

Leiðsögn um

# LÝÐRÆÐI

í sveitarfélögum



Útgefendur:

Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands

## **Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum**

Ritstjórar: Gunnar Helgi Kristinsson,  
Margrét S. Björnsdóttir og  
Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir

Umbrot: Ingibjörg Hinriksdóttir

Myndir: Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun  
stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands

© Samband íslenskra sveitarfélaga (9/2012) og Stofnun  
stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands

Útgefið í Reykjavík í mars 2012

ISBN 978-9935-9081-0-0

# Efnisyfirlit

## Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum

Efnisyfirlit .....	3
Höfundar efnis.....	4
Formáli .....	5
<i>Anna Guðrún Björnsdóttir: Íbúalýðræði- yfir og allt um kring</i> .....	6
<b>1. Lýðræði og þátttaka í sveitarfélögum</b> .....	<b>11</b>
<i>Gunnar Helgi Kristinnsson: Lýðræði og þátttaka í sveitarfélögum</i> .....	12
<b>2. Sveitarstjórnarstigið og rétturinn til áhrifa</b> .....	<b>17</b>
<i>Grétar Þór Eypórsson: Skipan sveitarfélaga, samvinna þeirra og lýðræði</i> .....	18
<i>Unnur Dís Skaptadóttir: Þátttaka innflytjenda</i> .....	23
<i>Óskar Dýrmundur Ólafsson: Lýðræði í hverfaskiptri borg</i> .....	27
<b>3. Meirihlutinn og hagsmunir minnihluta</b> .....	<b>30</b>
<i>Ólafur Þ. Harðarson:</i>	
<i>Kannanir og meirihlutaviljinn – um gagnsemi og vanda skoðanakannana</i> .....	31
<i>Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir: Notendafulltrúar</i> .....	33
<b>4. Lýðræði, upplýsingar og rökræða</b> .....	<b>37</b>
<i>Guðmundur Heiðar Frímannsson:</i>	
<i>Samfélagsáskvarðanir, rökræðulýðræði og almannaeill</i> .....	38
<i>Birgir Guðmundsson: Staðbundin fjölmiðlun sem upplýsingakerfi lýðræðis</i> ...	42
<i>Jón Hákon Magnússon: Upplýsingamiðlun sem hluti lýðræðis og samráðs</i> .....	46
<b>5. Þátttaka og þátttökuform</b> .....	<b>48</b>
<i>Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir: Almennar atkvæðagreiðslur</i> .....	49
<i>Helga Hafliðadóttir: Íbúafundir</i> .....	54
<i>Eggert Ólafsson og Guðfinna Kristjánsdóttir:</i>	
<i>Netið sem tæki í þágu íbúalýðræðis</i> .....	58
<i>Ólafía Dögg Ásgeirsdóttir: Þátttaka íbúa í gerð fjárhagsáætlunar</i> .....	64
<i>Ásdís Hlökk Theodórsdóttir: Íbúasamráð við skipulagsgerð sveitarfélaga</i> .....	68
<b>6. Félagsauður, félagsvirkni og sjálfböðastarf</b> .....	<b>71</b>
<i>Steinunn Hrafnadóttir:</i>	
<i>Félagasamtök sem hluti af lýðræðiskerfi og þjónustu sveitarfélaga</i> .....	72
<i>Margrét S. Björnsdóttir og Sjöfn Vilhelmsdóttir:</i>	
<i>Félagsvirkni, félagsauður og íbúalýðræði</i> .....	77

# Höfundar efnis

**Anna Guðrún Björnsdóttir** (anna.gudrun.bjornsdottir@samband.is) sviðsstjóri þróunar- og alþjóðasviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga. Hún lauk cand. juris prófi frá Háskóla Íslands 1982. Hdl. 1988. Lauk diplómaprófi í opinberri stjórnsýslu og stjórnun frá Endurmenntun Háskóla Íslands 1999.

**Ásdís Hlökk Theodórsdóttir** (hlokk@hr.is) aðjúnt og námsbrautarstjóri við Háskólann í Reykjavík. Hún lauk BSc prófi í landfræði frá Háskóla Íslands og Mphil í skipulagsfræði frá Reading University.

**Birgir Guðmundsson** (birgir@unak.is) dósent í fjölmiðlafræði við hug- og félagsvísindasvið Háskólans á Akureyri og deildarformaður félagsvísindadeildar. Hann lauk BA (hon) í sagnfræði og stjórnmálafræði við University of Essex og MA prófi í stjórnmálafræði frá University of Manitoba.

**Eggert Ólafsson** (eggert.olafsson@reykjavik.is) rekstrarstjóri Upplýsingatæknimiðstöðvar Reykjavíkurborgar og stundakennari við Háskólann í Reykjavík. Hann lauk B.Sc. í rafeindatæknifræði frá Aarhus Teknikum og MPA gráðu frá Háskóla Íslands.

**Grétar Þór Eyþórsson** (gretar@unak.is) prófessor í stjórnmálafræði og aðferðafræði við Háskólann á Akureyri. Hann lauk doktorsprófi í stjórnmálafræði og stjórnsýslufræði frá Háskólanum í Gautaborg.

**Guðfinna B. Kristjánsdóttir** (gudfinna@gardabaer.is) upplýsingastjóri Garðabæjar. Hún lauk BA í stjórnmálafræði, er með próf í hagnýtri fjölmiðlun og MPA gráðu frá Háskóla Íslands.

**Guðmundur Heiðar Frímansson** (ghf@unak.is) prófessor í heimspeki við Háskólann á Akureyri. Hann lauk M.Phil. prófi og Ph.D. prófi í heimspeki frá University of St. Andrews í Skotlandi.

**Gunnar Helgi Kristinsson** (ghk@hi.is), prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands. Hann lauk BA prófi í stjórnmálafræði frá Háskóla Íslands, MSc frá London School of Economics and Political Science og Ph.D. frá University of Essex.

**Helga Hafliðadóttir** (helghaf@hi.is) meistaranemi í opinberri stjórnsýslu, MPA við Stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands. Hún lauk BA prófi í stjórnmálafræði frá Háskóla Íslands.

**Jón Hákon Magnússon** (jonhakon@kom.is) framkvæmdastjóri KOM Almennatengsla. Hann lauk þrefaldri BA-gráðu í stjórnmálafræði, fjölmiðlun og bandarískri sögu frá Macalester College í Minnesota.

**Margrét S. Björnsdóttir** (msb@hi.is) aðjúnt við stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands. Hún lauk MA prófi í félagsfræði frá Johann W. Goethe Universitaat í V-Þýskalandi og MPA prófi frá Harvard Kennedy School of Government.

**Ólafur Þ. Harðarson** (othh@hi.is) sviðsforseti Félagsvísindasviðs Háskóla Íslands. Hann lauk BA prófi í stjórnmálafræði frá Háskóla Íslands, M.Sc. og Ph.D. frá London School of Economics.

**Ólafía Dögg Ásgeirsdóttir** (olafia.dogg.asgeirsdottir@reykjavik.is) verkefnisstjóri hjá Reykjavíkurborg. Hún lauk BA prófi í stjórnmálafræði og MPA prófi frá Háskóla Íslands.

**Óskar Dýrmondur Ólafsson** (oskar.dyrmondur.olafsson@reykjavik.is) hverfisstjóri Breiðholts hjá Reykjavíkurborg. Hann lauk MPA prófi frá Háskóla Íslands.

**Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir** (sigurlauganna@simnet.is) meistaranemi í opinberri stjórnsýslu við Stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands. Hún lauk BA prófi í stjórnmálafræði og var verkefnisstjóri rannsóknarverkefnis um íbúalýðræði sem unnið var við Stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands og Stofnun stjórnsýslufræða árin 2008-2011, undir stjórn Gunnars Helga Kristinssonar.

**Sjöfn Vilhelmsdóttir** (sjofn@hi.is) doktorsnemi í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands. Hún lauk BA prófi í stjórnmálafræði frá Háskóla Íslands og MA í alþjóðafræðum frá Háskólanum í Denver.

**Steinunn Hrafnadóttir** (steinhra@hi.is) dósent í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands. Hún lauk BA prófi í uppeldisfræði og félagsráðgjöf frá Háskóla Íslands og starfsréttindanámi í félagsráðgjöf frá sama skóla. MA prófi í stjórnun frá University of Kent, Canterbury og doktorsprófi í félagsráðgjöf frá sama skóla.

**Unnur Dís Skaptadóttir** (unnurd@hi.is) prófessor í mannfræði við Háskóla Íslands. Hún lauk BA í mannfræði frá University of Massachusetts, Amherst 1984 og PhD í sömu grein frá City University of New York, Graduate Center.

# Formáli

Aukið lýðræði, samráð og upplýsingamiðlun um athafnir stjórnvalda er ein megin krafna okkar samtíma. Sveitarfélög gegna þar mikilvægu hlutverki og geta stuðlað að þessu með margvíslegum hætti. Þessu riti er ætlað að vera þeim til stuðnings í þeirri viðleitni.

Ritið, sem er gefið út af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands, er afurð samstarfsverkefnis sem stofnað var til í tengslum við rannsókn á íbúalýðræði í íslenskum sveitarfélögum. Rannsóknin hófst árið 2008 eftir að miklar deilur höfðu ríkt í sveitarfélögum um ákvarðanir í skipulagsmálum og skyldum málaflokkum. Rannsóknin naut stuðnings frá mörgum aðilum, þeirra á meðal Rannís, Rannsóknasjóði Háskóla Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Landsbanka Íslands. Síðar á árinu 2012 mun Gunnar Helgi Kristinsson gefa út bók þar sem gerð verður fræðilega grein fyrir meginniðurstöðum rannsóknarinnar, en ýmsar niðurstöður hennar hafa þegar verið kynntar á öðrum vettvangi.

Í þessu riti var leitað til fimmtán sérfróðra einstaklinga, sem ýmist hafa rannsakað eða fengist við tiltekna þætti sem varða íbúalýðræði. Hver hinna sextán kafla ritsins stendur sjálfstætt, þó tiltekinn þráður sé í verkinu í heild.

Ritstjórar vilja þakka höfundum fyrir þeirra framlög og ánægjulegt samstarf, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og sérstaklega Önnu Guðrúnu Björnsdóttur, sem ritar aðfaraorð ritsins, fyrir margháttadan stuðning við verkefnið.

Gunnar Helgi Kristinsson  
Margrét S. Björnsdóttir  
Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir



*Rannsóknaverkefni um íbúalýðræði hleypt af stokkunum þann 30. nóvember árið 2007 á ráðstefnunni Íbúalýðræði; félagsauður og lýðræðiskerfi sveitarfélaga. Aðalfrýrlesari var einn helsti fræðimaður samtímans á sviði þátttöku- og sveitarstjórnarmála Gerry Stoker prófessor við Háskólann í Southampton.*

# Íbúalýðræði – yfir og allt um kring

Anna Guðrún Björnsdóttir

## Meginábingingar

- Ákvæði nýrra sveitarstjórnarlaga um samráð við íbúa og sá trúnaðarbrestur sem hefur orðið á milli almennings og stjórnvalda eftir efnahagshrunið kalla á að sveitarstjórnir tileinki sér markvissar aðferðir til íbúasamráðs.
- Markvisst samráð við íbúa stuðlar að betri ákvörðunum og meiri gæðastjórnun.
- Sveitarstjórnir þurfa að setja sér grundvallarreglur um íbúasamráð, flétta það inn í ákvörðunartökuferla og leggja áherslu á að ná til þeirra íbúa sem ákvörðun mun snerta mest.
- Þær mega aldrei missa sjónir af því að það er þeirra hlutverk að taka ákvarðanir út frá mati á heildarhagsmunum.

## Aðfararorð

Í inngangskafla þessa rits líkir Gunnar Helgi Kristinsson lýðræðinu við húsbyggingu þar sem þjóðin er í hlutverki húsbyggjanda. Húsbyggjandinn fær fólk með mismunandi þekkingu til að byggja fyrir sig, vegna þess að hann hefur hvorki tíma né færni til að vinna sjálfur að húsbyggingunni. Lýðræðiskerfum sé ætlað að gæta hagsmuna borgaranna við verk sem þeir þurfa að láta vinna fyrir sig að meira eða minna leyti líkt og tíðkast við húsbyggingar. Vegna allra þeirra flóknu og tæknilegu álitaefna sem koma við sögu vofir sú hætta stöðugt yfir lýðræðiskerfum að ákvarðanatöku verði fjarlæg borgurunum og grundvallarhagsmunir þeirra gleymist. Tilgangur íbúalýðræðis er að spyrna gegn slíkri þróun.

Við húsbyggingu vinna verktakar í umboði húsbyggjanda. Það skiptir öllu að húsbyggjandinn sé ánægður með húsið þegar upp er staðið og til þess að svo megi verða þarf að vera náðið samráð á milli húsbyggjanda og verktaka á meðan á framkvæmdum stendur. Það eru ótal ákvarðanir sem þarf að taka og samráð þarf að vera um alla megin verkhluta. Á sama hátt þarf íbúasamráð að vera hluti af ákvörðunartökuferlum í sveitarfélögum. Íbúarnir hafa þekkingu og skoðanir á umhverfi sínu og þeirri þjónustu þeirra, möguleika til áhrifa. Þetta ákvæði kallar á að sveitarfélög hugi með markvissum hætti að því hvernig þau ætla sér að beita íbúasamráði. Í kaflanum er enn fremur nýtt ákvæði í 108.

ákvörðunartöku þar sem ákvarðanir eru teknar á traustari grunni. Starfsmenn sveitarfélaga hafa faglega þekkingu á innra og ytra umhverfi á því sviði sem verið er að vinna á. Kjörnir fulltrúar þurfa að taka ákvarðanir á grundvelli upplýsinga úr þessum tveimur áttum og út frá mati á heildarhagsmunum.

Það er á ábyrgð kjörinna fulltrúa að taka ákvörðun um íbúasamráð því það eru þeir sem íbúarnir hafa veitt umboð og munu draga til ábyrgðar í kosningum. Það er nauðsynlegt að þeir hafi trú á íbúasamráði, séu tilbúnir að hlusta og taka tillit til sjónarmiða íbúa. Ef þeir hafa þegar tekið afstöðu er betra að sleppa íbúasamráði og upplýsa fremur um ákvörðun og hvað liggur að baki hennar.

Í nýjum sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, er sérstakur kafli sem ekki var að finna í eldri lögum, um samráð við íbúa. Í kaflanum eru settar fram leiðbeinandi reglur um samráð en það er ekki fastbundið á hvern hátt það skuli fara fram, enda væri það ekki heppilegt. Sveitarstjórnir verða að hafa svigrúm til að meta hvernig er best að útfæra samráðið með tilliti til eðlis máls og staðbundinna aðstæðna. Þær hafa hins vegar skyldu skv. 1. mgr. 102. gr., sem er upphafsákvæði kaflans, til að leitast við að tryggja íbúum og þeim, sem njóta þjónustu þeirra, möguleika til áhrifa. Þetta ákvæði kallar á að sveitarfélög hugi með markvissum hætti að því hvernig þau ætla sér að beita íbúasamráði. Í kaflanum er enn fremur nýtt ákvæði í 108.

gr. um rétt íbúa til að hafa frumkvæði að því að almennar atkvæðagreiðslur fari fram meðal íbúa um einstök málefni þess. Slíkar atkvæðagreiðslur eru oftast verulega íþyngjandi, bæði aðdragandi þeirra, framkvæmd og eftirleikur. Þær eru til þess fallnar að veikja stöðu sveitarstjórna og spilla fyrir góðum samskiptum á milli sveitarstjórnar og íbúa. Ætla má að markvisst íbúasamráð í ákvörðunartökuferlum geti dregið úr líkunum á því að íbúar muni nýta sér rétt sinn til að krefjast atkvæðagreiðslu um mál.

## Grundvallarreglur um íbúasamráð

Eins og fram kemur í kafla Margrétar S. Björnsdóttur og Sjafnar Vilhelmsdóttur þá eru sveitarfélög sem setja sér markmið um aukna aðkomu og virkni borgaranna við stefnumótun og framkvæmd opinberra verkefna, að styrkja félagsauð sveitarfélagsins þegar vel tekst til. Ýmsir fræðimenn telja félagsauðinn til lykilaðlegða samfélaga. Í nágrannalöndum okkar er það yfirleitt talin nauðsynleg forsenda fyrir markvissu íbúasamráði að sveitarfélög byrji á því að setja sér grundvallarreglur um hvernig þau ætli sér að vinna að íbúasamráði: Til hvers, hvenær og á hvern hátt ætlum við að hafa samráð við íbúana?

Það er mikilvægt að grundvallarreglur um íbúasamráð verði til í breiðu samstarfi kjörinna fulltrúa, starfsmanna og íbúa. Þessar reglur geta verið settar fram í lýðræðisstefnu eins og Garðabær og Mosfellsbær hafa gert<sup>1</sup>. Til að þær komist til framkvæmda en verði ekki dauður bókstafur er jafnframt mikilvægt að uppfærða starfsmenn og kjörna fulltrúa til að skapa almennan skilning á því af hverju íbúasamráð er mikilvægt

1 <http://www.gardabaer.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=86883>

og <http://www.mosfellsbaer.is/Stjornsysla/Stefnur/Lydraedisstefna/>



og hvaða sjónarmið þurfi að taka mið af við framkvæmd þess. Skapa þarf samráðsmenningu innan sveitarfélags.

Það er ljóst að sveitarfélög verða auðvitað að sníða sér stakk eftir vexti. Það er betra að forgangsraða og leggja áherslu á einstök reynsluverkefni fremur en að vera með háfleygar yfirlýsingar sem ekki er hægt að standa við. Fámenn sveitarfélög hafa takmarkað stjórnsýslulegt bolmagn til að skipuleggja víðtækt íbúasamráð, en á hinn bóginn ætti að vera einfaldara fyrir þau að skipuleggja það vegna nálægðar við íbúa. Skipulagt íbúasamráð er allt annað en að hitta einstaka íbúa á förnum vegi og ræða málin.

## Íbúasamráð hluti af stjórnunarferlum

Til að íbúasamráð geti verið hluti af stjórnunarferlum þarf á frumstigi máls að skoða hvort, til hvers, hvenær og hvernig eigi að haga íbúasamráði. Í kafla Ásdísar Hlakkar Theódórsdóttur er gerð ágætlega grein fyrir þessu þar sem hún lýsir því hvernig útbúa þurfi þátttökuáætlun í upphafi vinnu við gerð skipulagstillögu. Auðveldlega má yfirfæra þetta verklag yfir á stefnumótunarvinnu á öðrum sviðum.

Íbúasamráð er mögulegt á ýmsum stigum máls. Það getur verið snemma í ákvörðunartökuferlinum til að kortleggja þörfina á ákveðinni þróun eða breytingu á ákveðinni starfsemi. Það getur verið eftir að búið er að kortleggja þörfina þegar sveitarfélagið vill fá hugmyndir að lausnum til að vinna að umbótum. Það getur verið eftir að hugmyndir að lausnum hafa fæðst þegar meta þarf áhrif mismunandi lausna þar sem íbúarnir geta komið með mikilvægar upplýsingar úr sínu daglega lífi. Það getur verið þegar mál er komið á ákvörðunarstig til að kynna hvaða niðurstöður koma til greina. Það getur verið á innleiðingarstigi til að íbúarnir geti komið með sjónarmið um innleiðingu og það getur verið þegar meta á framkvæmdina eftir á, þ.e. hvort sá árangur sem að var stefnt hafi náðst. Hvenær í ákvörðunartökuferlinu fer eftir því hver tilgangurinn með samráðinu á að vera. Þess vegna er nauðsynlegt að gera sér strax í upphafi máls grein fyrir tilgangi

íbúasamráðs og hvenær hentar að það fari fram.

## Upplýsingagjöf og úrvinnsla

Huga þarf að því strax í upphafi hvernig eigi að vinna úr íbúasamráði og hvernig eigi að miðla upplýsingum til þátttakenda í því. Ef þeir fá ekki upplýsingar og viðbrögð er hættu á að þeir missi trúna á samráðið. Það þarf því að vera þáttur í undirbúningi íbúasamráðs að skilgreina hvernig eigi að standa að svörum til þátttakenda.

Það er einnig mikilvægt að ákveða strax í upphafi hvernig almennri upplýsingamiðlun til íbúa og fjölmiðla verði háttað. Það þarf að leitast við að skýra frammi fyrir hvaða pólitískum álitaeftum sveitarstjórn standi og leggja áherslu á skyldu sveitarstjórnar til að taka ákvörðun á grundvelli heildarhagsmuna. Með því að miðla fyrirfram slíkum upplýsingum er hægt að skapa traust og skilning og meiri jákvæðni í kringum málið. Það er styrkleikamerki fyrir sveitarstjórn að láta íbúana vita að pólitísk ákvörðunartaka er vandasöm og felur í sér að vega og meta ýmis ólík sjónarhorn. Sveitarstjórnir ættu ekki að vera hræddar við að láta íbúana vita að þær hafa ekki fyrirfram tilbúna lausnir á öllu.

