

Στρατηγικός Σχεδιασμός και Διακυβέρνηση: Η εμπειρία του Λονδίνου

Οργανώνοντας τον χώρο σε βάθος χρόνου

Δρ. Νίκος Καραδημητρίου
UCL, Bartlett School of Planning
n.karadimitriou@ucl.ac.uk

Για τι θα μιλήσω

- Τί σημαίνει στρατηγικός σχεδιασμός;
- Τι απαιτεί;
- Πού χρησιμεύει;
- Οι βασικές παράμετροι
- Οι Αγγλικές ιδιαιτερότητες
- Στρατηγικός σχεδιασμός στο Λονδίνο: Το 'Σχέδιο για το Λονδίνο'

Τί σημαίνει στρατηγικός σχεδιασμός;

- Κοινωνία και χώρος: Συνεχώς αναδιαμορφώνονται με βάση ατομικές και συλλογικές επιλογές
- Εκατομμύρια συμμετέχοντες με πολλαπλές ταυτότητες: Χρήστες, παραγωγοί, επισκέπτες, κάτοικοι, περαστικοί.
- Ένα πολύπλοκο και εν πολλοίς ανεξέλεγκτο σύστημα

Τί σημαίνει στρατηγικός σχεδιασμός;

- Ανεξέλεγκτο= Αβέβαιο= Με πολλαπλές μελλοντικές πιθανές (και απίθανες) εκβάσεις.
- Μετατόπιση από comprehensive σε στρατηγικό σχεδιασμό
- Στρατηγικός σχεδιασμός: Χάραξη πορείας επιλέγοντας να δημιουργήσουμε μελλοντικές δυνατότητες, να ενισχύσουμε κάποιες υπάρχουσες τάσεις και να αποκλείσουμε κάποιες άλλες.
- Μετουσιώνεται σε κείμενο βασικών αρχών που κατευθύνει την εκπόνηση πολιτικών και τη λήψη αποφάσεων= Απαιτεί νομιμοποιημένο σύστημα διακυβέρνησης

Βασικές Ερωτήσεις

- **Σε ποιά χωρική ενότητα;** Χώρα, περιφέρεια, πόλη, γειτονιά, οποιαδήποτε χωρική ενότητα αντιμετωπίζει συγκεκριμένα ζητήματα μέσο-μακροχρόνιου συντονισμού. Πρόκειται για τρόπο προσέγγισης ανεξάρτητο της κλίμακας αλλά εξαρτώμενο από τα ζητήματα που θέλουμε να αντιμετωπίσουμε.
- **Από ποιόν;** Από την αρμόδια αρχή διακυβέρνησης της χωρικής ενότητας, που λειτουργεί ως συντονιστική μονάδα. Ο ρόλος του τεχνικού προσωπικού είναι να μετουσιώνει νοήματα και μηνύματα άλλων σε χωρικές εκφράσεις όχι να επιβάλλει τα δικά του.
- **Για/με ποιόν;** Για/με όσους έχουν μερίδιο στην χωρική ενότητα που εξετάζουμε (κατοίκους, επισκέπτες, χρήστες, παραγωγούς κλπ.)- Συμμετοχή εξαρχής όχι εκ των υστέρων

Πού χρησιμεύει ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός;

- Βοηθά κράτος και ιδιώτες να κατευθύνουν (ή να αποφύγουν να κατευθύνουν) τους πόρους τους συντονισμένα
- Μειώνει την αβεβαιότητα= Ελκύει επενδύσεις (π.χ. JESSICA)
- Δημιουργεί συνέργειες και προστιθέμενη αξία μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων σε διάφορα επίπεδα (π.χ. μητροπολιτικό δίκτυο ποδηλατοδρόμων και επιμέρους δημοτικά δίκτυα)
- Διασφαλίζει τα δημόσια αγαθά από 'τραγωδίες των κοινών' που μπορεί να γεννώνται από ανταγωνισμό σε χαμηλότερα επίπεδα σχεδιασμού (π.χ. ΓΠΣ, αναπτυξιακά σχέδια, σχέδια αναπλάσεων)
- Βασική και ουσιαστική κρατική λειτουργία: Θέμα δημοκρατικής νομιμοποίησης αλλά και αποδοχής του κράτους ως εκπροσώπου του ευρύτερου δημοσίου συμφέροντος

