

# Asukkaiden osallistuminen resilienssiyöhön tulvariskin alla

## Case East River Park, NYC

Ilari Karppi & Iina Sankala  
Tampereen yliopisto

# Esityksen kulku

- Tutkimuskohde: Sandy-myrskyn (2012) tuhoja korjaava ESCR (NYC) resilienssihankkeena
- Paikallinen sopeutuminen ilmastonmuutokseen kaupungeissa ja sen vaatimat toimet
  - Uudet toimijat ja toimijuudet
  - Osallistumisen onnistumiset ja pettymykset
  - Osallistuminen ja luottamus Community Advisory Groupissa (CAG)
- Oppeja asukaslähtoisemmästä resilienssiydestä ja institutionaalisista muutostarpeista



Tämä esitys perustuu Suomen Akatemian rahoittamassa BRIDPOL-hankkeessa (*Policy Value Amidst Hybridity, 2023–2027*) laadittuihin artikkelikäsikirjoituksiin



**Lokakuu 2012:** Trooppinen Sandy-myrsky paljastaa New York Cityn kaupunki-infran kriittiset haavoittuvuudet etenkin Manhattanin Lower East Sidessa mutta myös muilla alueilla



Ulkomaat

30.10.2012  
klo 02:12



## Sandy iski Yhdysvaltain rannikolle - useita ihmisiä kuollut

Jopa 16 ihmisen kerrotaan kuolleen hirmumyrsky Sandyn kourissa Yhdysvaltain itärannikolla. New Yorkissa metro, koulut ja julkiset rakennukset pysyvät tänään suljettuina.

<https://yle.fi/a/3-6356164>



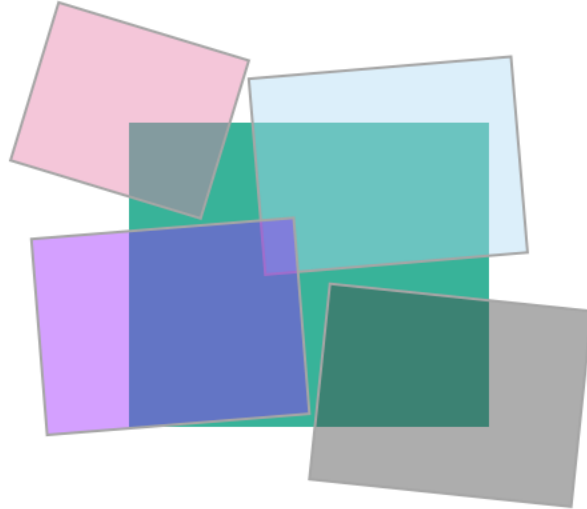
# Haavoittuvuuden kuva kaduilla ja naapurustoissa



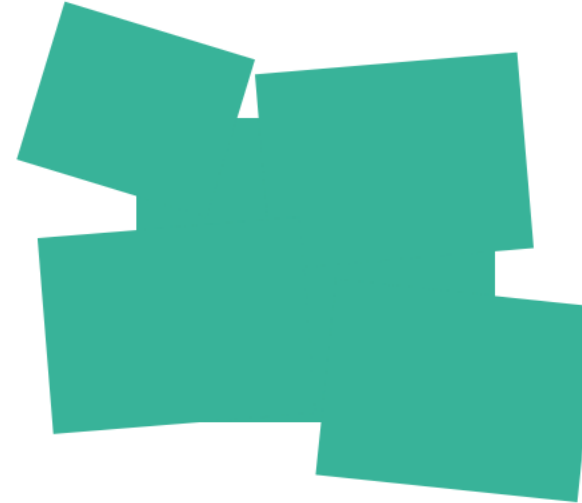
# Haavoittuvuuden kuva päätöksenteossa



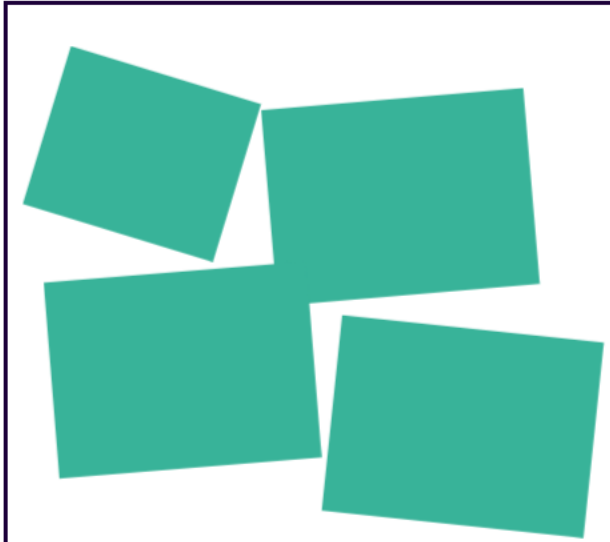
A. Sandy: monen toimijan panosta vaativa *kompleksinen ongelma*