Góð samvinna við fjölmiðla er einnig mjög mikilvæg, ekki síst þegar fyrirfram er vitað að ákvörðun muni geta haft í för með sér deilur og fjölmiðlaumfjöllun. Samvinna við fjölmiðla á fyrri stigum máls getur leitt til þess að fréttamenn fá betri innsýn í málið og hvernig það horfir við frá mismunandi sjónarhornum og um leið meiri skilning á því. Í kafla Birgis Guðmundssonar er áhugaverð umfjöllun um hlutverk staðbundinna fjölmiðla í íbúalýðræðinu

Það er þarf líka að skipuleggja vel upplýsingamiðlun innanhúss þannig að starfsmennirnir vinni með sveitarstjórn en ekki á móti. Þetta er sérstaklega mikilvægt vegna þess að þeir eru í mestum samskiptum við notendurna.

## Þátttökustig

Oft er tilhneyging til þess að byrja á að ræða hvaða aðferðir eigi að nota við íbúasamráð. Til að beita íbúasamráði á markvissan hátt þarf hins vegar að byrja á að gera sér grein fyrir því að hvaða leyti sé þörf á sjónarmiðum íbúa eða þörf á að gefa íbúum upplýsingar um mál, sem taka þarf ákvörðun um, og ræða aðferðir og hversu langt skuli ganga með samráðinu þegar það liggur fyrir.



Mynd 1. Þátttökustigi eins og sænska sveitarfélagasambandið setur hann fram.

Í mörgum löndum hefur verið stuðst við svokallaða „þáttökustiga“ þegar meta skal hversu mikið vægi íbúasamráð eigi að hafa. Í 102. gr. nýrra sveitarstjórnarlaga er í raun byggt á nokkurs konar þáttökustiga þar sem segir að áhrif íbúa megi tryggja með:

„1. virkri upplýsingagjöf til íbúa,

2. samráði við íbúa, svo sem á borgarafundum eða íbúáþingum og í íbúakosningum,

3. skipun íbúa- og notendaráða,

4. því að skipuleggja starfsemi sveitarfélagsins eftir staðbundnum forsendum,

5. samstarfi eða annarri aðstoð við íbúa sem vilja vinna að málefnum sveitarfélagsins.“

Þáttökustiginn sem sést á mynd 1 á blaðsíðunni hér á undan er útskýrður svona:

**Upplýsingagjöf** er fyrsta forsenda þess að íbúar geti haft áhrif. Hún þarf að fela í sér að íbúarnir fái aðgengilegar og hlutlægar upplýsingar til að skilja úrlausnarefni og hvaða valkostir standa til boða. Samkvæmt 103. gr. sveitarstjórnarlaga er sveitarstjórn skylt að upplýsa íbúa sína um áætlanir sem varða þá með almennum hætti og einstök mál sem hafa verulega þýðingu fyrir sveitarfélagið. Í kafla fjögur eru góðar ábendingar um hvernig þurfi að haga upplýsingagjöf svo hún þjóni tilgangi sínum.

**Samráð** felur í sér að fá viðbrögð frá íbúum við greiningu, tillögum og valkostum. Samráð getur líka falið í sér að taka við og fjalla um sjónarmið íbúa, fyrirspurnir og kvartanir.

**Rökræða** felur í sér að gefa íbúum færi á að hitta aðra til að ræða málefni sveitarfélagsins. Byggja þarf á því að allir hafi möguleika til að koma sínum skoðunum á framfæri og rökstyðja þær. Markmiðið er að skapa skilning og samstöðu og tryggja að hagsmunir íbúanna, þekking og óskir mæti skilningi og tekið sé tillit þeirra í áframhaldandi

meðferð málsins í sveitarstjórn. Í kafla Helgu Hafliðadóttur um íbúafundi má finna margar góðar ábendingar um skipulagningu funda með íbúum sem stuðla að því að hægt sé að ná þessum markmiðum.

**Áhrif – hlutdeild** – felur í sér að íbúarnir fái tækifæri til að taka þátt í vinnslu máls í gegnum allan feril þess, frá greiningu á þörf á breytingu, þróun lausna og vali á tillögu að lausn og um hvernig eigi að framkvæma hana sem verður grunnur að ákvörðun sveitarstjórnar.

**Þátttaka í ákvörðunartöku** felur í sér að sveitarstjórn framselur ákvörðunarvald, t.d. til hóps sem ekki er valinn útfrá flokkspólitískum sjónarmiðum heldur einstaklingsbundnum, sbr. 3. tölulið hér að ofan um íbúa- og notendaráð. Það þarf hins vegar að hafa í huga að það eru lagalegar takmarkanir á rétti sveitarstjórna til að framselja vald sitt. Ef sveitarstjórn er í lögum falið ákvörðunarvald um ákveðið málefni getur hún ekki framselt það til annarra, nema á grundvelli sérstakrar lagaheimildar. Slíka lagaheimild er að finna í 5. mgr. 107. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem segir að atkvæðagreiðsla samkvæmt greininni, svo og 108. gr. sem fjallar um frumkvæðisrétt íbúa, sé ráðgefandi, nema sveitarstjórn ákveði að hún skuli binda hendur hennar til loka kjörtímabils.

Ýmislegt sem segir í kafla Guðmundar Heiðars Frímanssonar um rökræðulyðræði á samhljóm með þeirri hugsun sem liggur að baki þáttökustiganum. Hann telur að ef almenningur eigi að taka ákvarðanir

um mikilvæg samfélagsmálefni þá verði hann í fyrsta lagi að fá aðgang að öllum upplýsingum sem geta haft áhrif á niðurstöðu máls. Hann verði í öðru lagi að kynna sér þessar upplýsingar og í þriðja lagi verði hann að geta rökrætt við aðra sem hugsa um sama mál og á endanum að vera reiðubúinn að standa við þær skoðanir sem hann myndar sér með því að greiða atkvæði eða með öðrum hætti. Til að komast upp á efsta þrep þáttökustigans þá þarf sem sagt að vera búinn að ganga í gegnum ferlana á neðri þrepunum. Veikleikar íbúakosninga um einstök mál eru hins vegar þeir að þær eru sjaldnast undirbúnar með þessum hætti eins og Guðmundar Heiðar gerir grein fyrir. Það er einnig tilefni til að benda á kafla Sigurlaugar Önnu Jóhannsdóttur um almennar atkvæðagreiðslur þar sem hún reifar ýmsar staðreyndir og sjónarmið varðandi þær. Það er líka áhugavert að lesa í kafla Eggerts Ólafssonar og Guðfinnu Kristjánsdóttur um hvernig hægt er að nota netið sem verkfæri til að fara í gegnum svona þáttökustiga og hvernig Sameinuðu þjóðirnar hafa verið að byggja á slíkum þáttökustiga í hvatningum sínum til stjórnvalda til að nýta sér netið í lýðræðislegum tilgangi. Þar kemur fram að Ísland hefur ávallt verið að skora mjög lágt í mælingum S.Þ. á frammistöðu einstakra ríkja að þessu leyti og verst í nýjstu könnuninni frá 2010 þar sem Ísland lenti í 135. sæti með 4% af þeim árangri sem fremstu þjóðir heims sýndu. Þetta er sérstaklega sláandi vegna þess að hér á landi eru tæknilegir innviðir með því bestu sem gerast í heiminum og það hefur sýnt sig að þjóðin er umfram aðrar þjóðir tilbúin til að hagnýta sér





netið. Þegar sveitarfélög vinna að mótun grundvallarreglna um íbúasamráð ættu þau því að leggja áherslu á að skoða á hvern hátt þau geta sem best nýtt sér netið til samráðs við íbúa. Ýmsar góðar ábendingar er að finna í kafla Eggerts og Guðfinnu.

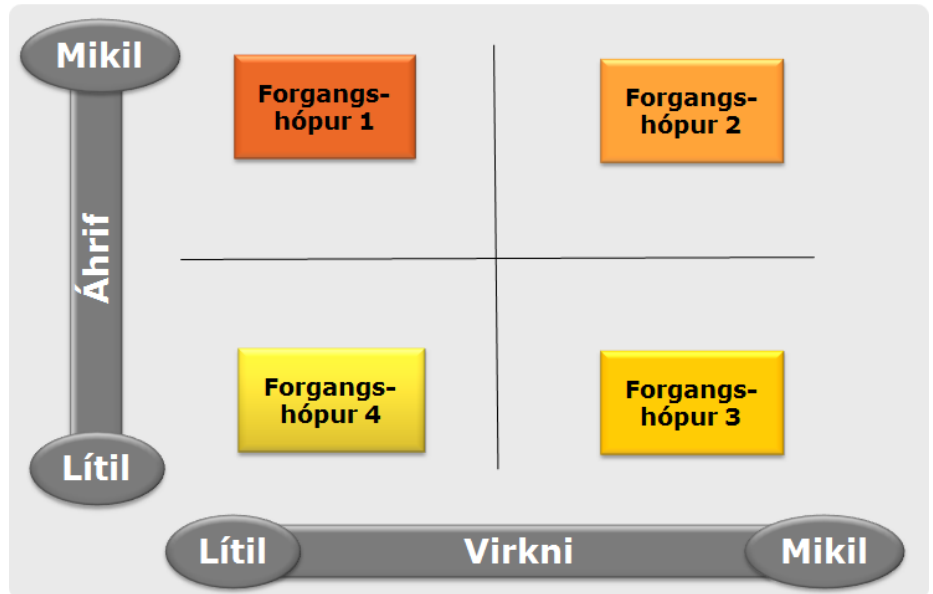
## Greining á markhópum

Eftir að hafa komist að niðurstöðu um hversu langt eigi að ganga í íbúasamráðinu þarf að leitast við að greina þá hóp sem ákvörðun mun hafa áhrif á og þörf er á að hafa samráð við.

Mynd 2 hér til hliðar er ætluð frá Þýskalandi og er ætluð til að hjálpa sveitarfélögum til að gera sér grein fyrir til hvaða íbúa þarf að ná varðandi tiltekin mál. Gengið er út frá því að þeir sem eru mjög virkir og ákvörðun hefur mikil áhrif á, þ.e. hópur 2 á myndinni, muni að öllum líkindum mæta á fundi, sem boðað er til um málið, og jafnvel láta í sér heyra að eigin frumkvæði. Sveitarfélög þurfa að leggja áherslu á að ná til hóps 1 sem hefur mikilla hagsmuna að gæta en er ekki virkur. Reynslan sýnir að innflytjendur er dæmigerður hópur fyrir þennan flokk<sup>2</sup>. Hópur 3, sem á ekki sérstakra hagsmuna að gæta en er virkur mun líklega láta til sín heyra óbeðinn. Mikilvægt er að hafa í huga að meta þarf skoðanir þessa hóps

<sup>2</sup> Sjá nánar kafla Unnar Dísar Skaptadóttur.

## Greining á markhópum



Mynd 2. Greining á markhópum.

með tilliti til heildarhagsmuna. Það getur líka verið fróðlegt að heyra í hópi 4, sem á bæði lítilla hagsmuna að gæta og er óvirkur, til að meta heildarhagsmuni, en það á ekki að leggja mikla áherslu á að ná til þess hóps. Með því að greina íbúana á þennan hátt og leitast við að fá upplýsingar um afstöðu þeirra er hægt að fá grunn að heildaryfirsýn yfir afstöðu íbúa til máls. Annars er hættan sú að samráðið styrki enn frekar stöðu hinnar sterku sem hafa þegar áhrif. Val á aðferð til samráðs þarf að byggjast á því til hvaða hóps ætlunin er að ná. Mismunandi

aðferðir henta mismunandi hópum. Þannig geta rafrænar leiðir, ekki síst í gegnum nýju samfélagsmiðlana hentað til að ná sambandi við ungt fólk meðan að nota þarf aðrar aðferðir til að ná til eftirlaunþega.

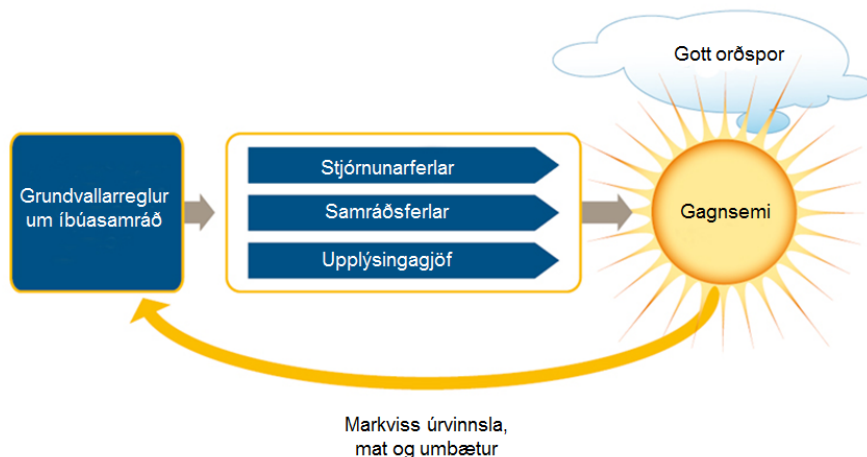
## Ávinningur af íbúasamráði

Sænska sveitarfélagasambandið hefur sett fram þessa mynd sem sýnir helstu þætti íbúasamráðs sem hefur verið minnst á hér að framan. Eins og sést á íbúasamráð að vera til gagns og skapa gott orðspor. Það á að vera til gagns fyrir íbúa, kjörna fulltrúa og starfsemina sjálfa. Gagnsemin getur falist í því að styrkja lýðræðið eða bæta þjónustu. Íbúasamráð er því í raun mikilvægur þáttur í gæðastjórnun hjá sveitarfélögum. Þegar verið er að skipuleggja íbúasamráð þarf ávallt að hafa í huga hver ávinningurinn eigi að vera af samráðinu. Allt samráð á líka að snúast um að skapa trúnað og traust á milli íbúa og stjórnenda og stuðla þannig að góðu orðspori sveitarfélags.

## Þátttaka íbúa í mótun og veitingu þjónustu

Þróunin hér á landi undanfarin ár hefur verið í þá átt að samstarf sveitarfélaga um veitingu þjónustu hefur orðið æ algengara.

## Samráð verður að vera markvisst



Mynd 3. Markvisst íbúasamráð verður til gagns og skapar gott orðspor.

Í stað þess að leggja til grundvallar við yfirfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga að hvert sveitarfélag verði að vera nægilega stórt til að geta borið ábyrgð á þjónustunni þá hefur sú áherslubreyting orðið að veita sveitarfélögunum víðtækar heimildir til samstarfs um veitingu þjónustu. Á þessu var byggt við flutning þjónustu við fatlað fólk til sveitarfélaga. Samhliða hafa komið upp raddir um að þetta fyrirkomulag valdi lýðræðishalla og má benda á kafla Grétars Þórs Eypórssonar og umræður þar að lútandi á málþingi nefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins sem haldið var á Akureyri 10. febrúar 2012<sup>3</sup>.

Aukin þátttaka íbúa í mótun og veitingu þjónustu getur verið svar við slíkri gagnrýni. Íbúar geta tekið þátt á einstaklingsgrundvelli en einnig í gegnum félagasamtök. Í kafla Steinunnar Hrafnadóttur færir hún rök fyrir mikilvægi þess að sveitarstjórnir styðji við félagasamtök og nýti sér þá auðlegð sem í þeim býr. Hún tilgreinir að það sé hindrun hér á landi að skort hefur formlegt samkomulag milli sveitarfélaga og félagasamtaka um hlutverk, ábyrgð og verkferla samvinnunnar. Víða erlendis tíðkast hins vegar að sveitarfélög móti sér stefnu um samvinnu. Erendis hefur einnig tíðkast í meira mæli en hér á landi að notendur eigi fulltrúa í nefndum og stjórnnum um veitingu þjónustunnar. Hér á landi hefur þetta nær eingöngu verið bundið við skólanefndir grunnskóla á grundvelli ákvæða í grunnskólalögum. Athyglisvert er að í félagsþjónustulögum, sem eru frá árinu 1991, er ákvæði um að félagsmálanefndum beri að vinna með öðrum opinberum aðilum, svo og félögum, félagasamtökum og einstaklingum að því að bæta félagslegar aðstæður og umhverfi í sveitarfélaginu. Ákvæðið er mjög almennt orðað og virðist sem því hafi ekki verið fylgt markvisst eftir í framkvæmd.

3 <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/27940>

Þátttaka íbúa getur falist í að hafa áhrif á mótun þjónustu og eftirlit með veitingu hennar en einnig að taka þátt í að veita sjálfa þjónustunnar í gegnum sjálfbóðaliðastarf.<sup>4</sup> Eftir efnahagshrunið kom upp umræða hér á landi um að fara að nýta sjálfbóðaliða með markvissari hætti vegna þjónustu sveitarfélaga. Sams konar umræða fór af stað á vettvangi ESB og á grundvelli rannsókna sem leiddu í ljós það þetta væri raunhæf leið.<sup>5</sup>

## Lokaorð

Efnahagshrunið og fjármálaþrengingarnar í kjölfar þess hafa orðið til þess að tiltrú almennings á stjórnmalámönnum og stjórnvöldum hefur beðið alvarlega hnekki. Sumir halda því fram að alger trúnaðarbrestur hafi átt sér stað. Markvisst íbúasamráð í ákvörðunartökuferlum getur, ef vel er að verki staðið, byggt upp traust og trúnað milli íbúa og sveitarstjórna. Ákvæði nýrra sveitarstjórnarlaga, sem tóku gildi 1. janúar 2012, kalla líka á að sveitarstjórnir

4 „Coproduction“ á ensku

5 Sjá viðmikla úttekt á „cooproduction“ í fimm Evrópuríkjum: <http://www.5qualiconference.eu/FCKeditor/userfiles/file/report.pdf>

## Heimildaskrá

Sveriges Kommuner och Landsting (2011). *Medborgardialog som del i styrprocessen*. [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer)

Sveriges Kommuner och Landsting (2011). *Medborgardialog som resurs vid tjänsteutveckling*. [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer)

Annika Agger & Birgitte Hoffmann (2008). *Borgerne på banen*. Velfærdsministeriet. [www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/191/borgerne\\_paa\\_banen.pdf](http://www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/191/borgerne_paa_banen.pdf)

Ann Tortzen (2008). *Borgerinddragelse – Demokrati i øjenhøjde*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

# 1. Lýðræði og þátttaka í sveitarfélögum

Lýðræði er flókið hugtak sem oft er notað ómarkvisst í stjórn málaumræðunni. Til að geta átt gagnlega umræðu um íbúalýðræði er nauðsynlegt að átta sig á merkingu hugtaksins og tengslum þess við hið almennalýðræði sem ríkir í landsmálunum og á sveitarstjórnarstiginu. Í inngangskafli Gunnars Helga Kristinssonar hér fyrir aftan er að finna greiningarramma fyrir lýðræðiskerfi sem hefur að geyma þær grundvallarspurningar sem íbúar allra lýðræðiskerfa þurfa að taka afstöðu til. Þær eru eftirfarandi:

Fyrsti hópur spurninga snýst um borgararéttindi og afmörkun hins pólitíska samfélags. Hverjir hafa rétt til áhrifa? Hagsmuna hverra á lýðræðiseining að gæta?

Annar hópur spurninga snýst um lýðræðislega rökræðu og tilgang hennar í lýðræðislegum stjórn málum. Hvers konar undirbúningur þarf að fara fram áður en

lýðræðisleg eining getur tekið upplýsta ákvörðun um mál?

Þriðji hópurinn snýst um þátttöku og fulltrúalýðræði. Hvernig á að marka fulltrúahlutverkinu bás og í hvaða mæli geta borgararnir komið beint að ákvörðunum?

Loks snýst fjórði hópurinn um meirihlutaræði og minnihlutavernd. Hversu óskorað á vald meirihlutans að vera og hver er réttur minnihlutans?

Í lýðræðiskerfum samtímans er þessum spurningum svarað með mismunandi hætti, þótt ákveðnar grunnkröfur megi gera hvað þær allar varðar áður en hægt er að líta svo á að lýðræði sé til staðar. Val milli ólíkra kosta hefur hins vegar afleiðingar og um það snýst meðal annars þetta rit.