Βασικές προϋποθέσεις

- Το σύστημα διακυβέρνησης να έχει ρητό βασικό προσανατολισμό την επίλυση προβλημάτων των κοινωνικών εταίρων (προβλήματα συλλογικής δράσης, οικονομικής ανάπτυξης κλπ.)
- Η επιτυχία του συστήματος διακυβέρνησης να κρίνεται με διαφάνεια
- Η αρχή που αναλαμβάνει την εκπόνηση να έχει την αποδοχή των κοινωνικών εταίρων και να νομιμοποιείται να δράσει
- Η θεσμική κατοχύρωση, η θεματοφυλακή των συμπεφωνημένων, πιο σημαντική κι από την εκπόνηση (Στρατηγικά Σχέδια Θεσσαλονίκης...)

Οι Αγγλικές ιδιαιτερότητες και συνθήκες

- Μεγάλη έμφαση στην αγορά και συνεπώς στην ιδιωτική πρωτοβουλία με επικουρικό ρόλο του κράτους. Δυσπιστία προς ‘συλλογικές’ λύσεις (σε σχέση με την υπόλοιπη Δυτ. Ευρώπη)
- Περιορισμένη αλλά εξειδικευμένη κρατική γραφειοκρατία, με αυτόνομο σύστημα διαχείρισης σχεδιαστικών-πολεοδομικών αμφισβητήσεων (Planning Inspector).
- Δημόσια ιδιοκτησία των δικαιωμάτων ανοικοδόμησης: η γη αποκτά όρους δόμησης όταν δίνεται άδεια οικοδόμησης.
- Σύστημα που τονίζει την ευελιξία και όχι την βεβαιότητα της ζωνοποίησης
- Συγκεντρωμένη ιδιοκτησία γης (ο θεσμός της ‘επιφανείας’)
- Σχετικά συγκεντρωτικό κράτος (σε σχέση με την υπόλοιπη Δυτ. και Κεντρ. Ευρώπη)

Στρατηγικός σχεδιασμός στο Λονδίνο: Το ‘Σχέδιο για το Λονδίνο’

- Σχετικά πρόσφατη εξέλιξη, συνδεδεμένη με την ίδρυση Περιφερειακής-Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης.
- Εκπονείται από τη Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση η οποία έχει σαφείς αρμοδιότητες, υποχρεώσεις και προϋπολογισμό.
- Είναι δεσμευτικό παρότι είναι σχέδιο κατευθύνσεων. Πολεοδομικές αποφάσεις μπορούν να ελεγχθούν από τον ‘Επιθεωρητή Σχεδιασμού’ και διοικητικές αποφάσεις που το αναιρούν καταπίπτουν στα δικαστήρια.
- Μεταφράζει τις κατευθύνσεις από τα ανώτερα επίπεδα σχεδιασμού (Κατευθύνσεις Χωροταξικής και Πολεοδομικής Πολιτικής)
- Ενισχύει επικουρικά και κατευθύνει το σχεδιασμό στα κατώτερα χωρικά επίπεδα (Δημοτικά Σχέδια Αστικής Ανάπτυξης)
- Ορίζοντας 15-20 έτη αλλά με συνεχείς 5ετείς ανανεώσεις

Στρατηγικός σχεδιασμός στο Λονδίνο: Το ‘Σχέδιο για το Λονδίνο’

- Το σχέδιο ξεκίνησε το 2000, δημοσιοποιήθηκε το 2004, επικαιροποιήθηκε το 2008 και επανεκπονείται το 2011: Μόλις δημοσιοποιηθεί ένα, ξεκινάει η εκπόνηση του επομένου (υπάρχει νομική υποχρέωση να επικαιροποιείται).
- Αποτελεί το Ολοκληρωμένο Χωρικό Σχέδιο που δημιουργεί το χωρικό πλαίσιο σχεδιασμού για οικονομικά, περιβαλλοντικά, μεταφορικά και κοινωνικά θέματα. Αλληλοσυνδέει τα πιο πάνω θέματα και τους δίνει χωρική υπόσταση.
- Η ενδιάμεση φάση αρθρώνεται γύρω από ένα κεντρικό όραμα υποστηριζόμενο από 6 στόχους και περί τις 120 συγκεκριμένες πολιτικές.
- Οι πολιτικές δίνουν κατευθύνσεις για το τί θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την εκπόνηση Σχεδίων Αστικής Ανάπτυξης και κατά την Αδειοδότηση.

