



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

 www.pozytek.gov.pl

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**ANTONI
MICKIEWICZ**

**Konsultacje programu gospodarowania odpadami w
Aachen w Niemczech**
PRZYKŁAD CIEKAWEJ PRAKTYKI

Opracowanie powstało w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Warszawa, 2011 r.



pracownia badań
i innowacji
społecznych

stocznia

 **MillwardBrown**
SMG/KRC

Miejsce:	Aachen (Niemcy)
Czas:	listopad 2007r.
Instytucja organizująca konsultacje:	Urząd miejski w Aachen i Centrum Badań nad Partycypacją Obywatelską Uniwersytetu w Wuppertalu
Dokument:	Program gospodarowania odpadami
Kontakt:	Dr Susanne Achterberg, Centrum Badań nad Partycypacją Obywatelską Uniwersytetu w Wuppertalu, Achterberg@wiwi.uni-wuppertal.de strona metody: http://www.planungszelle.uni-wuppertal.de/

I. STRESZCZENIE PROCESU

Komórki planujące w Aachen były 4-dniowym eksperymentem przeprowadzonym w listopadzie 2007 roku przy użyciu metody komórek planujących (*Planungszelle*), w ramach której wybiera się losowo członków populacji do wydawania zaleceń dla władz lokalnych w sprawie szczególnych kwestii prawnych. W czterech podzielonych tematycznie komórkach planowania zebrano około 100 losowo wybranych obywateli, którzy wykorzystując swe różnorodne umiejętności i doświadczenie zaproponowali następnie władzom lokalnym rekomendacje co do kształtu nowego miejskiego systemu finansowania gospodarki odpadami. Komórki planujące funkcjonują podobnie jak amerykański system przysięgłych, wybieranych losowo spośród obywateli, tyle że zamiast rozpatrywania przestępstw wybrane osoby służą tu do generowania pomysłów i zaleceń dotyczących konkretnych decyzji politycznych. Metoda jest szczególnie przydatna przy tworzeniu polityki lokalnej i regionalnej.

Opłaty za gospodarkę odpadami są ważnym punktem spornym w sferze publicznej. W świadomości społecznej trudno jest zaakceptować fakt, że większy wkład obywateli w segregację odpadów zwiększa, zamiast zmniejszać, koszty gospodarowania odpadami. Brakuje często przejrzystości w informacjach i modelach dotyczących tej kwestii. Na narastanie problemu wpływają także wzrastające wymogi dotyczące ochrony środowiska, brak rentowności, który wpływa na ograniczenie liczby zainteresowanych inwestorów i zmienna ilość odpadów. Ze względu na wieloaspektową złożoność sprawy władze miasta Aachen postanowiły przekazać problem do dyskusji z obywatelami. Opracowanie metodyczne i organizacyjne konsultacji zlecono Centrum Badań nad Partycypacją Obywatelską na Uniwersytecie Wuppertalu, gromadzącemu specjalistów w obszarze dobrych praktyk z zakresu innowacyjnych metod partycypacji. Opracowali oni projekt czterech komórek planowania pod nazwą "Kształtowanie nowego systemu dystrybucji opłat za odprowadzanie odpadów w mieście Aachen", którego celem było wypracowanie zaleceń dotyczących nowej struktury opłat w oparciu o zorganizowany, wykorzystujący rzeczowe informacje, moderowany proces.

Realizacja programu została przeprowadzona przez Instytut do Spraw Obywatelskiego Zaangażowania w Europie (EUCIP).

II.OPIS PROCESU PARTYCYPACYJNEGO: ETAP ZASIĘGANIA OPINII

PRZYGOTOWANIA

Komórki planujące są narzędziem zaangażowania obywateli do uczestnictwa w życiu politycznym, opracowanym na Uniwersytecie Wuppertalskim w latach 70-tych, które było wielokrotnie (ponad 60 przypadków) wykorzystywane na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Podstawową zasadą tej metody jest zapewnienie obywatelom możliwości przekazania swych uwag oraz skorzystanie - w formie wkładu w podejmowanie decyzji politycznych – z ich bogatych, subiektywnych doświadczeń życiowych jak i ich różnorodnych kompetencji. Fundamentem systemu komórek planowania jest nacisk na poprawę lokalnych warunków życia i zapewnienie konkretnych środków na realizację działań na rzecz społeczności lokalnej.