## Höfundur efnis í 1. kafla:

*Gunnar Helgi Kristinsson:*

**Lýðræði og þátttaka í sveitarfélögum**

# Lýðræði og þátttaka í sveitarfélögum

## Gunnar Helgi Kristinsson

Lýðræði má líkja við húsbyggingu þar sem þjóðin er í hlutverki húsbyggjanda. Margir koma við sögu hverrar byggingar og leggja með sér ólíka þekkingu, aðferðir og efni. Ekkert eitt verkfæri dugir alla leið. Húsbyggjandinn fær fólk með mismunandi þekkingu til að vinna verk fyrir sig, vegna þess að hann hefur hvorki tíma né færni til að vinna þau sjálfur. Um það hvernig unnið er að framkvæmdinni gildir flókið regluverk sem ætlað er að vernda hagsmuni húsbyggjandans sjálfs, framtíðar eigenda hússins og annarra sem hafa hag af því að vandað sé til framkvæmdarinnar, þar á meðal nágranna. Þetta breytir ekki því að á endanum þarf húsbyggjandinn að vera sáttur við það sem gert er á hans vegum.

Lýðræðiskerfum er, líkt og fyrirkomulagi við húsbyggingu, ætlað að gæta hagsmuna borgaranna við verk sem þeir þurfa að láta vinna fyrir sig að meira eða minna leyti. Hagsmunir borgaranna eiga að vera í fyrirrúmi við ákvarðanir en ákvörðunarvald þeirra er samt ekki algert geðþóttavald, frekar en vald eigenda við húsbyggingu. Um ákvarðanir gildir ákveðinn rammi reglna og faglegra viðmiða, sem miðar að því að gæta langtímahagsmuna í samfélaginu og að tillit sé tekið til áhrifa ákvarðana á fleiri en þá sem full borgararéttindi hafa á hverjum tíma. Þótt fólk njóti ekki fullra stjórnmalaréttinda í tilteknu ríki eða sveitarfélagi getur það átt mikið undir ákvörðunum. Börn eiga til dæmis mikið undir því að hugsað sé til lengri tíma við stefnumótun, þótt þau fái ekki sjálf að kjósa, farandverkfólki að réttindi séu ekki bara bundin við fasta búsetu og stefna ríkis eða sveitarfélags í umhverfismálum getur haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir nágranna þess, svo nokkur dæmi séu tekin.

Lýðræði gengur ekki endilega út á að hver einstök ákvörðun í lýðræðiskerfinu sé tekin af borgurunum sjálfum. En á endanum þarf samt að vera ljóst að megintilgangur lýðræðislegra stjórn mála er að gæta hagsmuna borgaranna í bráð og lengd. Til þess þarf aðferðafræði sem er engu síður flókin en sú sem notuð er við húsbyggingar. Vegna allra þeirra flóknu og tæknilegu álitaefna,

sem koma við sögu, vofir hins vegar sú hættu stöðugt yfir lýðræðiskerfum að ákvarðanatökan verði fjarlæg borgurunum og grundvallarhagsmunir þeirra gleymist. Tilgangur íbúalýðræðis er að spyrna gegn slíkri þróun. Íbúalýðræði er ætlað að gera borgurunum kleift að móta sér skoðanir á þeim álitaefnum sem eru til staðar og koma þeim á framfæri þegar ákvarðanir eru teknar.

### Íbúalýðræði og aðferðir lýðræðisins

Íbúalýðræði er samheiti yfir þær aðferðir sem notaðar eru við að virkja íbúa til þátttöku í einstökum málefnum eða málaflokkum sveitarfélaga. Íbúalýðræðið er litla lýðræðið í stóra lýðræðinu hvað það varðar að því er sniðinn þröngur stakkur landfræðilega og viðfangsefni þess eru afmarkaðri en viðfangsefni alhliða stjórnvalda eins og ríkis og sveitarfélaga. Íbúalýðræði er ein af aðferðum lýðræðis en ekki sú eina. Aðferðir íbúalýðræðis þarf alltaf að skoða í samhengi við stóru lýðræðismyndina og meta kosti þeirra og galla í ljósi hennar.

Í sérhverju lýðræðiskerfi, sem rís undir nafni, þarf að taka á vissum grundvallarspurningum sem lúta að því með hvaða hætti hugmyndin um almannahag er gerð að undirstöðu við ákvarðanatöku. Í framkvæmd er þessum spurningum svarað með mismunandi hætti í ólíkum lýðræðiskerfum, sem endurspeglar þá staðreynd að í vissum mæli eru hugmyndir fólks ólíkar um hvernig lýðræði sé best útfært. Í sumum lýðræðiskerfum er reynt að stuðla að tiltölulega sjálfstæðum landfræðilegum einingum (t.d. hverfum í sveitarfélögum eða fylkjum í ríkjum) en í öðrum er lögð áhersla á óskiptan vilja heildarinnar. Í sumum er lögð áhersla á atkvæðagreiðslur en í öðrum á rökræðu. Í sumum er lögð áhersla á beint lýðræði en í öðrum á fulltrúalýðræði. Í sumum er mikið lagt upp úr rétti minnihlutans til áhrifa en í öðrum er vald meirihlutans óskorað.

Sérhvert lýðræðiskerfi, sem vill rísa undir nafni, þarf þannig að taka á að minnsta kosti fjórum grundvallarspurningum:

Í fyrsta lagi þarf að taka afstöðu til þess hverjir skuli hafa rétt til áhrifa – hvernig „lýðurinn“ í lýðræðinu sé skilgreindur og afmarkaður.

Í öðru lagi þarf að svara því hvers konar undirbúningur verði að fara fram til að fyrir liggja eins góðar upplýsingar um líklegar afleiðingar ákvarðana eins og hægt er.

Í þriðja lagi þarf að taka afstöðu til þess hvernig fulltrúahlutverkinu sé markaður bús og hvernig aðhaldi borgaranna með fulltrúum þeirra sé háttáð.

Í fjórða lagi þarf síðan að taka afstöðu til þess hversu óskorað vald meirihlutans eigi að vera og hver sé réttur minnihlutans.

### „Lýðurinn“ í lýðræðinu

Eitt helsta átakaefnið við mótun nútímalýðræðis var rétturinn til þátttöku, þar sem almenningur krafðist borgararéttinda – þar á meðal kosningaréttar – til jafns við valdastéttir fyrri tíðar. Þessum deilum lauk þannig að grundvallarreglan „einn einstaklingur, eitt atkvæði“ var viðurkennd sem undirstöðuregla lýðræðisins. Lýðræði er jafnréttisfyrirkomulag sem viðurkennir jafnan rétt allra til áhrifa. Rétturinn er hins vegar bundinn við þá sem náð hafa ákveðnum aldri og hafa fasta búsetu á tilteknu landsvæði. Rétturinn til að verja hagsmuni sína er þannig oft tengdur búsetu. Það fyrirkomulag má réttlæta með því að búseta mótur hagsmuni á mörgum sviðum sem eru viðfangsefni opinberrar ákvarðanatöku og stefnumótunar. Sú leið að gera búsetu að útgangspunkti borgaralegra réttinda leysir mörg vandamál en þó ekki öll. Eitt vandamálið lýtur að því hversu víðlendar búsetueiningar eigi að miða við. Stórar einingar eru oft öflugar og hagkvæmar en skortir sveigjanleika og þau sterku tilfinningalegu tengsl sem nálægðin getur

skapað milli hins opinbera og íbúanna. Til að auka vægi hvers og eins í lýðræðislegri umræðu og ákvarðanatöku væri hægt að hafa einingarnar litlar en afleiðing meiri nálægðar, sem þannig næðist, er að hún færi saman við minna bolmagn til að leysa úr viðfangsefnum. Algengasta lausnin á þessum vanda er lagskipt stjórnkerfi, þar sem mismunandi einingar koma við sögu ákvarðana á ólíkum sviðum. Á sumum sviðum koma stórar einingar sér vel, á öðrum litlar. Sveitarstjórnarkerfið er tilraun til að takast á við það að ríkið er of stór eining til að fást við sum verkefni.

Eftir stendur að sum viðfangsefni passa hvorki alveg við ríkið eða sveitarfélögin. Mengun í einu ríki getur haft áhrif í öðru og kallað á samræður, samninga og samstarf milli ríkja. Hópur sveitarfélaga getur líka myndað eitt atvinnusvæði, sem kallar á samstarf um hluti eins og samgöngur og skipulag, svo dæmi séu tekin. Innan sveitarfélaga geta íbúar í tilteknum byggðakjarna, hverfi, eða jafnvel við eina götu, haft hagsmuni sem eðlilegt er að taka tillit til jafnvel þótt þeir hafi engan formlegan sjálfstjórnarrétt. Hið sama getur raunar átt við um einstaka íbúahópa, óháð götunni eða hverfinu sem þeir búa í, til að mynda áhangendur íþróttageina eða nýbúa.

Réttur fólks til áhrifa á ákvarðanir, sem varða hagsmuni þess, er hluti af grunnréttindum lýðræðisins, að nokkru leyti óháð því hvort fólk hefur formleg borgararéttindi í viðkomandi stjórnunareiningu eða ekki. Sá réttur þarf hins vegar alltaf að taka mið af hagsmunum og réttindum annarra og leiðin til áhrifa er oft ekki í gegnum atkvæðagreiðslur heldur upplýsta umræðu.

## Undirbúningur ákvarðana

Forsenda þess að fólk geti gætt hagsmuna sinna í lýðræðislegri ákvarðanatöku er að það hafi aðgang að viðunandi upplýsingum. Sá eða sú sem ekkert þekkir til afleiðinga ákvarðana sinna getur allt eins látið tilviljun ráða. Í stjórnámálum er mikilvægt að mál séu rannsökuð og rædd, þannig að ólík sjónarmið fái notið sín, ekkert síður en annars staðar þar sem taka á mikilvægar ákvarðanir, svo sem

fyrir dómstólum. Skoðanakannanir geta birt skyndimynd af landslagi viðhorfanna á tilteknum tíma en oft svarar fólk spurningum í könnunum um viðfangsefni sem það hefur lítið velt fyrir sér og hafa jafnvel fengið litla umfjöllun. Viðhorf, sem þannig koma fram, eru óstöðug vegna þess að þau endurspeglar ekki vel ígrundaðar niðurstöður fólks um hagsmuni sína eða gildismat.

Til að borgararnir hafi færi á að komast að vel ígrunduðum niðurstöðum þarf umræðan að uppfylla viss skilyrði. Í fyrsta lagi þarf mál að vera nægilega rannsakað til að ljóst sé hvaða valkosti sé um að ræða og hverjar séu líklegar afleiðingar hvers um sig. Í öðru lagi þurfa talsmenn helstu sjónarmiða og hagsmuna í samfélaginu að hafa færi á að láta rödd sína heyrast, þannig að umræðan gefi góða mynd af þeim áhrifum sem íbúar telja líklegt að samfélagið verði fyrir sé einn kostur tekinn fram yfir annan. Í þriðja lagi er mikilvægt að vel skipulagðir hagsmunir einoki ekki umræðuna svo að bara þau málefni sem þeim eru þóknarleg komist á dagskrá pólitískrar ákvarðanatöku, heldur líka önnur sem ekki eiga jafn valdamikla bakhjarla.

Í veruleika lýðræðisins er þessum skilyrðum sjaldnast fylgt út í hörgul. Lýðræði er þrátt fyrir allt ekki bara stjórnarform heldur líka hugsjón um það hvernig stjórnarmál geti gengið fyrir sig þegar vel gengur. Ein alvarlegasta ógnunin sem lýðræði getur orðið fyrir er ef tilraun er gerð til að hraða umræðu um of eða ljúka henni áður en helstu staðreyndir máls liggja fyrir eða umræðan náð að þroskast. Vísitandi tilraunir til að afvegaleiða umræðu, til dæmis með mælskubrögðum og blekkingum, má einnig líta á sem atlögu að lýðræðislegum grundvallargildum.

## Fulltrúalýðræði og beint lýðræði

Fulltrúalýðræði er meginform lýðræðis í öllum fjölmönnum skipulagsheildum. Ástæður þess að borgararnir velja sér fulltrúa til að fást við ákvarðanatöku á sínum vegum eru að ýmsu leyti hliðstæðar þeim sem liggja að baki þegar

húsbyggjendur velja fólk í verk fyrir sig. Hlutverk fulltrúanna er að setja sig betur inn í mál en þorri fólks hefur tíma til að gera eða jafnvel getu til. Að baki liggur líka að stundum getur verið vandi að grafast fyrir um „vilja fólksins“ – ef slíkt fyrirbæri er yfirleitt til, sem ekki er alltaf sjálfgefið – þegar taka skal ákvarðanir. Sennilega er enginn vilji fólksins til um tæknilega útfærslu á lagnakerfi sveitarfélags, svo dæmi sé tekið, en hlutverk fulltrúanna er að setja sig í spor íbúanna og taka ákvörðun eins og líklegt er að þeir myndu gera ef þeir hefðu góða þekkingu á málinu.

Fulltrúahlutverkið er í meginatriðum tvíþætt. Annars vegar eru fulltrúar valdir vegna þess að þeim er treyst til að undirbúa ákvarðanir og gæta eðlilegra sjónarmiða við afgreiðslu þeirra. Til að sinna þessum þætti fulltrúaverkefnisins – að vera trúað fyrir verki – þurfa fulltrúar að njóta ákveðins sjálfstæðis, fá svigrúm til að meðtaka upplýsingar, þróa nýjar leiðir og gera málamiðlanir. Víst sjálfstæði fulltrúanna er þannig mikilvægt lýðræðislegt gildi. Sjálfstæðið togast hins vegar á við hinn meginþátt fulltrúahlutverksins, sem felst í kröfunni um að þóknast umbjóðendum og vera kallaður til ábyrgðar. Stundum telja fulltrúarnir sig vita betur en umbjóðendur þeirra hvað sé rétt ákvörðun og stundum vita þeir sennilega betur hvað mun skila meiri farsæld þegar til lengri tíma er litið. En keppnin um velþóknun kjósenda er óaðskiljanlegur hluti lýðræðisins og enginn fulltrúi á að geta hunsað mikilvæga hagsmuni umbjóðenda sinna þegar til lengri tíma er litið þar sem lýðræði er til staðar.

Fulltrúalýðræði í öllum þróuðum lýðræðiskerfum byggir í ríkum mæli á stjórnmalaflokkum. Hlutverk flokkanna er að tjá óskir og hagsmuni í samfélaginu gagnvart stjórnvöldum og þróa heildstæða stefnupakka sem kjósendur taka afstöðu til í kosningum. Flokkarnir eru mikilvægar stofnanir sem hafa það hlutverk, meðal annars, að fá þá fulltrúa, sem veljast í kosningum, til að vinna sem liðsheildir og veita pólitíska forystu í málefnum samfélagsins. En hlutverk flokkanna eru öðrum þræði líka svipuð þeim sem íbúalýðræði hefur, þ.e. að veita fólki



Þjálfun í pólitísku starfi og skapa nánari tengsl milli almennings og pólitískrar forystu samfélagsins en kosningar ná að skapa einar sér. Kosningar á nokkurra ára fresti eru frekar fátæklegt tjáningarform og almennt flokksstarf er hluti af því jarðsambandi sem valdhafar þurfa á að halda.

Vandi þess lýðræðis, sem byggir á stjórnmalaflokkum, er að flokkarnir mæta vaxandi torþryggni meðal almennings víða um lönd. Á Íslandi hefur auk þess traust á stjórnmalaflokkunum og stofnunum fulltrúalýðræðisins minnkað eftir hrúnið. Vaxandi stuðningur er víða við það að gera tilraunir með beinni aðkomu íbúa að ákvörðunum sveitarfélaga en hingað til hefur tíðkast. Jafnvel þótt svo verði eru hins vegar engar líkur á að lýðræðiskerfi stærri sveitarfélaga komist af án stjórnmalaflokka í náinni framtíð – hvort sem þeir eru staðbundnir eða samtök á landsvísi.

## Meirihlutaræði og réttur minnihlutans

Algengasta reglan í lýðræðislegum atkvæðagreiðslum er sú að einfaldur meirihluti ráði. Það er sú regla sem viðhöfð er til dæmis á Alþingi og í sveitarstjórnnum og þýðir að sá kostur er valinn sem flest atkvæði hlýtur, óháð því hvort hreinn meirihluti allra, sem rétt eiga á því að greiða atkvæði, hefur kosið hann. Kostur þessarar aðferðar samanborið við það þegar gerð er krafa um aukinn meirihluta (til dæmis 2/3 hluta atkvæða) er að hún virðir öll atkvæði jafnt. Það gerir regla um aukinn meirihluta ekki, því minnihluti kjósenda getur í slíkri atkvæðagreiðslu hindrað stærri hóp í að ráða niðurstöðu og fær þar með ríkari rétt í atkvæðagreiðslunni. Hins vegar eru líka til flóknari aðferðir við atkvæðagreiðslur, til dæmis forgangsörðuð atkvæði, sem geta gefið fyllri mynd af óskum kjósenda en einfaldur meirihluti. Einn helsti kostur reglunnar um einfaldan meirihluta er einfaldleikinn. Henni geta hins vegar líka fylgt vandamál. Frá sjónarhóli þeirra sem lenda oft í minnihluta – til dæmis vegna þess að þeir tilheyra minnihlutahópum í samfélaginu – getur meirihlutareglan þýtt að þeir hafi engin áhrif. Velji 51% kjósenda

að kjósa saman í öllum málum ráða þau nefnilega ekki bara 51% af niðurstöðunum heldur 100% og minnihlutinn er dæmdur til fullkomins áhrifaleysis. Slíkt getur grafið undan trú hans á að lýðræði raunverulega skili sanngjörnum niðurstöðum. Samstaða og viljinn til að hlusta á minnihlutann eru þess vegna mikilvæg lýðræðisleg gildi.

Stjórnarandstaðan – hvort sem hún samanstendur af minnihluta á þingi eða í sveitarstjórn – gegnir mikilvægu

## Íbúalýðræði

Vaxandi áhugi á íbúalýðræði víða um lönd á ekki bara rætur í minni tiltrú á stjórnmalaflokka heldur einnig í því að þekkingarforskot stjórnmalamanna fram yfir kjósendur hefur minnkað. Stjórnmalamenn í sveitarfélögum standa frammi fyrir kjósendum, sem ekki eru bara sannfærðari en áður um rétt sinn til áhrifa, heldur eru auk þess hæfari en nokkru sinni fyrr, vegna

Aðferð	2000	2009	Breyting
Skrifa á undirskriftalista	34%	65%	31%
Tala við sveitarstjórnarfólk	26%	48%	22%
Mæta á fundi	20%	35%	15%
Starfa í samtökum	12%	29%	17%
Skrifa í blöð	6%	9%	3%
Skrifa sveitarstjórnarfólki	(vantar)	17%	-
Taka þátt í umræðum á vef	(vantar)	26%	-

Tafla 1. Hlutfall íbúa íslenskra sveitarfélaga sem reynt hefur að hafa áhrif á ákvarðanir í sínu sveitarfélagi, 2000 og 2009. (Heimild: Gunnar Helgi Kristinsson, sveitarstjórnarkönnun 2000, könnun á íbúalýðræði 2009)

lýðræðislegu hlutverki. Hlutverk hennar er að tryggja að sú rökræða, sem er hluti vandaðrar málsmeðferðar, fari fram. Hlutverk hennar er ekki endilega skilyrðislaust að vera á móti öllu því sem meirihlutinn leggur til heldur að draga forsendur í efa, halda gagnrýnum sjónarmiðum á lofti og láta í ljós óánægju þar sem hún er til staðar. Ef meirihlutinn fer offari þarf stjórnarandstaðan að hafa færi á að draga fram veikleikana í málalíbúnaði hans, krefjast gagna og jafnvel beina afgreiðslu máls í nýjan farveg (til úrskurðaraðila eða jafnvel í almenna atkvæðagreiðslu ef svo ber undir). En stjórnarandstaða, sem alltaf nýtir öll tækifæri til að trufla eða tesja afgreiðslu mála, á það á hættu að skaða þetta hlutverk og glata trúverðugleika sínum.

aukinnar menntunar og betri aðgangs að upplýsingum, til að standa uppi í hárinu á stjórnmalamönnum og stjórnsýslu sveitarfélaganna.

Afleiðingin er sú, eins og tafla 1. sýnir, að verulegur hluti af íbúum sveitarfélaganna hefur reynslu af því að reyna að hafa áhrif á ákvarðanir sveitarstjórna, með einum eða öðrum hætti, og sá hluti fer stækkandi. Ein af birtingarmyndum þessa er að flest stærri sveitarfélög á Íslandi hafa á undanförunum árum lent í deilum um skipulagsmál. Sum þessara mála hafa snúist um deilur innan sveitarfélaga, meðal annars vegna áforma verktaka um þróun byggðarinnar, en önnur hafa jafnvel snúist um mál sem varða fleiri en eitt sveitarfélag, þar sem áhrifin af ákvörðun í einu sveitarfélagi hafa vakið viðbrögð annars staðar.

