: Hietaniemenkatu 5 b:stä ei ollut laadittu yhtä tarkkaa selvitystä kuin muista asuntolatyöryhmän tarkastelemista kohteista. Viipurinkadulla oli myös voimassaoleva kaavoitus asuntolatoiminnalle ja siihen verrattuna Hietaniemenkadulla palvelukeskuksen sijoittamisesta toteutettu suunnittelu koettiin epäoikeudenmukaisena.

"Pidämme välttämättömänä, että Helsingin kaupunki tekee Hietaniemenkatu 5:stä samanlaisen ympäristöselvityksen kuin on tehty esimerkiksi Viipurinkatu 20:sta ja Kivelän sairaala-alueen reunalla olevasta rakennuspaikasta." Seitsemän asunto-osakeyhtiötä 30.3.2006

"Asiaa valmistellut työryhmä on mielestämme laiminlyönyt vastuunsa selvittää palvelukeskuksen aiheuttamat vaikutukset ympäristölle ja päiväkodille. – – Yhdessäkään kaupungin pöytäkirjassa ei ole mainintaa päiväkodista, kuten ei myöskään viereisestä Etu-Töölön yläasteesta ja lukiosta. Muiden tutkittujen sijoitusvaihtoehtojen kohdalla ensisuojan aiheuttamat potentiaaliset vaaratilanteet ja ympäristövaikutukset on huomioitu." Leppäsuon päiväkodin vanhemmat 7.4.2006

Hietaniemenkadulta paikalliset toimijat vaativat valituskirjelmissään, että suunnittelussa huomioitaisiin myös palvelukeskuksen aiheuttamat vaikutukset heidän elinympäristölleen. Tarkasteltaessa palvelukeskuksen sijoittamista ympäristövaikutusten näkökulmasta, on huomioitava, että varsinkin asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa uusien tulokkaiden erilainen vuorokausirytmä ja ulkoinen olemus ovat usein se tekijä, joka aiheuttaa ärtymystä muussa naapurustossa (Kopomaa 2005, 12). Voimassa oleva kaavoitus ei takaa sitä, että sijoitettava palvelu ei vaikuttaisi ympäröivään alueeseen. Sijoituspäätöksen myötä Hietaniemenkatu 5 b:n päivittäinen asiakasmäärä nousee 33:sta yli sataan ja suljetusta asuntolapalvelusta tulee ympärivuorokautisesti auki oleva palvelukeskus. Paikallisten toimijoiden

vaatimus kuulemistilaisuuden järjestämisestä ja ympäristön sopivuuden selvittämisestä voidaan näin tarkasteltuna nähdä oikeutettuna; aikaisempaan käyttöön verrattuna palvelukeskus todennäköisesti tulee näkymään naapurustossa ja katuelämässä yhä enemmän.

Hietaniemenkadulla asunto-osakeyhtiöiden ja asukkaiden kokemus syrjäytetyiksi tulemisesta suunnitteluvaiheessa tulee ilmi myös heidän valituksestaan hallinto-oikeuteen:

*"Ympäristöselvityksessä on maininta, että alueella oli järjestetty vuorovaikutteisia tiedotustilaisuuksia ja selvitystöitä. Nämä viittaukset tarkoittavat kahta sosiaali-
viraston 2.5.2006 ja 3.5.2006 järjestämää tiedotus- ja keskustelutilaisuutta. Näissä ei
kuitenkaan ollut esillä, että meneillään on ympäristöselvityksen tekeminen. Koska
selvitys lähiympäristölle aiheutuvista haitoista laadittiin vasta kiinteistölautakunnan
kehotuksen jälkeen, valtaosa poliittisista päätöksentekijöistä oli jo sitoutunut Hieta-
niemenkatu 5 b:n valitsemiseen. Ympäristöselvitystä ei ole laadittu vuorovaikutuksessa
alueen toimijoiden kanssa siten kuin kiinteistölautakunta on edellyttänyt. – – Päätös
on syntynyt virheellisessä järjestyksessä ja se on muutoinkin lainvastainen. Päätöksen
valmistelussa on ollut puutteita ja virheitä sekä päätöstä rasittavat menettelyvirheet".
Valitus hallinto-oikeuteen 06/2006*

Asukkaiden valitus hallinto-oikeuteen osoittaa, että ristiriitaa aiheuttivat ennen kaikkea osapuolten erilaiset käsitykset ja odotukset kuulemistilaisuuksista ja osallistumisen laajuudesta kokonaisuudessaan. Aukkaat odottivat kuulemistilaisuuksissa esittämien kannanottojen näkyvän päätöksenteossa selkeämmin. Tämä on yleistä osallistumisessa; osallisilla voi olla hämävät käsitykset siitä, mihin osallistumisessa ollaan lopulta osallistumassa ja minkälaiset vaikutukset heidän mielipiteillään todellisuudessa on (Niemenmaa 2005, 219).

Sen lisäksi, että paikalliset toimijat vaativat ympäristöselvityksen laatimista, he valittivat Hietaniemenkatu 5 b:n valitsemisesta asunnottomien palvelukeskuksen sijoituspaikaksi.

*"Asunnottomien palvelukeskuksen sijoittaminen Hietaniemenkadulle vaarantaisi vakavasti koulumme opiskelijoiden turvallisuutta." Etu-Töölön lukion johtokunta
21.3.2006*

*"Suunnitellun palvelukeskuksen asiakkaat tulevat aiheuttamaan vaaraa talomme asukkaille ja aiheuttavat pelkoa liikkua ulkona" Leppäsuonkatu 4 vanhustentalon
asukkaat 31.3.2006*

Kaikkein voimakkaimmin palvelukeskusta vastaan argumentoitiin asunto-osayhtiöiden yhteis-
kirjelmässä, jossa selkeästi esitettiin syy siihen, miksi ympäristöselvityksen laatiminen on

tärkeää: se tulisi osoittamaan, ettei sijainti ollut sopiva asunnottomien palvelukeskus-toiminnalle.

”Tällaisen selvityksen tekeminen vie väistämättä johtopäätökseen, jonka mukaan suunniteltu asunnottomien palvelukeskus ei sovi Hietaniemenkadulle. Koska palvelukeskus tulee joka tapauksessa aiheuttamaan häiriötä, sen sijoituspaikaksi tulee valita alue, jossa häiriöt ovat vähäisemmät ja myös hallittavissa.” Seitsemän asunto-osakeyhtiötä 30.3.2006

Kuudesta valituskirjelmien lähettäjätahosta vain asukkaat tekivät kaupunginvaltuuston päätöksestä kunnallisvalituksen hallinto-oikeuteen. Valituskirjelmien pohjalta ei voida sanoa, muuttuiko muiden valittajien asenteet esimerkiksi kaupungin laatiman ympäristöselvityksen tai kuulemistilaisuuksien myötä ja kokivatko he oikeuksiensa toteutuneen, mutta ainakaan he eivät kokeneet asiakseen valittua päätöksestä hallinto-oikeuteen. Asukkaat sen sijaan valittivat päätöksestä niille tahoille joille se oli mahdollista; hallinto-oikeuteen, korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja rakennuslautakuntaan. Asukkaiden rakennuslautakunnalle osoittamassa oikaisuvaatimuksessa palvelukeskuksen sijoittamista vastaan argumentoitiin voimakkaammin kuin aikaisemmin. Tässä vaiheessa ei ollut enää merkityksellistä kritisoida suunnitteluprosessia, vaan sijoituksen estämiseksi tuotiin esille sijainnin sopimattomuus ja kaavoituksen sopimattomuus ensisuoja- ja päiväkeskustoiminnalle. Asukkaat esittivät vaatimuksensa suorasukaisesti eikä valituksen tavoite piiloutunut suunnitteluprosessin epäoikeudenmukaisuuden taakse:

”Tällainen toiminta kun ei millään sovi ympäristöön, jossa on tiheä asutus, suuri päiväkotit, vanhusten palvelutalo ja kouluja. – – Korostetusti on syytä kiinnittää huomiota siihen, että lähiympäristön asukkaille, päiväkotilapsille, vanhuksille ja koululaisille tulee aiheutumaan häiriötä nimenomaan ensisuoja- ja päiväkeskustoiminnasta, ei asuntolatoiminnasta.” Oikaisuvaatimus rakennuslautakunnalle 30.11.2007

Asukkaiden valitusperusteet ja toiminta ovat osoitus nimbymäisestä vastustamisesta.