B. Järjestelmän tarjoamat välineet ongelman korjaamiseksi



C. Ongelmanratkaisu nähtynä järjestelmän tarjoamien resurssien ja menettelytapojen kautta



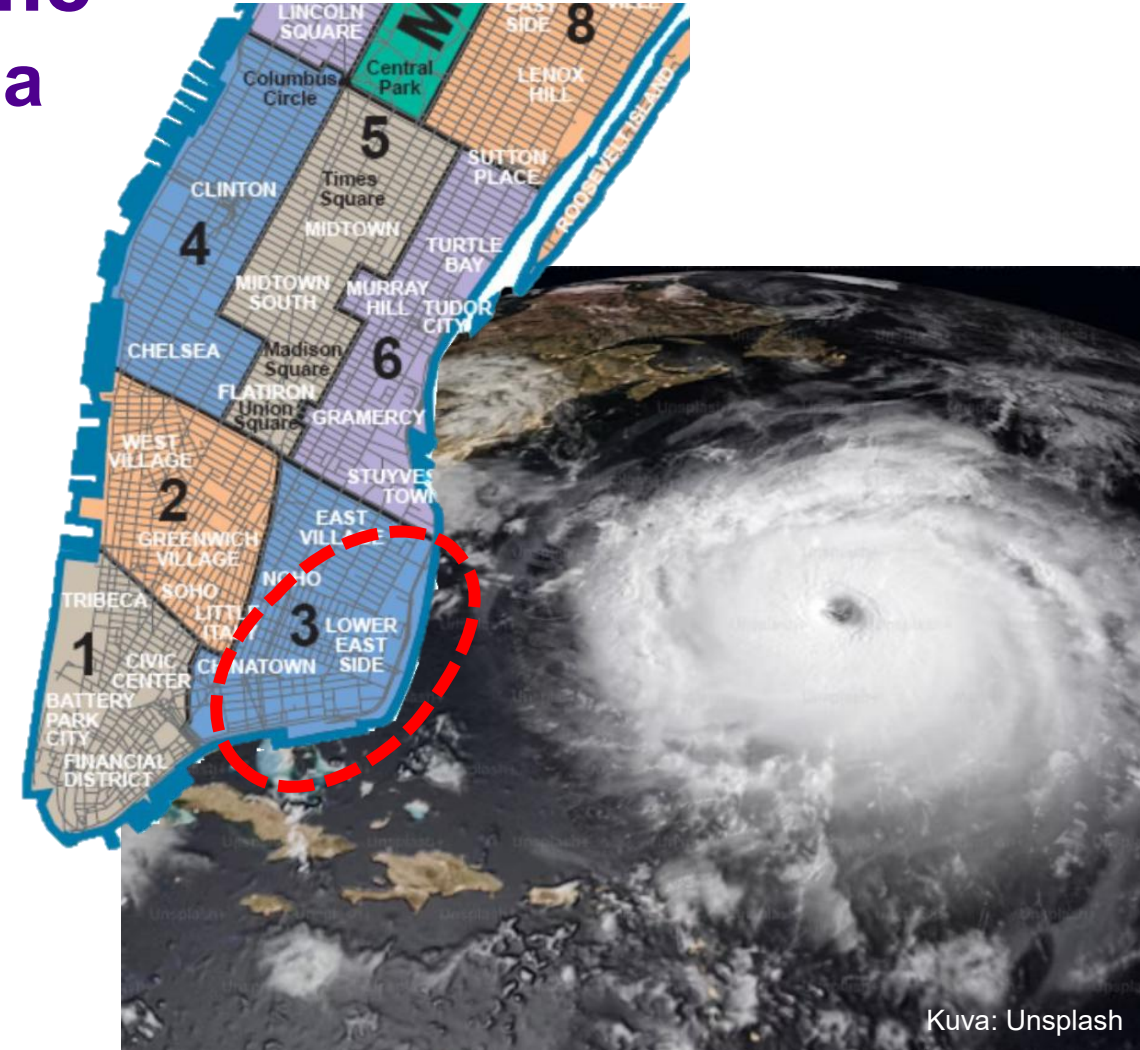
D. Järjestelmän vastaus Sandyn asettamaan kompleksiseen ongelmaan

Tulosten mittaus – vertailu – oppiminen – ...