Enginn vafi virðist á því að samráð við íbúa getur skilað þeim árangri að meiri

sátt náist um stefnumótun og meiri ánægja ríki þar af leiðandi með stefnumótun sveitarstjórnarinnar. Sveitarstjórnarfólk er hins vegar oft í klemmu þegar fram koma kröfur um samráð við íbúa. Á endanum ber sveitarstjórnin ábyrgð á þeirri stefnu sem fylgt er og þarf að svara fyrir hana í kosningum. Þrýstingur frá verktökum ásamt kröfunni um skilvirka stefnumótun og stjórnsýslu getur þrengt valkosti sveitarstjórna og unnið þannig gegn því svigrúmi sem þær hafa til samráðs. Sveitarstjórnir þurfa því að hafa skýra mynd af því, þegar til samráðs kemur, hvert sé umfang þess, eðli og takmörk. Versta tegund samráðs er að gefa fyrirheit um áhrif en hunsað það síðan þegar reynir á niðurstöður þess.

Til mikils er að vinna fyrir sveitarfélögin að samráð takist vel, því ánægja íbúanna með ákvarðanir sveitarstjórna virðist talsvert tengd upplifun þeirra á samráði. Til einföldunar má greina á milli þriggja tegunda samráðs. Í fyrsta lagi er sú tegund samráðssem er í rauninni aðallegakynning. Hún gengur út á að stjórnvöld kynni áform sín og veiti íbúunum færi á að koma með athugasemdir um þau. Þegar þetta er gert eru mál oft komin í nokkuð mótaðan farveg – enda kannski lítið að kynna fram að þeim punkti – og því veitir þetta form í raun íbúunum takmörkuð færi á að hafa áhrif á ákvarðanir. Hvernig farið er með athugasemdir frá íbúum ræðst af afstöðu embættismanna og stjórnmalamanna. Dæmi um kynningu af þessu tagi eru ýmis lágmarksákvæði skipulags- og byggingarlaga í skipulagsmálum.

Í öðru lagi er sú tegund samráðs sem kalla má samstarf. Eins og kynning á slíkt samráð sér stað innan ramma fulltrúalýðræðis með aðkomu fagfólks í opinberri stjórnsýslu. Hins vegar er tilgangurinn hér ekki bara sá að kynna fyrir fram mótaðar lausnir heldur að skapa íbúunum raunveruleg tækifæri til að hafa áhrif á mikilvæg álitæfni. Í skipulagsmálum getur þetta þýtt að leitað er álits íbúanna á frumstigum skipulagsvinnu, að kerfisbundið er leitast við að draga inn í ákvarðanatökuna alla mikilvæga hagsmunaaðila og að tillit sé tekið til þeirra óska sem fram koma í slíkum farvegi. Önnur dæmi um samstarf af þessu tagi geta verið ráðgefandi

atkvæðagreiðslur meðal íbúa sveitarfélags og skipun fulltrúa í ráðgefandi nefndir.

Þriðju tegund samráðs felst í valdaframsali sveitarstjórnarinnar á afmörkuðu sviði. Í því felst að kjörnir fulltrúar láta af hendi vald sitt út fyrir hinn hefðbundna farveg sveitarstjórnarinnar og starfsmanna hennar yfir til íbúanna eða einhvers samráðsvettvangs þar sem þeir koma við sögu. Í skipulagsmálum mætti hugsa sér að tiltekið hlutfall íbúa gæti framkallað bindandi atkvæðagreiðslu um breytingar á skipulagi. Eins mætti hugsa sér að nefndir með fulltrúum tiltekinnna hópa íbúa fengju ákvörðunarvald á vissum sviðum án þess að slíkt þyrfti staðfestingu sveitarstjórnarinnar. Rétt er hins vegar að vekja athygli á að verulegar lagalegar takmarkanir eru oftast á rétti sveitarstjórna til að framselja vald sitt með þessum hætti. Helsta dæmið um heimild til valdaframsals er sennilega ákvæði í 107. gr. sveitarstjórnarlaga um heimild sveitarstjórna til að gera niðurstöður almennra atkvæðagreiðslna bindandi.

## Íbúalýðræði og takmarkanir þess

Íbúalýðræði gerir meiri kröfur til borgaranna um virkni en það lýðræði sem gengur út á kosningar á nokkurra ára fresti. Aðstaða og færni borgaranna

til að nýta sér þessi þátttökuform er ekki söm. Fólk, sem hefur meiri menntun og hærri tekjur, er mun líklegra til að nýta sér þátttökutækifæri en það sem hefur litla skólagöngu eða lægri tekjur. Hópar eins og nýbúar, ungt fólk eða fatlað fólk er auk þess síður líklegt til virkar þátttöku en aðrir. Að byggja ákvarðanatöku á íbúalýðræði er þess vegna ekki alveg hlutlaus aðgerð, í þeim skilningi að hún getur aukið áhrif vissra hópa en dregið úr áhrifum annarra.

Ef þátttaka er mjög almenn og víðtæk, eins og hún er oftast í almennum kosningum, kemur smávægilegur mismunur á þátttöku hópa ef til vill ekki mikið að sök. Ef þátttakan er lítil, eins og oft má gera ráð fyrir þegar reynir verulega á framlag íbúa, skapar misræmið í þátttöku hins vegar flóknari álitæfni. Sú mynd af óskum eða hagsmunum borgaranna sem kemur fram þar sem þátttakendur eru ódæmigerðir eða verulega ólíkir heildinni getur afvegaleitt ákvarðanatöku. Ákvarðanir kunna að mótast meira af sérstökum áhugamálum virkra þátttakenda en af almannahag.

Þótt mikilvægt sé að hafa í huga takmarkanir íbúalýðræðis hvað þetta varðar er jafn mikilvægt að gera ekki of mikið úr takmörkunum þess. Í fyrsta lagi er viðfangsefni íbúalýðræðis oft að leiða fram hagsmuni og fá rökræðu um



mismunandi valkosti frekar en að slá tölu á talsmenn mismunandi sjónarmiða. Með því móti fá ákvarðanatakendur fyllri mynd af því hvað er í húfi en ella. Í öðru lagi er oft hægt að beina samráði að sérstökum hópum með því að nota aðferðir sem þeim henta og vinna þannig gegn þeirri skekkju sem mismikil virkni ólíkra hópa getur skapað. Sem dæmi má taka að ungt fólk er líklegra til að nýta sér þátttökutækifæri á netinu en eldra fólk og hugsanlegt er að ýta undir virkni þess með því að nýta netlausnir. Á móti kann þá að vera þörf sérstakra aðgerða til að leiða fram sjónarmið og hagsmuni eldri borgara. Í þriðja lagi hefur vantrú á þátttöku og of mikil varkárni gagnvart henni tilhneigingu til að grafa undan áhuga almennings á að nýta sér tækifæri til áhrifa. Fagfólk hefur tilhneigingu til að líta á samráðsferli sem kynningu, fyrst og fremst, á meðan íbúarnir hafa fyrst og fremst áhuga á að leggja á sig fyrirhöfn og erfiði ef þeir sjá fram á raunveruleg áhrif, eins og þegar um samstarf eða valdaframsal er að ræða. Spádómar um neikvæðar afleiðingar þátttöku og of miklir varnaglar varðandi áhrif hennar geta grafið undan þátttökuvilja og stuðlað þannig að því að þátttakan skilar ekki tilætluðum árangri.

Margir fræðimenn telja að jákvæð reynsla íbúa af þátttöku skili ekki bara betri ákvörðunum heldur einnig andrúmslofti samstarfs og trausts í samfélaginu. Slíkt andrúmsloft er auðlegð sem samfélögin búa að þegar þau þurfa að takast á við sameiginleg viðfangsefni. Þótt margt sé á huldu um rætur þessa fyrirbæris, félagsauðs, á sú skoðun vaxandi fylgi að fagna að það sé eitt af hlutverkum stjórnvalda að stuðla að vexti og viðgangi þess. Lítil vafi virðist leika á því að þar sem félagsauður er mikill gengur margt betur í samfélaginu, hvort sem það er á sviði stjórn mála, stjórnsýslu eða viðskipta.

## Ritið og notkun þess

Rit þetta má nota bæði til almennrar fræðslu og sem handbók. Lögð er áhersla á að veita grundvallarupplýsingar um þau efni sem rætt er um en vísa jafnframt til frekari heimilda fyrir þá sem hafa hug á að kynna sér einstök efnisatriði betur.

Um lýðræði hafa í sögunnar rás verið skrifaðar miklar bókmenntir sem ekki er hægt að gefa fullnægjandi mynd af hér. Greinargott inngangsrít um lýðræði er þó bók Dahl (2000) *On Democracy*, en hann er einn áhrifamesti höfundur

lýðræðiskenninga í samtímanum. Held (2006) gefur greinargott yfirlit um þróun lýðræðiskenninga og greinir helstu einkenni þeirra. Gunnar Helgi Kristinsson (2008) hefur skrifað um mismunandi víddir lýðræðishugtaksins á íslensku og Guðmundur Heiðar Frímansson (2006) hefur skrifað grein um íbúalýðræði.

Gagnleg slóð fyrir fólk, sem vill kynna sér frekara efni um lýðræði, er heimasíða International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) <http://www.idea.int/index.cfm>.

## Heimildaskrá

Dahl, R. 2000. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Held, D. 2006. *Models of Democracy*. Cambridge, Polity.

Guðmundur Heiðar Frímansson 2006. „Íbúalýðræði“ Ívar Hauksson (ritstj.). Rannsóknir í félagsvísindum VII Félagsvísindadeild. Reykjavík, Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Guðmundur Heiðar Frímansson.

Gunnar Helgi Kristinsson: „Lýðræði – drög að greiningu“ í Stjórn mál og stjórnsýsla 4:1, (2008), 89-111.

## 2. Sveitarstjórnarstigið og rétturinn til áhrifa

Sveitarstjórnarkerfið líkist alþjóðakerfinu hvað það varðar að réttindi fólks byggja í ríki mæli á fastri búsetu þess. Ísland gæti hagsmuna íslenskra ríkisborgara í alþjóðakerfinu en Kópavogsbær gæti hagsmuna Kópavogsbúa innan stjórnkerfisins og þjónustar þá í ýmsum efnum. Sum vandamál fylgja hins vegar ekki landamærum. Þau eru annaðhvort of stór, smá eða flókin til að falla vel að þeirri landfræðilegu skiptingu sem stjórnkerfið byggir á. Ef sérhvert ríki eða sveitarfélag hugsaði einungis um eigin hag og íbúa í þrengsta skilningi yrði fljótt afar ófriðvænlegt í heiminum. Á sama tíma er varla raunsætt að gera ráð fyrir að sveitarfélag taki hagsmuni annarra fram yfir hagsmuni sinna eigin íbúa. Varla tekur Kópavogsbær hagsmuni Hafnirðinga fram yfir sína eigin íbúa.

Sá vandi sem hlýst af skiptingu ríkisins í sveitarstjórnareiningar kemur mismunandi skýrt fram. Fyrir kemur að úrlausnarefni eru fyrst og fremst staðbundin, eins og ef til vill má segja um útlit ráðhússins eða launakjör bæjarstjórans, en miklu algengara er að mál hafi áhrif á fólk sem hefur enga aðkomu að ákvörðunum um þau. Íbúar

nálægra sveitarfélaga verða fljótt varir við það er sveitarfélag fylgir mjög mengandi umhverfisstefnu, vanrækir menntun ungmenna eða hrekur fólk með félagsleg vandamál frá sér. Slíkt kallar á samvinnu sveitarfélaga og í sumum tilvikum sameiningu. Hins vegar getur ýmislegt glatast við að skapa stórar heildir um stór verkefni, þar á meðal tilfinning íbúanna um að þeir séu hafðir með í ráðum. Sum sveitarfélög hafa reynt að bregðast við því á þann hátt að skipuleggja þjónustu eða samráð við íbúa í afmörkuðum hverfum, eins og dæmi eru rakin um hér fyrir aftan.

Vandinn, sem fylgir því að ákvarðanir hafa áhrif á fólk sem ekki fær að taka þátt í þeim að fullu, er hvað skýrastur í tilviki þeirra sem búa tímabundið í sveitarfélagi, eins og sumir nýbúar gera. Ólíklegt er að það skili sveitarfélögum góðum árangri til lengdar að líta fram hjá hagsmunum slíkra íbúa, ef þeir eru fjölmennir í sveitarfélaginu. Slíkt skapar vandamál sem verða torleystari eftir því sem þau eru hunsuð lengur. Mikilvægt er að sveitarfélögin læri hvert af öðru í þessum efnum og skapi vettvang til að miðla þekkingu.

### Höfundar efnis í 2. kafla:

*Grétar Þór Eyþórsson:*

**Skipan sveitarfélaga, samvinna þeirra og lýðræði**

*Unnur Dís Skaptadóttir:*

**Þátttaka innflytjenda**

*Óskar Dýrmundur Ólafsson:*

**Lýðræði í hverfaskiptri borg**



# Skipan sveitarfélaga, samvinna þeirra og lýðræði

Grétar Þór Eypórssón

## Meginábendingar

- Sveitarfélög eru oftast sameinuð í þeim megintilgangi að skapa stærri einingar og ná þannig fram aukinni rekstrarhagkvæmni og bolmagni til að bjóða upp á aukna og betri þjónustu. Fækkun og stækkun sveitarfélaga getur leitt af sér lýðræðishalla með ýmsum hætti. Það er mikilvægt að hafa þetta í huga eftir sameiningar og hafa jafnræði milli svæða í heiðri við skipulagningu stjórnsýslu og þjónustu.
- Þátttaka í samstarfsverkefnum með öðrum sveitarfélögum felur í sér framsal á valdi kjörinna fulltrúa sveitarfélags til þess vettvangs ákvarðanatöku sem tengist hverju samstarfsverkefni. Hafa verður í huga að sé sveitarfélag aðili að mörgum og stórum samstarfsverkefnum, getur verulegt vald verið framselt til annars vettvangs en kjörinn var í sveitarstjórnkosningum. Við slíkar aðstæður geta vaknað spurningar um tilgang og hlutverk viðkomandi sveitarstjórnar.

## Inngangur

Í þessum kafla um skipan sveitarfélaga, samvinnu þeirra og lýðræði er reynt að varpa ljósi á lýðræðishugtakið eins og það hefur birst í rökræðu um sameiningu sveitarfélaga, stjórnsýslu og um samvinnuverkefni þeirra. Fyrst verður fjallað stuttlega um sameiningarmálin í sögulegu samhengi, þá um helstu röksemdir, sem notaðar hafa verið í umræðu um sameiningarmál og þá sérstaklega hvernig spurningin um lýðræði hefur komið þar við sögu, enda þótt umræða um sameiningarmál á Íslandi hafi oftar en ekki snúist um rekstrarlega hagræðingu og bolmagn sveitarfélaganna til að veita þjónustu. Loks verður gerð stutt grein fyrir því hvernig umræða um lýðræðismál hefur einnig náð til samstarfsverkefna sveitarfélaga.

## Sameiningarmál í sögulegu ljósi

Tilraunir til þess að stokka upp sveitarstjórnarkerfið á Íslandi með því að fækka þeim og stækka með sameiningum sveitarfélaga má rekja allt aftur til miðrar 20. aldarinnar.<sup>1</sup> Þegar árið 1952 skoraði

Samband íslenskra sveitarfélaga á ráðherra sveitarstjórnarmála að beita sér fyrir fækkun þeirra og stækkun. Ekki fékk þó sambandið hljómgrunn hjá ráðherra í það skiptið.

Fyrstu sveitarstjórnarlögin frá 1961 kváðu lítt á um skipan sveitarfélaga, en þó var ráðherra heimilt að sameina sveitarfélag sem hafði haft færri en 100 íbúa í 5 ár samfleytt nágrannasveitarfélagi – þetta þó að tilskildu samþykki sýslunefndar.

Vegna undangenginna hvatninga Sambands sveitarfélaga og þingsályktunartillagna þingmanna úr Alþýðuflokki, var skipuð nefnd árið 1966 og var verkefni hennar að kanna forsendur fyrir nýrri skipan sveitarfélaga. Tillögur hennar miðuðu að fækkun sveitarfélaga úr 220 í 66. Í umfjöllun Alþingis sýndi sig veruleg andstaða við hugmyndirnar og Lög um sameiningu sveitarfélaga frá 1970 urðu á endanum veruleg útþýnning á hugmyndinni um viðtækar sameiningar og urðu löggin skref afturábak frá fyrri lögum. Lágmarksstærð sveitarfélags var

lækkuð úr 100 íbúum frá gildandi lögum í 30 íbúa.

Lágmarksstærð var síðan hækkuð aftur í 50 íbúa með Sveitarstjórnarlögum frá 1986, en þá var skilyrðið um samþykki sýslunefndar á sameiningu afnumið, en sett inn ákvæði um að sameina mætti sveitarfélag ef það hefði verið fámennara en 50 manns í 3 ár í röð, ef landfræðilegar aðstæður hömluðu því ekki.

Þegar hér er komið sögu hafði fjöldi sveitarfélaganna haldist lítt breyttur en hann varð mestur 1950 þegar sveitarfélögin voru alls 229. Þjóðfélagsþróunin og brottflutningar úr sveitum urðu þó til þess að árið 1990 hafði fjöldinn lækkað niður í 204 sveitarfélög.

Vatnaskil urðu í sameiningarmálum upp úr 1990 þegar þáverandi félagsmálaráðherra, Jóhanna Sigurðardóttir, hafði frumkvæði að átaki til fækkunar og stækkunar sveitarfélaganna. Náði þetta hámarki í nóvember 1993, en þá var kosið um 32 sameiningartillögur í alls 185 sveitarfélögum. Atkvæðagreiðslan sjálf skilaði ekki miklum beinum árangri en sameiningartillögur voru samþykktar í aðeins 67 sveitarfélögum og aðeins ein sameiningartillaga var samþykkt í öllum hlutaðeigandi sveitarfélögum.<sup>2</sup> Talsverð hreyfing varð á sameiningum í kjölfarið og vegna frumkvæðis í sveitarfélögum vítt og breitt um landið sameinuðust mörg sveitarfélög á næstu árum. Þegar vorið 1994 var fjöldi þeirra 171, við sveitarstjórnarkosningarnar 1998 hafði þeim fækkað í 124 og við kosningarnar 2002 voru þau 105. Mikið hafði því gerst, eingöngu vegna frumkvæðis úr grasróttinni, en telja má að þessi gerjun hafi um margt hafist með sameiningaráttakinu 1993.

Síðasta skipulagða tilraunin, sem komið hefur til framkvæmda, er

Kommunindelningspolitik i Island (1998) og Grétar Þór Eypórssón: Af smáum sveitahreppum og stöndugum kaupstöðum (2003).

<sup>2</sup> Sameiningartillaga er ekki samþykkt nema að meirihluti kjósenda í hverju viðkomandi sveitarfélagi fyrir sig kjósi með henni. Eina sveitarfélagið sem varð til vegna atkvæðagreiðslu 1993 er Snæfellsbær.

<sup>1</sup> Þessi umfjöllun byggir á ítarlegri umfjöllun í Grétar Þór Eypórssón:



sameiginlegt átak Sambands sveitarfélaga og félagsmálaráðherra um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Átakinu var hrundið af stað árið 2003 en á árinu 2005 var kosið um alls 17 sameiningartillögur í 66 sveitarfélögum af þeim 97 sem þá voru í landinu.<sup>3</sup> Þessar atkvæðagreiðslur leiddu af sér tvær samþykktar tillögur en alls höfnuðu 46 af sveitarfélögunum 66 sameiningu. Fjöldi sveitarfélaga var því 89 í lok ársins 2005, en sameiningar að frumkvæði sveitarfélaganna síðan þá hafa fækkað þeim í 75 nú í ársbyrjun 2012.

## Röksemdir í sameiningarmálum

Röksemdir með og á móti sameiningu sveitarfélaga hafa allar götur frá upphafi verið einkum af tvennum toga, þær hafa snúist um hagkvæmni og lýðræði.

Hagkvæmnirökunum um að stærri sveitarstjórnareiningar séu hagkvæmari í rekstri en minni, hafa einnig fylgt röksemdir um meira bolmagn hinna stærri sveitarfélaga til að veita þjónustu og faglega stjórnábyrgð, auk þess sem talið hefur verið að stærri einingar hefðu betri forsendur til að taka við fleiri verkefnum frá ríkisvaldinu. Þetta hefur einnig verið talinn helsti akkilesarhællinn við þau fjölmörgu örsmau sveitarfélög sem lengst af voru í landinu, en þeim hefur raunar fækkað verulega með sameiningum í árunum sínum. Eftir 1990, þegar fólk fór að fækka hraðar en áður á landsbyggðinni vegna fólksflutninga til höfuðborgarsvæðisins, fóru einnig að gera vart við sig bolmagnsrök sem sneru að því að stærri og sterkari sveitarfélög hefðu betri forsendur til að sporna gegn þessari búsetuþróun.

