

# Η Ανατομία του Συμμετοχικού Σχεδιασμού

Κωνσταντίνος Λαλένης  
Καθηγητής Πολεοδομικού Σχεδιασμού & Αστικής  
Διακυβέρνησης

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και  
Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
email: klalenis@gmail.com, klalenis@uth.gr

Απρίλιος 2024

**Τι εικόνα έχουμε για τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη των πόλεων; Από τι εξαρτάται η επιθυμητή ανάπτυξη;**

- Οικονομικές δραστηριότητες.
- Χωροθετήσεις παραγωγικών δραστηριοτήτων, χρήσεις γης.
- Μεταφορές, κυκλοφορία.
- Ενέργεια, τηλεπικοινωνίες.
- Υδρευση, αποχέτευση, απορρίματα.
- Κοινωνική υποδομή (σχολεία, νοσοκομεία, μουσεία, αθλητικές εγκαταστάσεις κλπ.).
- Επάρκεια και ποιότητα στέγης.
- Βιώσιμο περιβάλλον, προστασία του περιβάλλοντος.
- Πολιτιστικές δραστηριότητες, αξιόλογη ιστορική, αρχιτεκτονική κλπ. κληρονομιά.
- Αισθητικές παρεμβάσεις.
- Αποτελεσματικότητα διοίκησης.

## **Διάσταση που συνήθως αγνοείται ή υποβαθμίζεται: Κοινωνική διάσταση.**

Οι πόλεις σαν κατ'εξοχή περιβάλλον πολιτιστικής αναπαραγωγής.

Κοινωνικά θέματα στα οποία καλείται να παρέμβει ο πολεοδομικός σχεδιασμός:

- Αποπεριθωριοποίηση των ΑΜΕΑ και άλλων ευπαθών κοινωνικών ομάδων.
- Περιορισμός των κοινωνικών ανισοτήτων.
- Καταπολέμηση αρνητικών κοινωνικών φαινομένων όπως ο ρατσισμός και η ξενοφοβία.
- Περιορισμός των τάσεων παραβατικότητας.
- Ασφάλεια.
- Δομές και διαδικασίες εκπαίδευσης και ένταξης στην παραγωγική διαδικασία.
- Δημιουργία συλλογικής συνείδησης και συμμετοχή στον πολεοδομικό σχεδιασμό και στις εφαρμογές του.

## **Βασικές έννοιες και ορισμοί**

Δημόσια συμμετοχή (γενικά)

(Δημόσια) Διαβούλευση

Δημόσια συμμετοχή (στο χωροταξικό σχεδιασμό)

Διακυβέρνηση (γενικά)

Χωρική / Εδαφική διακυβέρνηση

Συμμετοχικός σχεδιασμός

Τριμερής συνεργασία

Σύμπραξη δημόσιου-ιδιωτικού τομέα

## Συμμετοχή στον πολεοδομικό σχεδιασμό: σύνθετη διαδικασία

«Ανατομία» συμμετοχικών διαδικασιών:

Γενικό Πλαίσιο

Τοπικό Περιβάλλον  
/ Ειδικές Συνθήκες

Αποτέλεσμα

Στρατηγική

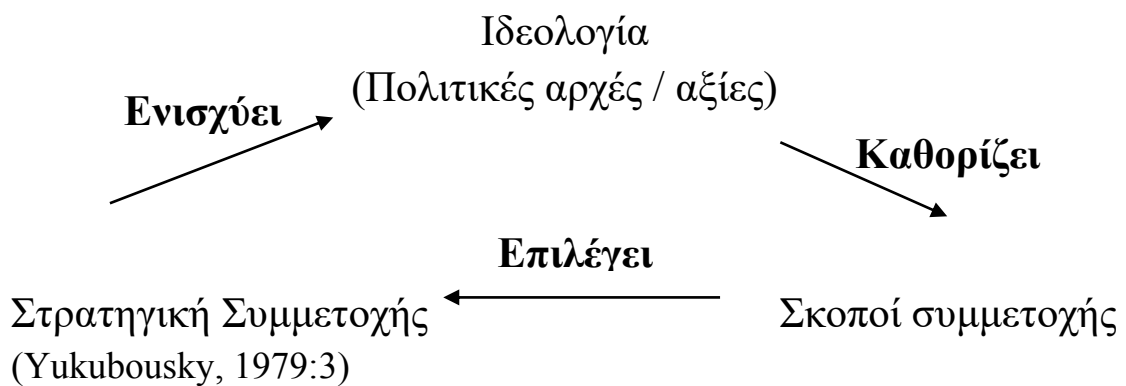
Αντικείμενο  
/ Θέμα

Κατηγορίες  
Συμμετεχόντων

Αξιολόγηση

—————→ Κατεύθυνση διαδικασίας —————→

## Γενικό Πλαίσιο: Γιατί απαιτείται η συμμετοχή;



### Τεχνοκρατικός Σχεδιασμός

Εμφαση στην κοινωνική αρμονία. Κυρίαρχος παράγοντας: ο πολεοδόμος – τεχνοκράτης. Ανταλλαγή πληροφοριών με το κοινό. Σκοπός ένα λειτουργικό, αποτελεσματικό και τεχνικά άρτιο σχέδιο.

### Φιλελεύθερος / Δημοκρατικός σχεδιασμός

Αναγνώριση της σημασίας των κοινωνικών συγκρούσεων και της δυναμικής τους, και ενσωμάτωσή τους σ' ένα ευέλικτο κοινωνικό σύστημα. Πολεοδομικός σχεδιασμός με συνεργασία πολιτικών, πολεοδόμων, κοινωνικών φορέων και οικονομικών παραγόντων και του κοινού. Σκοπός ένα σχέδιο που επελέγη από αριθμό εναλλακτικών προτάσεων και ενσωματώνει κοινωνικές διεργασίες, απόψεις και συμφωνίες μεταξύ κοινωνικών εταίρων.

### Ριζοσπαστικός σχεδιασμός

Η κοινωνία εξελίσσεται μόνο δια των κοινωνικών συγκρούσεων μεταξύ κοινωνικών ομάδων. Σκοπός του πολεοδομικού σχεδιασμού δεν είναι τόσο η παραγωγή ενός πολεοδομικού σχεδίου αλλά, μέσω της συμμετοχής στο σχεδιασμό, η συνειδητοποίηση από τους κατοίκους για τον κυρίαρχο και αποφασιστικό ρόλο τους στο σχεδιασμό του περιβάλλοντος που ζούν. Δημιουργία συλλογικής συνείδησης, αποφασιστικές αρμοδιότητες.

Υψηλός

Βαθμός Κοινωνικής Αλλαγής

**Ανάπτυξη κοινωνικής συνείδησης**  
Μετατροπή των ΕΓ σε ανακλητά όργανα εξουσιοδοτημένα από τους κατοίκους με αρμοδιότητες. Ανακατανομή πολιτικής ισχύος προς όφελος των κοινωνικών ομάδων και αναγωγή προβλημάτων στην δομή της κοινωνίας. ΠΠ αντί ΤΕΠ, πολιτικοί αντί επαγγελματιών.

**Διαπραγμάτευση**

Οι ΕΓ διαμορφώνουν πλαίσιο διαπραγμάτευσης για την διαχείριση των κρίσεων και κοινωνικών συγκρούσεων. Μέσα: ΤΕΠ και δημόσιες συγκεντρώσεις για την καλλίτερη οργάνωση των αιτημάτων και θέσεων. Αμφίδρομη πληροφόρηση για την ισχυροποίηση της διαπραγματευτικής δυνατότητας των κοινωνικών ομάδων.

**Ενσωμάτωση**

Οι ΕΓ κανάλια ανταλλαγής πληροφοριών, και επικοινωνίας. Μέσα: ερωτηματολόγια, εκθέσεις, σφυγμομετρήσεις, δημόσιες εκδηλώσεις παρουσίασης πολιτικών των επίσημων φορέ

ΕΓ= Επιτροπές Γειτονιάς  
ΤΕΠ= Τεχνικό και Επιστημονικό προσωπικό  
ΠΠ = Πολιτικό προσωπικό

Χαμηλός

Χαμηλός

Υψηλός

Βαθμός Συμμετοχής

Σύνοψη εναλλακτικών θέσεων περί Συμμετοχής  
(Thornley, 1977:50)



