



Toruń, 30.12.2016

## **Raport z przebiegu procesu konsultacji społecznych dotyczących „Zagospodarowania turystyczno-rekreacyjnego lasów miejskich”.**

Teren: Las miejski rozciągający się w widełkach ulic: Przy Skarpie – Ligii Polskiej – Bolta, na osiedlu Na Skarpie.

W dniach 7-30.11.2016 r., odbył się proces konsultacji społecznych dotyczących „Zagospodarowania turystyczno-rekreacyjnego lasów miejskich” (ogłoszenie informacji do wiadomości publicznej, zespół ds. monitorowania konsultacji społecznych traktuje jako rozpoczęcie procesu). Jednym z obszarów, który był przedstawiony do konsultacji, był las miejski rozciągający się w widełkach ulic: Przy Skarpie – Ligii Polskiej – Bolta, w sektorze Karolina, na osiedlu „Na Skarpie”. Konsultacje zostały przeprowadzone na polecenie władz miasta Torunia. Ich realizatorem był Wydział Komunikacji Społecznej i Informacji Urzędu Miasta Torunia.

Zgodnie z wolą Rady Miasta Torunia, konsultacje społeczne powinny się odbywać się według Regulaminu Konsultacji Społecznych (OBWIESZCZENIE NR 17/15 RADY MIASTA TORUNIA z dnia 17 grudnia 2015 r ogłaszające Regulamin Konsultacji Społecznych - [http://www.bip.torun.pl/files/doc/17\\_15\\_02.pdf](http://www.bip.torun.pl/files/doc/17_15_02.pdf)).

§ 22. 1. Regulaminu Konsultacji Społecznych mówi o tym, że „Wszystkie konsultacje powinny być przeprowadzane zgodnie z Dobrymi Praktykami Prowadzenia Konsultacji (...)” [http://www.konsultacje.torun.pl/sites/default/files/pictures/ks\\_dobre\\_praktyki\\_prowadzenia\\_konsultacji\\_spolecznych\\_wydanie\\_1\\_2014.pdf](http://www.konsultacje.torun.pl/sites/default/files/pictures/ks_dobre_praktyki_prowadzenia_konsultacji_spolecznych_wydanie_1_2014.pdf).

Niniejszy raport ma pokazać, czy przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących wskazanego tematu było zgodne z Regulaminem Konsultacji Społecznych oraz z Dobrymi Praktykami Prowadzenia Konsultacji obowiązującymi w Toruniu. Ideą nadrzędną raportu jest poprawa jakości procesów konsultacyjnych w Toruniu. Działanie to jest osiągnięte poprzez obserwację, analizę i podsumowanie procesu.

### **Przebieg Konsultacji**

#### **1) Przed konsultacjami**

Przed przystąpieniem do konsultacji, Wydział Środowiska i Zieleni Urzędu Miasta Torunia, w dniu 29 lipca 2016 roku, opublikował zapytanie ofertowe na „Usługę wykonania wielowariantowej koncepcji zagospodarowania wraz z programem funkcjonalno – użytkowym dla zadania pn. „Zagospodarowanie turystyczno - rekreacyjne lasów miejskich”. Zapytanie ofertowe konkretyzowało co ma być ujęte w koncepcji – tj. między innymi „budowę/modernizację ciągów komunikacyjnych (...) zagospodarowanie rekreacyjno-wypoczynkowe, trasy rowerowe itp. Na podstawie ww. dokumentacji, firma projektowa „Eco-Art Luiza Kałuska”, przygotowała koncepcję, która następnie była konsultowana z mieszkańcami.

W dostępnych publicznie informacjach na temat przedmiotowych konsultacji, brak jest odniesienia do tego, na jakiej podstawie Wydział Środowiska i Zieleni UMT nakazał zawarcie w



FUNDUSZ INICJATYW OBYWATELSKICH

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej



koncepcji konkretnych rozwiązań. Nie wiadomo czy prowadzono jakiegokolwiek badania, konsultacje, na podstawie których urzędnicy określili precyzyjnie, co ma się znaleźć w koncepcji, którą następnie konsultowali mieszkańcy.