Valituksien taustalla oli ennakkoluuloiset asenteet asunnottomien asumispalveluita kohtaan; ne perustuivat käsitykseen siitä, että palvelu tulee aiheuttamaan haittaa alueella. Asukkaita ja muitakin paikallisia toimijoita häiritsi kaupungin esittämä fyysinen tilaratkaisu ja palvelun paikannettu läsnäolo, eivätkä niinkään asunnottomat ryhmänä. Palveluiden nähtiin sopivan paremmin jonnekkin muualle, missä niiden haittavaikutukset olisi paremmin hallittavissa.

Ympäristöselvityksen laatiminen, kuulemistilaisuuksien järjestäminen, kaupungin lupaukset ympäristön turvallisuuden takaamisesta ja tulevasta vuorovaikutuksesta tai vakuuttelut muiden samanlaisten kohteiden toimivuudesta eivät hillinneet asukkaiden nimbymäisiä asenteita;

asunnottomien asumispalveluiden haluttiin sijaitsevan jossain muualla kuin omassa naapurustossa ja tämän toteutumiseksi päätöksestä valitettiin oikeuslaitoksiin.

Taulukko 9.2. Valituskirjelmien tavoitteet asuntolahankkeen toisessa vaiheessa.

1. Meitä kuunneltava, ympäristöselvitys laadittava	2. Osoittaa, ettei sovellu	3. Sijoittamispäätös kumotaan
--	----------------------------	-------------------------------

Vaatimuksena valituksissa oli paikallisten toimijoiden näkökantojen ja ympäristön huomioiminen, jonka seurauksena ilmeni, ettei palvelukeskusta olisi mahdollista sijoittaa Hietaniemenkatu 5 b:n, kuten taulukossa 9.2. olen esittänyt. Asukkaiden vaatimusten osalta kuulemisvaatimus on oikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna perusteltu, mutta toinen vaatimus – ettei asunnottomien palvelukeskusta sijoitettaisi Hietaniemenkadulle – on kyseenalainen asunnottomien oikeuksien ja oikeudenmukaisen kaupungin näkökulmasta. Lähtökohtaisesti valituskirjelmissä suhtauduttiin kielteisesti asunnottomiin. Suhtautumistapa on ristiriitainen Lefebvren kaupunkikäsitteen kanssa, jonka mukaan marginaaliryhmät ja erilaiset elämäntavat ovat olleet ensisijaisesti positiivinen merkki ja todiste kaupungin suvaitsevuudesta, avoimuudesta ja ennen kaikkea siitä, että kaikkien oikeudet toteutuvat (Lefebvre 1996, 174). Käytännössä Helsingin kannalta tämä tarkoittaa, että asunnottomien asumispalveluita tulee voida sijoittaa mihin kaupunginosaan tahansa, mutta myös sitä, että kaupunkilaiset ovat valmiita hyväksymään asunnottomat naapureikseen.

9.3.2 "Sallii erilaisuutta"

Edellä olen tarkastellut, miten paikallisten toimijoiden oikeus osallistua toteutui asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisprosessissa ja erityisesti 2000-luvun asuntolahankkeen toisessa vaiheessa. Asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa myös asunnottomilla on perustuslain mukainen oikeus osallistua. Kuten Lefebvre on esittänyt, kaupunkitilan oikeudenmukaisuuden kannalta olennaista on, että kaikki siinä elävät ja olevat ovat osallistuneet sen muotoutumiseen (Lefebvre 1997, 103). Asunnottomilla on kuitenkin heikommat lähtökohdat osallistua kuin paremmin toimeentulevilla ja keskimääräistä koulutetuimmilla kaupunkilaisilla, jotka usein vastustavat erityisasuinyksiköiden sijoittamista

omaan naapurustoonsa (Kopomaa 2005, 33). Asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa osallisten rooli on näin epäsuhtainen ja vaikka kyse on asunnottomien palveluiden sijoittamisesta ja takaamisesta, heikkojen resurssien takia he eivät niinkään kykene toteuttamaan osallisuuttaan vaan enemminkin osattomuuttaan. Näin onkin erittäin tärkeää, että heidän oikeuksiaan puolustetaan institutionaalisten toimijoiden taholta.

Healeyn näkemys suunnittelun institutionaalisuudesta on erityisen tärkeää asunnottomien oikeuksien näkökulmasta: ilman institutionaalisia toimijoita, kuten virkamiehiä ja kaavoittajia, asunnottomat jäisivät vahvempien ja dominoivien osallistujien jalkoihin. Healeyn mukaan institutionaalisten toimijoiden vahvan aseman takaaminen onkin keino tasoittaa osallisten välistä epätasa-arvoa (Healey 1997, 118). Suomessa institutionaaliset toimijat myös kokevat asemansa heikoimpien ryhmien puolustajina ja oikeudenmukaisuuden toteutumisen takaajina (Puustinen 2006, 331). Myös tilallisesta näkökulmasta tarkasteltuna instituutioiden vahva asema on tärkeää asunnottomien kannalta; Mitchellin mukaan ilman institutionaalisten toimijoiden vahvaa asemaa asunnottomat ajautuvat kaupunkien reuna-alueille, pois siitä kaupunkitilasta, jossa ihmiset elävät jokapäiväistä elämäänsä (Mitchell 2003, 26).

2000-luvun asuntolahankkeessa Helsingin kaupunki oli se instituutio, joka ajoi asunnottomien oikeuksia. Kaupungin näkökulmasta asunnottomien asumispalveluita tulee voida sijoittaa kantakaupungissa sellaiselle alueelle, missä myös tavalliset ihmiset elävät. Samalla on huomioitu se, miten palvelu sopeutuu alueelle ja paljon siitä aiheutuu häiriötä. Sijoittamista on siis tarkasteltu niin asunnottomien kuin muiden kaupunkilaisten näkökulmasta.

"Alueella tulee olla monipuolinen kaupunkirakenne, joka toisaalta sallii erilaisuutta ja toisaalta ehkäisee häiriökäyttäytymistä." Kiinteistölautakunta 15.1.2002.

"Kantakaupunki, jossa on muutoinkin hyvin monipuolista toimintaa, lienee tällaiselle yksikölle luontevin sijoituspaikka." Kiinteistölautakunta 21.3.2006.

Verrattaessa Helsingin kaupungin toimintaa Lefebvren näkemykseen oikeudesta kaupunkiin, kaupungin toiminta oli kaupunkitilan oikeudenmukaisuutta lisäävää ja palvelukeskuksen sijoittaminen Etu-Töölöön voidaan nähdä osoituksena siitä, että Helsingissä kantakaupungin varakkaimmille asuinalueilla tulee voida sijoittaa asunnottomien asumispalveluita. Näin Helsingin kaupunki on toiminut sitä vastaan, että esimerkiksi kiinteistön omistamisen perusteella paikalliset toimijat voisivat päättää siitä, mitä heidän alueellaan sijaitsee.