Lýðræðisrökin hefur fyrst og fremst verið að finna hjá sameiningarandstæðingum.<sup>4</sup> Andstæðingar sameininga hafa frá

3 Sjá t.d. í Grétar Þór Eypórssón: *Municipal amalgamations in Iceland. Past, present and future* (2009).

4 Þessi umfjöllun byggir á ítarlegri umfjöllun í Grétar Þór Eypórssón: *Kommunindelningsspolitik in Island* (1998) og Grétar Þór Eypórssón: *Af smáum sveitahreppum og stöndugum kaupstöðum* (2003).

upphafi beitt fyrir sig lýðræðisrökunum. Á grundvelli kenninga klassískra kenninganna innan félagsvísinda hefur t.d. verið bent á mikilvægi þess að þátttaka borgaranna í sveitarstjórnarmálum sé af hinu góða og að slík störf séu þeim mikilvægur félagsmálaskóli og efling og þjálfing til starfa að landsmálum. Þarna sé því á margan hátt vaggja lýðræðis og mikilvæg uppeldisstöð þess.<sup>5</sup> Loks hafa þau rök verið notuð gegn fækkun sveitarfélaga og þar með að öllu jöfnu fækkun kjörinna fulltrúa, að með þessu aukist fjarlægðin milli fulltrúanna og borgaranna og því versni skilyrði fyrir virku lýðræði. Þriðja gerð lýðræðisraka gegn sameiningum og sú sem lengst hefur staðist tímans tönn og er enn notuð, er kenningin um að við sameiningu sveitarfélaga sé veruleg hættu á að hinir stærri í sameiningunni gleypi þá litlu. Er þar vísað til þess að eftir sameininguna ráði meirihluti hinna fjölmennari svæða og hagsmunir hans. Þar með sé hættu á að hagsmunir þeirra fámennari, sem gangist inn á sameiningu, fyrir borð bornir. Segja má að þetta viðhorf feli í sér trú á því að til verði meirihlutaráði þeirra fjölmennustu sem að sameiningunni koma. Hvort sú hættu sé á rökum reist er svo annað mál. Erlendir fræðimenn, sem fjallað hafa um sameiningarmál, hafa haldið á lofti þeirri skilgreiningu að með því að stækka sveitarfélög og færa til þeirra aukin verkefni sé í raun verið að dreifa valdi frá ríki til sveitarfélaga þar sem ákvarðanatöku í sveitarfélögum fái þá meira vægi og innihald, jafnvel þótt þau séu færri en áður. Með því að færa þeim þannig aukna tekjustofna með auknum verkefnum, aukist svigrúm þeirra til ákvarðanatöku. Slíkt geti þar með eftir lýðræðið í sveitarfélögunum (Baldersheim, 1987 og Strömberg & Westerståhl, 1984).

## Lýðræði og sameiningar

Reynslan af því hvernig til hefur tekist með sameiningar sveitarfélaga hefur verið rannsökuð í bókinni *Sameining sveitarfélaga*. Áhrif og afleiðingar sem gefin var út árið 2002.<sup>6</sup> Rannsóknin

5 Hér má einkanelega nefna Alexis de Toqueville, Robert Dahl og John Stuart Mill.

6 Grétar Þór Eypórssón og Hjalti Jóhannesson (2002).

beindist að því hver hefðu orðið áhrif og afleiðingar sameininga í sjö sveitarfélögum sem orðið höfðu til með sameiningum alls 37 sveitarfélaga á 10. áratug síðustu aldar. Meðal þeirra þátta sem rannsakaðir voru sérstaklega voru lýðræðismál, meðal annars með viðhorfskönnunum meðal íbúa og sveitarstjórnarmanna. Við skoðun á áhrifum sameininganna á lýðræðið var sjónum fyrst og fremst beint að tveimur af þeim þáttum sem nefndir voru að ofan, tengslum fulltrúa og kjósenda og möguleikum fólks til að hafa áhrif á ákvarðanatöku annars vegar og stöðu hins litla í því nýja og stóra hins vegar – eitthvað sem kalla mætti svæðatengt lýðræði.

Þegar litið er á dreifingu svara í sveitarfélögunum öllum sjö var það mat verulegs meirihluta íbúanna að möguleikar þeirra á að hafa áhrif á gang mála hefðu minnkað. Hið sama gilti um aðgengi þeirra að fulltrúum sínum, sem talið var hafa versnað. Íbúar í þeim hluta sveitarfélaganna sem fengið höfðu hlutverk stjórnábyrgð og þjónustukjarna í hinu nýja sveitarfélagi voru þó ekki nærri eins eindregið á þessu máli. Íbúar þeirra hluta sveitarfélaganna sem telja mátti jaðarbyggðir, eða að minnsta kosti ekki í kjarnahlutverki, upplifðu þessa breytingu hins vegar sterkar.<sup>7</sup> Þessi upplifun hélst því að nokkru leyti í hendur við fjarlægð frá miðstöð stjórnábyrgð.

Veigamikil röksemd þeirra sem talað hafa gegn sameiningum, eða haft um þær efasemdir, er að við sameiningu misstórra sveitarfélaga verði þau minni útundan í hinu nýja sveitarfélagi, að hagsmunir fjöldans séu látnir ráða frekar á meðan hagsmunir minnihlutanna séu fyrir borð bornir. Rannsóknir hafa líka bent til að fólk taki afstöðu til sameininga sveitarfélaga á grundvelli þess hvort þess eigin sveitarfélag sé líklegt til að verða í hlutverki miðstöðvar eða jaðarbyggðar. Þannig sýnir greining á úrslitum atkvæðagreiðslna um sameiningar í 185 sveitarfélögum árið 1993 greinilegt mynstur í þá veru að sameiningar hlutu mun meira fylgi í sveitarfélögum sem líklegt var að yrðu miðstöðvar stjórnábyrgð.

7 Grétar Þór Eypórssón og Hjalti Jóhannesson (2002).

hins nýja sveitarfélags, oftast í krafti hlutfallslegrar stærðar.<sup>8</sup> Rannsóknin á afleiðingum sameininga sjö sveitarfélaga frá 2002 gefur hið sama til kynna. Í könnun sem alls 1103 íbúar í þessum sveitarfélögum svöruðu var tekin afstaða til þess hvort valdið í sveitarfélaginu hafi safnast saman í stjórnsýslukjörnum. Þar töldu 57 prósent svo vera. Þetta var enn algengara viðhorf utan kjarnanna, en þar töldu alls 72 prósent að valdið hafi safnast saman í kjörnum.<sup>9</sup> Þessar niðurstöður staðfesta því um margt þær fullyrðingar andstaðinga sameininga að lýðræðislega halli á jaðarbyggðirnar eftir sameiningu.

Sé litið á niðurstöður rannsókna á lýðræðislegum áhrifum sameininga fer ekki hjá því að upplifun fólks er sú að talsverður lýðræðishalli sé fylgiskur þess að sameina sveitarfélög, sérstaklega ef stærð þeirra er ójöfn. Þetta bendir því til þess að afli meirihluta fólks í nýjum sveitarfélögum sé að einhverju leyti beitt meirihlutanum í hag. Sömu rannsóknir sýna þó ekki að þetta komi jafn skýrt fram í óánægju fólks í jaðarbyggðum með þróun gæða þeirra þjónustu sem veitt er. Þannig kom það fram í áðurnefndri könnun í sveitarfélagunum sjö að ekki var verulegur munur á upplifun íbúa af þróun þjónustu í skólamálum og í félagsþjónustu

8 Grétar Þór Eyþórsson (1998).

9 Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson (2002) bls. 252.



eftir því hvort það bjó í kjarnanum eða ekki. Því kann að vera að upplifun fólks af því hvar valdajafnvægið liggur sé meira huglæg en byggð á reynslu. Reynsla af þróun fræðslumála í sumum sameinuðum sveitarfélögum segir sögu um átök um tilvist fámennari skóla í jaðarbyggðunum. Sums staðar hefur orðið mikill þrýstingur á að hagræða í rekstri með því að leggja niður fámennari skóla, sem í allnokkrum tilfellum hefur orðið raunin. Dæmi um sveitarfélög þar sem slík átök hafa orðið eru Vesturbyggð, Sveitarfélagið Skagafjörður og Dalabyggð á 10. áratugnum og auk þess Dalvíkur-byggð síðar og loks má nefna Borgarbyggð nú á allra síðustu árum.

## Lýðræði og stjórnsýsla

Útfærslur á stjórnsýslu nýrra sveitarfélaga hafa í mörgum tilvikum haft lýðræði og jafnræði að leiðarljósi jafnvel þó seint verði fullu jafnræði náð í aðgengi að stjórnsýslu sveitarfélaga, sérstaklega þeirra dreifbýlli. Þannig hafa nýsameinuð sveitarfélög reynt að dreifa stjórnsýslunni til að færa hana nær íbúunum, óháð búsetu. Þetta var t.d. gert á sínum tíma í sveitarfélögum sem voru blanda af þéttbýli og dreifbýli eins og Vesturbyggð, Skagafirði, Snæfellsbæ og Árborg. Á þessum stöðum var komið upp miðlægri aðalþjónustustofu en þjónustustofum eða þjónustufulltrúum komið fyrir á hinum minni stöðum út um sveitarfélagið. Í Fjarðabyggð var á sínum tíma valin sú leið

að stjórnsýslunni var dreift jafnt á þrjá tiltölulega jafnstóra þéttbýlisstaði sem mynduðu Fjarðabyggð.<sup>10</sup> Við aðstæður sem þessar var verið að leitast við að útfæra stjórnsýsluna með lýðræðislegum hætti og færa hana nær fólkinu. Þetta er þó tvímælaust kostnaðarsamari leið en sú miðlægari. Í flestum ef ekki öllum þeim tilfellum sem nefnd voru að framan, heyrja þjónustuskristofur og þjónustufulltrúar sögunni til. Hér var engu að síður verið að koma til móts við kröfur og þarfir hins dreifða minnihluta og fara lýðræðislegri leið sem fellur íbúum fremur í geð. Hér verður líka að hafa í huga að sameiningar verða ekki að veruleika nema meirihluti íbúa allra sveitarfélaga samþykki þær. Ekki er því óeðlilegt að reynt sé að höfða til vilja fólks í þeim úrlausnum sem lagðar eru á borðið fyrir atkvæðagreiðslur.

## Samstarf sveitarfélaga og lýðræðið

Mörg minni sveitarfélaganna hafa nýtt sér samstarf sín á milli í stærri málflokkum til að bæta upp skort á bolmagni til þess. Bygðasamlög um einstök verkefni eru skipuð fulltrúum sveitarfélaganna sem að þeim standa. Þetta hefur því oft orðið sú leið sem litlu sveitarfélögin hafa farið til þess komast hjá sameiningum, enda hefur andstaða í þeim oft verið varin með því að skírskota til þess að marga málaflokka megi reka með myndarlegum hætti í samstarfi við nágannana. Víst er að víða hefur slíkt verið talið takast vel. Samstarfsformið hefur þó verið gagnrýnt út frá spurningum um lýðræði. Hefur gagnrýnin t.a.m. beinst að því að með því að framlengja valdið frá sveitarstjórnunum til stjórna samvinnuverkefnanna verði hin pólitíska ábyrgð óskýr. Rannsókn Róberts Ragnarssonar á samvinnu sveitarfélaga á Íslandi frá 2003 bendir þó til þess að svo sé ekki að öllu leyti. Hann telur sig sjá vísbendingar um að íbúar hafi möguleika á að láta óánægju sína í ljós með samvinnuverkefni.<sup>11</sup> Í sameiningarrökræðu hefur valdaframsalið til stjórna samstarfsverkefnanna oft orðið tilefni til efasemda. Þannig hefur stundum

10 Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson (2002) bls. 261.

11 Róbert Ragnarsson (2003).

verið bent á að minnstu sveitarfélögin, sem taka þátt í mörgum samstarfsverkefnum, séu með stærsta part fjárhagsáætlunar sinnar bundinn í samstarfsverkefnum. Þannig séu völd og áhrif kjörinna fulltrúa fólksins í viðkomandi sveitarfélagi yfir skattfénu afar takmörkuð og því megi spyrja hvort lýðræðið hafi ekki verið framselt í of stórum mæli. Í rannsókn Evu Marínar Hlynsdóttur á samstarfi fjögurra sveitarfélaga í uppsveitum Árnassýslu er það ein niðurstaðna að sú oddvitanefnd sem þar fór með völd yfir samstarfsverkefnunum var að mati margra sveitarstjórnarmanna orðin mjög valdamikil og að búið væri að draga stefnumótun og stóran hluta ákvarðanatöku út úr sveitarstjórnunum. Í ritgerð Evu kom einnig fram að sú tilhögun að hver hinna fjögurra oddvita í stjórn samstarfsverkefnanna hefði neitunarvald setti ákvarðanatöku alvarlegar skorður.<sup>12</sup>

## Lokaorð

Fram hefur komið að sameiningar sveitarfélaga hafi einkum vakið upp lýðræðisspurningar af þrennum toga. Í fyrsta lagi um áhrif þeirra á tengsl borgara og fulltrúa, í öðru lagi um uppeldishlutverk og lýðræðislega skólun af störfum við sveitarstjórnarmál og í þriðja lagi um togstreitu vegna hlutfallslegra yfirburða þeirra hlutfallslega stærri í sameiningunni. Þegar litið er til niðurstaðna þeirra rannsókna sem gerðar hafa verið og reynslunnar af þessu virðast átök eða ágreiningur um fyrstu tvær spurningarnar ekki hafa komið mjög upp á yfirborðið. Um þá þriðju, hvort aflsmunum fjöldans í nýsameinuðum sveitarfélögum sé beitt er hins vegar ekki hægt að segja það sama. Rannsóknir hafa sýnt að þetta er sá þáttur sem helst veldur andstöðu við sameiningar og jafnframt hefur reynslan sýnt að óttinn við þetta hefur að einhverju leyti átt við rök að styðjast. Má þar nefna að íbúakannanir gerðar í sveitarfélögum eftir sameiningar hafa bent til óánægju í ljósi reynslunnar í minni sveitarfélögum (Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002). Þó sú niðurstaða liggja á borðinu er ekki þar með sagt að hlutfallslega minni sveitarfélög beri jafnan skarðan hlut frá

borði í sameiningum. Ýmis dæmi benda til að sameiningar hafi bætt þjónustustig og búsetuskilyrði á þeim hlutfallslega litlu svæðum sem orðið hafa hluti af nýjum sveitarfélögum. Þannig hefur meintur lýðræðishalli ekki alltaf þýtt verri stöðu en áður fyrir þá sem hann upplifa.

## Heimildir um sameiningarmál, samstarf sveitarfélaga og lýðræði

Umfjöllun tengda því sem hér hefur verið fjallað um má finna m.a. í bók Gunnars Helga Kristinssonar, Staðbundin stjórnarmál frá 2001. Þar er einna helst að finna umfjöllun um sameiningarmálum eða tengd mál í köflunum Hagkvæmni stærðarinnar og Stjórnsýsla sveitarfélaga. Smákóngaveldi eða skrifræði?

Grétar Þór Eyþórsson hefur ritað all nokkuð um sameiningarmál. Fyrir utan þau rit sem vísað er til í kaflanum má nefna kaflann Viðhorf til sameiningar sveitarfélaga í bókinni Rannsóknir í félagsvísindum VI (2005) en þar er gerð tilraun til að varpa ljósi á hvað skýri viðhorf almennings til sameiningarmála,

meðal annars með niðurstöðum könnunar meðal íbúa í sveitarfélögum við Eyjafjörð frá haustinu 2004. Í greininni Efling sveitarstjórnarstigsins og verkaskipting ríkis og sveitarfélaga, í Rannsóknir í Félagsvísindum IX (2008) er fjallað um forsendur fyrir auknum flutningi á verkefnum frá ríki til sveitarfélaga í ljósi reynslunnar af sameiningu sveitarfélaga. Í rannsókn Grétars Þórs Eyþórssonar, Gests Hovgaard og Katarínu Fellman, sem gerð var sameiginlega meðal sveitarstjórnarmanna á Íslandi, Færeyjum og á Álandseyjum árið 2004, voru viðhorf þeirra til sameiningarmála, samstarfs sveitarfélaga, tekjustofna sveitarfélaga og verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga könnuð. Sú rannsókn kom út í bókinni Future Challenges to Small Municipalities. The cases of Iceland, Faroe Islands and Aaland Islands. Árið 2010 kom út bók sem innihélt rannsóknir teymis félagsvísindamanna við Háskólann á Akureyri á þýðingu og áhrifum Héðinsfjarðarganga. Þar á meðal má finna kaflann sem fjallar um sameininguna í sveitarfélagið Fjallabyggð árið 2006 forsögu hennar og hvernig hún hefur tengst opnun jarðganganna.



<sup>12</sup> Eva Marín Hlynsdóttir (2004).



## Rit sem vísað er til

Baldersheim, Harald (1987): *Regionalpolitikk i ett samfunn med økende desentralisering – Problemstillinger og arbeidsprogram*. Í NordRefo 1987:2-3.

Eva Marín Hlynisdóttir (2004): *Uppsveitir Árnassýslu. Samstarf eða sameining?* M.A. ritgerð í stjórnfræði frá HÍ.

Grétar Þór Eyþórsson (1998): *Kommunindelningarspolitikk i Island. Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar*. Göteborg. CEFOS

Grétar Þór Eyþórsson (2003): *Af smáum sveitahreppum og stöndugum kaupstöðum. Um þróun sveitarstjórnarstigsins á Íslandi*. Í Sigríður Stefánsdóttir, Kristján Kristjánsson og Jón Hjaltason (ritstjórar): *Afmæliskveðja til Háskóla Íslands*. Akureyri. Hólar. (Bls. 139-156).

Grétar Þór Eyþórsson (2005): *Viðhorf til sameiningar sveitarfélaga*. Í Úlfar Hauksson (ritstj.): *Rannsóknir í Félagsvísindum VI*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. (Bls. 563-576).

Grétar Þór Eyþórsson (2008): *Efning sveitarstjórnarstigsins og verkaskipting ríkis og sveitarfélaga*. Í Gunnar Þór Jóhannesson og Helga Björnsdóttir (ritstj.): *Rannsóknir í Félagsvísindum IX*. Reykjavík. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. (Bls. 633-646).

Grétar Þór Eyþórsson (2009): *Municipal Amalgamations in Iceland. Past, present and future*. Í Baldacchino, G, Greenwood, R og Felt, L (ritstj.) *Remote Control. Governance Lessons for and from Small, Insular and Remote Regions*. St. John's. ISER Books. (Bls. 170-186).

Grétar Þór Eyþórsson (2010): *Sveitarfélagið Fjallabyggð og Héðinsfjarðargöng*. Í Þóroddur Bjarnason og Kolbeinn Stefánsson (ritstj.): *Fjallabyggð fyrir Héðinsfjarðargöng Samgöngur, samfélag og byggðapróun*. Akureyri. Háskólinn á Akureyri. (bls. 116-124).

Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson (2002): *Sameining sveitarfélaga. Áhrif og afleiðingar. Rannsókn á 7 sveitarfélögum*. Akureyri. RHA.

Gunnar Helgi Kristinsson (2001): *Staðbundin stjórnfræði*. Reykjavík. Háskólaútgáfan.

Hovgaard, Gestur; Eyþórsson, Grétar Þór og Fellman, Katarina (2004): *Future Challenges to Small Municipalities. The cases of Iceland, Faroe Islands and Aaland Islands*. Stokkhólmur. Nordregio R2004:5.

Róbert Ragnarsson (2003): *Samvinna sveitarfélaga á Íslandi. Valkostur við sameiningu?* M.A. ritgerð í stjórnfræði frá HÍ.

Strömberg, Lars & Westerståhl, Jörgen (1984): *The New Swedish Communes. A summary of local government research*. Stockholm. Liber.

# Þátttaka innflytjenda

## Unnur Dís Skaptadóttir

Í þessum kafla er fjallað um mögulega þátttöku innflytjenda í íbúalýðræði á Íslandi. Til að varpa ljósi á þátttöku þeirra verður fyrst fjallað um tilgang flutnings þeirra til Íslands og hvaðan þeir koma helst. Þar á eftir verður fjallað um sérstaka hagsmuni innflytjenda, á hvaða hátt þeir eru frábrugðnir hagsmunum innfæddra og hvar skórinn kreppir helst varðandi mögulega þátttöku þeirra í samfélaginu. Að lokum verða skoðaðar þær leiðir sem þegar eru farnar í samráði við innflytjendur til að virkja þá til þátttöku.

