



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

 www.pozytek.gov.pl

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



JAN WIŚNIEWSKI

**Konsultacje społeczne „Lokalnych ram rozwoju”
w Chelmsford w Wielkiej Brytanii
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:	Chelmsford (Wielka Brytania)
Czas:	październik 2009r. – grudzień 2010r.
Instytucja organizująca konsultacje:	Urząd Miasta Chelmsford
Dokument:	Lokalne Ramy Rozwoju (<i>Local Development Framework</i>)
Kontakt:	Wydział Planowania Urzędu Gminy w Chelmsford, planning.policy@chelmsford.gov.uk

I. STRESZCZENIE PROCESU

Miejskie konsultacje na temat zagospodarowania przestrzennego w Chelmsford w Wielkiej Brytanii prowadzone są od 2004 roku. Opisane poniżej działania prowadzone były w 2009 roku przy użyciu znacznie bogatszych środków niż w poprzednich latach, co wynika z podjęcia przez Urząd Miasta Chelmsford decyzji o zwiększeniu roli konsultacji w procesie planowania przestrzennego.

W okresie od października 2009 do grudnia 2010 konsultowanych było 7 regionalnych planów zagospodarowania przestrzennego. Proces nie został jeszcze zakończony, można się więc spodziewać, że w kolejne plany będą konsultowane w oparciu o te same mechanizmy.

Proces zasięgania opinii poprzedzony był niezwykle rozbudowaną akcją promocyjną, uzmysławiającą mieszkańcom, że mają bezpośredni wpływ na rozwój swojej okolicy. Przed szerokimi konsultacjami odbyła się także publiczna dyskusja na temat kształtu konsultowanego materiału. Zbieranie opinii odbywało się zarówno w sposób klasyczny, na posiedzeniach Lokalnych Spotkań Planistycznych oraz Forum Interesariuszy, jak i przy użyciu rozbudowanego portalu internetowego. Efektem konsultacji są regionalne plany zagospodarowania przestrzennego, których treść jest wiążąca zarówno dla władz każdego szczebla, jak i mieszkańców czy inwestorów, i które będą fundamentem inwestycji na terenie miasta do roku 2021.

AKTORZY

Organem bezpośrednio odpowiedzialnym za przeprowadzenie konsultacji była specjalnie w tym celu powołana Komisja ds. rozwoju lokalnego (*Local Development Committee*). Jej zadaniem było zaangażowanie w proces możliwie dużej grupy mieszkańców, przedstawicieli wszystkich lokalnych środowisk i grup interesów. Cel ten w dużym stopniu udało się zrealizować dzięki zastosowaniu niezwykle zróżnicowanych mechanizmów konsultacyjnych. Oprócz mieszkańców ze wszystkich części miasta, w konsultacjach masowo udział brali handlowcy z lokalnych przedsiębiorstw, którzy uchwalanie nowych planów odczytywali jako szansę obrony przed wielkimi korporacjami

II. OPIS PROCESU PARTYCYPACYJNEGO: ETAPY INFORMOWANIA I ZASIĘGANIA OPINII

W 2004 roku rząd brytyjski uchwalił Ustawę o planowaniu i wywłaszczaniu (*Planning and Compulsory Purchase Act*), która wносиła szereg zmian do zasad przygotowywania długofalowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jedną z najważniejszych innowacji było położenie znacznego nacisku na włączanie obywateli w proces podejmowania decyzji na temat przyszłości ich miejsca zamieszkania. Zgodnie z przygotowanym przez Urząd Miasta dokumentem – „Deklaracją o zaangażowaniu społeczności” (*Statement of Community Involvement*) – określającym kształt zaangażowania mieszkańców, którego uchwalenie było określonym w ustawie obowiązkiem, konsultacje prowadzone są w Chelmsford przez specjalnie powołaną w tym celu urzędową grupę – Komitet ds. rozwoju (*Development Policy Committee*). 16 radnych będących członkami Komisji wzięło udział w szkoleniach przygotowanych przez władze centralne, na których prezentowano metody prowadzenia konsultacji. Zarówno koncepcja wstępnych planów, jak i metody konsultowania oparte były na doświadczeniach Urzędu Miasta w konsultacjach społecznych z ubiegłych lat. Różnica jakościowa oparta była więc na ubogaceniu środków, a nie wdrażaniu zupełnie nowych rozwiązań.

