
Sodelovanje ljudi v načrtovalskem postopku

Author(s): Breda OGORELEC

Source: *Urbani Izziv*, No. 11 (april 1990), pp. 25-30

Published by: Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/44179898>

Accessed: 31-08-2018 07:47 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This article is licensed under a Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



JSTOR

Urbanistični inštitut Republike Slovenije is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Urbani Izziv*

Breda OGORELEC

Sodelovanje ljudi v načrtovalskem postopku

"Participacija prebivalstva v odločanju je iluzija. To so lepe sanje, ki pa se nikoli ne bodo polno uresničile." (12)

Govoriti o sodelovanju javnosti pri odločanju v času demontaže samoupravljanja se morda zdi nenavadno. V zadnjih desetletjih smo namreč lahko opazovali prehod od začetnega navdušenja nad samoupravljanjem v vse večjo apatijo. Pokazalo se je, da neposredno sodelovanje pri urejanju vseh vidikov javnega življenja - kar je sistem formalno omogočal - večine ljudi ne zanima, zlasti ker je bilo to sodelovanje jalovo. Motivacija je namreč močno odvisna od pristojnosti oz. moči odločanja lokalnega prebivalstva. Ker pa se zdaj ljudje vse bolj zavedajo svojih državljanskih pravic, je potreba po boljši komunikaciji med načrtovalci in lokalnim prebivalstvom vedno večja.

Osnovno o participaciji

Participacija običajno pomeni, da so v odločanje neposredno vključeni tisti, ki so prizadeti zaradi odločitev. To so sistematizirane konzultacije kot oblika komunikacije med prebivalstvom in oblastjo (12).

V običajni proces odločanja, ki teče preko predstavnikov, izvoljenih na volitvah, se torej vrine drugačna oblika - neposredno sodelovanje prebivalstva. Ljudem namreč ne zadošča, da vsaka štiri leta na volitvah oddajo glas za svojega predstavnika, temveč hočejo osebno vplivati na odločanje.

Ljudje lahko v načrtovalskem postopku sodelujejo na več načinov. Verjetno ne bo odveč, če na tem mestu povzamem Arnsteinovo lestvico participacije, ki kaže osem stopenj vpliva prebivalcev na

planerske odločitve. Najnižji stopnji pomenita nesodelovanje, in sicer sta to manipulacija in terapija. Sledijo tri stopnje: informiranje, svetovanje in strinjanje oz. sprava, ki ljudem omogočajo, da posredujejo svoje mnenje, ni pa zagotovljeno, da bodo ta mnenja uveljavljena - participacija je torej simbolična. Na vrhu lestvice pa so še tri stopnje "državljske moči": partnerstvo, delegirana moč in državljski nadzor. To vrsto participacije poimenujejo tudi instrumentalna participacija. Pri posameznem načrtovalskem postopku se lahko pojavita dve ali pa tudi vse tri oblike.

Argumenti za večjo participacijo in proti njej

Vsaj t.i. simbolična participacija je praviloma zagotovljena z urbanističnimi zakoni, saj ti v svetu in pri nas predpisujejo "javno razgrnitev" urbanističnih dokumentov. Ta prebivalstvu omogoča:

- da se seznanijo z načrtovanimi ureditvami in

- da nanje da svoje pripombe, ki jih je oblast dolžna obravnavati (ni pa jih dolžna upoštevati).

Pravica do participacije je torej dana. Čemu zahtevati oz. spodbujati še več sodelovanja javnosti? Kateri so motivi stroke, politike, uprave in prebivalstva?