2000-luvun asuntolahankkeen aikana kaupunki myös esitti periaatteistaan poikkeavia ratkaisuja, tästä esimerkkinä suunnitelmat ja päätös sijoittaa asuntolat teollisuusalueille. Näin oikeus kaupunkiin -näkökulman pohjalta voidaan todeta, ettei kaupunki ajanut kaikissa ratkaisuissaan asunnottomien tilallisia oikeuksia. Samalla kuitenkin Hietaniemenkadulla voidaan nähdä, ettei kaupunki toteuttanut päiväkodeille ja kouluille asetettuja sijaintiperiaatteita, kun se sijoitti palvelukeskuksen niiden läheisyyteen. Näkemykseni mukaan asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa on pitkälti kyse kompromisseista: lopulta mikään 2000-luvun asuntolahankkeen aikana esitetyistä sijoituskohteista ei soveltuisi kaupungin periaatteiden mukaiseksi sijoituspaikaksi. Varsinkin sopivimpana sijoituspaikkana pidetyn kantakaupungin alueella palveluverkosto on hyvin tiheä ja erilaiset palvelut sijaitsevat helposti lähellä toisiaan. Tämän perusteella palvelukeskuksen sijoittaminen Hietaniemenkadulle on kaupungin näkökulmasta perusteltua:

”Lähiympäristön päiväkotien ja koulujen etäisyydet asuntolasta ei poikkea muista keskustan alueista sosiaali- ja opetusviraston tiheän palveluverkon johdosta. Ympäristöstä tehdyissä selvityksissä on huomioitu tulevan toiminnan ympäristövaikutukset.” Kiinteistöviraston tilakeskus 28.12.2007

Kaupungin näkemyksen mukaan kaupungissa on siis oltava tilaa kaikenlaisille palveluille ja kaikenlaisille ihmisille. Asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisen kohdalla vastustetaan erityisesti asunnottomien erilaista olemusta ja heidän läsnäoloaan julkisessa tilassa. Erilaisuuden koetaan aiheuttavan haittaa ympäristölle. Jos Helsingissä ei olisi tilaa asunnottomien palveluille ja asunnottomille, kaupunkitila olisi mahdollinen vain niille, jotka täyttävät tietyt siisteyden ja normaaliuden ehdot, kuten Mitchellin mukaan on tapahtunut Yhdysvaltojen kaupungeissa 2000-luvulla. Näin asunnottomien palvelukeskuksen sijoittaminen juuri Hietaniemenkadulle voidaan nähdä merkinä oikeudenmukaisuuden toteutumisesta Helsingissä.

Samalla kuitenkin institutionaalisten toimijoiden vahva rooli 2000-luvun asuntolahankkeessa tarkoitti käytännössä vahvempien ryhmien, paikallisten toimijoiden sivuun työntämistä suunnitteluprosessissa ja ajautumista institutionaalisten toimijoiden ja paikallisten toimijoiden väliseen konfliktiin. Yhteistoiminnallisen suunnittelun näkökulmasta tämä ei ole oikeutettua toimintaa instituutioiden taholta; Healeyn mukaan suunnittelussa on moraalinen velvollisuus pohtia sitä, ketkä kaikki ovat tapauksessa osallisia ja miten he pääsevät mukaan keskusteluun. Oleellista ei ole vain se, että kaikki osalliset pääsevät mukaan keskusteluun, vaan heidän näkemyksiään on myös kunnioitettava ja kuunneltava. (Healey 1997, 271.) 2000-luvun

asuntolahankkeen osalta huomio kiinnittyy näin molempiin osapuoliin: institutionaalisten toimijoiden, Helsingin kaupungin eri virastojen ja poliittisten päättäjien, osalta kyse paikallisten toimijoiden hyväksymisestä osaksi suunnittelua myös silloin, kun kyseessä ei ole kaavoittaminen ja paikallisten toimijoiden osalta taas myös marginaaliryhmien, kuten asunnottomien, asumispalveluiden hyväksyminen osaksi elinympäristöään.

Osallistumisen toteutumisen näkökulmasta instituutioiden vahva asema on nähty myös ongelmallisena ja muun muassa Aija Staffans on kyseenalaistanut Healeyn vankkaa uskoa instituutioihin. Staffansin mukaan tapauksissa, joissa osallistuminen on omatoimista, instituutiot eivät ole tarjonneet osallisille väylää ilmaista mielipiteitään ja vaikuttaa, jonka seurauksena on kansalaisten pakeneminen (Staffans 2004, 55). 2000-luvun asuntolahankkeessa osallistuminen oli kuitenkin vilkkaampaa silloin, kun kaupunki pyysi paikallisilta toimijoilta lausuntoa ja järjesti kuulemistilaisuuden. Kyse oli instituutiolähtöisestä osallistamisesta, mutta kyseisissä tapauksissa kannanottoja annettiin enemmän ja myös hankkeita puoltavia kannanottoja tuli esille. Kuten luvussa 9.1 esitin, omatoiminen osallistuminen oli lopulta vaikuttavampaa, mutta paljolti sen takia, että poliittiset päätöksentekijät yhtyivät asukkaiden vaatimukseen ympäristöselvityksen laatimisesta. Asunnottomien kannalta valituskirjelmissä esitetty vaatimus palvelukeskuksen sijoittamisesta jonnekin muualle olisi toteutuessaan koitunut kohtalokkaaksi. Asukkaiden esittämien vaatimuksien logiikkaa noudattamalla asunnottomien asumispalveluita ei olisi mahdollista sijoittaa mihinkään Helsingissä.

9.4 Yhteenveto: Kaupunki syyllisti, kaupunkilaiset nimbyilivät

2000-luvun asuntolahanke osoitti, että asunnottomien asumispalveluiden sijoittaminen on vaikeaa ja kohtaa vastustusta: kyse on yhdeltä osin siitä, että asunnottomien asumispalvelut ja erityisesti ensisuoja kohtaavat paikallisesti nimbymäistä vastustusta, mutta myös siitä, ettei kyseisille palveluille ole olemassa ideaalia sijoituspaikkaa. Asunnottomien poikkeava olemus ja elämäntapa aiheuttavat helposti ympäristössään paheksuntaa, mutta paikallisten toimijoiden vastustuksen taustalla on myös huoli alueen turvallisuudesta. Yleisestä ennakkoluuloisuudesta ja perustellustakin huolesta johtuen kaupungin tulisi asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten paikallisiin

toimijoihin ollaan yhteydessä. Tutkimukseni pohjalta voidaan todeta, että jo suunnitteluvaiheessa tapahtunut yhteydenotto on tärkeää paikallisen vastustamisen ehkäisemiseksi ja myönteisten asenteiden muodostamiseksi. Muuten sijoittamisessa päädytään herkästi oikeuslaitoskäsittelyyn, kuten Hietaniemenkadulla tapahtui.

2000-luvun asuntolahankkeen aikana tapahtunut osallistuminen toi esiin sen, että paikalliset toimijat haluavat osallistua ja vaikuttaa ympäristönsä suunnitteluun. Osallistuminen ei siis aina ollut osoitus asunnottomien asumispalveluiden vastustamisesta, vaan huolestuneisuutta siitä tavasta, jolla kaupunki suunnitteli heidän elinympäristöönsä. Näin osallistumisen tavoitteet voidaan todeta demokratiaan kuuluviksi ja kansalaisten oikeudeksi saada selvitystä siihen, miten päätöksenteko lopulta etenikään. Osallistumisen määrittelemine nimbymäiseksi on näkemykseni mukaan riippuvainen siitä, kuinka pitkälle ja minkälaisin toimin sekä tavoittein valitusprosessissa edetään. Asuntolahankkeen toisessa vaiheessa erityisesti Hietaniemenkadun asukkaiden vastustus oli nimbymäistä, sillä siinä edettiin oikeuslaitoskäsittelyihin eivätkä asukkaat olleet missään vaiheessa valmiita hyväksymään kaupungin esittämiä ympäristöselvityksiä tai näkemään sijoituspaikkaa perusteltuna.

Erityisesti asuntolahankkeen toisessa vaiheessa kaupunki torjui paikalliset toimijat eikä antanut heille tilaisuutta tuoda esiin mielipidettään, sillä kaupungin taholta osallistuminen nähtiin hidasteena, esteenä ja jopa mahdottomuutena asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisessa. Kaupunki ei vain torjunut, vaan myös syyllisti paikallisia toimijoita, vaikka todellisuudessa päätösvalta 2000-luvun asuntolahankkeessa oli vahvasti lautakuntien, kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston käsissä. Torjumisen seurauksena paikalliset toimijat suhtautuivat negatiivisesti hankkeeseen kokonaisuutena. Healeyn mukaan paikallisten toimijoiden leimaaminen nimbymäisiksi ja motiiveiltaan itsekkäiksi voi kuitenkin olla heidän tyhmistämistä, sillä ongelma voi olla myös siinä, miten ja minkälaista tietoa heille annetaan (Healey 1997, 85). 2000-luvun asuntolahankkeen toisessa vaiheessa kyse oli kummastakin: suunnitteluvaiheessa paikallisille toimijoille ei kerrottu mitä heidän alueelleen oli tulossa, mutta etenkin asukkailla pyrkimyksenä oli palvelukeskuksen sijoittamisen estäminen ja oman naapuruston suojeleminen. Asukkaiden leimaaminen vain nimbymäisiksi vastustajiksi ei suunnitteluprosessin tarkastelemisenkaan kannalta ole hedelmällistä; vastustus ja vaatimukset ympäristöselvityksen laatimisesta järjestämisestä olivat perusteltuja ja nostivat esiin myös

kaupungin taholta toteutetun suunnittelun heikkoja kohtia. Näin huomio kiinnittyi siihen, mistä nimbymäinen vastustus alkoi.