Po wyborze biura projektowego a przed powstaniem koncepcji, mieszkańcy Torunia zgłaszali pisemnie swoje oczekiwania. We wnioskach tych pojawił się po raz kolejny punkt dotyczący budowy wieży widokowej na skarpie Wisły. Wniosek nie został uwzględniony podczas powstawania koncepcji przez biuro projektowe. Wcześniej projekt budowy wieży widokowej był już zgłaszany do plebiscytu budżetu partycypacyjnego Mieszkańców Torunia w edycji na rok 2017. W ramach tego działania, jeden z mieszkańców zgłosił projekt pn. „Wieża widokowa na skarpie Wisły” (K0055

[http://www.torun.pl/sites/default/files/pictures/bp2017/bp\\_2017\\_proj\\_odrzucone\\_ver2.pdf](http://www.torun.pl/sites/default/files/pictures/bp2017/bp_2017_proj_odrzucone_ver2.pdf)).

Pomysł wówczas nie został poddany pod głosowanie mieszkańców. Uzasadnieniem decyzji o odrzuceniu projektu było: „W 2016 r. miasto przystąpi do opracowywania dokumentacji kompleksowego zagospodarowania lasów miejskich, która będzie przewidywać min. budowę punktu widokowego Na Skarpie w okolicy ul. Ligi Polskiej)”. Wskazany w powyższym uzasadnieniu punkt widokowy, nie został jednak uwzględniony przez urzędników podczas pracy nad koncepcją oraz przygotowaniem konsultacji społecznych lasów miejskich, będących przedmiotem niniejszego opracowania.

Przed spotkaniem konsultacyjnym, na stronie internetowej Urzędu Miasta Torunia, dostępna była informacja o prowadzonych konsultacjach. W jednej z klitek bloku przy ul. Bolta, kilka dni przed konsultacjami był zawieszony plakat informujący zbiorczo o 3 konsultacjach lasów miejskich. Na terenie objętym konsultacjami nie stwierdzono plakatów przygotowanych przez UMT. Zespół ds. monitorowania konsultacji społecznych Fundacji Stabilo, wybrał do monitorowania konsultacje dotyczące lasów miejskich, spośród listy projektów które będą konsultowane, uchwalonej przez Radę Miasta Torunia w Planie Konsultacji Społecznych na 2016 rok ([http://www.um.torun.pl/sites/default/files/pictures/222\\_15\\_zal\\_01.pdf](http://www.um.torun.pl/sites/default/files/pictures/222_15_zal_01.pdf)). W ramach swojego działania, przed ogłoszeniem przez Wydział Komunikacji Społecznej i Informacji UMT, zespół ds. monitorowania konsultacji społecznych podejmował próby uzyskania informacji o planowanych konsultacjach. Przykładem tych działań są m.in. wnioski o udzielenie informacji publicznej ([http://stabilo.home.pl/wo\\_org/index.php/zapytania-w-trybie-informacji-publicznej/](http://stabilo.home.pl/wo_org/index.php/zapytania-w-trybie-informacji-publicznej/)), na które Wydział Komunikacji Społecznej i Informacji UMT udzielał odpowiedzi.

## 2) Proponowana koncepcja/rozwiązania

Koncepcja przygotowana przez biuro projektowe, które wygrało konkurs ofert, odpowiada zapotrzebowaniu zgłoszonemu przez urzędników w zapytaniu ofertowym. Projektantka dodała od siebie kilka elementów, które nie były przewidziane w zapytaniu ofertowym.

Koncepcja została zaprezentowana na stronie internetowej <http://www.konsultacje.torun.pl/pl/urzadzamy-lasy-miejskie> oraz w dniu, w którym odbyło się spotkanie konsultacyjne.

## 3) Spotkanie konsultacyjne

Pracownicy Wydział Komunikacji Społecznej i Informacji UMT, odpowiedzialni za przeprowadzenie konsultacji, zastosowali 2 techniki prowadzenia konsultacji ( zgodnie z § 22. 1.