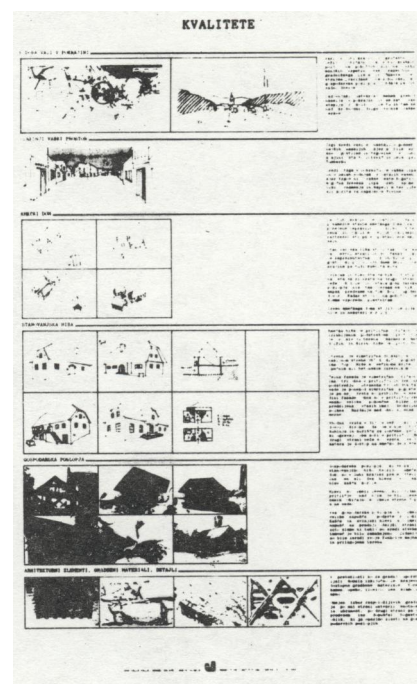
Motivi tistih, ki načrtujejo oz. odločajo (planerjev, politikov, uprave) so etični ali pragmatični. Politika in uprava npr. želita:

- doseči javno podporo, torej legitimnost, ki izhaja neposredno od volilcev, ne pa od izvoljenih,

- preskusiti moč lokalne avtonomije, torej neodvisnost lokalne uprave,

- spodbujati lokalno samoiniciativo.

Načrtovalci želijo na ta način:



- doseči boljše odnose z javnostjo, ki je do njih praviloma odklonilno, celo sovražno razpoložena (načrtovalec igra vlogo dežurnega krivca),

- izboljšati lastno dejavnost (tu gre predvsem za zbiranje informacij).

Vsi trije (politika, uprava in načrtovalci) pa želijo:

-povečati možnosti, da bodo plani izvedeni in da bo tako planiranje bolj učinkovito (ta motiv temelji na naslednji predpostavki: če ljudje pri izdelavi načrta ne sodelujejo, se tudi ne bodo identificirali z ukrepi urcjanja; tako obstaja večja nevarnost, da ukrepov ne bodo sprejeli),
Motivi javnosti oz. lokalnega prebivalstva pa so lahko:

- posameznik želi biti informiran in tudi zahteva priložnost, da izrazi svoje mnenje oz. da ga predstavi (to je ena od njegovih državljskih pravic, za katero misli, da jo že ima),

- želja oz. zahteva ljudi, da sodeločajo o svojem okolju (za to pravico se šele bori),

- lokalna skupnost pred spremembami ščiti nekaj, s čimer se identificira *,

-lokalna skupnost meri moči z nadrejenim centrom odločanja,

-posameznik ščiti svoje ozke interese, ki jih ogroža plan kot izraz širših interesov (npr. poseg v lastništvo).

A tudi skeptičnega gledanja na participacijo in argumentov proti njenemu širjenju je veliko, ponovno je del etičnih in del pragmatičnih. Praviloma so plod praktičnih izkušenj oz. razočaranj, ki jih prinese sodelovanje z javnostjo:

- številčnost je običajno skromna, ne sodeluje večina lokalnega prebivalstva, temveč le del - mnenja večine torej ni slišati (se pa pogosto posamezniki oglašajo "v imenu" vsch, čeprav brez njihovega pooblastila), neposredna demokracija je torej le navidezna - ideje in teorije o demokratični lokalni upravi so namreč ideali, redko ali nikoli doseženi v praksi,

- prav tako niso zastopane vse socialne skupine, pasivni ostajajo predvsem ženske, mladina, stari

ljudje in tisti z nizko izobrazbo; vpliv sociodemografskih in statusnih razlik pa še krepijo slabe ekonomske in politične razmere (javnih obravnava, ki smo se jih udeležili v zadnjem času - na podčelju -, se ni udeležila niti ena ženska, prišli so le moški, večinoma srednjih let),

-tradicionalno planerji skrbijo za "javni interes", a je predpostavka o enem samem javnem interesu dokaj naivna;

- načelo demokratičnosti je v nasprotju z načelom učinkovitosti, saj participacija povzroča časovne in zato materialne izgube - še več, "polna participacija je pogosto recept za ne-odločanje, čim večja je participacija, tem manj verjetno je, da bo prišlo do pozitivne akcije" (12),

- prebivalci so pripravljene sodelovati pri reševanju kratkoročnih in lokalnih težav, manj pa jih zanimajo dolgoročne in krajevno oddaljene spremembe prostora,

- ljudje - zaradi pomanjkanja znanja, inercije ali strahu pred novim - nasprotujejo vsemu kar je predlagano (12),

- ljudje reagirajo kratkovidno in egoistično ("ne tukaj - kje drugje" velja npr. za odlagališča odpadkov ali galvane).