Το 'Σχέδιο για το Λονδίνο': Περιεχόμενα

- Δομημένο γύρω από συγκεκριμένα θέματα:
 - Συνολική εικόνα, τάσεις και ευρύτερο πλαίσιο
 - Όραμα για την πόλη και 'τόποι'
 - Άνθρωποι (κατοικία και κοινωνικές υποδομές)
 - Οικονομία
 - Κλιματική αλλαγή
 - Μεταφορές
 - Τόποι και χώροι διαβίωσης
 - Εφαρμογή, παρακολούθηση και αναθεωρήσεις
- Κάθε πολιτική έχει 3 μέρη: Στρατηγική διατύπωση, οδηγίες αδειοδότησης, οδηγίες εκπόνησης σχεδίων

Το ‘Σχέδιο για το Λονδίνο’: Όραμα

Μέχρι το 2031 – και μετά,

Το Λονδίνο θα πρέπει: να διακριθεί μεταξύ των παγκόσμιων πόλεων (global cities) – διευρύνοντας τις ευκαιρίες για όλους τους κατοίκους και τις επιχειρήσεις του, επιτυγχάνοντας υψηλή περιβαλλοντική επίδοση και ποιότητα ζωής και οδηγώντας τους υπόλοιπους στην υιοθέτηση της προσέγγισής του για τη διαχείριση των αστικών προκλήσεων του 21^{ου} αιώνα, κυρίως ως προς την κλιματική αλλαγή.

Για να πραγματοποιήσει αυτό το όραμα το Λονδίνο πρέπει να διασφαλίσει ότι θα εκμεταλλευτεί στο έπακρο τα πλεονεκτήματα της ενέργειας, του δυναμισμού και της διαφορετικότητας που χαρακτηρίζουν την πόλη και τους κατοίκους της. Ότι θα αποδεχτεί την αλλαγή, αναδεικνύοντας παράλληλα την πολιτιστική του κληρονομιά, τις γειτονιές και την ταυτότητά του. Και ότι θα εκτιμήσει την υπευθυνότητα, τη συντροφικότητα και τα δικαιώματα και καθήκοντα των πολιτών.

Το 'Σχέδιο για το Λονδίνο': Στόχοι

Το Λονδίνο πρέπει να διασφαλίσει ότι είναι:

- 1 Μια πόλη που ανταποκρίνεται επιτυχώς στις προκλήσεις της οικονομικής και δημογραφικής μεγέθυνσης με τρόπο που διασφαλίζει τη βιώσιμη, καλή και συνεχώς βελτιούμενη ποιότητα ζωής για όλους τους κατοίκους της και η οποία βοηθά στην αντιμετώπιση της ανισότητας, συμπεριλαμβανομένης της ανισότητας στον τομέα της υγείας.**
- 2 Μια διεθνώς ανταγωνιστική και επιτυχημένη πόλη με δυνατή και διαφοροποιημένη οικονομία και επιχειρηματικό πνεύμα που ωφελεί όλους τους κατοίκους της και όλες τις περιοχές του Λονδίνου. Μια πόλη που βρίσκεται στην αιχμή της καινοτομίας και της έρευνας και που αισθάνεται καλά με -και εκμεταλλεύεται στο έπακρο- την πλούσια κληρονομιά και τους πολιτιστικούς της πόρους.**
- 3 Μια πόλη με διαφορετικές, ισχυρές, ασφαλείς και προσβάσιμες γειτονίες με τις οποίες οι Λονδρέζοι αισθάνονται συναισθηματικά συνδεδεμένοι και η οποία παρέχει σε όλους τους κατοίκους, εργαζόμενους, επισκέπτες και φοιτητές -ανεξαρτήτως προέλευσης, ηλικίας ή κατάστασης- ευκαιρίες να αξιοποιήσουν το δυναμικό τους αλλά και ένα ποιοτικό περιβάλλον που επιτρέπει στα άτομα να συνυπάρχουν και να ευημερούν.**
- 4 Μια πόλη που ικανοποιεί τις αισθήσεις και φροντίζει τα κτίριά της και τους δρόμους της, διαθέτοντας ό,τι καλύτερο ως προς τη μοντέρνα αρχιτεκτονική ενώ παράλληλα αξιοποιεί πλήρως το δομημένο περιβάλλον της και η οποία εκμεταλλεύεται και επεκτείνει τον πλούτο της σε ανοικτούς χώρους, πράσινο και υδάτινες οδούς, βελτιώνοντας την υγεία, την ανάπτυξη και το ευζείν των κατοίκων της.**
- 5 Μια πόλη πρωτοπόρα στη βελτίωση του περιβάλλοντος, σε τοπικό και παγκόσμιο επίπεδο, παίρνοντας το προβάδισμα στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, τη μείωση της ρύπανσης, την ανάπτυξη μιας οικονομίας χαμηλών εκπομπών άνθρακα, καταναλώνοντας λιγότερους πόρους και χρησιμοποιώντας τους πιο αποτελεσματικά.**
- 6 Μια πόλη που είναι εύκολο, ασφαλές και βολικό για όλους να έχουν πρόσβαση στην εργασία, στις ευκαιρίες και στις υποδομές με ένα αποδοτικό και αποτελεσματικό σύστημα μεταφορών που προωθεί την πεζή μετακίνηση και το ποδήλατο και αξιοποιεί καλύτερα τον Τάμεση, ενώ υποστηρίζει την υλοποίηση όλων των στόχων του Σχεδίου.**

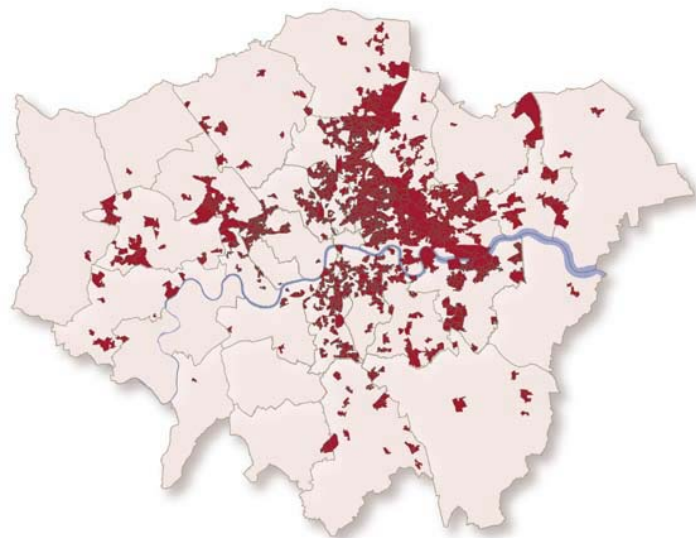
Το ‘Σχέδιο για το Λονδίνο’: Παράδειγμα πολιτικής για την Αστική Αναγέννηση

Στρατηγική

Στις περιοχές Αστικής Αναγέννησης που φαίνονται στον Χάρτη 2.5, ο Δήμαρχος θα συνεργαστεί με στρατηγικούς και τοπικούς εταίρους για να συντονίσει τη διατηρούμενη αναζωογόνησή τους, ιεραρχώντας τις προκειμένου να δεχτούν δράσεις σε επίπεδο γειτονιάς και επενδύσεις.

Προετοιμασία του Τοπικού Σχεδίου (LDF)

Τα διοικητικά διαμερίσματα (*boroughs*) θα πρέπει να προσδιορίσουν περιοχές Αστικής Αναγέννησης και να καθορίσουν ολοκληρωμένες χωρικές πολιτικές που συνδυάζουν τις προτάσεις αναγέννησης, ανάπτυξης και μεταφορών με βελτιώσεις στη μάθηση και τις δεξιότητες, την υγεία, την ασφάλεια, την πρόσβαση, την απασχόληση, το περιβάλλον και τη στέγαση στις επιμέρους Συμφωνίες (*LDFs, Community Strategies and Multi-Area Agreements*)



