



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

 www.pozytek.gov.pl

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



ANTONI

MICKIEWICZ

**Program zapewniania bezpieczeństwa *Hej Malmö!*
(Szwecja)**

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:	Malmö (Szwecja)
Czas:	2006-2012r.
Instytucja organizująca konsultacje:	Urząd miejski w Malmö
Dokument:	Program zapewniania bezpieczeństwa <i>Hej Malmö!</i>
Kontakt:	Maria Isling, koordynatorka projektu <i>Hej Oxie!</i> , maria.isling@malmo.se

I. STRESZCZENIE PROCESU

Od 2006r. władze szwedzkiego miasta Malmö realizują program poprawy bezpieczeństwa *Hej Malmö!*, wdrażany we wszystkich 10 dzielnicach miasta. Jego celem jest aktywizacja mieszkańców i włączenie ich w działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa zamieszkiwanych przez nich okolic oraz budowanie poczucia wspólnoty z lokalną społecznością. Program ten wpisuje się w realizowaną przez miasto filozofię dialogu z mieszkańcami. Symbolem programu są lampy umieszczane w centralnych punktach dzielnic objętych projektem.

Poniżej opisane zostały założenia programu oraz jego przebieg na przykładzie części projektu realizowanej w dzielnicy Oxie.

KONTEKST: filozofia aktywizowania obywateli w Malmö

Malmö słynie z różnorodności i często nazywane jest w Szwecji "miastem, które utraciło niewinność", ze względu na rosnące wskaźniki zorganizowanej i pospolitej przestępczości. Tocząca się w mieście debata na temat percepcji zagrożenia i przestępczości wykazała, że statystycznie kwestie przestępczości są postrzegane bardziej negatywnie niż przedstawiają się one w rzeczywistości.

Obecnie Malmö jest często kojarzone w Szwecji z imigracją, problemami z integracją i ogromnymi dzielnicami mieszkań socjalnych, gdzie stopień nędzy i ubóstwa jest tak wysoki, że nie jest mu w stanie sprostać nawet tradycyjnie sprawny szwedzki system opieki społecznej. W zależności od sposobu analizy Malmö plasuje się od pierwszego do trzeciego miasta w rankingu szwedzkich miast z największym odsetkiem imigrantów.

W ostatnich latach poczucie wspólnoty wśród mieszkańców miasta znacznie się obniżyło, zwłaszcza wobec rosnących wskaźników przestępczości, w tym takich jej rodzajów i o takiej częstotliwości występowania, które wcześniej nie miały miejsca, a które obecnie stały się plagą miasta uchodzącego niegdyś za bezpieczne na tle światowych standardów.

W reakcji na tę sytuację, oprócz wdrażania niezwykle dużej liczby programów partycypacyjnych, miasto przyjęło jako podstawę swego ustawodawstwa i działań administracyjnych filozofię dialogu z ogółem społeczeństwa (właścicielami sklepów, organizacjami, grupami wykluczonymi, wszelkiego rodzaju grupami interesów), jak również gromadzenie informacji o różnych punktach widzenia na potrzeby miasta i włączenie tej wiedzy do procesu podejmowania decyzji.

Dobitnym tego przykładem jest masowy program partycypacyjny *Hej Malmö!*, który zaczęto wdrażać w każdej z dziesięciu dzielnic miasta (jak do tej pory wdrożono go w siedmiu dzielnicach). Zarządzane przez miejski Department Ulic i Parków oraz przez lokalną policję w każdej z dzielnic, projekty realizowane w ramach tego programu służą zbieraniu w bezpośrednim kontakcie opinii obywateli, wzmacniając tym samym poczucie tożsamości danej społeczności, i wykorzystują pozyskaną w ten sposób wiedzę przy opracowywaniu planów działań, które odpowiadałyby na specyficzne potrzeby każdej ze wspólnot.

Rozpoczęty w 2007 r. program obejmował po dwie dzielnice co rok, a koniec tego cyklu przewidziany jest na rok 2012, kiedy to prawdopodobnie rozpocznie się kolejny cykl. W programie aktywnie uczestniczyło 150.000 osób, a do nowo utworzonego urzędu przyjmowania wniosków od obywateli wpłynęło 6.000 opinii.