INFORMOWANIE

W programowym dokumencie „Deklaracja o zaangażowaniu społeczności” przedstawiono listę środowisk do których planowano dotrzeć z informacją o procesie konsultacyjnym:

- Ustawowe instytucje konsultacyjne ze wszystkich poziomów administracyjnych: od „regionu” (Anglia podzielona jest na 9 „regionów”), przez hrabstwo, parafię (angielska jednostka terytorialna, w przybliżeniu gmina), miasto aż do dzielnic,
- Instytucje lokalne: wolontariusze zarejestrowani w urzędzie miasta, właściciele firm, członkowie organizacji reprezentujących interesy różnych religii, grup etnicznych i narodowych oraz niepełnosprawnych, pełnomocnicy kościołów, przedstawiciele służb miejskich (policji, straży pożarnej, poczty), pełnomocnicy stowarzyszeń sportowych i kulturalnych,
- Deweloperzy, właściciele terenów i urbaniści,
- Mieszkańcy,
- Handlowcy prowadzący lokalne przedsiębiorstwa oraz właściciele punktów usługowych,
- Przedstawiciele Lokalnych Partnerstw Strategicznych (*Local Strategic Partnerships*) tworzą dzielnicową platformę dialogu między instytucjami publicznymi, lokalnymi stowarzyszeniami mieszkańców i biznesem. Ich celem jest dyskusowanie na temat kontrowersyjnych spraw na terenie dzielnicy i wypracowywanie kompromisów. Na terenie Chelmsford funkcjonuje pięć platform tego typu.),
- Grupy zagrożone wykluczeniem,
- Pracownicy magistratu.

Podstawowym założeniem Lokalnych Ram Rozwoju było włączenie w proces konsultacji jak największej liczby mieszkańców Chelmsford i okolic. W związku z tym, przyjęto zasadę, że wszystkie informacje - dokumenty, raporty, a zwłaszcza materiały zachęcające do wzięcia udziału w

konsultacjach, pisane będą przystępnym językiem, pozbawionym specjalistycznego żargonu. Organizatorzy spotkań promocyjnych pouczeni zostali także, by wszystkie akcje zorganizowane były w miejscach i o godzinach jak najbardziej przystępnych dla potencjalnych uczestników. Podjęto także wysiłek zmierzający do przetłumaczenia niezbędnych tekstów na języki niektórych grup narodowych zamieszkujących okolicę, m.in. hiszpański, francuski i polski. Szczególny nacisk położony został na dotarcie z informacją o konsultacjach do grup zagrożonych wykluczeniem - mniejszości etnicznych, osób niepełnosprawnych, bezrobotnych czy bezdomnych. W tym celu zatrudniona została grupa pracowników socjalnych, których głównym zadaniem było zdobycie zaufania i dotarcie do tych grup, które na ogół przy tego typu inicjatywach są pomijane.

Akcja promocyjna pomyślana była w sposób kompleksowy, z wykorzystaniem różnorodnych kanałów informacyjnych. Docierano do mieszkańców indywidualnie – poprzez listy i e-maile, wizyty radnych w domach czy poprzez rozdawanie ulotek. W lokalnych gazetach (np. *Chelmsford Borough Life*) pojawiały się wywiady, artykuły i reklamy. Również miejscowe radio i telewizja emitowała programy poświęcone konsultacjom. Duży nacisk położono na upublicznienie jak największej liczby dokumentów związanych z konsultacjami – były one dostępne w urzędach, bibliotekach i innych miejscach publicznych. Wszystkie te dokumenty były także dostępne w internecie. By ułatwić dostęp do nich, miejskie strony zostały gruntownie przebudowane i unowocześnione, przejmując niektóre funkcje portali społecznościowych – darmowe utworzenie konta dawało dostęp do kompleksowych informacji na temat technik i mechanizmów konsultowania, pozwalało być na bieżąco z nowymi informacjami, a w dalszych etapach procesu było jednym z narzędzi do wzięcia udziału w konsultacjach.

ZASIĘGANIE OPINII

Konsultacje dotyczyły dwóch rodzajów dokumentów: „Dokumentów dotyczących planu rozwoju” (*Development Plan Documents, DPD*) oraz „Dodatkowych dokumentów planistycznych” (*Supplementary Planning Documents, SPD*). Różnica pomiędzy tymi dwoma typami dokumentów polega na sposobie ich zatwierdzenia: pierwszy wymaga akceptacji władz centralnych, drugi zatwierdzany jest na poziomie lokalnym. DPD zawiera długofalowe strategie zarządzania miastem i regionem oraz określa funkcje konkretnych dzielnic. SPD stanowi jego dopełnienie i rozwinięcie. Dotyczy takich kwestii jak miejska kultura, sport, estetyka, szkolnictwo czy rozwój obszarów zielonych.