Areas for Regeneration
■ 20 most deprived LSOAs

Source: Department for Communities and Local Government
ONS Super Output Area Boundaries.
© Crown copyright. All rights reserved.
Greater London Authority 100032379 (2009)

The London Plan Review Draft Consultation Plan (200



Το ‘Σχέδιο για το Λονδίνο’: Παράδειγμα πολιτικής για την Ισότητα Ευκαιριών

Στρατηγική

- A) Ο Δήμαρχος δεσμεύεται να εξασφαλίσει ίσες ευκαιρίες για όλους τους κατοίκους. Η ικανοποίηση των αναγκών και η διεύρυνση των ευκαιριών για όλους -και όπου αρμόζει, των αναγκών συγκεκριμένων ομάδων και κοινοτήτων- είναι το κλειδί για την αντιμετώπιση του μεγάλου ζητήματος της ανισότητας στο Λονδίνο. Η παροχή κοινωνικής υποδομής αποτελεί σημαντικό στοιχείο για την πραγματοποίηση αυτής της δέσμευσης.

Αποφάσεις του σχεδιασμού

- B) Οι αναπτυξιακές προτάσεις πρέπει να προστατεύουν και να αναβαθμίζουν τις υποδομές που εξυπηρετούν τις ανάγκες συγκεκριμένων ομάδων και κοινοτήτων. Προτάσεις οι οποίες συνεπάγονται απώλεια αυτών των υποδομών χωρίς επαρκή αιτιολόγηση ή πρόβλεψη αντικατάστασής τους πρέπει να αποφεύγονται.
- C) Οι αναπτυξιακές προτάσεις πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τον Οδηγό ‘Προσβάσιμο Λονδίνο’ (*Supplementary Planning Guidance ‘Accessible London: Achieving an Inclusive Environment’*) και άλλες κατευθύνσεις και οδηγίες που εκδίδονται από τον Δήμαρχο.

Προετοιμασία του Τοπικού Σχεδίου (LDF)

- D) Μέσα στα DPDs τα διοικητικά διαμερίσματα πρέπει να προβλέπουν υποδομές και υπηρεσίες που να εξυπηρετούν τις διαπιστωμένες ανάγκες των τοπικών κοινοτήτων και ομάδων.
- E) Τα διοικητικά διαμερίσματα μπορεί να θέλουν να προσδιορίσουν σημαντικά cluster ειδικών ομάδων π.χ. ομάδες που βιώνουν συνθήκες κοινωνικού αποκλεισμού, και να εξετάσουν το ενδεχόμενο παροχής πολιτιστικών υποδομών, χώρων συναντήσεων/συναθροίσεων ή χώρων λατρείας.

Το ‘Σχέδιο για το Λονδίνο’: Παράδειγμα πολιτικής για το Λιανικό Εμπόριο

Στρατηγική

Ο Δήμαρχος υποστηρίζει μια ισχυρή προσέγγιση εταιρικής σχέσης για την αξιολόγηση των αναγκών και την προώθηση εμπορικών και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων στα κέντρα πόλεων (βλ. Policy 2.15).

Αποφάσεις του σχεδιασμού

- a η κλίμακα ανάπτυξης των εμπορικών και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων πρέπει να σχετίζεται με το μέγεθος, τον ρόλο και τη λειτουργία του κέντρου της πόλης
- b η ανάπτυξη των εμπορικών και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων πρέπει να επικεντρώνεται σε περιοχές εντός αστικών κέντρων, ή αν δεν υπάρχουν διαθέσιμες περιοχές στο κέντρο, σε περιοχές στα άκρα τους που παρουσιάζουν ή μπορούν να παρουσιάσουν καλό βαθμό ενσωμάτωσης με το κέντρο και τα μέσα μαζικής μεταφοράς.
- c προτάσεις για νέες αναπτύξεις ή επεκτάσεις στα άκρα ή έξω από το κέντρο των πόλεων υπόκεινται σε αξιολόγηση των επιπτώσεών τους.