Szerokie i realizowane z pełnym oddaniem podejścia władz Malmö do aktywizowania obywateli wypływa z zapisów Strategii Rady Miejskiej, która przedstawia szereg rozległych, wielostronnych i wielowarstwowych inicjatyw ukierunkowanych na budowanie głębszego poczucia wspólnoty oraz poprawę funkcjonowania władz miasta i dzielnic poprzez wykorzystanie w większym stopniu wkładu obywateli. Mowa jest w niej m.in. o wykorzystaniu podejścia partycypacyjnego przy tworzeniu miejskich mechanizmów prawnych i administracyjnych oraz działaniach na rzecz poprawy bezpieczeństwa.

Władze miasta Malmö opracowały listę działań aktywizujących, w które zobowiązały się zaangażować i które sukcesywnie podejmowały. Znalazły się na niej:

- regularne wizyty w szkołach urzędników miejskich, nie tylko dla wyjaśnienia działań władz, ale także w celu zebrania opinii dzieci w każdym wieku; w niektórych przypadkach urzędnicy odkryli zaskakująco głębokie opinie przedstawiane nawet przez najmłodszych uczniów;
- reorganizacja miasta w mniejsze okręgi, co dałoby więcej możliwości do partycypacji;
- zaangażowanie organizacji społecznych i grup interesu (tam gdzie mogą być one przydatne) w prace komitetów miejskich;
- jasne określenie (i podanie do wiadomości) odpowiedzialności poszczególnych wydziałów i punktów dostępu do informacji jako skuteczny sposób stymulowania uczestnictwa obywateli, który zachęca osoby (mające uzasadnione przyczyny do zajęcia się daną sprawą) do bezpośredniego kontaktu z władzami;
- wydawanie specjalnej gazety *Vårt Malmö* dla informowania mieszkańców na bieżąco o rozwoju prowadzonych programów;
- regularnie i na szeroką skalę wykorzystuje się ankiety w celu zbierania głosów opinii publicznej na temat działań władz dzielnic;
- regularne konsultacje z rodzicami i opiekunami dzieci w wieku szkolnym dla uzyskania lepszej znajomości ich poglądów na różnorodne kwestie;
- poświęcanie znacznej części budżetu na współpracę i wspieranie organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz różnorodnych stowarzyszeń obywatelskich;
- rozpatrywanie propozycji obywatelskich za pomocą specjalnego "kanału" utworzonego w strukturze władz miejskich; na wszystkie propozycje udziela się odpowiedzi i wszystkie są w

otwarty sposób omawiane przez administrację miejską;

- utworzenie w 2008 r. Panelu Malmö, w ramach którego 1.600 obywateli doradza politykom, odpowiadając na ich pytania; dzięki specjalistycznej procedurze, wybrane pytania wysyłane są do uczestników panelu, którzy mogą odpowiadać przez internet lub listownie;
- Inicjatywa Malmö - cyfrowa "tablica ogłoszeń", w ramach której istnieje forum internetowe, gdzie obywatele i stowarzyszenia mogą dyskutować nad polityką miejską;
- utworzenie specjalnego urzędu do przyjmowania wniosków obywateli, śledzenia drogi ich obiegu i reagowania na nie;
- zwiększenie liczby miejsc spotkań dla młodzieży;
- zbudowanie biblioteki w jednej z najbardziej zmarginalizowanych części miasta, angażując grupy lokalnych mieszkańców przy opracowywaniu jej projektu;
- wykorzystanie środków z ONZ i UE na projekty związane między innymi z poprawą warunków życia i tworzeniem terenów zielonych na południowo-wschodnich przedmieściach miasta;
- zainicjowanie dziesiątków programów służących zwiększeniu zaangażowania społeczności w problemy szkół, a także stworzenie okazji dla większego uczestnictwa w działaniach partycypacyjnych młodzieży;
- wybór 45 młodych ludzi do roli "demokratycznych ambasadorów", którzy mają pomagać w zwiększeniu frekwencji wyborczej i informowaniu o inicjatywach partycypacyjnych;
- stworzenie kilku projektów wymiany szkoleniowej;
- projekt *Hej Malmö!* (opisany szczegółowo w dalszej części niniejszego dokumentu), którego celem jest zaangażowanie społeczności w walkę z przestępczością i poprawę bezpieczeństwa w dzielnicach;

Wśród priorytetów działań władz miasta znalazły się: przejrzystość, dialog, dostępność dla osób niepełnosprawnych, zmarginalizowanych i wykluczonych.