2000-luvun asuntolahankkeen toisessa vaiheessa asukkaiden ärsytyskynnys nousi niin korkeaksi, ettei kaupungin sovintoratkaisuja otettu vastaan, vaan pyrittiin määrätietoisesti estämään palvelukeskuksen sijoittaminen Hietaniemenkatu 5 b:n. Taulukosta 9.3. ilmenee, että 2000-luvun asuntolahanke eteni luvussa 3.2.2 esitetyn seitsenvaiheisen prosessin mukaisesti. Taulukko kuvaa asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisprosessia, joten se kuvaa vain sen suunnitteluprosessin, joka palvelukeskuksen sijoittamisesta käytiin.

Taulukko 9.3. 2000-luvun asuntolahanke nimbymäisen konfliktin mukaisesti.

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1) Kaupunginhallitus määräsi aloitettavaksi selvitykset asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisesta. 2) Perustettiin ensin ensisuoja- ja asuntolatyöryhmä ja myöhemmin asuntolatyöryhmä tutkimaan ratkaisumahdollisuuksia (asia ei ollut vielä yleisessä tiedossa). 3) Esitettiin saatu ratkaisu: "Hietaniemenkatu 5 b:n tulee asunnottomien palvelukeskus". 4) Paikalliset toimijat organisoituivat ja vastustavat toimet alkoivat. 5) Tiedotuskampanja hankkeen puolesta. 6) Yleisölle tarjottiin osallistumismahdollisuuksia: kuulemistilaisuudet 2. ja 3.5.2006. 7) Viranomaiset ja hankkeen esittäjät löysivät itsensä Helsingin hallinto-oikeudesta. |
|---|

Kopomaan mukaan nimbyily on legitiimiä silloin, kun sijoitushankkeen toteutus ja suunnittelu ovat olleet puutteellisia (Kopomaa 2005, 11). Näin oli myös 2000-luvun asuntolahankkeessa, sillä se, miten päätös asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisesta tehtiin kaupungin intressit huomioiden eikä alueen asukkaiden ja muiden toimijoiden kannanottoja huomioitu. Tämä voi lopulta koitua myös asunnottomien kannalta epämukavaksi, sillä uuden toiminnan on lunastettava hyväksyntä voidakseen integroitua alueelle. Suunnitteluvaiheessa syntyneen konfliktin seurauksena alueen uudet asukkaat voivat joutua silmätikuiksi, jolloin lopputulos ei ole kenenkään kannalta hyvä. (Mt., 32.) Oikeudenmukaisen kaupungin näkökulmasta 2000-luvun asuntolahankkeen päätyminen oikeuskäsittelyyn ei lopulta ratkaise sitä, miten eri ryhmien oikeudet toteutuvat käytännössä. 2000-luvun asuntolahanke on viety päätökseen korkeimman hallinto-oikeuden ja rakennuslautakunnan päätöksillä, mutta kysymykseksi jää yhä, miten Hietaniemenkadun asukkaat ja siellä muuten toimivat tulevat suhtautumaan

asunnottomiin sitten, kun heistä tulee palvelukeskuksen avaamisen myötä osa naapurustoa. Tässä vaiheessa on vaikea arvioida toteutuneen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin vaikutusta palvelukeskuksen sopeutumiseen Hietaniemenkadulle. Arvioin kuitenkin, että kaupungin ja asukkaiden välinen monta vuotta jatkunut konflikti vaikuttaa katutasolla niin, että asunnottomiin suhtaudutaan kielteisesti ja palvelukeskuksen hyväksyminen osaksi naapurustoa tulee vaatimaan aikaa.

Yhteistoiminnallisen suunnitteluteorian näkökulmasta ratkaisuna asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa olisi ollut paikallisten toimijoiden kuuleminen jo suunnittelun alkuvaiheessa ja kokonaisuudessaan avoimempi suunnittelu. Näin tarkasteltuna ongelmallisena 2000-luvun asuntolahankkeen toisessa vaiheessa näyttäytyy jo palvelukeskuksen sijoittamisen alkuasetelma. Kaupungilla on oma strategiansa siitä, miten palvelun sijoittamissuunnitelmat tulevat etenemään eikä paikallisille toimijoille ole annettu muuta roolia kuin vastustaminen. Lähtökohdiltaan suunnittelua on siis lähdetty rakentamaan siltä pohjalta, ettei sijoittamisesta voida päästä yhteisymmärrykseen osapuolien välillä. Kaupungin vahva asema asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa on asunnottomien oikeuksien kannalta perusteltu, mutta samalla se, että paikalliset toimijat torjutaan, ei johda ympäristön kokonaisuuden kannalta tasapainoiseen ratkaisuun. Healeyn esiin tuoman perusteella suunnittelu olisi tullut aloittaa yhteisen strategian rakentamisesta, jolloin myös suunnittelulle määritellään yhteiset tavoitteet keskustelemalla ja erilaisia mielipiteitä ymmärtämällä (Healey 1997, 277). Ideaalia olisi, että kaikki osapuolet olisivat tasavertaisessa asemassa suunnittelussa, mutta mielestäni tätä tärkeämpää on yhteistoiminnallisen suunnittelun kohdistama paine institutionaalisten toimijoiden toimintatapoja kohtaan. He ovat suunnittelussa se osapuoli, jolla on valta päättää siitä, miten paikalliset toimijat huomioidaan suunnittelussa ja miten prosessi lopulta toteutetaan. 2000-luvun asuntolahankkeen aikana institutionaaliset toimijat käyttivät tätä valtaa torjumalla paikalliset toimijat ja suhtautumalla kielteisesti osallistumiseen asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa. Vaikka lainmukaisesti asuntolahankkeen toisessa vaiheessa suunnittelua ei tarvinnut toteuttaa yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa, sijoittamisessa onnistumiseksi heidät olisi tullut huomioida.

2000-luvun asuntolahankkeessa institutionaalisilla toimijoilla oli myös valta määritellä, miten osallistumisesta puhuttiin ja minkälaista osallistumista tuotiin esiin. Osallistuminen nähtiin vain valittamisena ja esiin nousi vain kielteinen näkökulma, joka ei kuitenkaan ollut täysin

totuudenmukainen. 2000-luvun asuntolahankkeen aikana osallistuminen oli myös hankkeen puolustamista, joka nousi esiin kuitenkin vain silloin, kun kaupunki pyysi lausuntoja. Asuntolahankkeen toisessa vaiheessa osapuolilla ei ollut yhteistä tavoitetta, jolloin ei keskusteltu siitä, mitä asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamisella oikeasti tavoiteltiin: kaupunki ajoi yksin asunnottomille parempia palveluita eikä prosessin aikana mietitty keinoja, joilla myös ne paikalliset toimijat, jotka vastustavat palveluiden sijoittamista, olisi yhteistoiminnallisen suunnittelun mukaan mahdollista saada ymmärtämään palvelukeskuksen tärkeys asunnottomien elämän kannalta.