8	Ελεγχος / εξουσία από τους πολίτες	}	Βαθμοί κυριαρχίας των πολιτών
7	Αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όργανα εξουσιοδοτημένα από τους πολίτες		
6	Ισότιμη συνεργασία κοινού – φορέων, σύμπραξη, συνεταιρισμός		
5	Επίλυση διαφορών, διαχείριση συγκρούσεων και κρίσεων	}	Βαθμοί μη αποφασιστικής συμμετοχής
4	Συμβουλευτική συμμετοχή του κοινού		
3	Πληροφόρηση από και στο κοινό		
2	Θεραπεία, εξαγγελίες προς το κοινό για λύση προβλημάτων	}	Μη συμμετοχή
1	Εκμετάλλευση, μεταχείριση των πολιτών από τις αρχές		

Τα οκτώ σκαλοπάτια της κλίμακας Συμμετοχικών Διαδικασιών για τους πολίτες (S. R. Arnstein 1969:217)

## Ελληνική εμπειρία

N. 1923: ενστάσεις

N. 1337/83, ΕΠΑ: γνωμοδότηση φορέων, λαϊκές συνελεύσεις, πολεοδομικές επιτροπές γειτονιάς.

Εξέλιξη της ΕΠΑ: η επίδραση Τρίτση, δυνάμεις και αδυναμίες, και η μετέπειτα εποχή.

Νέοι παράγοντες της δεκαετίας του '90:

α. μάρκετινγκ πόλεων, ανταγωνισμός τόπων, συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα: αστική διακυβέρνηση

β. Αειφόρος ανάπτυξη: αστική διακυβέρνηση

γ. αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην

Ελλάδα και σύνδεση με τη χωροταξία και οργάνωση: πρόγραμμα I. Καποδίστριας, 1997.

Νέος πολεοδομικός νόμος 2508/97. Καμία πολιτική.

Συμμετοχή στο πλαίσιο της βιωσιμότητας/αειφορία.

Ελληνικά νομικά πλαίσια και πολιτικές συμμετοχής: τεχνοκρατικός σχεδιασμός.

21<sup>ος</sup> αιώνας: οικονομική κρίση, covid.

Σχέδιο Καλλικράτης.

Νόμος 4759/2020. Εγκατάλειψη της έννοιας της

συμμετοχής, προσπάθεια για καταπολέμηση της

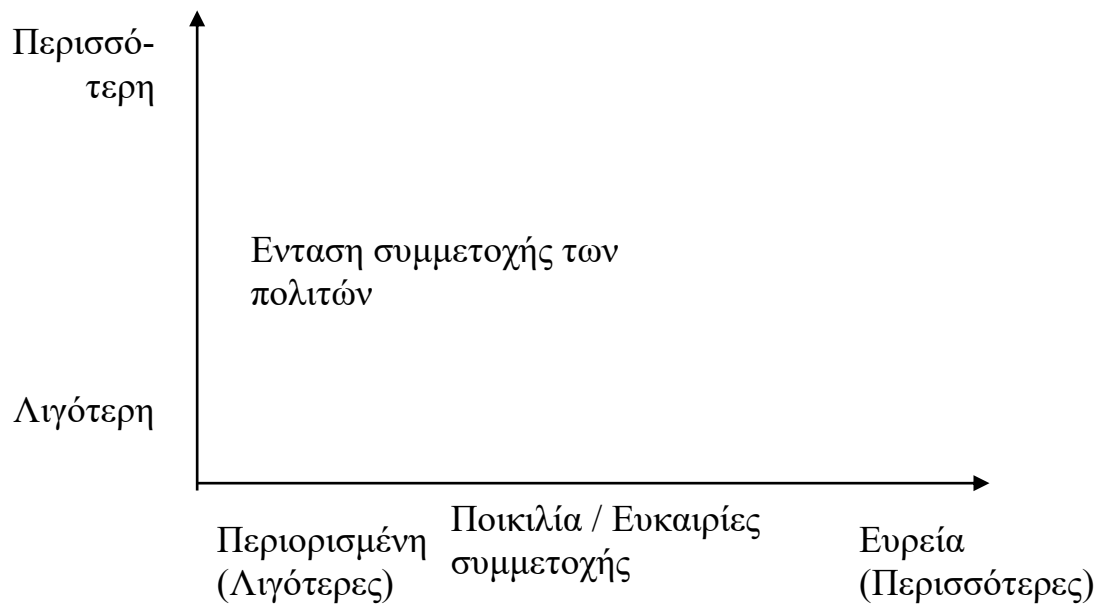
γραφειοκρατίας, ενίσχυση της αποτελεσματικότητας,

προσέλκυση κεφαλαίων.