Ta filozofia miejska nie sprowadza się tylko do rozwiązywania obecnych, dobrze widocznych problemów społeczności poprzez usprawnienie zbierania opinii i współpracy, ale prowadzi również do zapewnienia lepszego kontaktu obywateli z władzami lokalnymi w celu osiągnięcia długoterminowych korzyści.

II. OPIS PROCESU PARTYCYPACYJNEGO

W ramach programu poprawy bezpieczeństwa *Hej Malmö!*, od 2006 r. w każdej społeczności sąsiedzkiej i dzielnicy Malmö rozmieszczono po jednej gigantycznej lampie (przypominającej z kształtu lampkę nocną), symbolizującą nową formę współpracy miasta z mieszkańcami. Ma być ona narzędziem promującym wychodzenie przez władze naprzeciw mieszkańcom w rozwiązywaniu ich problemów. Lampa ma też pełnić funkcję nowego centrum dzielnicy, przypominając członkom wspólnoty o współpracy i zachęcając do zaangażowania się w poprawę stanu środowiska, w którym zamieszkują.

Głównymi celami prowadzonego w Malmö programu było:

- zwiększenie poczucia wspólnoty i bezpieczeństwa w zróżnicowanych dzielnicach miasta;

- promowanie integracji społeczności i identyfikacji obywateli z lokalną wspólnotą;
- zachęcanie do partycypacji obywatelskiej;
- pomoc radzie miejskiej i policji w nawiązaniu lepszych relacji ze społecznością;
- wspieranie działań, które obejmowałyby wszystkich mieszkańców i pozwalały spotkać się osobom o różnym pochodzeniu.

Program ruszył w 2006r. w dzielnicy Kirseberg. Jesienią 2007r. rozpoczął się w Limhamn-Bunkelfo, a wiosną 2008 roku w południowej części śródmieścia. Oxie jest czwartą odśloną programu.

Działania projektu były finansowane z puli 230.000 euro rocznie (zasadniczo przeznaczonej na 2 dzielnice objęte w danym roku programem), które miasto wydaje na zaangażowanie obywateli w inicjatywy partycypacyjne, służące poprawie relacji mieszkańców z ich własną społecznością oraz władzami miejskimi.

NARZĘDZIA – „WYCHODZENIE NAPRZECIW”

"Wychodzenie naprzeciw" realizowane jest w kilku fazach i za pośrednictwem różnych kanałów. Program wykorzystuje w znacznym stopniu media, internet i rozdawane mieszkańcom publikacje i ulotki. Między innymi. lokalne radio nadaje audycję pt. *07:07*, która koncentruje się częściowo na programach ogólnomiejskich, a częściowo na kwestiach budowania lokalnych wspólnot. Utworzono także portal internetowy i rozmieszczono skrzynki na wnioski, które pozwalają obywatelom zawiadamiać o swych obawach w sposób anonimowy i przedstawiać głosy krytyczne dotyczące całego procesu.

Kluczowe znaczenie w aktywizowaniu obywateli w programie ma także bezpośredni kontakt z mieszkańcami, nawiązywany w trakcie licznych spotkań na żywo. Organizatorzy aranżują spotkania z przedstawicielami lokalnych organizacji pozarządowych, ale przede wszystkim dbają o przeprowadzanie rozmów z przedstawicielami grup zagrożonych wykluczeniem lub marginalizacją, takimi jak osoby starsze i imigranci.

Wykorzystano również narzędzie, jakim są spacerzy badawcze. W z góry ustalonym czasie przedstawiciele społeczności zabierają urzędników publicznych i funkcjonariuszy policji na obchód po swej okolicy, wskazując, w jakich miejscach najczęściej dochodzi do przestępstw. Jest to bardzo nowatorski i efektywny model działania, w ramach którego grupy reprezentatywne dla przekroju mieszkańców miasta informują urzędników miejskich i funkcjonariuszy policji o dostrzeganych przez siebie problemach i obszarach występowania przestępczości.

Narzędzie to dało również okazję do omówienia możliwych rozwiązań, a urzędnicy przedstawili następnie swoje opinie zwrotne, wskazujące na to, że wiele oryginalnych i dobrych propozycji zostało uwzględnionych. Wszystkie sugestie i komentarze są rejestrowane i przesyłane organom władz do analizy.

PRZYKŁAD: DZIELNICA OXIE

Jesienią 2008 roku władze dzielnicy, policja i inne podmioty wdrożyły projekt *Hej Malmö!* w dzielnicy Oxie, zamieszkaney w 25% przez imigrantów. W ramach działań projektowych pozyskano 1.556 opinii

od mieszkańców, z czego większość dotyczyła kwestii ruchu drogowego.