Mitä jos yhteistoiminnallisen suunnitteluteorian mukaan toteutetulla osallistumisella, avoimuudella ja yhteisellä strategialla, ei onnistutakaan poistamaan paikallisten toimijoiden kielteisiä ja ennakkoluuloisia asenteita asunnottomien asumispalveluita kohtaan? Siihen, miten toimia niissä tapauksissa, joissa konsensuksen saavuttaminen ei ole mahdollista, Healeylla ei ole muuta vastausta kuin se, että ristiriitatilanteet ratkaistaan oikeuslaitoksissa, jolloin kaikilla on yhtäläinen oikeudellinen asema (Healey 1997, 280). Avoimeksi kysymykseksi jää siis yhä se, miten konsensukseen päästään sellaisissa hankkeissa, jotka ovat lähtökohdiltaan niin ristiriitaisia, ettei suunnittelun avoimuudesta ja vuorovaikutteisuudesta huolimatta estettä konfliktin syntymistä. Konsensukseen päätyminen ja erilaisuuden hyväksymisen ovat kuitenkin tärkeitä tavoitteita asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa, ettei niitä tulisi nähdä mahdottomuutena sillä perusteella, että prosessi mahdollisesti johtaa oikeuskäsittelyyn.

10 Johtopäätökset: Osallistumisen mahdollisuuksista ja mahdollittomuuksista

Tutkimuksessani olen tarkastellut asunnottomien asumispalveluiden sijoittamista osallistumisen näkökulmasta. Kun kyse on asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisesta, joiden läsnäoloon suhtaudutaan usein kielteisesti ja joiden palvelut kohtaavat lähes aina nimbymäistä vastustamista, ei ole lainkaan yllättävää, että 2000-luvun asuntolahankkeen aikana uuden palvelukeskuksen tai edes pienemmän asuntolan sijoittaminen muodostui ongelmalliseksi. Osallistumisen näkökulmasta tarkasteltuna yllättävää oli Helsingin kaupungin suhtautuminen paikallisten toimijoiden osallistumiseen palvelukeskuksen sijoitusprosessin yhteydessä. Kaupunki institutionaalisenä toimijana vaikutti keskeisesti siihen, miten paikalliset toimijat osallistuivat hankkeen aikana. Läpi 2000-luvun asuntolahankkeen kaupunki suhtautui torjuvasti osallistumiseen ja näki paikalliset toimijat esteinä ja hidasteina suunnitteluprosessissa. Kielteinen suhtautuminen osallistumiseen vaikutti osaltaan siihen, että palvelukeskus päädyttiin sijoittamaan juuri Hietaniemenkatu 5 b:n. Paikallisia toimijoita ei tarvinnut huomioida, mutta he kuitenkin etsivät omat väylänsä osallistumiseen ja osallistuminen asuntolahankkeen aikana olikin pääosin omatoimista.

2000-luvun asuntolahankkeen tarkastelemisen perusteella osallistuminen asunnottomien asumispalveluiden sijoittaminen näyttää vaikealta ja haasteelliselta sellaisissa tapauksissa, jotka on toteutettava maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti. Se, voidaanko lakia toteuttaa käytännössä kaikenlaisten hankkeiden suunnittelussa, on yhä selvittämättä, sillä Helsingissä ei ole vielä kaavoitettu tonttia asuntolatoiminnalle eikä käytännön kokemusta osallistumisen toimimisesta asuntoloiden sijoittamisessa ole. 2000-luvun asuntolahankkeen perusteella kaikenlainen osallistuminen näyttää mahdottomuudelta asunnottomien oikeuksien toteutumisen kannalta, sillä vaikka osa osallistuneista kritisoi vain suunnitteluprosessin toteuttamista ja olisi lopulta valmis hyväksymään asunnottomat naapurustoonsa, aina löytyy myös niitä, jotka valittavat päätöksestä oikeuslaitoksiin. Nimbymäisen vastustamisen ja palvelun luonteen takia asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa osallistumisen toteuttaminen on vaikeampaa kuin muissa hankkeissa, mutta juuri näiden tekijöiden takia suunnitteluprosessiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota.

Se, että 2000-luvun asuntolahankkeen toisessa vaiheessa vastustaminen yltyi nimbymäiseksi, on seurausta osallistumisen viimeaikaisesta vahvistamisesta kaupunkisuunnittelussa, mutta

samalla myös siitä, miten institutionaaliset toimijat ovat suhtautuneet osallistumisen muiden kuin kaavoitusta vaativien hankkeiden kohdalla. Osallistumisen vahva asema maankäyttö- ja rakennuslaissa kohdistaa muutospainetta myös muunlaista kaupunkiympäristöä muuttavaa suunnittelua kohtaan. 2000-luvun asuntolahanke osoittaa, että kaupungin on yhä vaikeampi antaa perusteluja sille, miksi osallistuminen toteutuu joidenkin sijoitushankkeiden kohdalla, mutta toisten ei. Kaupungin vahvan valta-aseman vuoksi asukkaat, yrittäjät ja muut paikalliset toimijat on kuitenkin mahdollista sivuuttaa ja torjua suunnitteluvaiheessa. Käytäntöjä siihen, miten osallistumisen tulisi toteutua sellaisissa sijoitushankkeissa joissa kaavoitus on jo voimassa, ei ole Helsingin kaupungin taholta säädetty. Vaikka paikallisten toimijoiden kuuleminen ja mukaan ottaminen jo suunnitteluvaiheessa on nähty keskeisenä toimenpiteenä asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa onnistumiseksi, ei näin kuitenkaan todellisuudessa toimita, sillä jo valmiiksi tiedetään sen olevan ristiriitaista ja vaikeaa.

Tutkimukseni perusteella ongelmallisena kaupunkisuunnittelussa näyttäytyy lakien tulkinnanvaraisuus ja osallistumisen toteutuminen pääasiassa vain silloin, kun kyse on kaavoittamisesta. Näin maankäyttö- ja rakennuslaki jakaa osallistumisen sen teknisyyden perusteella ja antaa mahdollisuuden toteuttaa hankkeita myös niin, ettei vuorovaikutteisia osallistumiskäytäntöjä tarvitse toteuttaa. Näin tapahtui 2000-luvun asuntolahankkeessa, sillä uutta asuntolaa suunniteltiin perustettavan vain sellaisiin kohteisiin, jotka oli mahdollista toteuttaa asemakaavasta poikkeamisella tai joissa oli jo voimassa oleva kaavoitus asuntolatoiminnalle. En näe ratkaisuna, että juuri maankäyttö- ja rakennuslakia tulisi muuttaa, vaan ennemminkin kaupunkisuunnittelu kokonaisuutena tulisi ymmärtää laajemmin ja osallistumiskäytäntöjen tulisi koskea myös muunlaista suunnittelua kuin vain kaavoitusta. Myös maankäyttö- ja rakennuslain ulkopuolelle jäävien hankkeiden kohdalla tulisi kiinnittää enemmän huomioita niiden ympäristövaikutuksiin. Muutospaineet kohdistuvat siis ennemminkin kuntalakiin ja erityisesti siinä säädettyjen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien tarkentamiseen.

Se, että palvelukeskus päätettiin lopulta sijoittaa Hietaniemenkadulle, johtui pitkälti siitä, että tontilla oli voimassaoleva kaavoitus. Kaavoituksen voimassaolo mahdollisti hankkeen nopean toteuttamisen, mutta myös takasi, ettei sijoittamista tarvinnut toteuttaa vuorovaikutteisesti. Hietaniemenkadun kannalle asetuttiin yllättävänkin nopeasti, mikä korostaa asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisen vaikeutta. Kun palvelukeskukselle vihdoinkin löydettiin

kaupungin näkökulmasta ongelmaton kohde, eteni päätös hankkeen hyväksymisestä nopeasti lautakunnissa, kaupunginhallituksessa ja kaupunginvaltuustossa.

