



Procesy współtworzenia, angażujące różnych interesariuszy, coraz częściej zastępują podejście planowania odgórnego. Proces współtworzenia rozwinął się dzięki ruchom obywatelskim, takim jak grupy działania, sprzeciwiające się (miejskiemu) planowaniu samorządowemu oraz dzięki projektom angażującym interesariuszy i partnerów w ocenę wyzwań związanych z mobilnością. W ten sposób interesariusze są angażowani w tworzenie nowych wizji, przyszłych scenariuszy mobilności oraz w opracowywanie nowych koncepcji projektów.

Opis problemu

Od wielu dekad projekty inżynierii drogowej w mieście, zorientowane na samochody osobowe napotykały na protesty i opozycję ze strony ruchów obywatelskich. Projekt "Lower Manhattan Expressway", prowadzony przez Roberta Mosesa, jest jednym ze znanych przykładów z lat 60. Ruch obywatelski sprzeciwiał się jego planom na początku lat sześćdziesiątych. Jego liderem była Jane Jacobs, która póź-

niej stała się jednym z czołowych naukowców w dziedzinie planowania urbanistycznego. Jej książka "Śmierć i życie wielkich amerykańskich miast" pozostaje aktualna od dziesięcioleci.

Europejski proces SUMP ma na celu zastąpienie planowania mobilności "starej szkoły" czyli planowania odgórnego, podejściem współtwórczym. Ma to służyć poszerzeniu zakresu interwencji od dużych projektów infrastruktury drogowej po multimodalne usługi w zakresie mobilności, przy jednoczesnym zaangażowaniu różnych interesariuszy i włączaniu ruchów obywatelskich w cały proces.

Oprócz znalezienia odpowiedniego formatu dla współpracy, podstawowym warunkiem wstępnym sukcesu wydaje się być zbudowanie "wzajemnego zaufania" pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi stronami, mianowicie politykami, administracją miejską/regionalną/państwową a obywatelami.



Jak to działa?

Nowe role we współtworzeniu procesów planowania wymagają nowych formatów planowania, takich jak „pakty mobilności” pomiędzy partnerami procesu, rozwój laboratoriów planowania i

projektowania, w których uczestniczą eksperci, jak również obywatele i inne zainteresowane strony, np. lokalne przedsiębiorstwa. W ramach paktu na rzecz mobilności istnieje zapotrzebowanie na nowe kompetencje dla wszystkich uczestników procesu planowania. W opisie innowacji PROSPERITY¹. „Finansowanie społeczne badań jako instrument wypracowania alternatywnych koncepcji planistycznych” opisano potrzebę i potencjalne sposoby, jakie ruchy obywatelskie mogą wykorzystać, dla rozwijania swojej wiedzy specjalistycznej. Ma to służyć ułatwieniu pełnoprawnego uczestnictwa w tym procesie jako partner, przyczyniając się nie tylko do lepszego opisu problemów, ale też do rozwiązań w zakresie mobilności.

Aby uniknąć nieustrukturyzowanego lub ograniczonego zaangażowania uczestników, konieczne jest ogólne porozumienie dotyczące procesu mobilności w mieście. By zademonstrować, jak to może działać, omówimy w jaki sposób Antwerpia wdrożyła to podejście i wykorzystowała porozumienie między kluczowymi partnerami (władzami regionalnymi i miejskimi, administracjami i grupami obywatelskimi). Porozumienie opisało ogólne ambicje w zakresie mobilności i różne formy współpracy.



Stworzono platformy robocze, poza szczeblem decyzyjnym (politycy, kadra kierownicza administracji i liderzy ruchów obywatelskich), dla różnych projektów strategicznych i planownistycznych.

Platformy obejmowały również otwarte dyskusje prowadzone on-line, jak również spotkania, w których udział wzięli zainteresowani obywatele.

Proces wspólnego planowania wymaga otwartości, by inicjatywy oddolne mogły rozwijać się z czasem. Jednak proces ten wymaga przywództwa. W Antwerpii stworzono w tym celu rolę „stewarda”, który ma przewodniczyć spotkaniom i organizować proces współpracy.

<https://www.telegraph.co.uk/business/social-innovation/benefits-of-co-creation/>

Kto korzysta z procesu współtworzenia?

Korzyści płynące ze współtworzenia w procesach planowania mobilności miejskiej są dobrze ugruntowane i wykraczają poza zakres niniejszego skróconego opisu innowacji. W świecie biznesu prywatnego dobrze wiadomo, że inicjatywy oparte na współtworzeniu pozwalają firmie na tworzenie bardziej atrakcyjnych produktów dla klientów, wyprzedzanie konkurencji i w rezultacie osiągnięcie lepszej pozycji rynkowej. Dlatego wydaje się oczywiste, że

posiadanie bardziej atrakcyjnego, innowacyjnego i solidnego planu mobilności w mieście oraz związanych z nim projektów powinno być dla miasta sprawą najwyższej wagi.