Á síðasta áratug hefur verið mikil umræða um þátttöku innflytjenda í lýðræðissamfélögum Evrópu. Með jöfnu millibili allan áratuginn hafa komið fram stjórnámálameðmenni sem hafa spurt hvort aðlögun innflytjenda hafi mistekist. Þátttaka innflytjenda í lýðræðisferli er mjög mikilvæg í allri umræðu um hvort og þá hvers konar fjölmenningslegu samfélag hvert þjóðríki vill skapa og hvers konar aðlögunarferli ríkið aðhyllist. Aðlögun gengur fyrst og fremst út á það að virkja nýja íbúa til þátttöku í samfélaginu. Þegar þátttökulýðræði er skoðað er mikilvægt að hafa í huga að ekki hafa allir hópar innflytjenda sömu forsendur til að taka þátt og láta viðhorf sín í ljós. Nokkur fjöldi innflytjenda á Íslandi nýtur ekki fullra borgaralegra réttinda þar sem þeir hafa ekki verið nægilega lengi á landinu til að öðlast full réttindi. Réttur þeirra og möguleikar á þátttöku í samfélaginu fara einnig eftir því hvaðan þeir koma.

### Innflytjendur á Íslandi

Innflytjendur, skilgreindir sem fólk fætt erlendis með báða foreldra fædda erlendis, voru 2,1% landsmanna árið 1996 en þeim hafði fjölgað í 8,1% í janúar 2011 (Hagstofa Íslands 2011). Þeim fjölgaði því mjög hratt, sérstaklega um miðjan síðasta áratug, þegar fólk frá nýjum aðildarríkjum Evrópusambandsins þurfti ekki lengur að sækja um atvinnuleyfi áður en það kom til landsins. Fólk sem kemur utan Evrópska efnahagssvæðisins þarf enn að sækja um atvinnuleyfi áður en það kemur til landsins og endurnýja það árlega. Vegna þess að fólk frá Evrópska Efnahagssvæðinu nýtur

### Megináþendingar

- Þar sem stærsti hluti innflytjenda á Íslandi er nýaðfluttur er mikilvægt að huga að því hvernig tryggja megi aðgengi þeirra að íslensku samfélagi til að draga úr einangrun og auka lýðræðisþátttöku þeirra.
- Hagsmunir innflytjenda eru á vissum sviðum ólíkir hagsmunum annarra íbúa. Þetta skýrist fyrst og fremst af takmarkaðri íslenskukunnáttu og þar af leiðandi takmörkuðum aðgangi að upplýsingum en einnig af ólíkum lagalegum rétt þeirra eftir því hvaðan þeir koma.
- Aðgangur að málsamfélaginu er höfuðatriði er kemur að því að virkja innflytjendur til þátttöku í íbúalýðræði. Aðgengi að íslenskunámskeiðum og námskeiðum um íslenskt samfélag er lykillinn að mögulegri þátttöku þeirra.
- Víða hefur skapast mikil reynsla af samráði við innflytjendur á Íslandi og margir hafa unnið að því að auka þátttöku þeirra í samfélaginu. Það er þó áberandi hve sjaldgæft er að ólíkir aðilar vinni saman og að þeir vísi í heimasíður annarra sem unnið hafa að svipuðum málum.
- Til að veita innflytjendum aðgang þarf ekki aðeins að auka upplýsingastreymi til þeirra heldur þarf að huga enn meira að samvinnu og samhæfingu aðila er við það fást, en nú er gert.

forgangs er því orðið erfitt fyrir fólk frá Asíu og öðrum heimslutum að fá atvinnuleyfi og kemur það því í auknum mæli til Íslands vegna fjölskyldusameiningar (Íris Björg Kristjánsdóttir 2010; Unnur Dís Skaptadóttir, 2010). Mjög fáir koma sem flóttamenn.

Þar sem tímabundin atvinna var ein helsta ástæða þessara miklu flutninga til Íslands sneru margir til baka á meðan aðrir settust að. Stór hluti innflytjenda hefur unnið í iðnaði, framleiðslustörfum og störfum þar sem þeir hafa að mestu leyti unnið með öðrum útlendingum eða jafnvel einir. Margir hafa því haft fá tækifæri til að kynna Íslendingum eða fá aðgang að íslensku samfélagi (Unnur Dís Skaptadóttir og Wojtyńska 2008). Þetta hefur áhrif á möguleika þeirra til þátttöku og áhrifa í því sveitarfélagi sem þeir búa í.

### Sérstakir hagsmunir innflytjenda

Þar sem flutningur til Íslandi hefur að stórum hluta verið tengdur vinnu hefur meirihluti innflytjenda tekið einhvern

þátt í daglegu lífi sveitarfélagsins þar sem þeir búa. Þeir hafa borgað skatta og gjöld til samfélagsins frá upphafi dvalar sinnar og sumir þeirra hafa fjárfest í íbúðarhúsnæði og bifreiðum. Flestir þeirra eru meðlimir í verkalýðsfélagi, nýta sér heilbrigðisþjónustuna og senda börn sín í íslenska skóla. Hagsmunir innflytjenda eru því á sumum sviðum þeir sömu og annarra íbúa en frábrugðnir á öðrum. Eriksen (2007) bendir á að þátttaka innflytjenda á einu sviði samfélagsins tryggi ekki endilega þátttöku þeirra á öðrum sviðum og að þeir telji sig tilheyra samfélaginu. Þrátt fyrir að innflytjendur á Íslandi hafi verið virkir þátttakendur á vinnumarkaði og greitt skatta þekkja margir þeirra samt sem áður ekki ríkjandi siði og hefðir í landinu því tungumálaþekking þeirra er takmörkuð.

Á Íslandi hafa stjórnvöld lagt áherslu á að gefa innflytjendum kost á að taka þátt í samfélaginu og að tryggja að ekki sé brotið á rétti þeirra. Árið 2007 lagði ríkisstjórn Íslands í fyrsta sinn fram stefnu varðandi aðlögun innflytjenda. Samkvæmt henni er tilgangurinn: „að tryggja sem best að



allir njóti jafnra tækifæra og verði virkir þátttakendur í samfélaginu á sem flestum sviðum mannlífs“ (Félagsmálaráðuneytið, 2007, bls. 2). Þar er lögð áhersla á að „innflytjendur fái greinargóðar upplýsingar um íslenskt samfélag og réttindi og skyldur borgara í landinu“ (Félagsmálaráðuneytið, 2007, bls. 2). Í þingsályktun um framkvæmd stefnunnar kemur fram vilji til þess að hvetja til og stuðla að gagnkvæmri aðlögun og áhersla er lögð á þátttöku allra í aðlögunarferli þar sem réttur allra er virtur:

*Það er markmið okkar að allir sem hér búa hafi jafna möguleika til að taka þátt í samfélaginu, njóti gæða þess og réttindaverndar og leggi sitt af mörkum til þess. Til þess að svo megi verða þurfa stjórnvöld, stofnanir, atvinnulíf, sveitarfélög, menningarstofnanir, félagasamtök, landsmenn og innflytjendur sjálfir að taka höndum saman (Þingskjal 1226-535, bls. 7).*

Í stefnunni er mikil áhersla lögð á íslenskt mál og íslenskukunnáttu sögð vera „lykillinn að íslensku samfélagi“ og að hún geti „ráðið úrslitum um aðlögun innflytjenda að samfélaginu“ (Félagsmálaráðuneytið, 2007, bls. 2). Þar segir að fullorðnir innflytjendur, bæði á vinnumarkaði og utan hans, eigi að eiga kost á góðri íslenskukennslu og að í henni eigi að felast samfélagsfræðsla. Jafnframt kemur þar fram að tryggja eigi framboð á námsefni sem hæfi námskrá og að menntamálaráðuneytið skuli hafa eftirlit með fræðslunni.

Aðgangur að málsamfélaginu er höfuðatriði er kemur að því að virkja innflytjendur til þátttöku í íbúalýðræði á Íslandi. Því er aðgengi að íslenskunámskeiðum og námskeiðum um íslenskt samfélaglykillinn að mögulegri þátttöku þeirra. Þar til fólk hefur lært íslensku er mikilvægt að túlkun standi því til boða og að upplýsingar sem fólki eru ætlaðar séu þýddar. Forsenda fyrir mögulegri þátttöku í samfélaginu er að eiga þess kost að læra tungumálið. Mikilvægt er að fólki sé gert kleift að mæta þeim kröfum sem gerðar eru til tungumálaþekkingar svo að það þurfi ekki til lengdar á túlkun og þýðingum að halda. En þá er líka mjög mikilvægt að

námskeið við hæfi standi fólki til boða og að fólk sem ekki er fullnuma fái aðgang að íslenska málsamfélaginu (Unnur Dís Skaptadóttir og Helga Ólafsdóttir 2010).

Undanfarinn áratug hafa sveitarfélög á landinu unnið að stefnumótun í málefnum innflytjenda. Reykjavíkurborg samþykkti fjölmenningsstefnu í janúar 2001 (Mannréttindaskrifstofa Reykjavíkurborgar, 2009) og bæjarstjórn Akureyrar hefur einnig samþykkt sérstaka fjölmenningsstefnu (Fjölmenningsstefna Akureyrarbæjar ed). Í stefnu Sambands íslenskra sveitarfélaga sem sett var fram árið 2009 er lögð áhersla á að tryggja innflytjendum sömu þjónustu og öðrum íbúum. Þar koma fram eftirfarandi meginmarkmið:

*Að hagsmunir innflytjenda og barna þeirra séu samþættir inn í alla stefnumótun, stjórnsýslu og þjónustu sveitarfélaga.*

*Að innflytjendur þekki réttindi sín og skyldur sem íbúar og hafi greiðan aðgang að þjónustu sveitarfélaga.*

*Að opinber þjónusta birtist innflytjendum sem ein heild án tillits til þess hvort ríki eða sveitarfélög beri ábyrgð á þjónustunni.*

*Að innflytjendur öðlist sem fyrst sömu stöðu og aðrir íbúar og séu viðurkenndir og virkir þátttakendur í samfélaginu í hverju sveitarfélagi (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2009).*

## Samráðsleiðir

Það getur verið erfitt að ná til innflytjenda. Á góðæristímunum unnu þeir mikið og margir þeirra hugðust aðeins dvelja hér í stuttan tíma. Áhugi þeirra á þátttöku er mismikill og fer hann eftir ólíkum þáttum, til að mynda hversu lengi þeir hafa hugsað sér að búa á Íslandi, hvaða menntun þeir hafa og fyrri reynslu þeirra af þátttöku í stjórnárum eða félagsmálum í upprunalandi. Margir innflytjendur fylgjast með atburðum í upprunalandi og nota Netið til að halda sambandi við fólk þar. Þar sem Netið er nú þegar mikilvægur þáttur í lífi þeirra gætu netlausnir verið gagnlegar til að ná

til stórs hluta innflytjenda. Mikilvægt er að aðild að almennum samtökum sé tryggð og að formleg og óformleg útlökunarferli viðgangist ekki, svo sem of strangar tungumálakröfur og of strangar kröfur um þekkingu á íslenskum menningararfi.

Ýmsar leiðir eru farnar til að bæta stöðu innflytjenda á Íslandi og veita þeim aðgang að samfélaginu. Innflytjendaráð, sem skipað er af velferðarráðherra, fjallar um helstu atriði er snerta aðlögun útlendinga að íslensku samfélagi og á að vera stjórnvöldum til ráðgjafar við stefnumótun í málaflokkum. Velferðarráðuneytið skipar formann, en mennta- og menningarmálaráðuneytið, innanríkisráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga skipa einnig fulltrúa í ráðið.

Þar sem fólk hefur fyrst og fremst komið til Íslands vegna tímabundinnar atvinnu, eins og áður kom fram, hefur borið á tilhneigingu til að líta á það sem vinnuafli. Því kemur ekki á óvart að Alþýðusamband Íslands er með upplýsingar um réttindi á vinnumarkaði á fimm tungumálum á heimasíðu sinni. ASÍ hefur sett þessi mál á dagskrá og hefur bæði haldið fundi með innflytjendum til að kynna þeim réttindi sín og boðið upp á námskeið. Á liðnum árum hafa verkalýðsfélögin lagt sig fram um að koma til móts við nýja félaga. Samt sem áður eru upplýsingar um þjónustu á vegum verkalýðsfélaga oft ekki á öðrum tungumálum en íslensku, þótt sum félögin bjóði reyndar upp á einfaldar upplýsingar á ensku og jafnvel pólsku. Verkalýðsfélag Vestfirðinga er til fyrirmyndar að þessu leyti því á heimasíðu þess má finna leið til að fara beint inn á síður með upplýsingum á ensku, pólsku og tælensku og þær leiða notandann áfram að frekari upplýsingum. Aðrar stofnanir, sem algengt er að innflytjendur þurfi að leita upplýsinga hjá eins og Ríkisskattstjóri, Landlæknisembættið, Tryggingastofnun eða Vinnumálastofnun, bjóða ekki upp á þennan möguleika og hafa aðeins staðlaðar upplýsingar á ensku.

Fjölmenningssetur Íslands hefur það hlutverk að veita einstaklingum af erlendum uppruna upplýsingar. Það hefur umsjón með samræmingu og ráðgjöf

og miðlar upplýsingum um hlutverk og þjónustu stofnana ríkis og sveitarfélaga. Setriðveitireinnigráðgjöfviðstefnumótun og framsetningu upplýsinga innan stjórnsýslunnar sem og leiðbeiningar við gerð verkferla og verklagsreglna. Það sér um að miðla upplýsingum um íslensku- og fræðslunámskeið. Enn fremur heldur setrið skrá yfir þá túlka- og þýðingþjónustu sem í boði er. Á síðu Fjölmenningsseturs má finna upplýsingar yfir helstu þjónustuaðila í hverju sveitarfélagi á Íslandi á átta tungumálum. Þar má einnig finna orðskýringar yfir ýmis stjórnsýsluleg hugtök.

Mörg sveitarfélög hafa nýtt netið til að veita upplýsingar en það getur þó verið erfitt fyrir innflytjendur að nálgast þær þar sem heimasíður eru margar hverjar einungis á íslensku. Þó eru undantekningar frá þessu eins og til dæmis heimasíða Reykjavíkurborgar sem er með ítarlegar upplýsingar á ensku, pólsku og tælensku (Sjá til dæmis: <http://www.reykjavik.is/pl/desktopdefault.aspx/tabid-4444>).

Fjallabyggð og Fjarðarbyggð hafa upplýsingar á ensku fyrir nýja íbúa (Sjá til dæmis: <http://www.fjallabyggd.is/en/moving-to-fjallabyggd> og <http://fjardabyggd.is/English/Fornewresidents/>).

Ísafjarðarbær býður fólki að senda inn fyrirspurnir um ýmis málefni tengd þjónustu bæjarins á sex tungumálum (Sjá til dæmis [http://www.isafjordur.is/hafa\\_samband/saenska/](http://www.isafjordur.is/hafa_samband/saenska/)).

Einnig vísa nokkur sveitarfélög á síðu Fjölmenningsseturs.

Þeir innflytjendur sem koma frá Norðurlöndunum hafa kosningarrétt í sveitarstjórnarkosningum eftir að hafa búið í landinu í þrjú ár samfellt fyrir kjördag. Ríkisborgarar annarra landa mega kjósa í sveitarstjórnarkosningum, í því sveitarfélagi sem þeir hafa lögheimili, eftir að hafa átt lögheimili á Íslandi í fimm ár samfellt (Kosningavefur innanríkisráðuneytisins). Til þess að þeir geti nýtt þennan rétt er mikilvægt að þeir hafi upplýsingar um það sem kosið er um. Flestir stjórnámálflokkar hafa upplýsingar um stefnumál sín og viðhorf

til innflytjendamála á síðum sínum, en til að innflytjendur geti tekið afstöðu þurfa flokkarnir að gera upplýsingar um ólík stefnumál sín aðgengileg á fleiri tungumálum en íslensku. Mikilvægt er að hafa í huga að þó svo að fólk geti talað daglegt mál eftir námskeið og nokkurra ára búsetu á Íslandi getur tekið lengri tíma að öðlast nægilega færni til að afla sér upplýsinga um flóknari mál. Á heimasíðu Framsóknarflokksins er að finna upplýsingar á sex tungumálum,

Vinstri græn fylgja í kjölfarið með upplýsingar á ensku, dönsku og pólsku. Samfylkingin er með stefnuyfirlýsingu sína á ensku en á lítt áberandi stað en aðrir stjórnámálflokkar bjóða aðeins upp á upplýsingar á íslensku.

### Listi yfir nokkra aðila sem miðla upplýsingum til innflytjenda

Alþjóðasetur: <http://new.ahus.is>

Alþjóðastofa Akureyrar: <http://www.akureyri.is/is/thjonusta/velferd-og-fjolskyldan/althjodastofa-akureyrar>

Alþjóðastofan á Akureyri: <http://www.akureyri.is/rosenborg/nybuar>

Fjölmenningssetur: <http://www.mcc.is>

Grapevine: <http://www.grapevine.is/Home/>

Jafnréttishús: <http://www.jafn.is/>

Mannréttindaskrifstofa Íslands: <http://www.hunanrights.is>

Rauði Kross Íslands: <http://www.redcross.is/>

Samtök kvenna af erlendum uppruna á Íslandi: <http://www.womeniniceland.is>

Velferðarráðuneytið: <http://eng.velferdarraduneyti.is/>

## Heimildaskrá

Eriksen, T. H. (2007). „Complexity in social and cultural integration: some analytical dimensions“, *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), pp. 1055-1069.

Félagsmálaráðuneytið (2007). *Stefna ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda*. Sótt þann 20. október 2011 á: [http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Stefna\\_um\\_adlogun\\_innflytjenda.pdf](http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Stefna_um_adlogun_innflytjenda.pdf)

Fjölmenningarsetur (e.d.). Sótt 20. október 2011 á: [www.mcc.is](http://www.mcc.is)

Fjallabyggð (e.d.). Moving to Fjallabyggð. Sótt 20. október 2011 á: <http://www.fjallabyggd.is/en/moving-to-fjallabyggd->

Fjarðabyggð (e.d.). Getting started in a good place Basic information for new people in Fjarðabyggð. Sótt 20. október 2011 á: <http://www.fjardabyggd.is/English/Fornewresidents/>

Fjölmenningarstefna Akureyrarbæjar. Sótt 20. október 2011 á: [http://www.akureyri.is/static/files/vefmyndir/akureyri/pdf/Fjolmenningarstefna\\_Ak.pdf](http://www.akureyri.is/static/files/vefmyndir/akureyri/pdf/Fjolmenningarstefna_Ak.pdf)

Hagsstofa Íslands (e.d.). Ríkisfang, fæðingarland og uppruni íbúa. Sótt 14 mars 2012 á: <http://www.hagstofa.is/Hagtotur/Mannfoldi/Rikisfang-Faedingarland>

Íris Björg Kristjánsdóttir (2010). *Lög um útlendinga á Íslandi: Mannfræðirýni á lagaumhverfi innflytjenda á Íslandi frá 1920-2009*. MA ritgerð: Háskóli Íslands, Félagsvísindasvið.

Kosningavefur Innanríkisráðuneytisins Sótt 20. október 2011 á: <http://www.kosning.is/sveitarstjornarkosningar/frettir/nr/7140>

Kristín Harðardóttir, Kristín Loftsdóttir og Unnur Dís Skaptadóttir (2007). „Innflytjendur: Viðurkenning og virðing í íslensku samfélagi“ í G. Þ. Jóhannesson (ritsj.). *Rannsóknir í Félagsvísindum VIII* (bls. 449-459). Háskóli Íslands: Félagsvísindastofnun.

Ólöf Júlíusdóttir (2011). *Að fá aðild en mæta útlökun: Útlendingar eru velkomnir en enginn segir komdu og sestu hér*. MA ritgerð: Háskóli Íslands, Félagsvísindasvið.

Samband íslenskra sveitarfélaga (2009). *Stefnumótun Sambands íslenskra sveitarfélaga í málefnum innflytjenda*. Sótt 20. október 2011 á: [http://www.samband.is/media/stefnumotun-sambandsins/Stefnumotun\\_innflytjendur.pdf](http://www.samband.is/media/stefnumotun-sambandsins/Stefnumotun_innflytjendur.pdf)

Unnur Dís Skaptadóttir (2010). „Alþjóðlegir fólksflutningar á tímum efnahagslegs samdráttar“ í G.Þ. Jóhannesson, H. Björnsdóttir (ritstj.), *Rannsóknir í Félagsvísindum XI* (bls. 314-322). Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Unnur Dís Skaptadóttir og Helga Ólafsdóttir (2010). „Komið til móts við fjölbreytileika: Fullorðinsfræðsla fyrir innflytjendur og samþætting“ (rafræn útgáfa). *Ráðstefnurit Netlu*. Menntavísindasvið Háskóla Íslands.

Unnur Dís Skaptadóttir og Anna Wojtyńska (2008). „Labour Migrants Negotiating Places and Engagements“ í J. O Bærenholdt og B. Granås (ritstj.) *Mobility and Place. Enacting Northern European Periphery*. Aldershot: Ashgate.