# Empiirinen tarkastelukohteemme

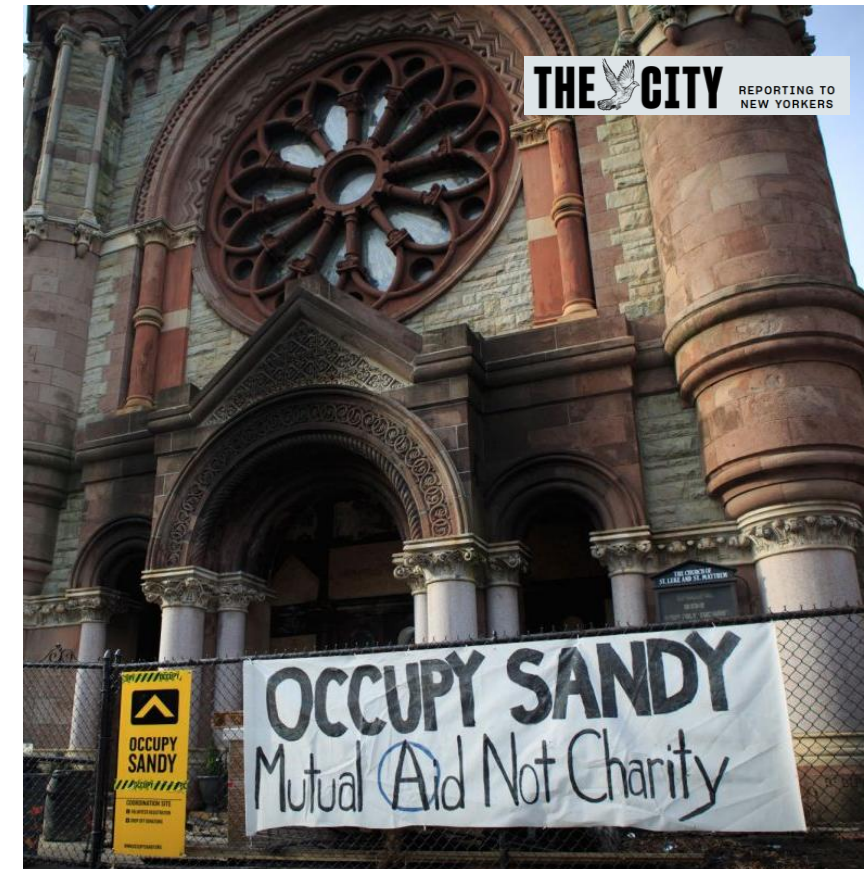
## - ESCR (NYC) resilienssihankkeena

- Tutkimme New Yorkin **East River Parkin uudelleenrakentamista** *East Side Coastal Resiliency* -hankkeen (ESCR) puitteissa, missä tavoitteena on tulvasuojelun ja ilmastonkestävyyden parantaminen kaupunkisuunnittelun kautta
- Prosessi käynnistyi Sandy-myrskyn jälkeen v. 2012 suunnittelukilpailulla, jossa etsittiin ”radikaalisti osallistavia” ratkaisuja
- Suunnittelukriisin jälkeinen **luottamuksen jälleenrakennus(yritys)** osallisuutta palauttamaan rakennetulla toimintamallilla



# Sandyn opetuksia resilienssin ja järjestelmään kohdistuvan luottamuksen suhteesta

- Myrsky disruptiivisena voimana: Sandy osoitti kaupungin normaalien/totunnaisten toimintojen heikkoudet
  - Mikä toimii, mikä ei toimi ja – jossakin määrin – **miksi**
- “Katastrofikommunismi” (*Disaster Communism*\*) toi erilaisia sosiaalisia (vastarinta)liikkeitä, esim. *Occupy Wall Street* osaksi kaupunkia pelastavien toimijoiden kokonaisuutta
  - Akuuttien tilanteiden pohjalta emergoitunut työnjako liikkeiden ja pelastusviranomaisten kesken osoitti kiinteistösektorin ja sen käsissä olevan arvonluonnin ensisijaisuuden koko NYC:n taloudelle



<https://www.thecity.nyc/2022/10/28/ten-years-occupy-sandy-disaster-response/>

# Rebuild by Design (RbD)

## - Tulvaherkkiä alueita suojaamassa



- Alkujaan Sandyn jälkeen liittovaltion (*Department of Housing and Urban Development* – HUD) tuella New Yorkin metropolialueella järjestetty suunnittelukilpailu
  - Nyt osa New York Universityn Institute for Public Knowledge -yksikköä
- Yhteisöjen osallistuminen/osallistaminen alusta alkaen keskeinen arvo
  - Erilaisten intressien välittäminen ja toimijoiden välinen yhteistyö
  - Yhteisöjen paikallisen tiedon hyödyntämättömyys NYC:n tunnettu ongelma
- Käytännön hankkeet edellyttävät julkista monitasoista ja monialaista osallistumista (yksityinen, julkinen, yhteisöllinen, paikallinen, osavaltion, liittovaltion, kansainvälinen)
  - Toiminta usein liian laajaa ja vaikutukset alueellisesti liian laaja-alaisia yksittäiselle toimijalle – ainakin jos yhteisöjä pyritään kunnioittamaan

# Mitä on kaupungeissa tapahtuva paikallinen sopeutuminen ilmastonmuutokseen?

- Kokonaisten kaupunkiekosysteemien turvaaminen vaatii kaupunki-infran muokkaamista yhteisöjä suojaaviksi suojarakenteiksi (ns. *double-duty infrastructure*)
  - Resilienttiys (*urban resilience*) uutena hallinnan diskurssina (Wakefield 2020)
- Samaan aikaan ilmasto- ja resilienttiyshankkeita on kritisoitu liiasta infraorientoitumisesta ja piilevistä markkinaintresseistä: Voivat jopa kiihdyttää kaupunkien eriytymiskehitystä (*climate gentrification, green growth machine*) (Rose 2016; Leino ym. 2022; DuPuis & Greenberg 2019)
  - Toisaalla myös nk. ”infrapopulismien” nousu (Mattila ym. 2025; Beveridge ym. 2024)