FUNDUSZ INICJATYW OBYWATELSKICH

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej



Regulaminu Konsultacji Społecznych ):

„1) zebranie opinii mieszkańców na temat przedmiotu konsultacji poprzez: sondaż lub ankietę ilościową lub opinie i uwagi zebrane w zwyczajowy sposób, w tym także drogą elektroniczną lub inne podobne formy;

2) otwarte spotkania (debaty) lub inne podobne formy;”

Otwarte spotkanie, w którym mieszkańcy mogli się wypowiedzieć na temat zaprezentowanej przez projektantkę koncepcji, odbyło się 15 listopada 2016 r. w III Liceum Ogólnokształcącym, przy ul. Leona Raszei 1, w godzinach 17.30 -19.00. Miejsce wybrane na konsultacje było blisko terenu objętego konsultacjami. Na spotkaniu, było obecnych 18 interesariuszy.

Spotkanie miało charakter informacyjno - dyskusyjny. Nie było prowadzone w formie warsztatu. Sposób organizacji przestrzeni (krzesła skierowane w stronę osób prowadzących) określał charakter spotkania, to znaczy ukierunkowywał kontakt prelegent – mieszkaniec, a utrudniał komunikację mieszkańców między sobą. Sala spotkania była na 1 piętrze. Nie było informacji o ułatwieniach dla osób z niepełnosprawnościami. Osób z niepełnosprawnościami ruchowymi, nie zauważono podczas spotkania konsultacyjnego. Zebranie było moderowane.

Spotkanie konsultacyjne rozpoczęło się od przedstawienia się urzędników oraz projektantki architekt odpowiedzialnej za projekt. Projektantka przedstawiła przygotowaną przez siebie koncepcję, wskazała na przygotowaną makietę i zachęcała do wypowiedzi. Kilkoro mieszkańców zgłaszało swoje uwagi. Kilka z propozycji projektantki zostało odrzuconych, mieszkańcy zgłosili również swoje pomysły. Na pytanie o koszty zaprezentowanej koncepcji, urzędnik odpowiedział, że koszty zależą od wybranych przez mieszkańców propozycji zagospodarowania terenu. Szacunkowa kwota koncepcji powinna być jednym z elementów projektu, którą musiała przygotować firma architektoniczna. Na pytanie jaki jest cel konsultacji, jeden z urzędników odpowiedział, iż celem jest pozyskanie środków zewnętrznych na tę inwestycję i jej realizacja jest uzależniona od pozyskania tychże środków. Spotkanie zakończyło się po wyczerpaniu wszystkich pytań i wniosków mieszkańców. Odbyło się ono w przyjaznej atmosferze.

#### **4) Dalszy proces konsultacji społecznych po spotkaniu konsultacyjnym**

Po spotkaniu konsultacyjnym, projektantka przygotowała modyfikację swojej pierwotnej koncepcji. Modyfikacja zawierała większość zgłaszanych przez uczestników spotkania wniosków. Koncepcja została zamieszczona na stronie <http://www.konsultacje.torun.pl/pl/urządzamy-lasy-miejskie> w dniu 25.11.2015 r. czyli przed zakończeniem procesu konsultacji. Do dnia 30.11.2016 r. były zbierane opinie mieszkańców w przedmiocie konsultacji.

Na moment przygotowania niniejszego dokumentu, nie został ogłoszony Raport z przeprowadzonych konsultacji przez Urząd Miasta Torunia, który jest zobowiązany do jego przygotowania w terminie do 30 dni od zakończenia konsultacji.

#### **Podsumowanie raportu**

Niniejszy raport opisuje stan procesu konsultacji lasu miejskiego rozciągającego się w widełkach ulic: Przy Skarpie – Ligii Polskiej – Bolta, na osiedlu Na Skarpie, zaobserwowanego przez Zespół ds. monitorowania konsultacji społecznych w Toruniu w ramach projektu „Włacznik Obywatelski”.