Velferðarráðuneytið (e.d.). Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda. Þingskjal 1226-535. Sótt 20. Október 2011 á: [http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Tingsalyktun\\_um\\_framkvamdaaatlun\\_i\\_malefnum\\_innflytjenda\\_asamt\\_tingsalyktunartillogunni.pdf](http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Tingsalyktun_um_framkvamdaaatlun_i_malefnum_innflytjenda_asamt_tingsalyktunartillogunni.pdf)

# Lýðræði í hverfaskiptri borg

Óskar Dýrmundur Ólafsson

## Inngangur

Reykjavíkurborg hefur undanfarin ár staðið fyrir margvíslegum lýðræðisumbótum. Umbæturnar felast í dreifstýringu þjónustu og aukinni aðkomu íbúa að stjórnun borgarinnar. Þetta hefur meðal annars verið gert með skipun hverfisráða, stofnun þjónustumiðstöðva í afmörkuðum hverfum og starfrækslu lýðræðisverkefna. Verður sagt frá þessari þróun og þeim aðferðum sem notaðar hafa verið til að ná árangri. Upplitaðar tilvísanir eru krækjur í frekari heimildir sem hægt er að nota ef skjalið er lesið á netinu.

## Hverfi Reykjavíkurborgar

Núverandi hverfaskiptingu þjónustunnar hjá Reykjavíkurborg má rekja til frumkvæðis sem ríkisstjórn og Alþingi áttu með lögum frá árinu 1994 um reynslusveitarfélög er veittu yfirvöldum sveigjanleika og formlegt umboð til þess að fara í lýðræðislegar umbætur. Markmiðin með lagasetningunni voru að:

- Auka sjálfsstjórn sveitarfélaganna
- Bæta þjónustuna
- Nýta betur fjármagn

Í Reykjavík var ákveðið að gera tilraun í Grafarvogshverfi árið 1997 þar sem skipuð var hverfisnefnd og stofnuð þjónustumiðstöðin Miðgarður. Markmið tilraunarinnar var að þróa hverfislýðræði, staðbundna þjónustu og samhæfingu á þjónustu borgar og ríkis í Grafarvogi. Var lögð áhersla á að auka völd og þátttöku notenda við tilhögun þjónustunnar. Var þar meðal annars um að ræða félagsþjónustu, skólaþjónustu, barnavernd, frístundaráðgjöf og náð samstarf við lögreglu og heilsugæslu. Í hverfisnefndina skipaði borgarstjórn 3 fulltrúa og íbúasamtök í Grafarvogi 2 fulltrúa. Einnig var stofnað ungmennaráð sem síðar varð fyrirmyndin að þeim ungmennaráðum sem innleidd voru með æskulýðslögum og eru nú starfrækt í öllum hverfum borgarinnar. Viðtækt samráð var haft í starfi Grafarvográðs. Þótt hverfisráðið starfaði vel á tímabilinu kom í ljós að íbúar hverfisins þekktu ekki nægilega

## Meginábendingar

- Frá árinu 1997 hefur Reykjavíkurborg þróað umbætur sem falla að skilgreiningum á grenndarlýðræði. Ný hverfiskipan borgarinnar hefur leitt af sér aukið þátttöku- og umræðulýðræði. Skipan sem byggir á hverfisráðum og þjónustumiðstöðvum hefur náð að skjóta rötum og skapað grundvöll og umhverfi fyrir jákvæð áhrif lýðræðis:
- Aukin hafa verið áhrif notenda á þjónustu borgarinnar þar sem sjónarmið íbúa og lýðræðislegt samstarf við þá um málefni borgarinnar er gert að sérstöku viðfangsefni. Þetta er m.a. gert með því að stjórnun þjónustu hefur verið færð nær íbúum í smærri hverfiseiningar og lögð hefur verið áhersla á samráð við íbúa. Af þessu gætu etv. sveitarfélög sem hafa verið sameinuð, en ná yfir stór landssvæði, lært.
- Hverfisráð hafa verið stofnuð, sem hafa unnið að auknu hverfalýðræði og hefur lýðræðisverkefnum og verkefnum, sem stuðla að aukinni samhældni og samvirkni í hverfunum, fjölgað. Helstu verkefni hverfisráða eru: Opnir fundir og samráðsvettvangur íbúa. Stefnumörkun í hverfum. Miðlun upplýsinga. Verkefni sem stuðla að auknu lýðræði og félagsauði.
- Reynslan hefur sýnt að efla þarf hlutverk kjörinna fulltrúa hverfisráða og styrkja það umboð sem þeir hafa.

vel til starfa þess. Íbúar voru ánægðir með breytta tilhögun þjónustunnar, rekstarkostnaður var lægri og mátti greina jákvæðari breytingar á viðhorfum til þjónustunnar á tímabilinu, en á viðhorfum

til hliðstæðrar þjónustu í öðrum hverfum (PriceWaterHouseCoopers 2001). Er þetta svipaðar niðurstöður og hjá þeim sem rannsakað hafa hverfisskipulag lýðræðis og þjónustu á Norðurlöndunum



Mynd 1: Hverfaskipting Reykjavíkurborgar.



(Bäck o.fl. 2005). Einnig var gerð tilraun með þjónustumiðstöð í Vesturbænum með stofnun Vesturgarðs árið 2002. Árið 2005 var svo stigið stórt skref þegar ákveðið var að fjölga þjónustuhverfum og –miðstöðvum í Miðborg og Hlíðum, Laugardal og Háaleiti, Breiðholti og Árbæ. Til að stýra þjónustumiðstöðvunum var stofnað Þjónustu- og rekstarsvið sem bar einnig ábyrgð á uppbyggingu miðlægs símavers, tölvuþjónustu og innkaupamálum borgarinnar. Eftir stjórnsýslubreytingar borgaryfirvalda árið 2007 var Þjónustu- og rekstarsvið lagt niður og þjónustumiðstöðvarnar færðar á Velferðasvið borgarinnar. Verkefni þjónustumiðstöðvanna hafa þróast og breyst. Umfang verkefna jókst talsvert við yfirfærslu á þjónustu við fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga og til stendur að færa fleiri verkefni frá ríki til sveitarfélaga. Borgaryfirvöld hafa starfrækt frá árinu 2012 tilraunaverkefni í Breiðholti þar sem nýtt starf hverfisstjóra ber ábyrgð á samþættingu og samstarfi borgarstofnana undir stjórn stýrihóps sem borgarstjóri leiðir.

Borgaryfirvöld skipuðu hverfisráð í átta hverfum borgarinnar árið 2002 og fjölgaði þeim í tíu árið 2005. Nýju hverfisráðin hafa minni völd en hverfisnefnd Grafarvogs hafði á upphafsárunum, og hafa þau í ríkara mæli hlutverk samráðs í stað beinnar stjórnunar. Fulltrúar hverfisráða eru skipaðir af borgarráði sem ákvarðar markmið og hlutverk þeirra í Samþykkt fyrir hverfisráð Reykjavíkurborgar. Í samþykktinni er kveðið á um að hverfisráð skulu vera samráðs- og samstarfsvettvangur íbúa, félaga, stofnana, atvinnulífs og borgaryfirvalda. Jafnframt er hverfisráðum ætlað að taka þátt í stefnumörkun í hverfum borgarinnar og stuðla að auknum félagsauð.

## Aðferðir í starfi hverfisráða

Hverfisráð Reykjavíkurborgar funda mánaðarlega og taka fyrir þau mál sem þeim berast hverju sinni. Einnig leggja ráðsmeðlimir fram mál til meðferðar. Þó að hverfaráðin séu bundin sömu reglum borgarinnar og aðrar nefndir þá hafa þau farið ólíkar leiðir í þeirri viðleitni að vinna nánar með íbúum. Þannig

hafa hverfisráðsfundir verið haldnir í almenningsgördum, á heimilum og á vettvangi félaga og stofnana víðs vegar um hverfin. Meginvenjan er þó sú að þau funda í húsnæði þjónustumiðstöðva hverfanna þar sem þau eru staðsett.

### Opnir fundir

Hverfisráðum ber að halda opna fundi með íbúum viðkomandi hverfa. Fundirnir fjalla um margvísleg mál er brenna á íbúum og eru einnig haldnir til að eiga samræðu við íbúana um það hvernig hverfi þeir vilja sjá. Gestafyrirlesarar eru með innlegg um tiltekin mál eða eru ábyrgðaraðilar á málum sem varða hagsmuni íbúa. Sköpuð eru skilyrði til umræðna og upplýsingaflæðis. Hverfisráð styðja jafnframt við frumkvæði íbúa til að halda opna fundi, s.s. skóla- og foreldraþing.

### Rafrænt lýðræði – Hverfið mitt

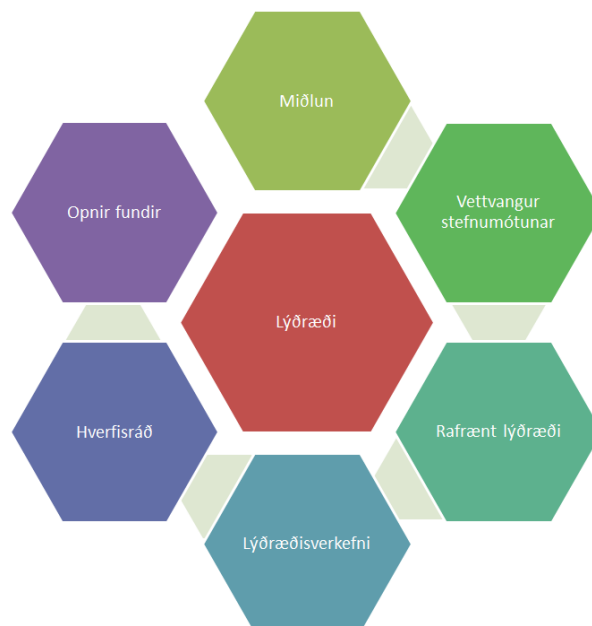
Hverfisráð og þjónustumiðstöðvar starfrækja ábendingavef á heimasíðum hverfanna undir heitinu Hverfið mitt. Þar geta íbúar sent inn ábendingar og tillögur. Þær eru móttæknar og settar í vinnslu á viðkomandi stöðum. Þegar taka þarf afstöðu til þeirra tekur hverfisráð þær til umfjöllunar. Hægt er að skoða dæmi um þessa gátt á [www.vesturbaer.is](http://www.vesturbaer.is).

### Miðlun upplýsinga

Mikilvægur þáttur í lýðræðisstarfinu eru samskipti og gagnsætt upplýsingaflæði. Algengustu miðlarnir eru hverfisblöð, tölvupóstur, heimasíða og félagsmiðlar (<http://www.facebook.com/vesturbaer>). Regluleg umfjöllun er í hverfisblöðum um starf hverfisráða og þjónustumiðstöðva og þar birtast einnig auglýsingar um styrki og önnur úrræði fyrir hverfið. Tölvupóstkerfi skólanna, Mentor, er gjarnan notað til að ná til allra foreldra sem og önnur tölvupóstkerfi sem þjónustumiðstöðvarnar hafa búið til. Á heimasíðu hverfisins og borgarinnar má svo finna þjónustu og upplýsingar um þau gæði sem standa íbúum til boða. Nýjasti samskiptamiðillinn hefur svo gert hverfisráðum kleift að kynna með skjótvirkari hætti starf sitt sem og að eiga gagnvirk samskipti við íbúa. Hefur Netið verið töluvert notað fyrir lýðræðisverkefni á vegum borgarinnar svo sem vefurinn <http://www.betireykjavik.is/>.

### Vettvangur stefnumörkunar

Hverfisráðin hafa skapað vettvang til að ræða og taka þátt í stefnumörkun hjá borginni. Hafa þau átt frumkvæði að myndun samráðshópa um breytingar á skóla- og frístundastarfi, framtíð vinsælla útivistarsvæða og skipulag hverfa. Er þá tekið fyrir ákveðið málefni, það rætt og í kjölfarið sameinast þátttakendur um



Mynd 2: Aðferðir í lýðræðisstarfi í hverfum Reykjavíkur.

niðurstöðu eða ráðleggingar sem taka má afstöðu til. Er þetta í anda svokallaðra þjóðfunda sem m.a. voru nýttir við endurskoðun stjórnarskrárinnar.

### Lýðræðisverkefni, samheldni og samvirkni

Margvísleg lýðræðisverkefni og verkefni, sem stuðla að samheldni og samvirkni íbúa, hafa verið starfrækt í hverfum borgarinnar. Um er að ræða verkefni á borð við þrettándagleði, hverfishátíðir, nágrennavörslu og fóstrun garða. Eru íbúar ábyrgir fyrir verkefninum en hverfisráðið veitir stuðning þar sem þörf er á slíku. Til þess að gera lýðræðisverkefni möguleg hefur hverfisráð stutt afmörkuð verkefni. Hafa þau yfir fjármagni að ráða til að styðja forvarnarverkefni. Einnig hafa hverfisráð fengið það hlutverk að forgangsraða hverfispottum, eyrnamerkum upphæðum, fyrir minni framkvæmdir í samráði við íbúa.

### Þekking – reynsla annarra

Að lokum skal bent á mikilvægi þess að beita aðferðum sem byggja á tiltekinni hugmyndafræði og sannreyntri þekkingu. Við þróun á lýðræðisstarfi og þjónustu í hverfunum hefur Reykjavíkurborg í samstarfi við Háskóla Íslands boðið upp á námskeið með úrvals stjórnendum og fræðimönnum á þessu sviði, sem hefur stutt lýðræðisþróun hjá Reykjavíkurborg. Samband íslenskra sveitarfélaga bauð einnig sveitarstjórnarmönnum og stjórnendum upp á námskeið með Önnu Tortzen, sérfræðingi í því hvernig sveitarfélög geta aukið færni sína í lýðræðismálum. Sömuleiðis átti innanrikisráðuneytið frumkvæði að því í tengslum við ný sveitarstjórnarlög að halda ráðstefnu um lýðræði þar sem Bruno Kaufman flutti erindi um beint lýðræði og reynslu annarra þjóða. Mikil gróska er í þessum málum og þörf á því að auka þekkingu hér á landi með því að flytja hana inn í formi námskeiða, ráðstefna og málþinga þar sem sveitarstjórnarfólk geti átt kost á að deila aðferðum og þekkingu sinni við þróun þátttöku- og umræðulýðræðis.

## Heimildaskrá

Bäck, Henry; Gjelstrup, Gunnar; Helgesen, Marit; Johansson, Folke; Klausen, Jan Erling. (2005). *Urban political decentralisation, six Scandinavian cities, Urban and regional research international volume 5*, Wiesbaden :VS verlag für sozialwissenschaften.

Borgarstjórnin í Reykjavík. (2011). „Tillaga að tilraunaverkefni í Breiðholti“.

Evrópuráðið. (2004). „Skýrsla um hlutdeild notenda í einstaklingsmiðaðri félagslegri þjónustu“. Reykjavík: félagsmálaráðuneyti, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti og velferðarsvið Reykjavíkurborgar.

Gunnar Helgi Kristinsson. (2001). *Staðbundin stjórnarmál, markmið og árangur sveitarfélaga*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Kaufman, Bruno; Eriksson, Peter. (2011). *Folkinitiativ. Handbok i direktdemokrati*, Stockholm: Premiss.

Margrét Þorvaldsdóttir; Sveinn Máni Jóhannesson. (2010). „Þróun og nýsköpun. Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkurborgar 2005 – 2010“. Reykjavík: Nýsköpunarsjóður.

Pricewaterhousecoopers. (2001) „Reynslusveitarfélög 2001, heildarmat á árangri, markmið og árangur“, matsskýrsla unnin fyrir Félagsmálaráðuneytið ágúst 2000. Sótt 10. mars 2011 af <http://www.velferdarraduneyti.is>.

Svanborg Sigmarsdóttir. (2003). „Borgarlýðræði: Pólitísk valddreifing í Reykjavík“, Reykjavík: Borgafræðasetur Háskóla Íslands og Reykjavíkurborgar. Sjá nánar á: <https://borg.hi.is/>

Tortzen, Anne. (2008). *Borgerinddragelse. Demokrati i ojenhojde*, København, Jurist- og økonomiforbundets forlag.

## Frekari hugmyndir og rannsóknir um lýðræði

Bason, Christian; Knudsen, Sune; Toft, Soren: *Sæt borgeren i spil. Sådan involverer du borgere og virksomheder i offentlig innovation*, Gyldendal Public: Kaupmannahöfn, 2009.

Feldstein, Lewis M; Putnam, Robert D: *Better together. Restoring the American community*, Simon & Schuster: New York, 2003.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið: „Nýjar leiðir í eflingu sveitarstjórnarstigsins. Sameiningarkostir – Fyrstu hugmyndir“. September 2010. Sótt 20. febrúar 2011 af <http://www.innanrikisraduneyti.is>.

Smith, Graham: *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*, Cambridge University Press: Cambridge, 2009.

Vefur Sambands íslenskra sveitarfélaga með gagnlegu efni: <http://www.samband.is/verkefni/lydraedis--og-mannrettindamal/lydraedi-i-sveitarfelogum/>

# 3. Meirihlutinn og hagsmunir minnihluta

Allir borgarar í lýðræðiskerfum tilheyra sérhagsmunahópum af ýmsu tagi. Sérhagsmunir eru neikvætt og ef til vill dálítið ljótt orð yfir hlut sem er sjálfsagður og eðlilegur ef hann er skoðaður í réttu samhengi. Oft er gagnlegt að stjórnvöld geti átt samstarf við aðila sem eiga sérstakra hagsmuna að gæta á tilteknu sviði, umfram aðra borgara í sveitarfélagi eða ríki. Á milli stjórnvalda og hagsmunagæsluaðila getur skapast samtal um lausnir viðfangsefna sem eru öllum í hag og forða átökum þar sem það er hægt.

Ein mikilvægasta regla lýðræðisins er að meirihlutinn ráði. Grundvöllur reglunnar byggist á að allir eigi sama grunnréttinn til áhrifa því ef vikið er frá hinni einföldu hugsun reglunnar um að meirihlutinn ráði gerist það einungis með þeim hætti að rödd eða atkvæði tiltekens hóps (meirihlutans) fá minna vægi en raddir annarra. Krafa

um t.d. 2/3 hluta atkvæða til að samþykkja tillögu gefur í raun þriðjungnum sem getur felld hana meiri vigt en þeim tveimur þriðju sem vilja samþykkja hana.

Oft fara sterkir minnihlutahópar fram í krafti skipulags, mikilla hagsmuna eða fjármagns og reyna að hafa óeðlilega mikil áhrif á ákvarðanir. Lýðræðiskerfi þurfa að læra að verja sig gegn slíku, til dæmis með því að kanna reglulega vilja meirihlutans. En því fylgir ekki að aldrei megi gefa eftir gagnvart kröfum minnihlutahópa. Sanngjarnt mat á kröfum þeirra og hagsmunum er eitt af því sem öll lýðræðiskerfi hljóta að stefna að. Hópur sem lendir alltaf í minnihluta og fær aldrei neinu af sínum kröfum eða hagsmunum framgengt er líklegur til að missa trú á, að lýðræðiskerfið gagnist honum til nokkurra hluta.

## Höfundar efnis í 3. kafla:

*Ólafur Þ. Harðarson:*

**Kannanir og meirihlutaviljinn – um gagnsemi og vanda skoðanakannana**

*Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir:*

**Notendafulltrúar**

# Kannanir og meirihlutaviljinn

- um gagnsemi og vanda skoðanakannana

Ólafur Þ. Harðarson

Skoðanakannanir geta verið gagnlegar fyrir stjórnendur sveitarfélaga og ýtt undir lýðræðislega ákvarðanatöku. Þetta á einkum við í stærri sveitarfélögum, þar sem ætla má að kjörnir fulltrúar séu ekki í nánu sambandi við jafn stórt hlutfall borgaranna og gerist í smærri sveitarfélögum.

Helsti kostur skoðanakannana er sá, að þær geta gefið góða mynd af viðhorfum allra borgara í sveitarfélagi, en ekki bara þeirra sem háværastir eru. Stundum eru skoðanir forystumanna og talsmanna ýmissa hópa á skjön við skoðanir almennings.

## Hvernig eru góðar skoðanakannanir?

Skoðanakannanir gefa hins vegar ekki rétta mynd af skoðunum almennings nema þær séu gerðar eftir vísindalegum aðferðum. Úrtak þarf að velja á réttan hátt, t.d. þannig að allir kjósendur hafi sömu möguleika á að veljast í úrtakið. Þá ræður einskær tilviljun því hverjir eru valdir. Þannig valinn hópur verður býsna góð spegilmynd af heildinni, þó hann sé ekki mjög stór (t.d. 500 til 1000 manns). Í svona úrtak (einfalt slembiúrtak) veljast nokkurn veginn rétt hlutföll ólíkra hópa í sveitarfélaginu, t.d. karla og kvenna, ungra og gamalla, sjómanna og skrifstofufólks, sjálfstæðismanna, samfylkingarmanna, vinstri grænna, framsóknarmanna, óflokksbundinna og stuðningsmanna annarra hreyfinga.