## Θέμα/Ζήτημα

Πολεοδομικά θέματα που προσελκύουν συμμετοχή.

1. Ο βαθμός στον οποίο επηρεάζει ένα ζήτημα το σύνολο του πληθυσμού, ανά πάσα στιγμή.
2. Ισχυρότερα στοιχεία επιμέρους προτιμήσεων και πολιτικών προτεραιοτήτων (σε αντίθεση με την αυξημένη έμφαση στην τεχνογνωσία, που παρατηρείται σε άλλους τομείς όπως η υγεία).
3. Ο βαθμός βεβαιότητας που αφορά το ζήτημα θεωρώντας ότι, σε γενικές γραμμές, όσο μικρότερη είναι η χρονική διάρκεια του ζητήματος, τόσο μεγαλύτερη είναι η βεβαιότητα και επομένως τόσο εντονότερο το ερέθισμα για συμμετοχή.
4. Ο βαθμός στον οποίο επηρεάζει ένα ζήτημα τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα.
5. Ο βαθμός στον οποίο το εν λόγω ζήτημα είναι πιθανό να πυροδοτήσει αντικρουόμενα συμφέροντα μεταξύ των συμμετεχόντων.
6. Αρνητικοί παράγοντες είναι το κόστος και η καθυστέρηση.
7. Ο βαθμός της σαφήνειας και της αμεσότητας του αποτελέσματος στους ενδεχόμενους συμμετέχοντες.



Πρόταση ταξινόμησης προγραμμάτων συμμετοχής των πολιτών  
(R. Cole 1973:19)

Ένταση: Πολεοδομικές Μελέτες Αναθεώρησης/Επέκτασης, Κανονιστικός σχεδιασμός.  
Ποικιλία, ευκαιρίες συμμετοχής: Στρατηγικός σχεδιασμός.

## Τοπικό Περιβάλλον

Φυσικά, δημογραφικά, οικονομικά, κοινωνικά, πολιτικά και διοικητικά χαρακτηριστικά.

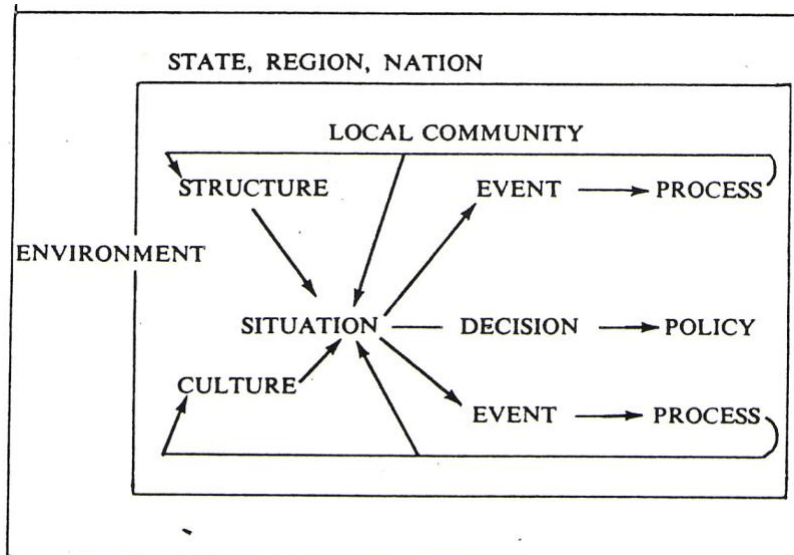
Σχετικά σταθερό (κατά τη διάρκεια μιας άσκησης συμμετοχής).

Χαρακτηριστικά που σχετίζονται με τη συμμετοχή (μέγεθος, τοποθεσία, φυσικές και αστικές συνθήκες, προαστιοποίηση, γειτνίαση με τη θάλασσα, εποχιακές πληθυσμιακές διακυμάνσεις, πυκνότητα, ποικίλη οικονομική βάση, πολιτιστική παράδοση).

«Αίσθηση του ανήκειν» έναντι επιδείνωσης των φυσικών και αστικών συνθηκών.