Dodam naj še opažanje, da v zadnjem času razvijajoče se strankarsko življenje uporablja planiranje oz. urbanizem kot orožje v boju za oblast, kar pa - po mojem mnenju - participaciji več škodi kot koristi, saj naj bi bila javnost organizirana nestransko, v državljskih skupinah. Stranke bodo namreč ta vroči krompir prej kot slej izpustile iz rok.

Ovire, na katere naleti načrtovalec, ko pospešuje participacijo

Da lahko sploh pride do participacije, morajo biti izpolnjeni vsaj naslednji pogoji:

-prebivalstvo mora imeti vsaj minimum moči - imeti mora pravico biti informirano, pa tudi pravico izraziti svoje mnenje (to pravico imajo posamezniki ali organizirane skupine);

-biti mora sposobno (imeti mora zadostno znanje), da lahko razume posredovane informacije ter da svoje zahteve sporoči načrtovalcem oz. tistim, ki odločajo.

Menim, da - z vidika strokovnosti - ni dolžnost načrtovalca ustvarjati ugodne razmere, temveč je to naloga zakonodajalca, novinarjev, šole itd. Je pa njegova dolžnost, da postavlja ovir (npr. da ne zadržuje informacij ali da z ljudmi komunicira v njim nerazumljivem jeziku).

Gantar (8, po Habermasu) navaja štiri lastnosti, ki bi jih moral imeti načrtovalec, da bi lahko komuniciral z javnostjo:

- govoriti mora razumljivo,
- biti mora iskren,
- govoriti mora legitimno,
- govoriti mora resnico.

Žal bo tudi načrtovalec, ki bo izpolnil vse štiri pogoje, verjetno naletel na oteženo komunikacijo, saj - sodim - ni dovolj, da je dejansko tak, temveč ga mora takega videti javnost. Ta pa vse bolj dvomi v načrtovalčevo resnico (torčev v stroko) in ne zaupa še tako iskrenim dobrim nameram urbanista. Urbanist je verjetno med najmanj spoštovanimi javnimi osebami in že vnaprej kriv.

Sredstva za participacijo

Načrtovanje ne razpolaga z medijem, s pomočjo katerega bi uspešno kontaktiralo z javnostjo, saj so njegovi izdelki praviloma za jav-

nost nerazumljivi in jih je treba prej prevesti v poljudno obliko.

Najbolj učinkovit, a tudi najdražji in za načrtovalce najbolj naporen je osebni stik z ljudmi (na javnih sestankih ali pogovori s posamezniki), saj omogoča takojšnjo izmenjavo informacij in tudi diskusijo.

Ostali načini, s katerimi načrtovalec komunicira z javnostjo, so še:

- razstave,
- publikacije, - posredovanje informacij preko javnih medijev (lokalni radio, poročanje o sestankih, predstavitev v tisku),
- pisne ankete in raziskave javnega mnenja.

Prebivalcem pa so trenutno na voljo naslednji načini posredovanja njihovega mnenja oz. zahtev:

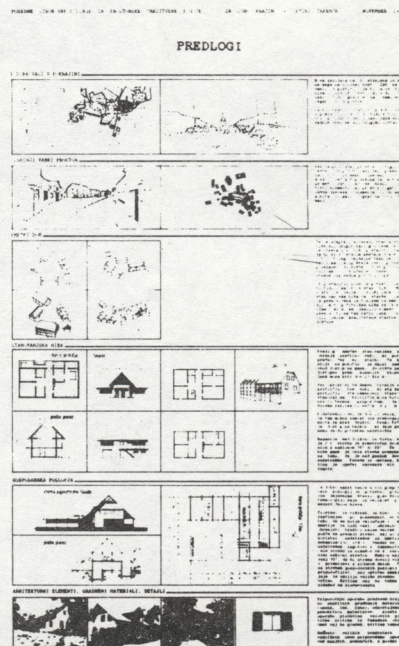
- dajanje pripomb ob javni razgrnitvi - te bodisi vpišejo v knjigo pripomb ali pa jih pošljejo na občino,
- pošiljanje protestov v časopisje, v rubrike pisem bralcev,
- pritisk na voljene predstavnike, predvsem predstavnike krajevnih skupnosti.