2000-luvun asuntolahankkeessa institutionaalisten toimijoiden vahva asema oli merkityksellistä erityisesti asunnottomien oikeuksien toteutumisessa. Kuten Lefebvre sekä Mitchell ovat esittäneet, oikeudenmukaisen kaupungin ja marginaaliryhmien oikeuksien toteutumiseen tarvitaan suvaitsevaisia ja erilaisuutta hyväksyviä toimijoita. 2000-luvun asuntolahanke osoittaa, etteivät kaikki asukkaat ja paikalliset toimijat ole valmiita hyväksymään näitä periaatteita ja asunnottomia naapuriinsa. Vahva institutionaalinen asema on näin perusteltua, mutta osallistumisen näkökulmasta ongelmallista. Kaupunki takasi jonkin ryhmän palveluiden toteutumisen, mutta samalla torjui jonkin toisen ryhmän. Paikallisten toimijoiden kannalta asuntolahankkeen perusteella näyttää siltä, että vaikeissa sijoitushankkeissa institutionaaliset toimijat käyttävät valtaansa niin, ettei osallistumiselle anneta mahdollisuutta suunnittelussa. Näen tämän erilaisen kohtelun ongelmana erityisesti katutason oikeudenmukaisuuden kannalta, sillä näin niiden asukkaiden, yrittäjien ja muiden toimijoiden, joiden suhtautuminen asunnottomien asumispalveluiden sijoittamista kohtaan on kielteistä, voimistuu. 2000-luvun asuntolahankkeessa asunnottomien palvelukeskukselle löydettiin sopiva sijoituspaikka, mutta sen seurauksena ei kuitenkaan edistetty sitä, että asunnottomat hyväksyttäisiin osaksi kaupunkitilaa.

2000-luvun asuntolahanke osoitti, ettei oikeudenmukaista ja suvaitsevaa kaupunkitilaa rakenneta kaupunkilaisia torjumalla. Asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa ympäristön huomioiminen on tärkeää niin asunnottomien kuin asukkaiden, yrittäjien ja muiden paikallisten toimijoiden kannalta, sillä näin sijoittaminen on toteutettu kaikkien näkemykset ja tarpeet huomioiden. Jotta prosessissa ei ajauduttaisi konfliktiin, olisi tärkeää huomioida kaupunkilaisten elämysympäristö, eletty tila jo suunnitteluvaiheessa. Asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa eri osapuolten näkemykset ovat pääsääntöisesti keskenään ristiriitaisia, mutta vastustavien näkemysten torjuminen ei ratkaise institutionaalisten toimijoiden esittämää alkuperäistä ongelmaa vastustuksen voimistumisesta ja etenemisestä oikeuslaitoksiin, vaan paremminkin vahvistaa näitä toimia. Paikallisilla toimijoilla on oikeus valittaa kaikista päätöksistä oikeuslaitoksiin ja Hietaniemenkadun asukkaiden valitukset hallinto-oikeuteen, korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja rakennuslautakuntaan ovat suunnitteluprosessin onnistumisen kannalta merkki epäonnistumisesta.

En halua nähdä kaupungin ja paikallisten toimijoiden välistä asetelmaa vastakkaisena ja toisiaan poissulkevana. Osallistumiseen on suhtauduttu kaupungin taholta vain kielteisesti eikä ole kiinnitetty huomiota siihen, mitä myönteisiä seurauksia osallistumisella voisi olla asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa. 2000-luvun asuntolahankkeen aikana kaupungin taholta useaan otteeseen tuotiin esiin, että asukkaiden ja muiden paikallisten toimijoiden asenteet muuttuvat sijoittamisen jälkeen myönteisimmiksi ja hyväksyvimmiksi esimerkiksi avoimien ovien päiviä järjestämällä. Kun asenteet ovat näiden toimien seurauksena muuttuneet asuntoloiden sijoittamisen jälkeen, en näe miksi se ei voisi olla mahdollista jo suunnitteluvaiheessa. Erona näiden kahden välillä tietenkin on se, että suunnitteluvaiheessa sijoitusratkaisu on vielä mahdollista estää, kun taas jo sijoitetun palvelun kohdalla ei vastustamiseen ole enää perusteita ja sen hyväksyminen on näin todennäköisempää.

Näen osallistumisen ennemminkin mahdollisuutena kuin mahdottomuutena asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa. Tutkimukseni perusteella en voi kuitenkaan todeta, että vuorovaikutus ja avoimuus suunnitteluvaiheessa lisäävät paikallisten toimijoiden ymmärrystä asunnottomien asumispalveluita kohtaan, mutta aikaisempiin tutkimuksien pohjalta voin kuitenkin olettaa, että asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa asukkaiden, yrittäjien ja muiden paikallisten toimijoiden mukaan ottaminen ja näin heidän tuominen lähemmäksi asunnottomia voisi olla keino muuttaa kielteisiä asenteita ja estää osapuolten välisen konfliktin syntymisen. Asunnottomien asumispalveluiden yhteydessä toteutettavasta vuorovaikutteista ja avointa suunnittelua ei voida esittää kuin mahdollisuutena, sillä maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tuleminen jälkeen asunnottomien asumispalveluille ei ole kaavoitettu omaa tonttia, jolloin ei ole käytännön tietoa siitä, miten lain painottama vuorovaikutteinen suunnittelu käytännössä toimii. Jos asuntolatonttien kaavoittaminen aloitetaan, kuten kaupunginvaltuuston ponsi 31.5.2006 esitti, tärkeä jatkotutkimuksen kohde olisikin tuon kaavoitusprosessin vuorovaikutteisuuden toteutumisen tarkasteleminen.

Miten tulevaisuudessa tullaan toimimaan asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisessa? Asuntolatonttien kaavoittaminen on nähty tärkeänä toimenpiteenä poliittisten päättäjien keskuudessa, mutta käytännössä asuntoloita sijoitetaan yhä kohteisiin, joissa kaavoittamista ei tarvitse toteuttaa. Mäkelänkadulle perustettavan Sininauhasäätiön asuntolan sijoitusprosessi

on edennyt kuten 2000-luvun asuntolahankkeessa; teollisuusalueeksi kaavoitetun tontin muuttaminen asuntolatoimintaan ei vaadi kaavoitusta eikä näin vuorovaikutteista kuulemista ja tontti muutetaan asuntolatoimintaan sopivaksi poikkeusluvalla, jolloin paikallisilla toimijoilla on maankäyttö- ja rakennuslain mukainen mahdollisuus antaa muistutus sijoitussuunnitelmista. Mäkelänkadulla viereiset taloyhtiöt ovatkin muistutuksillaan vastustaneet Sininauhasäätiön sijoitussuunnitelmia. (Jokinen 2008.) Näen, että muutos asunnottomien asumispalveluiden sijoittamisprosessissa tapahtuu vasta silloin, kun palveluita sijoitetaan varta vasten niitä varten kaavoitetuille tonteille. Kaavoittamisen yhteydessä testataan vuorovaikutteisuuden mahdollisuudet ja vaikutukset myös asunnottomien asumispalveluiden osalta.

Uusien asuntolatonttien kaavoittamiselle ei kuitenkaan välttämättä ole tulevaisuudessa tarvetta, jos Helsingissä onnistutaan siinä, mitä neljän viisaan työryhmä on esittänyt asunnottomuusongelman ratkaisemiseksi. Lokakuussa 2007 ympäristöministeriön julkaiseman neljän viisaan raportin mukaan asunnottomien asumispalveluiden tarjoamisessa tulisi keskittyä asunnottomien sijoittamiseen normaaliasumisen piiriin ja näin poistaa asunnottomuus vuoteen 2015 mennessä. Nyt on kyse oikeudesta "nimeen ovesa" eikä ulkona tai asuntolassakaan asumista nähdä hyväksyttävänä. (Ympäristöministeriö 2007, 13–14.) Jos työryhmän tavoitteet toteutuvat, tulevaisuudessa asunnottomia tullaan sijoittamaan yhä enenevässä määrin tavallisen tai tukiasumisen piiriin. Asuntoloiden tapaista palveluasumista tullaan yhä kuitenkin tarvitsemaan niille, jotka eivät kykene itsenäiseen asumiseen ja näiden palveluiden sijoittaminen tulee kohtaamaan samat ongelmat kuin mitä 2000-luvun asuntolahankkeessa ilmeni. Osallistuminen tulisi kuitenkin kohdata mahdollisuutena muuttaa kaupunkia oikeudenmukaisempaan suuntaan, eikä niinkään mahdottomuutena, jonka seurauksena paikalliset toimijat torjutaan suunnitteluvaiheessa.