Komórki planujące składają się z około 25 uczestników. Uczestnicy zostają losowo wybrani z rejestru danej społeczności, co zapewnia reprezentację różnych grup społecznych i wpływa na większą akceptację wyników ich pracy. Losowość doboru sprawia, że dla wielu w ten sposób wybranych osób jest to pierwszy kontakt z zaangażowaniem politycznym czy obywatelskim. Co do zasady, niezbędne jest wstępne sprawdzenie, czy sami uczestnicy nie są nadmiernie lub bezpośrednio uwikłani w daną kwestię. Neutralność grona uczestników jest tu bardzo ważna, a program musi być tak zorganizowany, by doprowadził do uzyskania wyraźnego wyniku. Obywatelscy recenzenci, uczestnicy i eksperci, którzy biorą udział w pracach komórek planowania, zostają zwolnieni ze swych codziennych obowiązków, za co otrzymują odszkodowanie. W pracy czterech komórek w Aachen wzięło udział łącznie 94 wybranych losowo mieszkańców miasta.

Program prac konsultacyjnych został omówiony z pracownikami firm oraz personelem władz miasta Aachen i przedstawicielami lokalnych partii. Takie rozwiązanie miało zagwarantować szerszą polityczną akceptację wyników, osiągnięcie większego stopnia bezstronności w przygotowaniach oraz określenie wszelkich ewentualnych politycznych przeszkód w tej kwestii. Równolegle dokonano wyboru prelegentów, mających brać udział w procesie konsultacyjnym.

Na potrzeby komórek planowania przygotowano materiały dotyczące tła problemu, w oparciu o literaturę, badania internetowe, wywiady z ekspertami z Uniwersytetu Nauk Stosowanych w Münster, Uniwersytetu Wuppertalskiego, Wuppertalskiego Instytutu ds. Klimatu, Środowiska i Energii oraz o szeroko zakrojone dyskusje przeprowadzane z lokalnymi przedsiębiorstwami w Aachen.

Ostatecznie temat konsultacji został podzielony na trzy części:

1. Opis aktualnego stanu zarządzania odprowadzaniem odpadów i stosowanych w tej dziedzinie opłat w Aachen;
2. Przyszłe zmiany, jakie należy uwzględnić w przypadku przebudowy systemu gospodarki odpadami;

3. Poszukiwanie nowego, bardziej sprawiedliwego modelu ustalania cen za utylizację odpadów w mieście Aachen.

PRZEBIEG PROCESU

Zgodnie z metodologią komórek planujących, w prace paneli obywatelskich były zawsze zaangażowane jednocześnie dwie komórki, pracujące w odstępie jednej godziny jedna od drugiej. W przypadku Aachen, pierwsza i druga komórka planowania prowadziły prace od 12 do 15 listopada 2007 r., a trzecia i czwarta od 19 do 22 listopada. Ta struktura programu pozwalała na łączenie zasobów ekspertów, moderatorów oraz czterech grup dostarczających czterech rodzajów wyników. Obrady odbywały się w Schloss Rahe Aachen Lauren Berg, starym zamku wykorzystywanym na konferencje i spotkania w na terenie miasta.

W ramach programu komórek planowania 25 osób podzielonych na grupy zadaniowe pracowało wspólnie przez 4 pełne dni. Był to wystarczający i niezbędny okres na wymianę informacji, dyskusję i podejmowanie decyzji. Okres ten był zarazem dość krótki, by zapobiec prowadzeniu nadmiernie wylewnych dyskusji filozoficznych, niekoniecznie związanych z daną kwestią. Obywatelskim recenzentom dostarczono przez ekspertów, środowiska akademickie, stowarzyszenia i grupy interesów informacje na temat każdego konkretnego elementu danego tematu.



Obrady w grupie tematycznej

Każdy z wyznaczonych trzech tematów poddany został najpierw dyskusji w małych grupach (bez moderowania), przy utrzymywaniu się w założonym czasie. Dyskusje w małych grupach zapewniały okazję do formowania opinii przez uczestników oraz do wymiany rzeczowych informacji i osobistych doświadczeń. Dyskusje prowadzone były na przemian w kolejnych małych grupach, aby uniknąć ewentualnego zdominowania dyskusji przez grupę uczestników skłaniającą się ku konkretnej opcji jak i dla zapewnienia rzetelności dyskusji.