Kot posebno skupino moramo obravnavati strokovno javnost, ki ima za posredovanje svojega mnenja že doslej na voljo več kanalov kot laična javnost, bori pa se predvsem za več javnih natečajev.

Možne izboljšave

Kot že omenjeno, sta osnovna problema, s katerima se spopade načrtovalec, ki želi izboljšati stanje, predvsem: kako informirati** in motivirati čim več ljudi in kako jim omogočiti, da bodo izrazili svoje mnenje***.

Na poljuden način je treba lokalnim prebivalcem najprej pojasniti kako lahko sodelujejo v načrtovalskem postopku, kdaj lahko nanj vplivajo in kateri kanali so jim na voljo. Koristno je, če proces sodelovanja ljudi organizira nevtralna skupina, sestavljena iz ljudi, ki niso niti v upravi niti v strankah. Poleg neorganizirane javnosti (posameznih lokalnih prebivalcev) naj bi v



skupino skušali pritegniti tudi društva in zveze, pa tudi šole.

Načrtovalci bi morali neposredne stike s prebivalci vzpostaviti že ob začetku izdelave dokumenta. Rezultati takega zgodnjega sodelovanja (dvosmerna komunikacija) bodo boljše poznavanje prostora (več zbranih informacij, opozorila na probleme, ki jih vidijo domačini).

Odziv javnosti bo večji, če bo ponujenih več variant, med katerimi bodo lahko izbirali.

Izboljšati se mora kvaliteta javnih razgrnitev****, na katerih naj bo gradivo predstavljeno v čim bolj nazornih tehnikah (čim manj rastrov in tlorisov, čim več aksonometrij in barvanih kart).

K temu dodajmo še:

- razstave naj bi ne bile postavljene le na sedežih uprave, temveč tudi npr. v javnih knjižnicah, na poštah, v bankah, koristna je tudi ustanovitev stalnih informacijskih centrov (tudi v Ljubljani je bila ustanovitev informacijskega centra večkrat predlagana, a do uresničitve žal še ni prišlo),

- publikacije naj bodo atraktivne (zloženke, plakati, prospekti, lahko s priloženim kuponom za odgovor),

- načrtovalci naj javne medije redno informirajo; pripravljene naj bodo sodelovati v debatah na lokalnem radiu ipd.,

- organizirajo naj delavnice, tekmovanja idej, simulacijske igre, vzpostavijo naj stike s šolami.

Priložnost, ko načrtovalec komunicira s prebivalstvom, lahko tudi nadvse koristno uporabi za izobraževanje (npr. prikazi kvalitet in problemov obravnavane pokrajine ali naselja).

Javnost je heterogena (pluralna), a se nanjo načrtovalci obračajo kot na eno samo, veliko občinstvo z enotnim razumevanjem, željami in interesi. Ob bolj diferenciranem pristopu bi bilo mogoče zajeti tudi te interese.

Potrebno se mi tudi zdi razviti advokativno planiranje. To namreč v planiranje vključi tudi doslej zapostavljene (tiste z nizkimi dohodki in manjšine), predvsem jih oskrbi s

sredstvi za izražanje njihovih interesov (12). Poklicni načrtovalci namreč vstopijo v politične procese, kjer zagovarjajo interese tistih, ki sami nimajo dovolj znanja, da bi nasprotovali urbanističnim nameram ali dali svoje predloge. Kolikor mi je znano, v Sloveniji advokativnega planiranja ni. V zadnjem času se sicer pojavlja pomoč strokovnjakov - planerjev posameznim skupinam prebivalstva, je pa ta pomoč strankarsko obarvana in ni ponujena tistim, ki so najbolj zapostavljeni oz. imajo najmanjši vpliv.

Predstavljam nekaj primerov komuniciranja z lokalnim prebivalstvom, ki smo jih izpeljali v zadnjih dveh letih: zgodnji razgovori, članki, plakati in akcije v šolah. Z njimi smo želeli predvsem ustvariti odzivno javnost ter dvigniti kulturo obnašanja do prostora. Ne gre torej za klasične oblike participacije, temveč za ustvarjanje ugodnih razmer zanjo. S tem torej skušamo zapolniti vrzel, ki jo pušča pomanjkljivo izobraževanje in informiranje v javnih medijih.