Συμμετοχή και υψηλότερη κοινωνικοοικονομική κατάσταση του πληθυσμού της γειτονιάς.

Συμμετοχή και ποικιλία πολιτικών πεποιθήσεων του πληθυσμού.



Αναλυτικές μεταβλητές για τον τόπο, στη μελέτη της αστικής πολιτικής

(R. R. Alford, 1969:4)

## Συμμετέχοντες

### Τοπική Αυτοδιοίκηση

Αρμοδιότητες στον πολεοδομικό σχεδιασμό.

Ελληνική εμπειρία:

Αρμοδιότητες αλλά όχι πόροι. Όχι ριζοσπαστική θεωρία για το σχεδιασμό. Αγώνας επιβολής, μειωμένα προσόντα. Σταδιακή αλλαγή μετά τον Καποδίστρια.

Κατά πλειοψηφία απόψεις για την συμμετοχή: εξουσία στους ίδιους, μόνο συμβουλευτικό ρόλο στο κοινό.

Χαρακτηριστικά πριν και μετά το πρόγραμμα I.

Καποδίστριας. Απόψεις σχετικά με το ρόλο των τοπικών εκπροσώπων στο σχεδιασμό και τη συμμετοχή.

### Πολεοδόμοι – λοιποί τεχνικοί

1. Πολεοδόμοι – Δημόσιοι Υπάλληλοι

Διεξαγωγή ή επίβλεψη μελετητικών έργων. Αυξημένες ευθύνες – έλλειψη εμπειρίας. Βελτιωμένα χαρακτηριστικά μετά το πρόγραμμα I. Καποδίστριας.

2. Πολεοδόμοι – Ιδιωτικοί Σύμβουλοι

Νεοεισερχόμενοι στο επάγγελμα μετά την έναρξη της ΕΠΑ. Σταδιακή αλλαγή στάσης απέναντι στη συμμετοχή. Έρευνα για τα χαρακτηριστικά τους το 1993. Αλλαγές από τότε.

3. Συνήγοροι Σχεδιασμού

Συνεργασία με τις τοπικές αρχές.

Αύξηση της δράσης κατά την τελευταία δεκαετία.

## Οικονομικοί και λοιποί παράγοντες Επενδυτές, πολιτικά στελέχη

### Κοινό



Συμμετοχή κυρίως οι ελίτ (20 φορείς αναφέρονται στις οδηγίες από το Υπουργό). Αγώνας των ομάδων πίεσης. Προτίμηση συνεργασίας με Πολεοδομία (κι όχι με ΤΑ). Μηδενική εκπροσώπηση των ευπαθών κοινωνικών ομάδων (μόνο 11% των μελετών του Ν. 2508).

## Στρατηγικές συμμετοχής

### Παράγοντες:

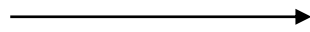
- χρόνος συμμετοχικών διαδικασιών
- πληροφορίες (συλλογή, διάχυση)
- διαχείριση ομάδων κοινού (θετική διάκριση)

Ορθολογικός  
Σχεδιασμός

Συναινετικός  
Σχεδιασμός

Συμμετοχικός  
Σχεδιασμός

Ελάχιστη



Μέγιστη Αλληλεπίδραση

Τυπολογίες Σχεδιασμού και Βαθμοί Μορφών Συμμετοχής  
(R. W. Smith)