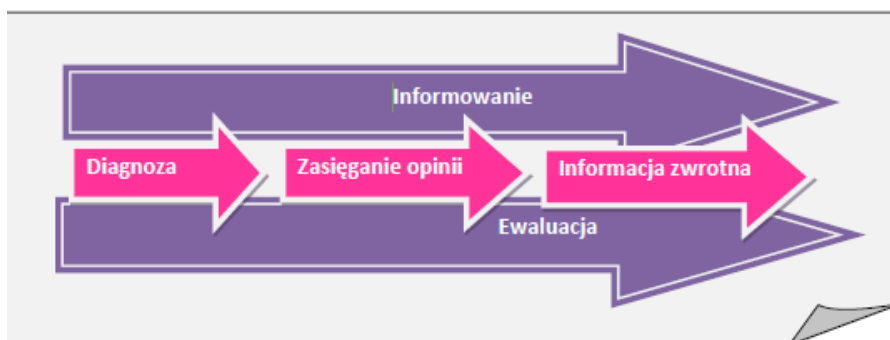
### Elementy mogące wpływać na jakość procesu konsultacji:

- Promocja i informacja: § 22. 1. Regulaminu Konsultacji Społecznych, pkt 3. „Wszelkie konsultacje muszą być poprzedzone odpowiednią do ich przedmiotu i zasięgu kampanią informacyjno-promocyjną”. Stwierdzono brak szerokiej i dopasowanej do interesariuszy informacji w postaci plakatów i ulotek na terenie, który obejmują konsultacje. Informacja o procesie ukazała się w mediach elektronicznych i prasie na 7 dni przed spotkaniem konsultacyjnym. Czas ten jest zgodny z Regulaminem Konsultacji Społecznych.
- Konsultacje były prowadzone w konkretnej sprawie. Wnioski zgłaszane podczas spotkania konsultacyjnego, które nie dotyczyły przedmiotowej sprawy, były pomijane przez moderatora. Należy ocenić pozytywnie takie postępowanie.

Oдноśnie sposobu prowadzenia konsultacji, można się odnieść do § 22.1. Regulaminu Konsultacji Społecznych, który mówi, że „Wszystkie konsultacje powinny być przeprowadzane zgodnie z Dobrymi Praktykami Prowadzenia Konsultacji (...)”. Dobre Praktyki, o których mowa w Regulaminie wskazują, że „Szukanie rozwiązań czy ich wybór spośród wielu propozycji winien być poparty rzetelną wiedzą o problemach i potrzebach. Dlatego najważniejszy etap procesu konsultacji stanowi diagnoza” (s. 5). Wskazują one jasno na tryb prowadzenia konsultacji:

### III. ORGANIZACJA PROCESU KONSULTACYJNEGO

Rys. Etapy procesu konsultacji społecznych traktowanych jako procesu partycypacyjnego.



Źródło:

[http://www.konsultacje.torun.pl/sites/default/files/pictures/ks\\_dobre\\_praktyki\\_prowadzenia\\_konsultacji\\_spolecznych\\_wydanie\\_1\\_2014.pdf](http://www.konsultacje.torun.pl/sites/default/files/pictures/ks_dobre_praktyki_prowadzenia_konsultacji_spolecznych_wydanie_1_2014.pdf)

Do prawidłowego przeprowadzenia procesu konsultacji społecznych konieczna jest najpierw diagnoza potrzeb mieszkańców. Rozpoznanie to powstaje podczas m.in. spaceru badawczego czy ankiety. Na podstawie danych zebranych w ten sposób może powstać wstępna koncepcja ewentualnie dalej konsultowana. Dostępne publicznie informacje wskazują na to, iż pominięto ten etap i urzędnicy wybrali rodzaj zagospodarowania terenu i część elementów, które znalazły się w



FUNDUSZ INICJATYW OBYWATELSKICH

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej



koncepcji. Mieszkańcy mogli się wypowiedzieć od momentu przedstawienia im gotowej propozycji koncepcji zagospodarowania terenu, a więc mieli zasugerowane rozwiązania, co nie sprzyjało ich własnej, nieskrępowanej wypowiedzi i poszukiwaniu najlepszych rozwiązań.