PLAKATI. Najprej predstavljam serijo plakatov, namenjenih bodočim graditeljem (soavtorja sta Saša Dalla Valle in Andrej Erjavec). Plakati opozarjajo na kvalitete in na značilne probleme urejanja vasi v Suhi krajini (občina Trebnje) in predstavljajo nekaj strokovnih predlogov. Namenjeni so potencialnim investitorjem, zato so razstavljeni na upravni organizaciji, kjer ljudje zaprosajo za lokacijsko dovoljenje, na ogled pa so tudi po uradih krajevnih skupnosti.

Funkcija plakatov je izobraževalna, na nevsiljiv način želijo predstaviti tiste značilnosti Suhe krajine, ki so bistvene za urejanje, in predloge ustreznih gradenj oz. preureditev. Sestavljivi so v zaključeno celoto, saj je vsaka posamezna tematika zastopana na vseh treh plakatih; predstavljeni so: podoba vasi v pokrajini, osrednji vaški prostor, kmečki dom, stanovanjska hiša, gospodarska poslopja in arhitekturni elementi ter gradbeni materiali in detajli. Poudarek je na grafičnih

predstavitvah - skicah in fotografijah -, ki jih spremlja kratek pisni komentar.

ČLANKI. Pripravili smo zasnovo in deloma izvedli serijo člankov, ki naj v lokalnem časopisju načrtovanje približajo prebivalcem. Uvodni članek predstavi, kaj posamezen načrtovalski dokument sploh je, tj. kaj se z njim ureja, kakšen je postopek sprejemanja dokumenta in kako lahko v tem postopku sodeluje krajevno prebivalstvo. Eden od člankov je na poljuden način (v obliki vprašanj, kakršna bi postavljali nekdo, ki namerava graditi) predstavil vsebino konkretnega dokumenta. Tovrstna pojasnila s članki so še posebej zaželeni, kadar gre za "prostorske ureditvene pogoje", ki so za laično javnost še posebej težko razumljivi.

Pripravljamo še poseben sklop člankov, namenjen splošnemu izobraževanju o značilnostih obravnavane pokrajine - predstavljeni naj bi bili zlasti tipični primeri problemov (npr. neustrezne preobrazbe) in predvsem tisto, kar je pozitivnega (npr. dediščina, dobre rešitve).

AKCIJA V OSNOVNI ŠOLI. Na dveh osnovnih šolah v območjih, za katere Urbanistični inštitut pripravlja dokumente za načrtovanje podeželja, smo izvedli akcijo Najlepša hiša v moji vasi. Z risbami otrok bomo popestrili javno razgrnitev (ki je v primeru "prostorskih ureditvenih pogojev" nepriljučna). Pokazalo pa se je, da so lahko otroci tudi učitelji starejših, saj so tisti, ki imajo dobro razvit dar opazovanja, jasno pokazali na marsikateri problem današnjih vasi. Posamezne risbe so prava karikatura in zato zelo nazorne, druge spet pa so z veliko veččino upodobile dediščino in taki privlačni izdelki lahko spodbudijo tudi odrasle, da bi bolj cenili kvalitetno stavbno izročilo svoje vasi.

ZGODNJI RAZGOVORI. S predstavniki obravnavanih vasi smo imeli kmalu po pričetku dela razgovore, katerih cilja sta bila (1) informirati vaše predstavnike, da se