Lähteet:

Alasuutari, Pertti (1999) Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Bäcklund, Pia & Niemenmaa, Vivi (1998) Kirjoituksia ja kertomuksia kaupunginosasta nimeltä Töölö. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Bäcklund, Pia (1998) Töölö mielikuvina ja paikallisina kokemuksina. Teoksessa Bäcklund, Pia & Niemenmaa, Vivi (toim.) Kirjoituksia ja kertomuksia kaupunginosasta nimeltä Töölö. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus. 38–49.

Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (2002) Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus.

Bäcklund, Pia (2002) Miten kuulla asukasta? Kaupunkitila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus. 141–157.

Bäcklund, Pia (2007) Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Ekroos, Ari & Majamaa, Vesa (2005) Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. painos. Helsinki: Edita.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Flyvbjerg, Bent (1998) Rationality and power. Democracy in practice. Chicago: The University of Chicago Press.

Granfelt, Riitta (1998) Kertomuksia naisten asunnottomuudesta. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.

Haila, Anne (2004) Eurooppalainen kaupunki. Julkaisussa Tiede & Edistys 2004:4 vol. 229:4. 287–295.

Healey, Patsy (1997) Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. Lontoo: Macmillan.

Huilla, Katri (2007) Kuulemista vai kommunikatiivisuutta? Osallistuminen, vuorovaikutus ja osallistumisen vaikutus Helsingin yleiskaavaprosessissa. Helsingin yliopisto, sosiaalipolitiikan pro gradu.

Häikiö, Liisa (2005) Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella. Tampere: Tampereen University Press. <http://acta.uta.fi/pdf/951-44-6256-4.pdf>. Haettu 12.3.2008.

Häikiö, Liisa & Niemenmaa, Vivi (2007) Valinnan paikat. Julkaisussa Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus, 41–56.

Häkli, Jouni (2002) Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus. 110–124.

Kaakinen, Juha; Nieminen, Jarmo & Pitkänen, Sari (2006) Oikeus asuntoon, oikeus ihmisarvoiseen elämään. Ympäristöministeriön raportteja 8/2006. Helsinki: Ympäristöministeriö. <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=51691&lan=fi>. Haettu 9.3.2008.

Kettunen, Marko (2007) Kysymyksiä asunnottomuudesta Suomessa. Julkaisussa Yhteiskuntapolitiikka 72 (2007):4. 380–391.

Kettunen, Pekka (2002) Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus. 18–35.

Kofman, Eleonore & Lebas, Elisabeth (1996) Lost in Transposition - Time, Space and the City, Introduction. Teoksessa Lefebvre, Henri Writings on Cities. Oxford: Blackwell. 1-60.

Kopomaa, Timo (1997) Tori, marginaali, haastava kaupunki. Tilatapauksia julkisten ulkotilojen käytöstä ja reunimmaisista käytännöistä. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.

Kopomaa, Timo (2005) Naapuruussuvaitsevaisuus: Tuetun asumisen ja palvelutoiminnan yhteys lähiympäristöön, asukasvaikuttamiseen ja kaupunkisuunnitteluun. Helsinki: Ympäristöministeriö ja Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto.

Korhonen, Erkki (2002) Asunnottomuus Helsingissä. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2002:4.

Koskiahho, Briitta (2002) Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus. 36–57.

Kuparinen, Riitta (2005) "Ei meidän naapuriin". Tapaustutkimus asukasyhdistyksen suhtautumisesta kehitysvammaisten asuntolan rakentamiseen. Helsinki: Kehitysvammaliiton tutkimusyksikkö Kotu. <http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/val/sospo/vk/kuparinen/eimeidan.pdf>. Haettu 9.3.2008.

Laine, Markus; Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (2007) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus.

Laine, Markus & Peltonen, Lasse (2007) Ikkuna muutokseen. Teoksessa Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus. 93–110.

Lapintie, Kimmo (2003) Suunnittelun paradigman muutokset ja tieto/valta. Julkaisussa Yhdyskuntasuunnittelu 2003:2. Helsinki: YSS. 9-25.

Lappalainen, Pertti (2007) Poliittinen toiminta tapauksena. Teoksessa Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus. 191-213.

Lefebvre, Henri (1996) *Writings on Cities*. Oxford: Blackwell.

Merikallio, Jussi & Niemenmaa, Vivi (1998) Töölön sosiaalinen todellisuus. Teoksessa Bäcklund, Pia & Niemenmaa, Vivi (toim.) Kirjoituksia ja kertomuksia kaupunginosasta nimeltä Töölö. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus. 50–55.

Mitchell, Don (2003) *The Right to the City. Social Justice and the Fight for Public Space*. New York: The Guilford Press.

Mäkelä, Tanja (2000) Perustuslain turvaamat osallistumisoikeudet ja niiden toteutuminen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoitusmenettelyssä. Teoksessa Koskiahon, Briitta; Leino, Helena & Mäkelä Tanja: *Urbaani osallisuus*. Tarkastelussa uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Tampere: Civil Society Papers. 49–64.

Niemenmaa, Vivi (2005) *Helsingin paikallisagenda. Tarina osallistumisesta ja suunnittelun subjektiivisuudesta*. Espoo: YTK.

Pakarinen, Terttu (2002) Osallistumisen taustalla olevat ajatusmallit ja osallistumisen tulevaisuus. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) *Osalliset ja osajat*. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus. 75–91.

Peltonen, Lasse, Hirvonen, Jukka, Manninen, Rikhard, Linjama, Hannes & Savikko, Riitta (2006) *Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet*. Suomalaisen nykytilan kartoitus. Suomen ympäristö 12/2006. Helsinki: Ympäristöministeriö.
<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=55270&lan=FI>. Haettu 17.3.2008.

Pitkänen, Sari & Kaakinen, Juha (2005) *Rajattomat mahdollisuudet. Esiselvitys pääkaupunkiseudun asunnottomien tuki- ja palveluasumisen kehittämissuunnitelmaa (2005-2007) varten*. Helsinki: Ympäristöministeriö.
<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=27698&lan=FI>. Haettu 9.3.2008.

Puustinen, Sari (2006) *Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne*. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta. Espoo: YTK.

Rajanti, Taina (2003) *Yhdyskuntasuunnittelun toimijat, toiminnaiset ja toimijuudet*. Julkaisussa *Yhdyskuntasuunnittelu 2003:2*. Helsinki: YSS. 26–38.

Ryöti, Miliza (2005) *Asunnottomien asumispalveluiden kehittäminen pääkaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseudun asunnottomuuden vähentämisohjelman 2002–2005 toteutuminen ja tavoitteet*. Helsinki: Helsingin kaupungin hankintakeskus.
<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=31390&lan=FI>. Haettu 9.3.2008.

Saarela-Kinnunen, Maria & Eskola, Jari (2001) *Tapaus ja tutkimus = Tapaustutkimus?* Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I Metodin valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä: PS-kustannus. 158–169.

Saarenheimo, Ulla & von Hertzen, Heikki S. (1996) Asunnottomuus väheni Suomessa. Määrätietoinen työ tuo tuloksia. Suomen ympäristö 49: Ympäristöministeriö.

Sandercock, Leonie (1998) Towards Cosmopolis. Planning for Multicultural Cities. Chichester: Wiley.

Savage, Mike & Warde, Alan (1993) Urban Sociology, Capitalism and Modernity. London: Macmillan.

Shields Rob (2002) Henri Lefebvre, arkielämän filosofi. Julkaisussa Yhdyskuntasuunnittelu 2002:3-4. Helsinki: YSS. 6-22.

Staffans, Aija (2004) Vaikuttavat asukkaat. Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina. Helsinki: YTK.

Villanen Sampo (2006) Eurooppalaiset kaupungit ja kysymys tilasta. Julkaisussa Yhdyskuntasuunnittelu 2006:2. Helsinki: YSS. 46-56.

Virtanen, Pekka (1994) NIMBY ja LULU yhdyskuntasuunnitteluun vaikuttavina tekijöinä. Julkaisussa Haarni, Tuukka (toim.) Ihmisten kaupunki? Urbaani muutos ja suunnittelun haasteet. Jyväskylä: Stakes.