Χαρακτηριστικά επικοινωνίας						Τεχνικές επικοινωνίας που προϋποθέτουν τη συμμετοχή του κοινού	Στόχοι της διαπαιδαγώγησης και τρόποι συμμετοχής					
Βαθμός επίτευξης Δημόσιας επικοινωνίας	Βαθμός αντίκτυπου στη λήψη αποφάσεων	Βαθμός εξειδίκευσης χρήστη	Ευκολία χρήσης και προετοιμασίας	Ικανότητα απόκρισης σε ποικίλα ενδιαφέροντα	Βαθμός αμφίδρομης επικοινωνίας		Ενημέρωση/διαπαιδαγώγηση	Αναγνώριση προβλημάτων και αξιών	Ανταλλαγή ιδεών/επίλυση προβλημάτων	Ανάδραση	Επίλυση συγκρούσεων/αναζήτηση συναίνεσης	Υλοποίηση λύσεων
						Ομάδα Α-Συναντήσεις μεγάλων ομάδων						
2	1	2	2	0	0	1-Δημόσιες ακροάσεις	1	2		1		
2	1	2	2	0	1	2-Δημόσιες συναντήσεις	1	2		1		
						Ομάδα Β-Συναντήσεις μικρών ομάδων						
1		2	2	3	3	3-Παρουσιάσεις σε ομάδες κοινού	2	2		2		
1	3	3	2	2	3	4-Επιτόπου επισκέψεις	2	3		2		
1	2	1	2	3	3	5-Γνωμοδοτικό όργανο	3	3	2	3	2	2
1	3	1	2	3	3	6-Ομάδα εργασίας	3	3	3	3	2	3
1	1	2	3	2	3	7-Παιχνίδια όλων	3	3	2	2	2	
1	1	2	3	2	3	8-Ασκήσεις αποσαφήνισης αξιών	2	3	3		2	
1	1	1	2	3	3	9-Εργαστήρια	2	3	3	2	2	
2	3	2	3	3	3	10-Ασκήσεις Delphi	1	2	3	3	3	
						Ομάδα Γ- Οργανωτικές προσεγγίσεις						
2	2	3	3	2	2	11-Περιφερειακά και/ή τοπικά γραφεία	1	2	2	3	2	3
1	3	1	2	2	3	12-Αντιπροσώπευση πολιτών σε συμβούλια πολιτικής	2	3	2	3	2	2
1	2	3	3	3	3	13-Διαμεσολαβητής και υπέρμαχος κοινότητας	2	2		2		2
3	1	3	3	2	3	14-Κέντρο δημόσιου συμφέροντος						
						Ομάδα Δ-Μέσα						
2	1	2	2	1	1	15-Ενημερωτικά φυλλάδια, δελτία και συνοπτικές εκθέσεις	1	1				
2	1	3	3	1	1	16-Παρουσιάσεις βίντεο και διαφανειών	2					
2		3	2	2	2	17-Δίκτυο μαγνητοσκοπημένων πληροφοριών	2	3	2	3		
3	1	3	1	3	2	18-Ραδιοφωνικές συζητήσεις	2	2		2		
3	1	2	2	1	1	19-Δελτία τύπου και ενημερωτικά δελτία	1	1		1		
						Ομάδα Ε-Αλληλεπίδραση με την κοινότητα						
1	1	1	1	2	2	20-Απόκριση σε ερωτήσεις του κοινού	1					
2	2	3	3	3	3	21-Έρευνες συμπεριφοράς-μέσω ταχυδρομείου, τηλεφώνου και με προσωπικές συνεντεύξεις	2	3		3	2	3
						Ομάδα ΣΤ-Νομικοί μηχανισμοί						
1	3	1	3	2	3	22-Αγωγές πολιτών	1	3	3	3	3	3
1	1	1	1	3	1	23-Δήλωση περί εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων	2	3	3	3	3	2

(Σημείωση: οι τιμές 0, 1, 2, 3 υποδηλώνουν αυξανόμενο βαθμό επιρροής)

Παραδείγματα καινοτόμων μεθόδων, εργαλείων και πρακτικών για τη συμμετοχή του κοινού στον πολεοδομικό σχεδιασμό:

1. Διαδικτυακές πλατφόρμες και ψηφιακά εργαλεία: παρέχουν ευκαιρίες στους πολίτες να συμμετέχουν εξ αποστάσεως, μπορούν να φιλοξενήσουν εικονικά δημαρχεία, όπου οι κάτοικοι μπορούν να κάνουν ερωτήσεις και να παρέχουν πληροφορίες σε πραγματικό χρόνο.
2. Συμμετοχική χαρτογράφηση: περιλαμβάνει τη χρήση χαρτών για τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία σχεδιασμού. Οι κάτοικοι μπορούν να εντοπίσουν συγκεκριμένες περιοχές, να αναδείξουν κοινωνικά ή περιβαλλοντικά ζητήματα και να προτείνουν λύσεις.
3. Civic Crowdfunding: δίνουν τη δυνατότητα στις κοινότητες να προτείνουν και να χρηματοδοτούν έργα που ενισχύουν τις γειτονιές τους.