Konsultowanie obydwu dokumentów wyglądało niemal identycznie. Podzielone było w obydwu przypadkach na dwie fazy. W pierwszej przedstawiano wstępną, przygotowaną przez Urząd wersję dokumentu i na podstawie pierwszych uwag wzbogacano ją o kolejne punkty z przeznaczeniem do dyskusji na kolejnych etapach. W trakcie tej fazy szczególną rolę odgrywały tzw. dodatkowe wydarzenia, które służyć miały lepszemu zapoznaniu uczestników z problematyką konsultowanego materiału. Poniżej szczegółowe opisy tych działań:

- Zadaniem grupy ekspertów było przedstawianie specjalnie przygotowanych prezentacji w trakcie posiedzeń lokalnych organizacji i klubów (np. w trakcie forów biznesowych czy posiedzeń *Local Strategic Partnerships*). Do kompetencji grupy należało też modyfikowanie treści prezentacji w trakcie trwania procesu – w pierwszych fazach było to zapoznanie z podstawowymi mechanizmami, w miarę upływu czasu treść zmieniała się na prezentowanie

propozycji konkretnych rozwiązań.

- Inną formą pracy z konkretnymi grupami mieszkańców były warsztaty. Polegały one na „interaktywnym” czytaniu i wprowadzaniu uwag do planów. Do ich przeprowadzenia wykorzystano makiety oraz ruchome modele, które umożliwiły wizualizację konkretnych rozwiązań. Uczestnicy dosłownie brali udział w przekształcaniu przestrzeni, a niektóre z wypracowanych przez nich rozwiązań włączane były w późniejszych etapach do konsultowanego materiału. Warsztaty przygotowywane były w dwóch wariantach: dla mieszkańców konkretnych dzielnic oraz dla „grup interesów”, np. handlowców i usługodawców.
- Jeszcze innym pomysłem były organizowane w przestrzeni miejskiej wystawy. Ich tematyka również zmieniała się w miarę rozwoju procesu, ale niezmiennie oglądający mieli okazję nie tylko do zapoznania się z treścią ekspozycji, ale także do osobistej rozmowy z ekspertem, który w godzinach szczytu „pełnił rolę” przy wystawie.

Drugi, „właściwy” etap konsultacji dla DPD trwał sześć tygodni, a dla SPD cztery tygodnie. W tym czasie podejmowano szereg działań, których nadrzędnym celem było poznanie opinii jak największej liczby mieszkańców. Ze szczególną troską zabiegano o wypowiedzi tych, którym propozycje zmian mogą się nie podobać oraz tych, którym ze względu na ich sytuację osobistą zazwyczaj ciężko jest brać udział w tego typu inicjatywach.

Do zasięgnięcia opinii wykorzystano:

- **Lokalne spotkania planistyczne (*Local Planning Meetings*)**

Stanowiły one podstawową formę konsultacji planów z mieszkańcami. Spotkania odbywały się na poziomie dzielnic i przeznaczone były dla konkretnych społeczności lokalnych. Każdorazowo miejsce spotkania miało być jak najbardziej wygodne i „intuicyjne” dla uczestników. Odbywały się one np. w lokalnych klubach, domach kultury czy świetlicach. Podczas spotkań, prowadzonych przez urzędników, mieszkańcy informowani byli o propozycjach zmian w najbliższym otoczeniu – zarówno z inicjatywy władz miasta, jak i prywatnych deweloperów. Każdy uczestnik mógł także skomentować plan, zadać pytanie lub zaproponować zmiany.

- **Indywidualne spotkania z radnymi**

Takie spotkania organizowane były przez mieszkańców, którzy często do prywatnych domów zapraszali wybranego przez siebie radnego i dyskutowali na temat planu.

- **Forum interesariuszy (*Stakeholder Forums*)**

Była to forma konsultacji z grupami, które są z planami związane poprzez przydział administracyjny (parafie czyli gminy) lub poprzez interesy (deweloperzy, agenci nieruchomości, lokalni biznesmeni). Dzięki tym spotkaniom pojawiła się szansa na zyskanie przychylności grup, w których interesie nie zawsze znajduje się konsultowanie planów z mieszkańcami. Z drugiej strony, uczestnicy tych spotkań mieli prawo do składania uwag na tych samych zasadach co mieszkańcy, co, ze względu na ich profesjonalizm, było dla ostatecznego kształtu dokumentu niezwykle ubogacające.

- **Portal konsultacyjny¹**

Poprzez witrynę internetową wszyscy zainteresowani mieli wgląd w propozycje planów. Po stworzeniu indywidualnego konta istniała możliwość bardzo precyzyjnego komentowania wszystkich elementów planu. By dać szansę na skorzystanie z portalu mieszkańcom nieposiadającym internetu, udostępniono specjalne stanowiska komputerowe w siedzibie urzędu miasta oraz w bibliotekach. Co ważne, komentarze umieszczone w internecie mają taką samą wagę jak uwagi wyrażone w innych formach konsultacji.