Sähköiset lähteet:

Helsingin kaupunki (2004) Monimuotoisen asumisen Helsinki. Helsingin asunto-ohjelma 2004-2008. http://www.hel2.fi/taske/julkaisut/2004/ATO_suomi_verkko.pdf . Haettu 7.3.2008.

Helsingin kaupunki (2008a) Päätöksenteko. www.hel.fi/paatoksenteko. Haettu 7.3.2008.

Helsingin kaupunki (2008b) Kaupunginjohtajat. www.hel.fi/kaupunginjohtajat. Haettu 30.4.2008.

Helsingin kaupunki (2008c) Osallistu ja vaikuta, www.hel.fi/osallistuminen. Haettu 7.3.2008.

Kaupunkisuunnitteluvirasto (2008) Osallistu ja vaikuta. http://www.hel.fi/wps/portal/Kaupunkisuunnitteluvirasto/Artikkeli?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/fi/Kaupunkisuunnitteluvirasto/Osallistu+ja+vaikuta. Haettu 7.3.2008.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_6_4.html. Haettu 7.4.2008.

Sosiaalivirasto (2008a) Asumispalvelujärjestelmän nykyrakenne. http://www.hel.fi/wps/portal/Sosiaalivirasto/Artikkeli?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/fi/Sosiaalivirasto/Aikuisten+palvelut/Asunnottomien+palvelut/Asunnottomien+sosiaalipalvelut/asunnottomien_sosiaalipalvelut_5. Haettu 7.3.2008.

Sosiaalivirasto (2008b) Ensisuoja.

http://www.hel.fi/wps/portal/Sosiaalivirasto/Artikkeli?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/fi/Sosiaalivirasto/Aikuisten+palvelut/Asunnottomien+palvelut/Herttoniemen+asuntola/herttoniemen_asuntola_3 Haettu 9.3.2008.

Sosiaalivirasto (2008c) Kunnalliset päiväkodit ja ostopalvelupäiväkodit postinumeron mukaan. http://www.hel.fi/wps/portal/Sosiaalivirasto/Artikkeli?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/fi/Sosiaalivirasto/P%C3%A4iv%C3%A4hoito/P%C3%A4iv%C3%A4kodit/pk_postinumeronmukaan. Haettu 14.3.2008.

Salovaara, Kari (2007) Hietaniemenkadun palvelukeskuksen moniammatillisen arviointityön suunnittelu. Helsingin kaupunki, sosiaalivirasto.

<http://www.socca.fi/asunnottomuus/liitteet/karis.pdf>. Haettu 7.3.2008.

Kuntatiedon keskus (2008) Vallakas - kuntalaisen vaikuttamisopas.

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;192;124767;124924;124952#Kunnallisvalitus. Haettu 7.3.2008.

Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus (2008) Tilapäisasuminen Helsingissä.

<http://www.socca.fi/asunnottomienpalvelut/heltil.htm>. Haettu 7.3.2008.

Valtion Asuntorahasto (2006) ARA-vuokra-asuntomarkkinat 2005. Valtion asuntorahaston selvityksiä 6/2007. Helsinki: Valtion asuntorahasto.

<http://www.ara.fi/download.asp?contentid=20732&lan=fi>. Haettu 9.3.2008.

Ympäristöministeriö (2002) Toimenpideohjelma asunnottomuuden vähentämiseksi pääkaupunkiseudulla vuosina 2002–2005.

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=11737&lan=fi> Haettu 7.3.2008.

Ympäristöministeriö (2008) "Nimi ovessa". Neljän viisaan ryhmän ehdotukset.

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=75197&lan=FI>. Haettu 17.4.2008.

Lehdet:

Helsingin Sanomat - Kaupunki:

Helsingin Sanomat (2002) Sahaajankadun ensisuojan siirto eteni. 16.1.2002.

Huhtanen, Jarmo (2006) HYY kannattaa asunnottomien palvelukeskuksen sijoittamista Töölöön. 24.3.2006.

Jokinen, Riku (2008) Helsingin Mäkeläkadulle rakennetaan asunnottomien asuntola. 16.3.2008.

<http://www.hs.fi/kaupunki/artikkeli/Helsingin+M%C3%A4kel%C3%A4kadulle+rakennetaan+asunnottomien+asuntola/1135234853083>. Haettu 17.4.2008.

Manninen, Antti (2008) Asunnottomien asuntolan rakentaminen Etu-Töölöön varmistui. 6.3.2008.

Oksanen, Kimmo (2005a) Syksy toi juopottelevat miehet takaisin kaupungin avun äärelle. 12.10.2005.

Oksanen, Kimmo (2005b) Asunnottomille ehkä yösiija Meri-Rastilan terveysasemalle. 23.11.2005.

Tuohimaa, Pasi (2002) Asunnottomien ensisuojaalle ehdotetaan nopeasti lisätilaa Sahaajankadulta. 5.2.2002.

Tyysteri, Tomi (2005) Asunnottomat eivät saa asuntolaa Pitäjänmäelle. 19.1.2005.

Lait:

Kuntalaki 17.3.1995/365

Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta 28.4.2006/308

Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710

Suomen perustuslaki 11.6.1997/731

Aineisto:

Selvitykset ja hankesuunnitelmat:

Ensisuoja- ja asuntolatyöryhmän selvitys 7.1.2002

Helsingin kiinteistöviraston tilakeskus, selvitys, 17.1.2006.

Helsingin kiinteistöviraston tilakeskus, Hankesuunnitelma, 13.4.2006.

Helsingin sosiaalivirasto, Asunnottomien palvelukeskusta selvittäneen asuntolatyöryhmän selvitys, 31.1.2006

Kokoukset:

Helsingin kaupunginhallitus, kokouksen esityslista, 5.3.2001.

Helsingin kaupunginhallitus, kokouksen pöytäkirja, 5.3.2001.

Helsingin kaupunginhallitus, kokouksen esityslista, 11.2.2002.

Helsingin kaupunginhallitus, kokouksen pöytäkirja, 11.2.2002

Helsingin kaupunginhallitus, kokouksen esityslista, 29.9.2003.

Helsingin kaupunginhallitus, kokouksen pöytäkirja, 29.9.2003.

Helsingin kaupunginhallitus, kokouksen esityslista, 22.5.2006.

Helsingin kaupunginhallitus, kokouksen pöytäkirja, 22.5.2006.

Helsingin kaupunginhallitus, kokouksen esityslista, 6.8.2007.

Helsingin kaupunginhallitus, kokouksen pöytäkirja, 6.8.2007.

Helsingin kaupunginvaltuusto, kyselytunti, 28.9.2005.

Helsingin kaupunginvaltuusto, kokouksen esityslista, 31.5.2006.

Helsingin kaupunginvaltuusto, kokouksen pöytäkirja, 31.5.2006.

Helsingin kaupunginvaltuusto, kokouksen keskustelupöytäkirja, 31.5.2006.

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunta, kokouksen esityslista, 6.5.2004.

Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunta, kokouksen pöytäkirja, 6.5.2004.

Helsingin kiinteistölautakunta, kokouksen esityslista, 25.4.2006.

Helsingin kiinteistölautakunta, kokouksen pöytäkirja, 25.4.2006.

Helsingin kiinteistölautakunta, kokouksen esityslista, 9.5.2006.

Helsingin kiinteistölautakunta, kokouksen pöytäkirja, 9.5.2006.

Helsingin rakennuslautakunta, kokouksen esityslista, 5.2.2008

Helsingin rakennuslautakunta, kokouksen pöytäkirja, 5.2.2008.

Helsingin sosiaalilautakunta, kokouksen esityslista, 10.5.2005.

Helsingin sosiaalilautakunta, kokouksen pöytäkirja, 10.5.2005.

Helsingin sosiaalilautakunta, kokouksen esityslista, 20.4.2006.

Helsingin sosiaalilautakunta, kokouksen pöytäkirja, 20.4.2006.

Helsingin sosiaalilautakunta, kokouksen esityslista, 4.5.2006.

Helsingin sosiaalilautakunta, kokouksen pöytäkirja, 4.5.2006.