4. Παιχνιδοποίηση: Με την ενσωμάτωση στοιχείων παιχνιδιού όπως προκλήσεις, ανταμοιβές και επιτεύγματα, οι πολίτες παρακινούνται να συμμετέχουν ενεργά στη διαδικασία σχεδιασμού.
5. Εργαστήρια συν-σχεδιασμού (co-creation): δημιουργούν συνεργατικούς χώρους για τους κατοίκους, τους σχεδιαστές και τους αξιωματούχους της πόλης να συνεργάζονται..
6. Κοινωνικά μέσα με βάση την κοινότητα: Ειδικές ομάδες Facebook, κοινότητες Nextdoor, Tic Toc, ή συνομιλίες Twitter μπορούν να δημιουργηθούν ειδικά για τους κατοίκους να μοιράζονται ιδέες, να συζητούν θέματα σχεδιασμού και να παρέχουν σχόλια..
7. Τακτική πολεοδομία: περιλαμβάνει την εφαρμογή προσωρινών, χαμηλού κόστους παρεμβάσεων για τη δοκιμή ιδεών πριν από την πραγματοποίηση μόνιμων αλλαγών σε μια πόλη.

## Ελληνική εμπειρία

ΕΠΑ: ανταλλαγή πληροφοριών. Ενστάσεις. Ελλειψη εναλλακτικών προτάσεων. Λαϊκές συνελεύσεις (και η αντιδημοκρατικότητά τους).

Ανυπαρξία αναφοράς σε προδιαγραφές (ούτε για ευπαθείς κοινωνικές ομάδες). Αστική διακυβέρνηση: εμπλοκή στο σχεδιασμό οικονομικών παραγόντων. Διαδικασίες και διατάξεις του νομικού και κανονιστικού πλαισίου.

Δραστηριότητες διαδικασίας σχεδιασμού: ανάλυση, τεχνικός σχεδιασμός, χάραξη πολιτικής (μειωμένη χάραξη πολιτικής).

Εστίαση: Διασπορά πληροφοριών, συλλογή πληροφοριών.

Μειωμένη συμμετοχή ειδικών κατηγοριών του κοινού και έλλειψη «θετικών διακρίσεων».

Δημόσιες συναθροίσεις / συνελεύσεις, άλλα συμβατικά ή μη συμβατικά μέσα, τεχνικές αυτοβοήθειας.

Επιτροπές Χωροταξίας Γειτονιάς: πρόβλεψη στο Ν.1337/83, σύσταση, διακοπή λειτουργίας. Αγνοήθηκε από τους μετέπειτα νόμους.

Συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα: στο εξωτερικό και στην Ελλάδα.

## **Αποτέλεσμα**

Λήψη ή όχι απόφασης

Ποσοτικά κριτήρια: αριθμοί συμμετεχόντων, διάρκεια διαδικασιών.

Ποιοτικά κριτήρια: αναθεώρηση αρχικών στόχων, αναλογικότητα / αντιπροσωπευτικότητα του συμμετέχοντος κοινού

Γενικευμένα κόστη

Παροχή δημόσιων αγαθών

Παράλληλες επιπτώσεις

## Αξιολόγηση

Αξιολόγηση μη «αντικειμενική» αλλά για κάθε είδος συμμετέχοντα.

Αξιολόγηση σε σχέση με πολιτικές αρχές και αξίες, με σκοπούς, με αποτέλεσμα.

Αξιολόγηση για το καθαυτό αντικείμενο σχεδιασμού, ή/και τις συμμετοχικές διαδικασίες

### Κριτήρια αξιολόγησης:

ΤΑ και κοινό: ανταλλαγή πληροφοριών και πλήθος συμμετεχόντων.

Μελετητές: ανταλλαγή πληροφοριών, υπεράσπιση ιδιωτικών συμφερόντων.

Υπάλληλοι: υπεράσπιση ιδιωτικών συμφερόντων, άγνοια πολεοδομικών θεμάτων.

Κατά τους πολεοδόμους: αρνητική η επίδραση της ΤΑ στο σχεδιασμό. Αρνητική άποψη για συμμετοχικές διαδικασίες κυρίως οι υπάλληλοι (78% απογοητευμένοι από συμμετοχικές διαδικασίες), μοιρασμένοι (και ελαφρώς θετικοί) οι ελεύθεροι επαγγελματίες.

Θετική άποψη για συμμετοχή μόνο από ομάδες πίεσης.