Tak jak na każdym innym etapie konsultacji w Chelmsford, także do udostępnienia informacji zwrotnej wykorzystano zarówno klasyczne, jak i nowoczesne metody. Za każdym razem, gdy plan był zatwierdzany, z opracowaniami można było zapoznać się w formie papierowej w miejskich instytucjach publicznych. Wszystkie dokumenty znalazły się także na stronie internetowej. Informacje były również umieszczane na planszach prezentowanych w trakcie wystaw w przestrzeni miejskiej. Każdy z mieszkańców mógł również obserwować wdrażanie planów dzięki okresowym sprawozdaniom (*Annual Monitoring Report*) - powstającym z inicjatywy Urzędu dokumentom, które kontrolowały stopień przestrzegania planów.

REZULTATY

Zamówione zostały badania opinii społecznej, mające na celu zbadanie stosunku mieszkańców zarówno co do samej idei konsultacji, jak i do konkretnych propozycji zawartych w propozycjach planów.

Za regulamin konsultacji można uznać upublicznione dokumenty *Statement of Community Involvement* oraz *Local Development Scheme*. Całość procesu konsultacyjnego została w nich opisana w sposób niezwykle szeroki i precyzyjny – zarówno jeśli chodzi o narzędzia, jak i terminarz. Biorąc dodatkowo pod uwagę fakt, że duża część działań była realizowaniem wskazań zawartych w ustawach państwowych, raczej ciężko jest mówić o zmianie procesu w trakcie jego realizacji. Warto natomiast zwrócić uwagę, że z niektórych narzędzi korzystano w znacznie większym stopniu niż z innych, co wynikało oczywiście z ich popularności wśród mieszkańców. Przy takim spojrzeniu widać, że znacznie większy nacisk położony był na portal niż na spotkania z radnymi.

Dzięki dobrze skonstruowanej akcji promocyjnej, konsultacje cieszyły się niezwykle dużą popularnością. Mimo że nie wszystkie grupy docelowe udało się zaangażować w równym stopniu, to za sukces procesu uznać można znaczny wzrost liczby przedstawicieli grup, które do tej pory w ogóle nie uczestniczyły w konsultacjach.

III. PODSUMOWANIE

Wypracowane dokumenty po zatwierdzeniu (DPD na poziomie krajowym, SPD na poziomie lokalnym) służą jako podstawowa i wiążąca wytyczna dla wszystkich działań związanych z zagospodarowaniem przestrzeni. Przestrzeganie opracowań jest monitorowane przez Urząd Miasta.

¹ <http://consult.chelmsford.gov.uk/portal>

Aspiracją projektu jest stworzenie sprawnego i całościowego mechanizmu konsultacji społecznych. Duża część rozwiązań nie była jeszcze stosowana w takich warunkach w jakim miało to miejsce w Chelmsford, stąd nim uda się osiągnąć optymalny tryb funkcjonowania, niektóre mechanizmy muszą zostać sprawdzone w praktyce.

CZYNNIKI SUKCESU

Największym osiągnięciem autorów procesu było stworzenie w Chelmsford „gorącej” atmosfery wokół problemu konsultacji społecznych. Kolejne publikowane dokumenty były dyskutowane nie tylko w trakcie oficjalnych spotkań, ale także w rozmowach zwykłych mieszkańców. Dzięki temu duża część społeczności odkryła, że zagospodarowanie przestrzeni jest kwestią nie tylko fundamentalną dla jakości życia każdego mieszkańca, ale także rzeczywistością plastyczną, którą przy odpowiednich narzędziach może kształtować zwykły człowiek.

Jednocześnie trzeba jednak zauważyć, że opisany proces wymagał dość dużych nakładów finansowych i kadrowych. Do jego skutecznego przeprowadzenia konieczne były również nowoczesne przepisy na poziomie państwowym oraz spójna i wolna od partyjnych przepychanek miejska polityka.

WSKAZÓWKI DO REPLIKACJI

- Dynamiczna i wielopłaszczyznowa kampania medialna, dzięki której udało się stworzyć atmosferę masowego zainteresowania projektem oraz duży nacisk, jaki został położony na publikowanie informacji w internecie.
- Zróżnicowane metody (warsztaty, spotkania, wystawy) i formuły spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami (lokalne spotkania planistyczne, spotkania z radnymi, Forum Interesariuszy).
- Internetowy portal konsultacyjny umożliwił łatwy udział w konsultacjach szerokim rzeszom mieszkańców, w tym osobom, które z różnych względów nie mogły brać udziału w spotkaniach „na żywo”. Cenną inicjatywą było poszerzenie dostępu do portalu poprzez uruchomienie specjalnych stanowisk komputerowych w instytucjach użyteczności publicznej.
- Specjalny nacisk położony na włączanie w konsultacje przedstawicieli grup zagrożonych wykluczeniem, którzy często nie uczestniczą w tego typu procesach.