Ogólny plan prac komórek podzielono na pięć etapów:

1. W pierwszej fazie prelegent przedstawiał wysoką złożoność zweryfikowanych informacji.
2. W drugiej fazie odbywano dyskusję (z pytaniami i odpowiedziami) pomiędzy ekspertami i planistami wyłonionymi spośród obywateli.
3. W trzeciej fazie w małych grupach dyskutowano konkretne kwestie tematyczne, z obecnością ekspertów i możliwością wniesienia własnego wkładu i pytań do środowiska wysoce skoncentrowanego na zagadnieniu. Skład mniejszych grup obliczono dla każdej jednostki pracy i poddano rotacji pomiędzy nimi, co zapewniło wysoki stopień dynamiki kolejnym spotkaniom uczestników. Sesje odbywane w małych grupach nie były moderowane.

4. Czwarta faza obejmowała prezentację na posiedzeniu plenarnym wyników dyskusji w małych grupach, które zostały zapisane na wykresach przez organizatorów.

5. Podczas końcowej fazy recenzenci obywatelscy mieli możliwość poddania od pięciu do dziesięciu punktów dyskusyjnym pod dalszą ocenę indywidualną.

Używano też innych nowatorskich metod, jak na przykład "cicha rozmowa", gdzie na białym kartonie każdy z uczestników wpisuje własną opinię, a następnie podaje karton siedzącemu obok i tak dalej, aż karton obiegnie cały stół zbierając wkład wszystkich uczestników.

Pod koniec każdej sesji każdy z obywateli-planistów miał możliwość przyznania punktów tym kwestiom przedstawianym w dyskusji, które w jego opinii odzwierciedlały jego własne priorytety. W większości przypadków uczestnicy mieli po 10 punktów do przydzielenia w ciągu dwóch lub trzech dyskusji. Nie nałożono żadnych innych ograniczeń na przyznawanie punktów – można je np. było przyznać wszystkie na jedno priorytetowe dla danego uczestnika zagadnienie.

Przykład

Jaką masz opinię, w oparciu o własne doświadczenie, na temat funkcjonowania odprowadzania odpadów w Aachen?	
Opinia o funkcjonowaniu	Ilość przyznanych punktów
Dobre, na czas i regularne Odprowadzanie odpadów domowych	90
Dobre, niezawodne, czasami w pełni satysfakcjonujące Odprowadzanie odpadów o dużych gabarytach	47
Bardzo dobre + jasne informowanie	34
"Swobodna" utylizacja odpadów o dużych gabarytach	26
Pełny zakres usług	25
Możliwość wyboru harmonogramu i czasu wywożenia odpadów	19
Zdecentralizowane (wyspecjalizowane) zarządzanie kompostem, zanieczyszczeniami, odpadami niebezpiecznymi itp.	17
Nowy system ważenia i rozmiary kontenerów	16
Elastyczne rozmiary kontenerów i systemy poboru opłat	16
Dobre centra recyklingu	14
Środki do odprowadzania odpadów niebezpiecznych	14
Dobre sortowanie papieru	8
Wiele kontenerów na szkło i papier	8
Dobrze regulowane ograniczenie odpadów ekologicznych	6
Dodatkowy kontener na kompost	6
Pojedynczy punkt umieszczenia kontenerów do recyklingu	21
Łącznie	368

REZULTATY



Panel podsumowujący

Uzyskane wyniki przedstawiano w formie podsumowania panelu. Dołączano do nich opis zadania i procesu, początkowej selekcji i różnych etapów działania komórek planowania. Centralne miejsce sprawozdania zajmowała synteza danych, które przeanalizowano za pomocą tabel tekstowych i wykresów. W metodzie komórek planujących jakość sprawozdania ma kluczowe znaczenie, aby pracę uczestniczących obywateli postrzegano w sposób jasny, dostępny, przydatny, zrozumiały i wiarygodny.

Po zakończeniu czterodniowej pracy planiści-obywatele dostarczyli wypełnione przez siebie kwestionariusze, zawierające dane na temat ich wieku, płci, formalnego wykształcenia, działalności zawodowej, członkostwa w stowarzyszeniach i organizacjach, przynależności do partii i związków zawodowych oraz informacje na temat środowiska, w którym żyją (miasto, strefa miejska lub przedmieście).

Dokonano również ewaluacji samego procesu konsultacyjnego, zbierając opinie na temat tego, co w trakcie prac podobało się i nie podobało uczestnikom konsultacji.