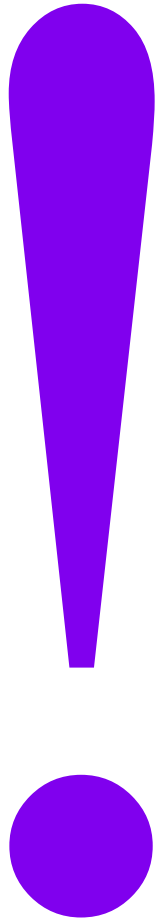
→ **luottamuksen merkitys** suunnittelussa korostuu

(Laurian 2009)

## Infrahankkeet ilmastotoimina?

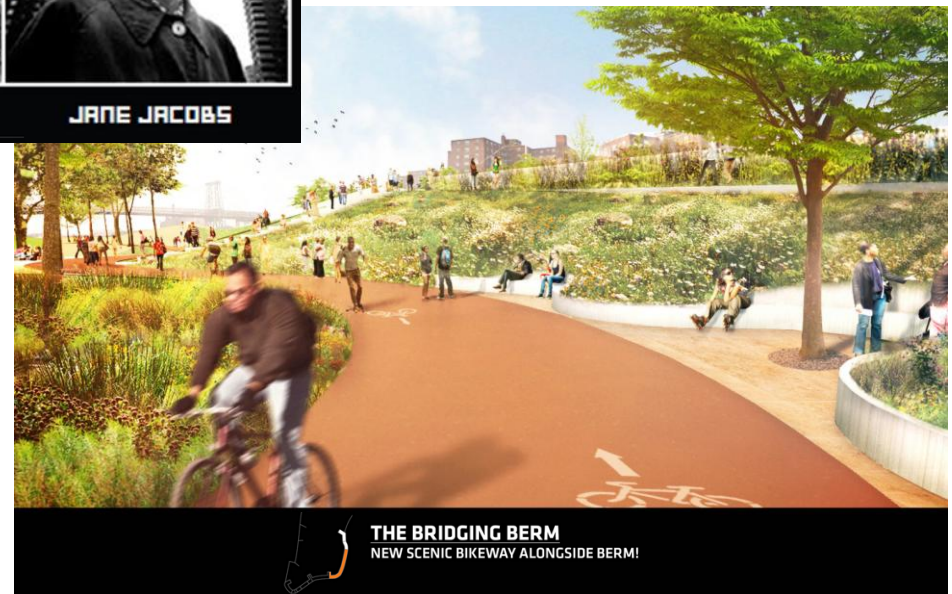
mm. raitiotiehankeista käydyt paikallispoliittiset väännöt (Tampere, Turku, Vantaa):  
kestävyystavoitteet, tiivistyvä kaupunkirakenne, lähivihreä, liikkumismuotojen priorisointi, asumisen hinta reitin varrella jne.