Zastosowane narzędzia:

- strona internetowa, na której można składać komentarze i propozycje (otrzymano 120 e-maili, 250 opinii i komentarzy);
- "objazdowe" zbieranie opinii przy użyciu mini vana prowadzonego przez personel władz dzielnicy oraz wywiady przeprowadzane przez wyższych urzędników dzielnicy z ludźmi na ulicach (zebrali 280 opinii); organizowano również działania promocyjne, m.in. przejazd policji konnej i samochodów, zapalenie wielkiej lampy na wieży wodnej itp.);
- spotkania bezpośrednie – dyskusje z mieszkańcami przy aktywnym uczestnictwie młodzieży, osób starszych, przedstawicieli lokalnego biznesu i stowarzyszeń;
- aktywny udział w obchodzie nocnym członków władz miejskich i funkcjonariuszy policji towarzyszących przedstawicielom organizacji rodzicielskich (którzy regularnie przeprowadzają obchód nocny, aby zwiększyć ilość dorosłych obecnych na ulicach) w celu zidentyfikowania obszarów niebezpiecznych i problemów, na jakie nocą natknąć się może młodzież.

Dla łatwiejszego posortowania opinii, zebrane sugestie przydzielano odpowiednim organom władz, grupując je w kategorie według tematu danej kwestii, obszaru geograficznego czy rodzaju opinii (pozytywna/negatywna); stworzono też kategorię 'różne'. Na przykład, aż 684 uwag z 1556 w sumie zebranych zostało „przekierowanych” do Urzędu ds. utrzymania dróg, a 130 do policji miejskiej. Podobnie pogrupowano zgłoszone wnioski tematycznie (przykładowo w efekcie policzono, że 262 z nich dotyczą ruchu drogowego, a 176 czasu wolnego).

Wszystkie sugestie zebrano, na wszystkie udzielono odpowiedzi i zostały one uwzględnione w krótko- i długoterminowym planie, którego skróconą wersję rozesłano do wszystkich mieszkańców, a pełną udostępniono w internecie.

Po uruchomieniu programu przeprowadzono także sondaż telefoniczny w celu oceny jego wpływu na środowisko. Pytania zadano 500 mieszkańcom, w wieku 16-79 lat. Podobne sondaże przeprowadzono dla porównania w innych dzielnicach, w których przeprowadzano inne tego typu projekty. Przykładowe pytania to m.in.:

- *Czy zauważyłeś projekt Hello Oxie?* 78% odpowiedziało 'tak' (to niewielka społeczność sąsiedzka, informacje są dobrze widoczne itp.)
- *Czy projekt wpłynął na Twoją ocenę funkcjonowania władz pozytywnie lub negatywnie?* 32% odpowiedziało 'pozytywnie' lub 'bardzo pozytywnie' (najniższy odsetek w porównaniu z innymi projektami), 43% odpowiedziało, że nie ma na temat zdania.
- *Czy Twoim zdaniem tego typu projekty mają szanse poprawić funkcjonowanie administracji miejskiej?* Ponad 50% odpowiedziało, że projekty te mają bardzo duże lub duże szanse na poprawienie funkcjonowania administracji.
- *Czy spacerując samotnie po Oxie w ciągu dnia czujesz się bezpiecznie?* 98% odpowiedziało, że czuje się bezpiecznie, 2% niebezpiecznie.
- *Czy spacerując samotnie po Oxie po zmroku czujesz się bezpiecznie?* 72% odpowiedziało, że czuje się bezpiecznie – istnieje jednak duża różnica zdań w tej kwestii między mężczyznami a

kobietami: 39% kobiet nie czuje się bezpiecznie na zewnątrz domu po zmroku, podczas gdy wśród mężczyzn odsetek ten wynosi 13%.