Przykład:

Co szczególnie podobało ci się w tym procesie?	
Element	Punkty
Praca grupy i dynamiczna rotacja grup	28
Praca zorientowana na cel z pytaniami służącymi jej usprawnieniu/ukierunkowaniu	27
Duża ilość i różnorodność dostępnych informacji	25
Zespół moderatorów	22
Dobra atmosfera	11
Organizacja sesji	5
Nie marnowanie czasu	4
Dyskusja z lokalnymi politykami	4
Poczucie, że praca ta jest poważnie brana pod uwagę; poczucie odpowiedzialności za powierzoną misję	4
Proces demokratyczny i szansa na wyrażanie opinii	1
Łącznie	129

Co Ci się nie spodobało?	
Element	Punkty
Ograniczony czas	20
Słabe wyżywienie	10

Zbyt mało odpowiednich danych	10
Pytania w ramach jednostki pracy nie zawsze były sensowne i zorientowane na cel	9
Nie rozdawano jednostkom materiałów	5
Film "Simpsons"	3
Rozkład populacji nie był odpowiednio reprezentowany	3
Porządek prezentacji	3
Prelegenci spóźniali się	3
Dominacja pojedynczych osób w małych grupach	2
Odpowiedzi polityków	2
Brak wcześniejszego informowania	2
Nie używano papieru pozyskiwanego z makulatury	1
Zagrożenie dla stałej pracy w wyniku tej działalności	1
Nieprzydatne informacje tzw. ekspertów	1
Uczestnicy nie byli wystarczająco zmotywowani	1
Kłopotliwe pytania	1
Nieustanne wchodzenie i wychodzenie moderatorów	1
Problemy techniczne	1
Film o gospodarowaniu odpadami	1
Długość pracy jednostki/jednostek	1
Powtarzalny proces pracy	1
Łącznie	80

III. PODSUMOWANIE

Uczestnicy konsultacji zalecili inwestowanie w bardziej złożony system, co w dłuższym czasie doprowadziłoby do poprawy ekonomicznego modelu gospodarowania odpadami. Poza priorytetami w postaci niezbędnych zmian w zakresie zbierania odpadów, wielkości kontenerów, zapewniania informacji, planiści-obywatele zalecili wprowadzenie bardziej złożonego systemu poboru podatków i opłat, który byłby w stanie odpowiadać na długoterminowe potrzeby i rozwiązywać problemy.

Jak zauważyli organizatorzy konsultacji, "na pierwszy rzut oka wydawało się, że problem opłat za wywóz śmieci zainteresuje tylko specjalistów od gospodarki odpadami, jednak okazało się, że jest to bardzo ekscytujący i interesujący temat, a zarazem ćwiczenie w funkcjonowaniu lokalnej demokracji".

26 lutego 2008 r. Centrum Badań Uczestnictwa Obywatelskiego dostarczyło władzom miasta Aachen sprawozdanie obywatelskie-raport ekspercki w sprawie zmiany opłat za odprowadzanie odpadów, biorący pod uwagę rekomendacje komórek planowania, którego wskazania zostały włączone do procesu legislacyjnego.

Całkowity koszt przeprowadzenia konsultacji wyniósł 120.000 euro.

WSKAZÓWKI DO REPLIKACJI

- Komórki planujące są dobrym narzędziem do rozwiązywania kontrowersyjnych tematów publicznych, ponieważ łączą profesjonalną wiedzę ekspertów i grup interesów z codziennym *know-how* różnych obywateli.

- Kluczową kwestią jest losowy wybór obywateli do pracy w komórkach planowania. Optymalnie, powinny one odzwierciedlać wszystkie sfery życia społecznego, grupy wiekowe, etniczne, zawodowe, obie płcie, osoby o różnym poziomie zamożności i różne pokolenia. Zróżnicowany skład komórek zapewnia szeroki zakres zbieranych opinii, a reprezentatywność gwarantowana przez losowanie zwiększa legitymizację ich decyzji.
- Aby zagwarantować sprawny przebieg pracy w grupach i czuwać nad realizacją harmonogramu obrad tak, aby zmieścić się w wyznaczonych ramach czasowych i poruszyć wszystkie zaplanowane kwestie, niezbędne jest zaangażowanie doświadczonych moderatorów, najlepiej dobrze obeznanym ze specyfiką metody komórek planujących.