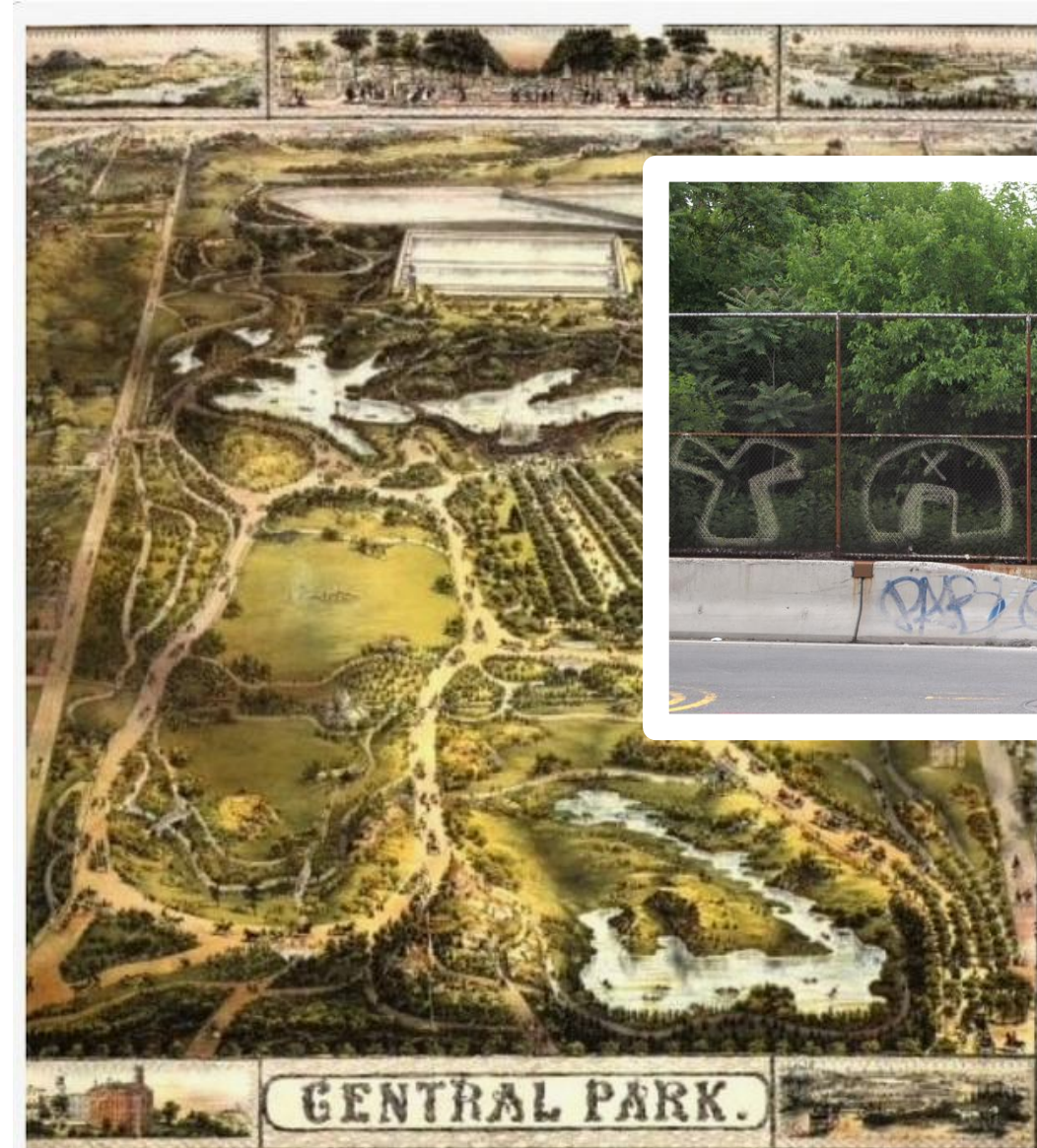


ROBERT MOSES

JANE JACOBS



# Toisaalta: puistokaan ei ole ”vain puisto”



<https://www.nyctourism.com/attractions-tours/the-high-line/>

<https://www.boweryboyshistory.com/2022/04/frederick-law-olmsted-and-the-plan-for-central-park.html>

# Osallistuminen, resilienttiystyö ja sosiaalisen arvon luominen: BRIDPOL

Resilientti kaupunki on...

- teknisesti ja  
taloudellisesti  
toteutettavissa

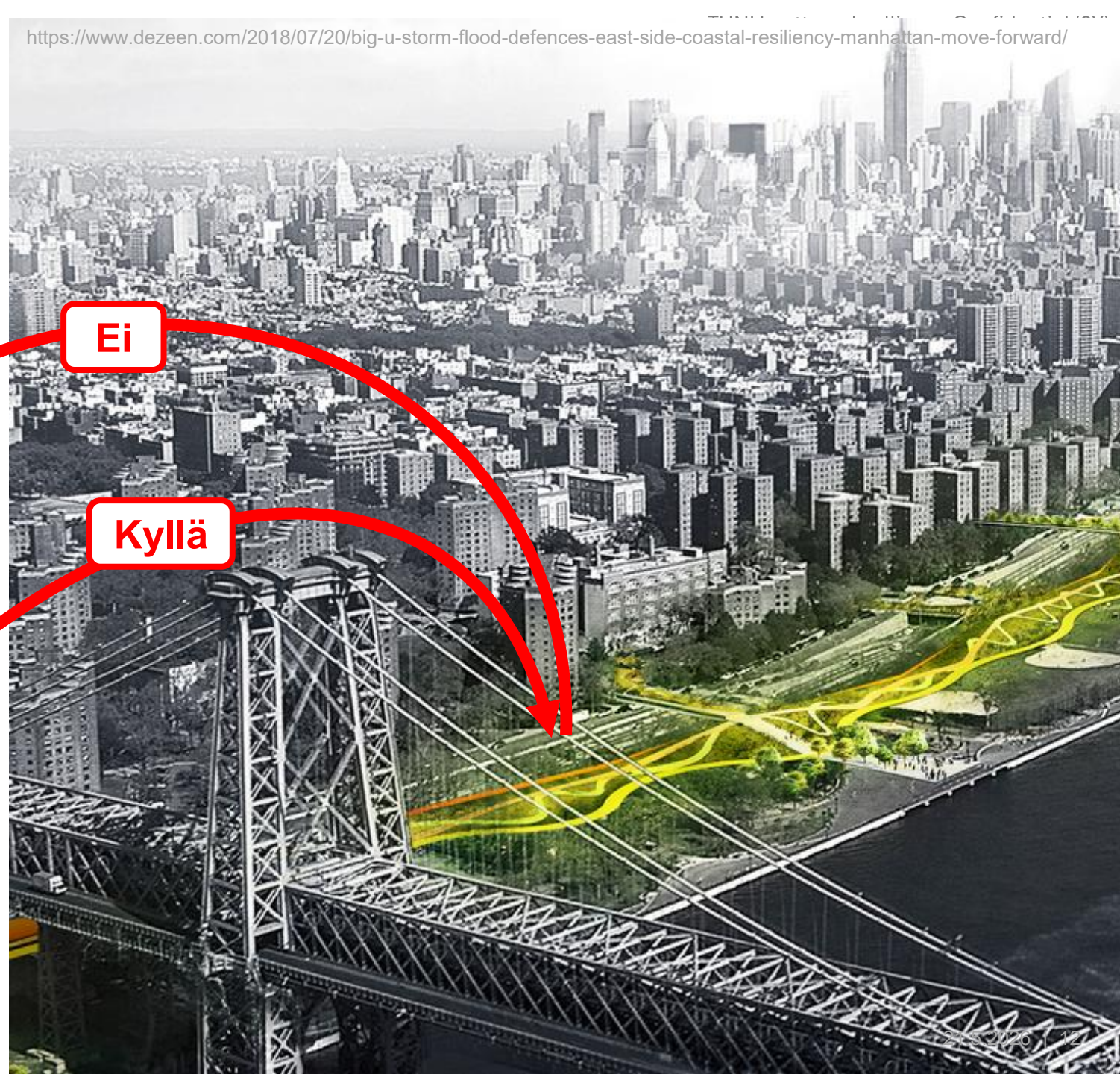
- suunnittelu-  
järjestelmälle  
mahdollinen