W efekcie zebranych w trakcie procesu konsultacyjnego uwag i wniosków sformułowano plan, który obejmuje między innymi:

- lepsze oświetlenie ulic (dla poprawy bezpieczeństwa na ulicach i w sąsiedztwach);
- lepsza jakość nawierzchni ulic, w tym odprowadzanie wody deszczowej;
- miejsca wyprowadzania psów, pozwalające na zabawę ze zwierzętami i zebranie odchodów – zorganizowano dodatkową akcję zbieranie opinii, w tym poprzez specjalnie utworzony "kanał", w celu określenia, gdzie dokładnie takie miejsca są najbardziej potrzebne;
- środki w celu lepszej opieki nad terenami parkowymi: opieka nad roślinami, lepsza nawierzchnia ścieżek dla pieszych i rowerów, więcej ławek i miejsc na piknik;
- zorganizowanie kawiarni i obiektów dla prowadzenia działalności zorganizowanej w parkach uznano za nierealne ze względu na wysokie koszty;
- dyskutuje się nad żądaniem budowy parku dla młodych skateboardzystów;
- w najbardziej pilnych przypadkach podjęto renowację placów zabaw;
- więcej ławek i śmietników – w tej sprawie zażądano dodatkowych sugestii, wyznaczając punkt kontaktowy do ich składania;
- w wyniku rosnącej liczby dzieci pilnie potrzebne są nowe przedszkola i są one planowane;
- wprowadzono już akcję "zero tolerancji dla przemocy w szkole"; zażądano więcej działań prewencyjnych;
- zażądano więcej pól działalności i wynajmowanych obiektów na potrzeby młodzieży i sprawa ta jest dyskutowana;
- prowadzone są dyskusje na temat zwiększonego zbiorowego ruchu drogowego i systemu podwożenia, wprowadzone pewne niewielkie usprawnienia zgodnie z sugestiami, podczas gdy innych żądań nie zdołano zrealizować z różnych w poszczególnych przypadkach powodów;
- duże zainteresowanie wywołała sprawa budowy świątyni buddyjskiej, która była planowana, lecz nie została zbudowana; udostępniono informacje na temat wygasania 2-letnich pozwoleń na budowę w przypadku, gdy budowę nie podjęto.

III. PODSUMOWANIE

Chociaż program w Oxie został zainicjowany w związku z obawami przed wzrostem przestępczości jako tematem głównym, jego zakres obecnie w dużej mierze koncentruje się na budowaniu wspólnoty mieszkańców, poprawie stanu wspólnej przestrzeni i zwiększeniu udziału obywateli w życiu politycznym miasta.

W wyniku tych szeroko zakrojonych konsultacji sporządzono krótko- i długoterminowy plan działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego. Miasto odniosło się również do wszelkich sugestii,

których nie mogło zrealizować w rozsądnym okresie czasu, w wielu wypadkach podając powody uniemożliwiające realizację.

Plan w skróconej wersji został rozesłany do wszystkich mieszkańców pocztą, a jego pełną wersję udostępniono na stronie internetowej. Wraz z uproszczoną wersją planu działania do każdego gospodarstwa domowego dostarczono formularz zwrotny, pozwalający władzom zapoznać się z opiniami mieszkańców na temat ich percepcji programu.

Plan ten jest ostatecznie wdrażany wspólnie przez policję i władze miasta, a jego realizacja jest w szczegółach przedstawiana na bieżąco na stronie internetowej oraz nadzorowana poprzez regularne spotkania władz z obywatelami.

O sukcesie projektu świadczy liczba zaangażowany w niego uczestników:

- Kirseberg 14,551 mieszkańców i 1235 sugestii
- Limhamn Bunkeflo 39,675 mieszkańców i 1501 sugestii
- Południowe Śródmieście 33,971 mieszkańców i 1497 sugestii
- Oxie 12,000 mieszkańców i 1556 sugestii

Husie 19,363 mieszkańców i 1202 sugestii

WSKAZÓWKI DO REPLIKACJI

- Planując program brano pod uwagę nie tylko cele krótkofalowe (zebranie opinii na temat bezpieczeństwa w poszczególnych dzielnicach), ale również długofalowe takie jak zaktywizowanie lokalnej społeczności i wzmocnienie ich przywiązania do zamieszkiwanego obszaru
- Zastosowano różnorodne techniki, które zwiększył szansę dotarcia do wielu odmiennych grup odbiorców, w tym osób starszych i imigrantów
- Poprzez osobiste zaangażowanie urzędników (również tych wyższego szczebla) w poszczególne działania konsultacyjne (np. wieczorne spacerki) dodało im to powagi i ważności, ale również zmniejszono dystans pomiędzy władzą a obywatelami
- Włożono bardzo wiele wysiłku w przygotowanie rzetelnej i czytelnej informacji zwrotnej po etapie zebrania opinii – wszystkie uwagi zapisano, przekazano odpowiednim organom, a podsumowujący raport wysłano do wszystkich mieszkańców pocztą