- Dnia 25.11.2016 projektantka przygotowała modyfikację swojej pierwotnej koncepcji co można uznać za swego rodzaju przedwczesną prezentację wyników części konsultacji, ponieważ proces konsultacji został zaplanowany do 30.11.2016. Zmodyfikowana koncepcja była dostępna na stronie <http://www.konsultacje.torun.pl/pl/urządzamy-lasy-miejskie>
- Ponieważ modyfikacja koncepcji, dostępna była wyłącznie drogą elektroniczną, nie można w tym przypadku mówić o szerokiej kampanii promocyjno – informacyjnej. Osoby wykluczone oraz zagrożone wykluczeniem, w większości nie korzystają z mediów elektronicznych. W związku z tym, ta grupa interesariuszy, nie mogła uczestniczyć w pełni w tej części konsultacji. Podobnie sytuacja odnosi się do grupy seniorów. Dotarcie do tej grupy interesariuszy jest najbardziej skuteczne tradycyjnymi metodami (m.in. ulotki, plakaty, spotkania osobiste).
- Radni Rady Miasta Torunia, głosowali nad złożeniem wniosku o dofinansowanie z funduszy zewnętrznych na realizację zadania, które było objęte obserwowanymi konsultacjami. W dokumentach informacyjnych dla radnych musiał znaleźć się komunikat o szacunkowym budżecie zadania oraz między innymi o wartości środków własnych, jakie musi zabezpieczyć gmina w budżecie na 2017 rok. Mieszkańcy otrzymali informację w czasie konsultacji, iż budżet na zadanie nie jest znany gdyż zależy od ich potrzeb. Tymczasem, jeszcze przed ogłoszeniem wyników konsultacji, Radni uchwalają wnioski z konkretnymi kwotami przeznaczonymi na zadanie. Niektórzy mieszkańcy Torunia uważają tak przeprowadzone konsultacje społeczne jako fasadowe, bez znaczenia. Mówią o tym, że to urzędnicy ostatecznie zdecydować o urządzeniu lasów miejskich, przetargi będą konstruowane z budżetami odpowiadającymi wartości osiągniętego dofinansowania, a nie rzeczywistym potrzebom zgłaszanym przez mieszkańców podczas konsultacji społecznych.

Analizując przebieg procesu konsultacji oraz prowadzone obserwacje podczas spotkania przez Zespół Fundacji Stabilo, można wskazać kilka obszarów do ulepszenia:

- a) Sytuacja wskazana w niniejszym raporcie odnosząca się do odrzuconego projektu mieszkańca z powodu sugestii urzędników, iż projekt zostanie zrealizowany w innym zadaniu inwestycyjnym, może powodować wrażenie wprowadzenia w błąd mieszkańca, a tym samym zniechęcać obywateli do procesu partycypacji obywatelskiej.
- b) Konsultacje nie powinny być przeprowadzane jedynie z obowiązku (związany z pozyskaniem środków zewnętrznych na planowaną inwestycję). Sugerowanie takiego stanu, podważa sens konsultacji i może zniechęcać obywateli do uczestnictwa w tych procesach.
- c) W procesie konsultacji powstała koncepcja zaprezentowana mieszkańcom. Zadaniem organizatorów konsultacji oraz autora projektu winno być podanie wstępnych (szacunkowych) kosztów tej konkretnej koncepcji. Interesariusze powinni mieć możliwość od jak najwcześniejszego etapu znać szacowane koszty planowanych inwestycji, aby móc w pełni świadomie wypowiedzieć się podczas konsultacji.



FUNDUSZ INICJATYW OBYWATELSKICH

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej



Członkowie Zespołu ds. monitorowania konsultacji społecznych w Toruniu w ramach projektu „Włóczęga Obywatelski”, prowadzili akcję informacyjno - promocyjną w trakcie opisanego powyżej procesu konsultacyjnego. Przygotowali swoje plakaty i ulotki informujące o konsultacjach oraz spotkaniu. Plakaty rozwieszono .in.. w pobliżu przedmiotowego lasu i na pobliskich osiedlach, tj. wokół terenu, który był przedmiotem konsultacji. Ulotki rozdano mieszkańcom. Stwierdzono, że osoby, którym przekazano materiały, były obecne na spotkaniu konsultacyjnym.

Rafał Kmiec (rafal.kmiec@wo.org),

Fundacja Stabilo - Zespół ds. monitorowania konsultacji społecznych w Toruniu w ramach projektu „Włóczęga Obywatelski”.