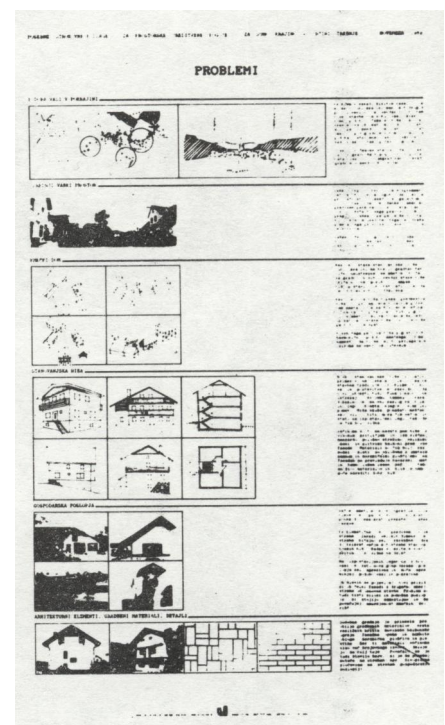
izdeluje nov dokument, ter (2) dobiti informacije (evidentiranje problemov, kot jih vidijo vaščani in njihov odnos do veljavnih prostorskih dokumentov).

Ali so ti poskusi uspeli povečati sodelovanje lokalnega prebivalstva v postopku načrtovanja, ne vemo, saj se merjenje ne opravlja. Sodimo pa, da smo oz. bomo na ta način uspeli vsaj deloma vzbuditi zanimanje ljudi. Predvsem pa smo želeli dvigniti raven znanja in sicer tako izboljšati kulturo obnašanja v prostoru kot tudi poznavanje instrumentov, ki jih imajo lokalni prebivalci na voljo, če želijo vplivati na načrtovalske odločitve.

Misel na koncu naj bo grenka: načrtovalci smo dolžni pospeševati participacijo - če že drugega ne, to od nas zahteva etika -, a na koncu poti nas verjetno čaka razočaranje nad rezultati.

Literatura:

1. Arnstein S.: A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners* 35, 1969.
2. Boaden N. et al: Public Participation in Local Services, Longmans, 1982.
3. Di Palma, Giuseppe: Apathy and Participation (Mass Politics in Western Societies), 1970.
4. Fagence Michael: Citizen Participation in Planning, *Urban and Regional Planning Series*, Vol. 19, Pergamon Press, 1977
5. Fujishin Barry S.: Styles of Advocacy: The Roles of voluntary organisations in the Birmingham Planning Process, *Research Memorandum No. 43*, University of Birmingham.
6. Galaskiewicz, Joseph: Exchange networks and Community Politics, *Sage Library of Social Research*, Vol. 75, 1979.
7. Gantar Pavel, Drago Kos: Sociološka presoja pripomb in predlogov občanov ob javni razgrnitvi projekta preureditve Prešernovega



trga v Ljubljani, FSPN - Raziskovalni inštitut, Ljubljana, 1988.

8. Gantar Pavel: Socialne posledice urejanja prostora, X. Sedlarjevo srečanje, Bled, 1989.

9. Gittell, Marilyn: Limits to Citizen Participation, The Decline of Community Organisations, Sage Library of Social Research, Vol. 109, 1980.

10. Model "Dorfwerkstatt" - Bürgerbeteiligung bei der Dorferneuerung, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, München, 1985.

11. Porteous Douglas J.: Environments & Planning and Everyday Urban Life, Addison Wesley Publ. Comp., 1977.

12. Public Participation in Physical Planning - the Role of Cartography and other Visual Means, European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, 5th European Seminar, Lillehammer, 1984.

mag. Breda Ogorelec, dipl. geogr.

* Javnost se je v Ljubljani v zadnjih letih na urbanistične predloge še posebej množično in glasno odzvala, kadar je menila, da grozi uničenje nečesa, s čimer se prebivalci identificirajo (npr. Tivoli, Prešernov trg - o slednjem je bila narejena zanimiva raziskava Gantarja in Kosa).

** Za posredovanje informacij je potrebna komunikacijska usposobljenost, ki pa je izobraževanje planerjev ne daje.

*** Raziskave participacije pri planskih dokumentih (2) so pokazale, da je bilo vloženega mnogo več napora v to, da so javnost informirali o tem, da se pripravlja plan in kaj prinaša, kot pa da bi razvili odzivno javnost.

**** Vendar Boaden (2) za prostorske plane navaja, da tudi izredno izboljšane tehnike (predvsem tehnike posredovanja oz. širjenja informacij) prinesejo le prav malo povečano participacijo. Na problem participacije bi namreč morali gledati kot na strateško vprašanje, ne pa kot na vprašanje izbora medija.