- sosiaalisesti  
hyväksyttä-  
vissä oleva

Ei

Ei

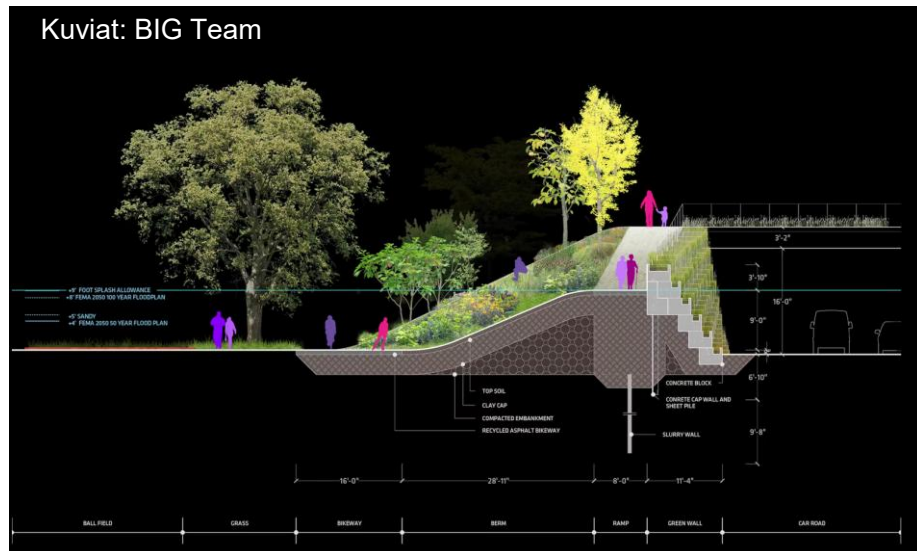
Kyllä



# ESCR: Osallistumisen onnistumiset...

## Yhteisölähtöinen suunnitelma (2013–2018)

- Asukkaiden mittava osallistaminen edisti kumppanuuden ja toimijuuden kokemusta (Araos 2023; DuPuis & Greenberg 2019; Kimmelman 2021)
- Suunnittelijoihin aluksi varauksella suhtautuneet yhteisön jäsenet alkoivat nähdä kädenjälkensä suunnitelmissa prosessin edetessä
- Bjarke Ingelsin (BIG) kunnianhimoinen tulvivan puiston malli ja unelmat FDR-valtatien kattamisesta viherkannella



Yhteisölähtöisyys  
sitouttaa

Osallistumisen oikea-  
aikaisuus ja odotusten  
hallinta: visiokuvien  
luomat ”lupaukset”  
asukkaille  
(Kuoppa ym. 2026; Flinders &  
Dommett 2013)



# ESCR: ...ja pettymykset

*“We feel used, betrayed, and tired. [...] I hope the city council will restore our belief in democracy and that one day we can work again with the city to update [...] our preferred alternative. Please oppose this disgraceful initiative that is imposed by force on the very people that it pretends to protect.” (NYC City Council public hearing, Oct -19)*

## Suunnitelmien muutos ja konflikti (2018–2019)

- Kaupunki teki suljettujen ovien takana rakennettavuusarvion ja vei päätöksentekoon uuden suunnitelmaversioon
- Konfliktia paikallisti myönnytyksillä, mm. rakentamisen vaiheistus

## Community Advisory Group (CAG)

- Paikallisyhteisön edustajista koottiin ryhmä seuraamaan rakennustöiden vaikutuksia ja ylläpitämään vuoropuhelua kaupungin ja asukkaiden välillä
- *Kriisinhallintaa vai luottamuksen ja osallisuuden palauttamista?*

Hallinnon ja suunnittelu-järjestelmän kyky radikaaliuteen?