Decydenci polityczni mogą odnieść duże korzyści, wykorzystując dobrze zorganizowane procesy współtworzenia w celu zapewnienia wyższej jakości planów i projektów. Przyszłe korzyści dla obywateli, wynikające z uzyskania lepszych, dostosowanych do ich potrzeb projektów i planów, są oczywiste.

Wiarygodność współtworzenia

Wiarygodność ruchów obywatelskich wzrośnie, jeśli będą one w stanie wykazać konstruktywny wkład w planowanie mobilności. Nie należy lekceważyć atrakcyjnej siły silnych historii i wizji dla mobilności skoncentrowanej na ludziach, miejscach i ulicach o wysokiej jakości projektowania. Wiarygodność ruchów obywatelskich wzrośnie tam, gdzie tworzone przez nie historie, wizje i plany zostaną urzeczywistnione przez władze publiczne, ostatecznie odpowiedzialne za ich realizację.

Proces współtworzenia może również przyczynić się do poprawy wiarygodności miasta lub władz publicznych. Jeśli politycy mogą pokazać, że mają otwarte ucho wobec reprezentowanych przez siebie obywateli, administracja przyjmując procesy współtworzenia może być w stanie poprawić swój wizerunek postrzegany często jako organizacja biurokratyczna i technokratyczna.

Warianty polityczne dla miast

Władze miast, które pracują “w porozumieniu z ruchami obywatelskimi”, które są dobrze zorganizowane i które sformalizowały ramy dla współtworzenia mobilności w miastach, mogą wdrożyć proces angażowania obywateli w planowanie. Mogą też wypracować nowe perspektywy, które wyprzedzają podejście zorientowane na samochód i planowanie “odgórne”, by promować podejście skoncentrowane na człowieku.

Ponadto, jeśli ruchy obywatelskie bardziej angażują się w procesy współtworzenia niż w planowanie działań opozycyjnych lub prawnych, wówczas skuteczność procesu planowania może ulec poprawie. W ten sposób potrzeba sprzeciwu ze strony obywateli może zostać zlikwidowana.

ANTWERPIA: Przykład dobrych praktyk

15 marca 2017 r. podpisano porozumienie między władzami regionalnymi i miejskimi, ich agen-



cjami i trzema wiodącymi ruchami obywatelskimi. Podpisanie porozumienia następuje po ponad 20 latach sprzeciwu wobec dużego projektu drogowego, polegającego na zakończeniu budowy obwodnicy Antwerpii (część sieci TEN-T).

Trzy ruchy obywatelskie mają różne obawy co do projektu i różne podłoża:

- “Straten Generaal” - organizacja ta tradycyjnie stosuje skuteczne działania prawne w celu zaangażowania się w proces planowania. Z powodzeniem prowadziła odwołania do Sądu Najwyższego w oparciu o obawy związane z oceną wpływu na środowisko naturalne, które wstrzymywały postępy projektu.
- Ademloos (“Brak oddechu”) to grupa stworzona wokół byłego dyrektora generalnego wiodącej firmy marketingowej w Belgii. Wspólnie, z pomocą innych ruchów miejskich, stworzyli oni petycję o referendum w sprawie projektu, w wyniku którego 60% obywateli Antwerpii odrzuciło zatwierdzony plan projektu.
- Ringland jest ruchem utworzonym w celu wyrażenia alternatywnej wizji dla obszaru obwodnicy miasta. Przewiduje on projekt, w którym budowana jest obwodnica, ale duży obszar pozostaje jako teren zielony. Ich spotkania przyciągają ponad 1000 mieszkańców, chcących brać udział w dyskusji nt. planów.

Ważną cechą procesu współtworzenia w Antwerpii jest silna reprezentacja i organizacja ruchów obywatelskich, przed podpisaniem porozumienia.

Pakt został przygotowany wspólnie przy wykorzystaniu procesu współpracy z udziałem ruchów obywatelskich, który był prowadzony przez mediatora, zwanego “kuratorem”. Mediator, Alexander D’Hooghe był powołany przez rząd flamandzki po rygorystycznym procesie rekrutacji kandydata, który rozumie złożone kwestie planowania urbanistycznego i kwestie związane z projektowaniem oraz, co nie mniej istot-

ne, posiada umiejętności by sprawnie zarządzać przeciwstawnymi stanowiskami różnych stron.

Przedstawił on ambitne sprawozdanie, które koncentrowało się na najbardziej spornym projekcie, wewnętrznej obwodnicy, jako podstawie porozumienia między zainteresowanymi stronami, w tym ruchami obywatelskimi. Niniejsze sprawozdanie różniło się od wcześniejszych opcji przedstawionych przez rząd, które tylko częściowo odnosiły się do punktu widzenia ruchów obywatelskich.