Προετοιμασία του Τοπικού Σχεδίου (LDF)

Το LDF πρέπει:

- a να προσδιορίσει τα μελλοντικά επίπεδα απαιτούμενης έκτασης του λιανικού εμπορίου και άλλων εμπορικών δραστηριοτήτων με βάση ολοκληρωμένες στρατηγικές και τοπικές εκτιμήσεις.
- b να προβεί σε τακτικούς ελέγχους για την υγεία στο κέντρο που θα τροφοδοτούν τις στρατηγικές και τοπικές πολιτικές και την εφαρμογή τους.
- c να υιοθετήσει μια δυναμική προσέγγιση εταιρικής σχέσης για την προώθηση της ανάπτυξης εντός ή στα άκρα των κέντρων.
- d να αντισταθεί σθεναρά στην ακατάλληλη, εκτός κέντρου, ανάπτυξη.
- e να διαχειριστεί την υπάρχουσα, εκτός κέντρου, ανάπτυξη των εμπορικών και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων, αποσκοπώντας στη μείωση της εξάρτησης από το αυτοκίνητο, στη βελτίωση των δημόσιων μεταφορών, στην προώθηση του ποδηλάτου και της πεζής μετακίνησης καθώς και στην προώθηση περισσότερο βιώσιμων μορφών ανάπτυξης.

Το 'Σχέδιο για το Λονδίνο': Βασικά συμπεράσματα

- Μπορεί να διακρίνει κανείς το διαχωρισμό σε μακροχρόνιους και βραχυχρόνιους άξονες: οι βασικές σταθερές (αιιφορία, περιοχές ενδιαφέροντος, κύριες υποδομές MMM κλπ.) παραμένουν σχετικά αμετάβλητες ενώ οι άμεσες προτεραιότητες (τρόποι υλοποίησης, πολεοδομικές οδηγίες κλπ.) αλλάζουν ανά σχέδιο.
- Το σχέδιο θέτει λίγους κεντρικούς στόχους και στη συνέχεια οργανώνει σε θέματα την ερμηνεία, κατευθύνσεις και τα εργαλεία για την επίτευξή τους.
- Η βασική οργάνωση είναι θεματική (π.χ. 'Οικονομία', 'Κλιματική Αλλαγή' κλπ.)
- Υπάρχει αλληλοσυσχέτιση θεμάτων μεταξύ τους μέσω πολιτικών, π.χ. η θεματική ενότητα των μεταφορών υποστηρίζει το στόχο της διατήρησης του διεθνούς ρόλου μέσω των πολιτικών για τις αερομεταφορές

Διαβούλευση

- Ένας + Δύο κύκλοι: Ιδέες πολεοδομικής πολιτικής+ Προσχέδιο και ενδιάμεσο σχέδιο
- Ανοιχτοί στο κοινό και σε θεσμικούς φορείς
- Πολλαπλοί δίαυλοι: Διαδίκτυο, Roadshows
- Σε πολλές γλώσσες και με δυνατότητα πρόσβασης από ΑΜΕΑ
- Απευθείας σύνδεση και επεξεργασία από την ομάδα εκπόνησης

Ερωτήματα για την περίπτωση της Θεσσαλονίκης

- Ποιος είναι αρμόδιος για τη διακυβέρνηση του χώρου τον οποίο καλύπτει το ΡΣ;
- Πώς εξασφαλίζεται ότι το ΡΣ θα ανταποκριθεί στις ανάγκες των καιρών εάν σε μερικά (π.χ. 2-3) χρόνια αλλάξουν τα οικονομικά και πληθυσμιακά δεδομένα (κρίση, μετανάστευση κλπ.);
- Πώς αντιμετωπίζεται η αλληλοσυσχέτιση μεταξύ θεματικών ενοτήτων; (π.χ. μεταφορές και αστική ανάπτυξη, διεθνοποίηση και μεταφορές, διεθνοποίηση και κοινωνική προστασία κλπ.)
- Πώς εξασφαλίζεται η δημοκρατική νομιμοποίηση του Σχεδίου; (από τα άλλα επίπεδα διακυβέρνησης αλλά και τους πολίτες)
- Πώς εξασφαλίζεται ο συντονισμός μεταξύ πολιτικών του ΡΣ και άλλων φορέων με παρόμοιες κλαδικές ή θεματικές αρμοδιότητες;
- Τι γίνεται αν κάποιος αγνοήσει το ΡΣ;