Siiloutuneen hallinnon tutut toimintatavat ”voittivat”



# Osallistumisen käärmeet ja tikapuut

”*Snakes and Ladders*” -metafora havainnollistaa, miten yhteisön osallistuminen voi nousta merkitykselliseksi tai ajautua tokenismiin.



Käännökset: Wallin, S. (2019)

**Osallistumisen tikapuut** (*Ladder of Citizen Participation*, Arnstein 1969) kuvaa osallistumisen tasoja näennäisosallistumisesta kansalaisvallan asteisiin:

Kansalaisten omaehtoinen osallistuminen (*citizen control*)

Jaettu valta (*delegated power*)

Kumppanuus (*partnership*)

Myönnytysten teko (*placation*)

Konsultaatio (*consultation*)

Tiedottaminen (*informing*)

Terapia (*therapy*)

Manipulaatio (*manipulation*)

# Osallistuminen ja luottamus CAG:ssa

Luottamuksen tekijät (Laurian 2009)	Alkuvaiheen CAG (aineistona kokousmuistiot 2020–2023)	Loppuvaiheen CAG (2023–2026)
--	---	------------------------------

## Kaupungin omat motivaatiot osallistamiselle?

Pelkkä informointi on näennäisosallistumista Arnsteinin (1969) osallistumisen tikkailla  
→ Yhteisöjen strategisen roolin hyödyntäminen

- Osallistumisen rooli epaselvä: *“not interested in a process where we’re just being spoken at”*

## Kriisiytymisen vaaranpaikat

Herkistyminen yhteisöille & yksilöille, joilla ennestään huonoja kokemuksia ja epäluottamusta viranomaisia kohtaan

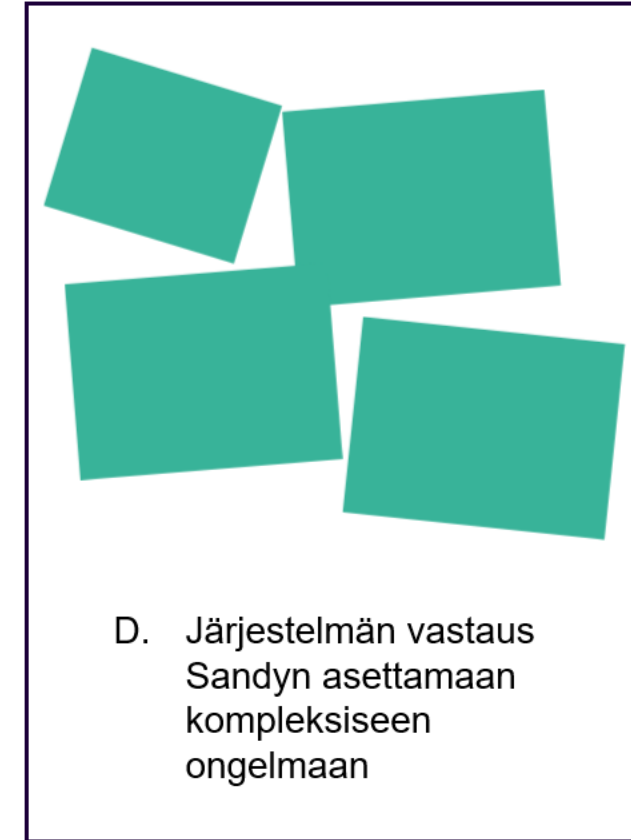
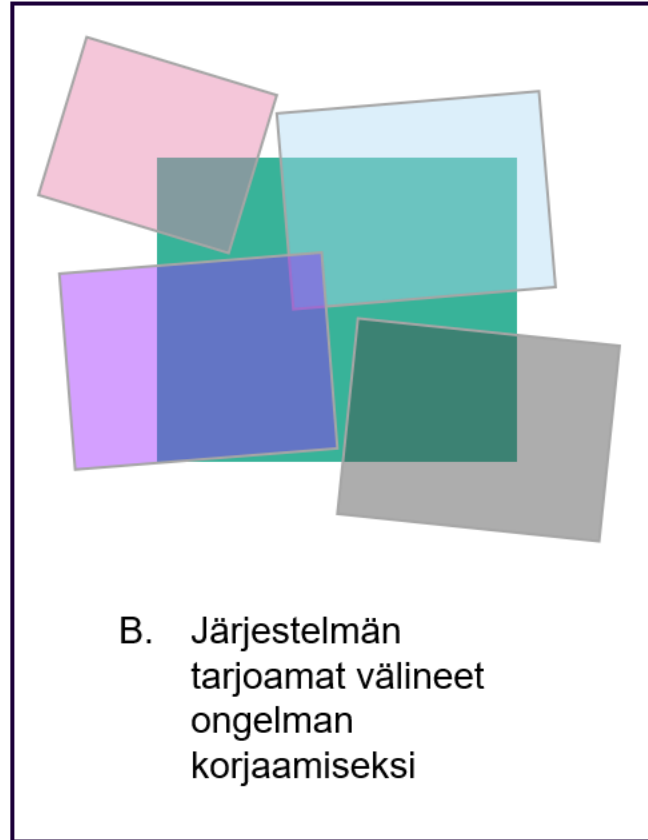
- Osallistumisen tiipit: tyytyväisyyttä vai tullaan tulla:

# Oppeja asukaslähtöisemmästä resilienttiystyöstä

- Osallistutaanko **luottamuksesta vai epäluottamuksesta** käsin?
  - Vaikuttaa siihen, saadaanko konsensusta aikaan
- ”*Facework*”: **yksittäiset kohtaamiset** voivat värittää suhtautumista koko järjestelmään
- Ilmasto- ja sopeutustoimien (lopputuloksen) **hyväksyttävyyys muodostuu myös prosessissa** → mielekäs osallistuminen
  - Aito vuoropuhelu ja kansalaistiedon hyödyntäminen
  - Pelkkä informointi ei riitä
- Hallinnon valmius tarkastella **omia toimintatapojaan**
  - Teknokraattisuus, byrokraattisuus – ettei osallistumista vain hyväksynnän hakemiseksi jo tehdyille päätöksille (manipulaatio)



# Mukauttamisen tarve päätöksenteossa



A. Sandy: monen toimijan panosta vaativa *kompleksinen ongelma*

B. Järjestelmän tarjoamat välineet ongelman korjaamiseksi

C. Ongelmanratkaisu nähtynä järjestelmän tarjoamien resurssien ja menettelytapojen kautta

D. Järjestelmän vastaus Sandyn asettamaan kompleksiseen ongelmaan

Tarve uusille *resilienttiysheuristiikoille\**

## Lähteet

- Araos, M. (2023). Democracy underwater: public participation, technical expertise, and climate infrastructure planning in New York City. *Theory and Society*, 52, 1–34. <https://doi.org/10.1007/s11186-021-09459-9>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Beveridge, R., Naumann, M., & Rudolph, D. (2024). The rise of 'infrastructural populism': Urban infrastructure and right-wing politics. *Geography Compass*, e12738. <https://doi.org/10.1111/gec3.12738>
- Dawson, A. (2017). *Extreme Cities: The Peril and Promise of Urban Life in the Age of Climate Change*. London: Vereso.
- DuPuis, E. M., & Greenberg, M. (2019). The right to the resilient city: progressive politics and the green growth machine in New York City. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 9, 352–363. <https://doi.org/10.1007/s13412-019-0538-5>
- Flinders, M. & Dommett, K. (2013). Gap Analysis: Participatory Democracy, Public Expectations and Community Assemblies in Sheffield. *Local Government Studies*, 39(4), 488–513. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.751023>
- Graeber, D. (2015). *The Utopia of Rules. On Technology, Stupidity and the Secret Joys of Bureaucracy*. Brooklyn, NY, Melville House.
- Karppi, I. & Vakkuri, J. (2020) Becoming smart? Pursuit of sustainability in urban policy design. *Public Management Review* 22(5), 746-766. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1718188>
- Keenan, J. M. (2015). Adaptive capacity of commercial real estate firms in New York City to urban flooding. *Journal of Water and Climate Change* 6(3), 486–500. <https://doi.org/10.2166/wcc.2015.097>
- Kimmelman, M. (2021, December 3). The Parable of East River Park. *The New York Times*.
- Kuoppa, J., Leino, H., Laine, M., & Mäntysalo, R. (2026). Selective Precision: Managing the Performativity of Urban Planning Visualisations in View of a Case from Finland. *Planning Theory & Practice*, 1–21. <https://doi.org/10.1080/14649357.2026.2627928>
- Laurian, L. (2009) Trust in Planning: Theoretical and Practical Considerations for Participatory and Deliberative Planning. *Planning Theory & Practice*, 10:3, 369-391. <https://doi.org/10.1080/14649350903229810>
- Leino, H., Wallin, A., & Laine, M. (2022). Ekogentrifikaatio suomalaisessa kaupunkikehityksessä: Havainnot Tampereelta. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 60(2), 10-32. <https://journal.fi/yhdyskuntasuunnittelu/article/view/110984>
- Mattila, H., Hirvola, A. and Borrup, T. (2025) Communicative and agonistic planning theories in the face of populist rhetoric: Reflections on Minneapolis 2040 Process. *Int. J. Urban Reg. Res.*, 49: 1523-1540. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.13351>
- Rose, J. F. P. (2016). *The Well-Tempered City. What modern science, ancient civilizations and human nature teach us about the future of urban life*. New York, NY.: HarperCollins Publishers.
- Wakefield, S. (2020). Urban resilience as critique: Problematizing infrastructure in post-Sandy New York City. *Political Geography*, 79, 102148. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102148>
- Wallin, S. (2019). Puoli vuosisataa osallisuuden portilla. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 57(3), 49-52. <https://doi.org/10.33357/ys.86018>

# Kiitos!

ilari.karppi@tuni.fi

<https://orcid.org/0000-0003-3371-7991>

iina.sankala@tuni.fi

<https://orcid.org/0000-0001-7013-6833>

East River Park v. 1939.

<https://www.villagepreservation.org/2019/07/26/the-east-river-parks-past-and-future/>