“Porozumienie na rzecz przyszłości” określa strategiczne elementy planu mobilności dla Antwerpii, co do których wszystkie strony zgodziły się w następujący sposób:

- autostrada styczna na północ od miasta (częściowo nowo budowana) dla ruchu tranzytowego wschód-zachód oraz ruchu generowanego przez port,
- sporne brakujące ogniwo wewnętrznej obwodnicy zostanie zbudowane, ale jego klasa zostanie obniżona do poziomu miejskiego, zamiast statusu międzynarodowej autostrady. Rząd flamandzki i władze portu przeznaczą na ten cel 1,25 mld euro,
- ambitne założenie zmiany podziału zadań przewozowych z 70%(samochód) i 30% (inne środki transportu) do 50/50 w regionie miejskim do 2030 r., jak również zarządzanie ruchem tranzytowym w celu stworzenia miasta bardziej przyjaznego dla życia.

Plan Mobilności dla regionu, przedstawiający kluczowe projekty, stanie się częścią porozumienia.

Stworzono następujące platformy dla funkcjonowania Porozumienia dla Przyszłości:

- **Platforma na poziomie decyzyjnym:** Platforma ta obejmuje przedstawicieli ministra i burmistrza, szefów administracji i agencji projektowej, a także liderów trzech ruchów miejskich. Konsultacje “krok po kroku” na tym poziomie kierują ogólnym postępem porozumienia.

- **Platformy robocze:** Platformy te dalej rozwijają Regionalny Plan Mobilności, planowanie autostrady, ocenę oddziaływania na środowisko brakującego ogniwa obwodnicy wewnętrznej oraz projekt urbanistyczny zamkniętego obszaru obwodnicy.

Każda platforma składa się z przedstawiciela rządu i współprzewodniczącego pochodzącego z ruchów obywatelskich. W ramach platformy uczestniczą eksperci z administracji, jak też eksperci zewnętrzni, wyznaczeni przez ruchy miejskie. Dostarczają oni przeglądy dokumentów roboczych, planów i sprawozdań konsultantów i firm zajmujących się projektowaniem urbanistycznym, wyznaczonych przez rząd. Na tej podstawie praca konsultantów jest sterowana krok po kroku poprzez wspólne decyzje grupy sterującej.

Minęło półtora roku od rozpoczęcia tego procesu. Otrzymał on pozytywne opinie od polityków i ruchów obywatelskich. Żadna z platform roboczych nie dostarczyła jeszcze ostatecznych dokumentów planistycznych lub projektowych, które to muszą zostać zatwierdzone przez samorząd.

Rola ruchu obywatelskiego w ramach porozumienia ewoluowała na trzy sposoby:

- **Grupy działania obywatelskiego:** zorganizowano serię otwartych spotkań w celu wyjaśnienia zainteresowanym obywatelom stanu rzeczy i sprawdzenia, w jakim stopniu istnieje poparcie dla trwającego planowania.
- **Ośrodki ekspertyz obywatelskich:** Pozycję ruchów obywatelskich wspierają pracownicy naukowi, eksperci zewnętrzni i rada naukowa (zob. Streszczenie PROSPERITY: Finansowanie społeczne badań jako instrument wypracowania alternatywnych koncepcji planistycznych).
- **Partner współtworzenia:** w procesie planowania mobilności miejskiej organizowanym przez rząd.

Na tym etapie jest jeszcze za wcześnie, by ocenić czy Porozumienie dla Przyszłości jest sukcesem czy porażką. Jednak przykład z Antwerpii

wydaje się być jednym z najdalej idących w Europie pod względem procesów planowania mobilności w mieście. Budżet na ukończenie budowy obwodnicy, w tym ograniczenie emisji, szacuje się na 4,50 mld euro (3,25 mld euro na infrastrukturę drogową i tunelową oraz 1,25 mld euro na ograniczenie emisji), finansowane przez rząd flamandzki. Planowana budowa ma się odbyć w latach 2019-2026. Pozostałe projekty objęte Porozumieniem podwoją ten budżet. Oczywiście jest, że zakres planowanych projektów będzie wymagał wysiłków ponadpokoleniowych, nie tylko w zakresie realizacji danych projektów, ale również w samym procesie planowania.

Autor

Prof. Dirk Lauwers

afdeling Mobiliteit en ruimtelijke Planning Center for Mobility and Spatial Planning
Sint-Pietersnieuwstraat 41 b2
9000 Gandawa, Belgium
tel: 0032 475 6565 20
e-mail: dirk.lauwers@ugent.be

www.sump-network.eu

ZASTRZEŻENIE PRAWNE: Wyłącznie odpowiedzialność za treść niniejszej publikacji ponoszą jej autorzy. Niekoniecznie musi ona odzwierciedlać opinię Unii Europejskiej. Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w niej zawartych. Wszystkie zdjęcia są dostarczane przez odpowiednich partnerów (o ile nie zaznaczono inaczej) i są dopuszczone do reprodukcji w niniejszej publikacji.



CIVITAS PROSPERITY otrzymał finansowanie z programu badań i innowacji Unii Europejskiej "Horyzont 2020" w ramach umowy o dotację nr 690636.