Fleira þarf að vera í lagi í vísindalegum skoðanakönnunum. Vanda þarf til spurninga, þannig að þær gefi í raun upplýsingar um það sem stjórnendur vilja fá að vita. Spurningar mega ekki vera hlutdrægar. Oft þarf að spyrja margra spurninga um sama efni til þess að fá sæmilega fágáða mynd af viðhorfum almennings. Spyrjar þurfa að fá viðeigandi þjálfun. Tryggja þarf að hátt hlutfall þeirra sem völdust í úrtakið taki þátt í könnuninni (helst 60-70% – og því fleiri því betra). Vinna þarf úr niðurstöðunum á skipulegan, sanngjarnan og greinargóðan hátt.

## Megináþendingar

- Einungis vísindalegar kannanir (og kosningar) gefa rétta mynd af skoðunum almennings. Gerð úrtaks, svarshlutfall og gæði spurninga skipta mestu máli. Oft er samt vandi að túlka niðurstöður.
- Mikill fjöldi svarenda tryggir ekki neitt. Netkannanir, þar sem allir sem vilja geta svarað, segja t.d. lítið eða ekkert um raunverulegar skoðanir almennings.
- Undirskriftasafnanir eru vondur mælikvarði á almenningsálit.
- Góðar kannanir er hægt að misnota.
- „Vondar“ kannanir geta verið gagnlegar fyrir sveitarstjórnarmenn þó þær spegli almenningsálit ekki rétt; t.d. geta þær vakið athygli á vandamálum og komið þeim á dagskrá.
- Skoðanakannanir geta verið mikilvægt tæki sveitarstjórnarmanna, en koma ekki í staðinn fyrir upplýsta umræðu og ábyrgð kjörinna fulltrúa.

Það er vandasamara en margur heldur að framkvæma góða skoðanakönnun. Þess vegna er yfirleitt heppilegast að fá atvinnumenn til að gera slíkar kannanir, t.d. Capacent Gallup eða Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Helsti ókosturinn við vandaðar skoðanakannanir er kostnaðurinn. Sveitarstjórnarmenn verða því að meta mikilvægi upplýsinganna sem könnun getur gefið og vega það á móti kostnaðinum. Kannanir um ánægju íbúanna með margvíslega þjónustu sveitarfélagsins eru ágætt dæmi um mikilvægar upplýsingar.

## Vondar skoðanakannanir – vond úrtök

Oft eru gerðar „skoðanakannanir“ sem ekki standa undir nafni. Spurningar eru stundum hlutdrægar eða illa gerðar – og framkvæmdin í skötulíki. Algengasti gallinn er þó sá, að úrtak svarenda er ekki valið með réttum hætti. Slíkar kannanir gefa litla eða enga vísbendingu um skoðanir almennings – jafnvel þó mjög margir svari. Tugþúsundir svara – fengnar með rangri aðferð – eru oftast lítils virði. Í fyrstu skoðanakönnunum í Bandaríkjunum – þar sem úrtök voru ekki rétt valin – svöruðu stundum margar milljónir kjósenda spurningu um hvern þeir ætluðu að kjósa í forsetakosningum, en niðurstöðurnar urðu fjarri úrslitunum. Af þessu lærðu menn.

Verstu úrtökin eru þannig, að allir einstaklingar eða hópar hafa í reynðinni ekki jafna möguleika á að svara. Það væri ekki gott að spyrja t.d. bara áskrifendur Morgunblaðsins um hvað þeir ætla að kjósa næst eða hvað þeim finnst um ríkisstjórnina: næsta víst er að áskrifendahópur blaðsins endurspeglar ekki kjósendur í heild. Niðurstöðurnar yrðu verulega skekktar. Símaskráúrtök reyndust illa í mörgum löndum þegar einungis þeir efnameiri höfðu síma: kannanir DV reyndust hins vegar snemma frekar vel þó þær væru byggðar á símaskrá, af því að langflestir Íslendingar höfðu síma. Sum úrtök eru þannig vond af því að þau eru valin úr hópi sem er ekki dæmigerður fyrir samfélagið.

## Vond úrtök: allir sem vilja geta tekið þátt

En það getur verið jafn slæmt ef allir geta formlega séð tekið þátt í könnuninni, t.d. með því að fara inn á vefsíðu á netinu – eða með því að taka spurningablað í búðum eða á bensínstöðvum, fylla það út og skila síðan í þar til gerðan kassa. Þannig könnun er í lagi ef flestir íbúarnir svara. Það gerist hins vegar (eiginlega) aldrei. Oftast er þátttakan innan við 10% íbúanna. Álit 10.000 Reykvíkinga eða 5000 Akureyringa – fengið með þessum hætti – gefur enga vísbendingu um almenningsálit í þessum sveitarfélögum



(nema kannski ef t.d. 5000 Akureyringar væru sammála um eitthvað: þá vissum við að a.m.k. 1/3 Akureyringa – og kannski helmingur fullorðinna – væri á þeirri skoðun – ef við gætum gengið út frá því að bara Akureyringa hefðu svarað!) Innan við 1000 svör í vísindalegri skoðanakönnun gætu hins vegar gefið býsna áreiðanlega mynd af viðhorfum Reykvíkinga eða Akureyringa.

Svona úrtök – þar sem allir geta formlega tekið þátt (en fæstir gera það) – eru oft kölluð sjálfsvalin úrtök. Meginallinn við þau er sá, að oftast er hópurinn sem svarar alls ekki dæmigerður fyrir borgarana í heild. Áhugamenn um íþróttir geta verið líklegri til að taka þátt í könnun um byggingu íþróttahúss en aðrir borgarar – og hafa kannski aðrar skoðanir en fjöldinn. Áhugamenn um stjórnmal geta almennt verið líklegri til þátttöku í vefkönnun um sveitarstjórnarmál en aðrir. Sama getur átt við þá sem hafa mikla menntun, en þeir eru oft áhugasamari um alls konar pólitíska þátttöku en aðrir. Sjálfsvalin úrtök búa til það sem stundum er kallað kerfisbundin skekkja. Þannig kannanir geta að vísu slumpast á að spegla almenningssálitið rétt – en oft gera þær það ekki. Stundum eru niðurstöður þeirra víðs fjarri raunveruleikanum. Þess vegna má aðeins draga ályktanir um að könnun endurspegli vilja almenningss ef hún er gerð á réttan, vísindalegan hátt.

## Undirskriftasafnanir segja lítið um almenningssálit

Undirskriftasafnanir eru annað dæmi um mjög vonda aðferð til þess að mæla almenningssálit. Tilraunir í Reykjavík hafa sýnt, að margir eru tilbúnir til þess að skrifa undir áskorun bæði með og á móti sama málinu (væntanlega til þess að þóknast þeim sem eru að safna undirskriftunum þó svarandinn þekki ekki undirskriftasafnarann – vandinn yrði væntanlega enn meiri í litlum sveitarfélögum þar sem safnarinn er að biðja vini og kunningja að skrifa undir). Þó meirihluti kjósenda skrifi undir ályktun er engan veginn víst að meirihlutinn sé raunverulega þeirrar skoðunar. Til að ganga úr skugga um það

þyrfti vandaða skoðanakönnun – eða formlega kosningu.

## Góðar kannanir leysa ekki allan vanda – og þær er hægt að misnota

Vísindalegar skoðanakannanir leysa hins vegar ekki allan vanda. Það hefur lítið gildi að spyrja almenning um málefni sem hann þekkir lítið til eða hefur lítinn áhuga á. Skynsamleg og sanngjörn túlkun á niðurstöðum og samhengi þeirra skiptir miklu máli. Auk þess er ekki sjálfgefið að sveitarstjórnarmenn eigi alltaf að fara að vilja meirihlutans í öllum málum (ekki síst ef meirihlutinn er áhugalítill og hefur litla þekkingu á viðkomandi máli) – þó að í heildina og til lengri tíma lítið eigi ákvarðanir stjórnmalamanna að endurspeglar vilja almenningss í lýðræðislegum kerfum.

Skoðanakannanir geta verið mikilvægt hjálpartæki sveitarstjórnarmanna. En það er líka hægt að misnota þær – jafnvel þó þær séu vandaðar og vel gerðar. Meirihluti getur t.d. notað hagstæðar könnunarniðurstöður til þess að berja á minnihluta í máli sem hefur lítið verið rætt og kynnt. Slík könnun sýnir kannski „réttan“ (en óupplýstan) meirihlutavilja – ef því hefur ekki verið sinnt að kynna málið, ræða það og sjá til þess að öll helstu rök með og á móti hafi komið fram.

## „Vondar“ kannanir geta verið gagnlegar – þó þær spegla ekki almenningssálitið

Rétt er líka að hafa í huga, að óvísindalegar kannanir – t.d. á netinu – geta verið gagnlegar fyrir sveitarstjórnarmenn þó þær endurspegli ekki með réttum hætti vilja almenningss. Í slíkum könnunum geta t.d. komið fram margvíslegar ábendingar eða kvartanir um málefni eða þjónustu sveitarfélagsins sem gott er fyrir kjörna fulltrúa að hugsa um – hvort sem ábendingarnar njóta meirihlutastuðnings eða ekki. Slíkar ábendingar koma málum á dagskrá. Fáeinar kvartanir um hraðakstur í nágrenni við tiltekinn leikskóla geta kallað á aðgerðir sveitarstjórnarmanna – burtséð frá því hvort meirihluti kjósenda tekur undir slíkar kvartanir. Margir

kjósendur geta stutt hraðahindranir í nágrenni við eigin heimili – en ekki annars staðar! Það getur hins vegar aldrei orðið almenn regla. Þetta er dæmigerð klemma sem stjórnendur verða að fást við á málefnalegan og almennan hátt.

Vísindalegar skoðanakannanir eru einu gildu mælitækin á viðhorf almenningss (auk kosninga). En þær eiga ekki endilega alltaf við. Stundum geta óvísindalegar kannanir verið gagnlegar. Tilraunir hafa líka verið gerðar með „upplýstar kannanir“, þar sem t.d. hópur manna er valinn og fyrst beðinn að svara spurningum um tiltekið mál. Síðan ver hópurinn ákveðnum tíma – kannski einni helgi – til þess að ræða málið í þaula og fara í gegnum upplýsingar. Að því loknu er hópurinn spurður aftur um það sama og í byrjun. Hér eru menn að reyna að skoða hvort – og þá hvernig – upplýst umræða breyti skoðunum manna á viðkomandi máli. Borgarafundir af ýmsu tagi og rýnihópar geta líka verið gagnlegt tæki – þó þeir endurspegli ekki með réttum hætti skoðanir almenningss.

## Þekking, túlkun og opin umræða

Sveitarstjórnarmenn geta beitt mörgum aðferðum til þess að nálgast almenning og hafa hann með í ráðum. Skoðanakannanir eru eitt af slíkum tækjum. Mikilvægast er þó að kjörnir fulltrúar hafi raunverulega áhuga á opinni umræðu og upplýstri ákvarðanatöku. Þeir verða að þekkja kosti og galla ólíkra aðferða – og vita hvaða ályktanir má draga út frá þeirri aðferð sem beitt er hverju sinni.

# Notendafulltrúar

Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir

## Verkefni sveitarfélaga

Sveitarfélög geta verið mjög stórar rekstrareiningar eða skipulagsheildir. Innan þeirra þrífast margvíslegir hagsmunir, þarfir og væntingar. Í þeim búa íbúar af öllum stærðum og gerðum, þar hafa fyrirtæki starfsemi/aðsetur og þau hafa bæði eigendur, starfsmenn og samstarfsaðila eða viðskiptavinum. Einnig er í sveitarfélögum margs konar starfsemi, bæði á vegum hins opinbera, frjálsra félagasamtaka og á vegum einkaaðila.

Sveitarfélög hafa skyldum að gegna. Alþingi felur sveitarfélögum með lögum ýmis verkefni til úrlausnar og þjónustu, en þau geta auk þess ákveðið að sinna verkefnum utan þess ramma svo lengi sem það er ekki bannað eða úthlutað öðrum með lögum.

## Hvernig eru ákvarðanir teknar?

Réttinn til að kjósa í kosningum til sveitarstjórna og í almennum atkvæðagreiðslum hafa þeir íbúar sveitarfélagsins sem eiga þar lögheimili og hafa náð 18 ára aldri.<sup>1</sup> Eigendur og forsvarsmenn fyrirtækja eða samtaka, sem staðsett eru í viðkomandi sveitarfélagi en hafa þar sjálfir ekki búsetu, hafa ekki kosningarétt og í raun enga formlega aðkomu að ákvörðunum um ytra umhverfi fyrirtækja sinna.

Íbúar, sem ekki hafa kosningarétt, geta átt töluverðra hagsmuna að gæta og haft mikinn vilja til að hafa áhrif á ákvarðanatöku. Þetta geta bæði verið fyrrnefndir fyrirtækjaeigendur og forsvarsmenn þeirra eða ungmenni undir 18 ára aldri sem og nýbúar í sveitarfélaginu.

Ef vilji er fyrir því meðal stjórnenda og kjörinna fulltrúa er ekkert því til fyrirstöðu að haft sé gott samstarf og samráð við slíka aðila og í raun afar gagnlegt til þess að sátt sé um viðfangsefni sveitarfélagsins.

1 Sjá nánar í kafla 5: Almennar atkvæðagreiðslur eftir Sigurlaugu Önnu Jóhannsdóttur

## Megináðing

- Virkt notendafulltrúafyrirkomulag getur verið gagnleg leið til að virkja íbúa til þátttöku í ákvarðanatöku í sveitarfélögum.
- Þátttaka íbúa stuðlar að jákvæðari viðhorfum þeirra til stjórnkerfisins.
- Með því að gefa hagsmunaaðilum tækifæri til aðkomu að ákvarðanatöku með virku samstarfi má sjá fyrir sér að meiri sátt verði um ákvarðanir.
- Mikilvægteraðíbúargeti þekktlýðræðislegarleikreglur samfélagsins og hvar og hvernig þeir hafa möguleika á því að taka þátt.
- Þeir sem veljast til þess að vera fulltrúar annarra á ákveðnum vettvangi hafa ríkar skyldur til þess að upplýsa bakland sitt um framvindu mála og ekki er síður mikilvægt að baklandið taki á móti þeim upplýsingum og móti stefnu hópsins í heild.
- Notendafulltrúar hafa eðli málsins samkvæmt þröngt sjónarhorn á þjónustuna. Þeir verða enn fremur að varast að verða ekki leiksoppar í átökum milli kjörinna fulltrúa og embættismanna, sem kunna að vilja nýta þá sínum sjónarmiðum til framdráttar

Í reynd er vandséð að stjórnendur sveitarfélaga geti látið sem allir þeir aðilar, sem eiga hagsmuna að gæta innan sveitarfélagsins en hafa þar ekki kosningarétt, skipti ekki máli. Ýmsar leiðir eru slíkum hagsmunaaðilum færar, svo sem fjölmiðlaumfjöllun og greinaskrif. Meðlimir félagasamtaka innan sveitarfélagsins eða starfsmenn fyrirtækja, sem þar hafa aðsetur, eru mjög líklega að hluta til íbúar sveitarfélagsins og geta þannig sett þrýsting á úrlausn mála.

Þeir sem hafa almennt áhuga á að koma að ákvarðanatöku í samfélaginu eru oftast notendur eða viðskiptavinir viðkomandi málaflokks. Algengt er að hinir áhugasömu hafi fyrst og fremst áhuga á þeim viðfangsefnum sem snúa að þeim sérstaklega og hafa mögulega lítinn eða engan áhuga á annarri þátttöku innan sveitarfélagsins. Sumir þessara aðila vilja eingöngu bregðast við þegar tekin hefur verið ákvörðun eða þegar stendur til að taka ákvörðun sem fellur þeim ekki í geð.

Fyrir stjórnendur og kjörna fulltrúa í sveitarfélögum getur þetta verið snúið viðfangsefni. Það er vont að átta sig á því við undirbúning ákvarðanatöku hvort andstaða verður við hana ef

athugasemdirnar koma ekki fyrir en búið er að taka ákvörðunina og jafnvel búið að gera ýmsar ráðstafanir tengdar henni. Sömuleiðis er ekki raunhæft að ætla að hafa samráð við alla hagsmunaaðila og alla íbúa í hvert sinn sem ákvörðun er tekin. Lýðræðið er ekki einfalt og fyrirhafnarlaust, það krefst útsjónarsemi og vinnu af hálfu þeirra sem gefa kost á sér til forystu.

Með nýjum lögum um sveitarstjórnir frá 2011 geta íbúar allra sveitarfélaga á Íslandi með undirskrift 20-33% kosningabærra íbúa knúið á um almenna atkvæðagreiðslu með ákveðnum undantekningum og skilyrðum.<sup>2</sup>

Íbúar gera auknar kröfur um aðkomu að ákvarðanatöku í málefnum sem varða þá oft en í kosningum á fjögurra ára fresti. Þegar óánægja verður með ákvarðanatöku í sveitarfélögum kemur stundum fljótlega fram krafa frá íbúum um að kosið verði um mál til þess að útkljá ágreiningsefni. Eins og fram kemur í kaflanum um almennar atkvæðagreiðslur eru þær afar vandasöm og snúin leið til að útkljá ágreiningsmál og eftirsóknarvert fyrir alla aðila að leita

2 Sveitarstjórnarlög 138/2011. Sjá: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2011138.html>

heldur annarra leiða til að sætta sjónarmið og leysa úr ágreiningsmálum.

Á ýmsum stöðum í stjórnkerfi sveitarfélaga hefur verið komið á fót fyrirkomulagi sem gefur notendum eða fulltrúum þeirra kost á að sitja við borðið þar sem ákvarðanir eru teknar sem varða þá beint. Dæmi um þetta eru áheyrnarfulltrúar grunnskólakennara, skólustjóra og foreldra í skólanefndum, en kveðið er á um það í grunnskólalögum að þessir fulltrúar skuli hafa málfrelsi og tillögurétt á fundum skólanefnda.<sup>3</sup>

Í rannsókn, sem gerð var árið 2000 af Gunnari Helga Kristinssyni og birtist í bókinni Staðbundin stjórnsmál, er sýnt fram á að tengsl eru milli ánægju íbúa og virkni þeirra:<sup>4</sup> „Þátttaka stuðlar að jákvæðari viðhorfum íbúanna til stjórnkerfisins. Þeir sem hafa með einum eða öðrum hætti reynt að hafa áhrif á niðurstöður sinna sveitarstjórna eru ánægðari með þjónustu þeirra en hinir sem ekki hafa reynt slíkt. Trú fólks á að það geti haft áhrif er tengd jákvæðari tilfinningum til stjórnkerfisins. Stjórnkerfi sem tengist íbúum sínum í gegnum virka þátttöku þeirra, fær mun fyllri mynd af óskum þeirra og þörfum en mögulegt er með öðrum hætti.“<sup>5</sup>

## Skólasamfélagið

Viðamesta notendafulltrúafyrirkomulagið er líklega í skólasamfélaginu. Samkvæmt grunnskólalögum nr. 91/2008 skulu starfa foreldrafélög og skólaráð við hvern grunnskóla en skólustjóri ber ábyrgð á skólaráðunum. Foreldrar, nemendur og kennarar skulu velja tvo fulltrúa til setu í skólaráði hvers skóla og tvo til vara. Grenndarsamfélag skólans skal svo velja einn fulltrúa til setu í skólaráði. „Við grunnskóla skal starfa skólaráð sem er samráðsvettvangur skólustjóra og skólasamfélags um skólahald. Skólaráð tekur þátt í stefnumörkun fyrir skólann og mótun sérkenna hans. Skólaráð fjallar um skólanámskrá skólans, árlega starfsáætlun, rekstraráætlun og aðrar áætlanir um

skólastarfið. Skólaráð skal fá til umsagnar áætlanir um fyrirhugaðar meiriháttar breytingar á skólahaldi og starfsemi skóla áður en endanleg ákvörðun um þær er tekin. Skólaráð fylgist almennt með öryggi, aðbúnaði og almennri velferð nemenda. Skólanefnd, sbr. 6. gr., getur með samþykki sveitarstjórnar falið skólaráðum einstakra skóla ákveðin verkefni þessu til viðbótar.“<sup>6</sup>

Í lögnum er einnig kveðið á um að skólustjorar, grunnskólakennarar og foreldrar í sveitarfélagi kjósi hver úr sínum hópi aðal- og varamann til setu á skólanefndarfundum með málfrelsi og tillögurétt.

Samkvæmt lögum nr. 90/2008 um leikskóla skulu starfa foreldraráð við alla leikskóla og hefur foreldraráð umsagnarrétt um allar meiriháttar breytingar á leikskólastarfi.<sup>7</sup> Samkvæmt lögum nr. 92/2008 um framhaldsskóla<sup>8</sup> skulu starfa foreldraráð við alla framhaldsskóla á landinu, sem velja á einn fulltrúa til setu í skólaráði.

Landssamtök foreldra – Heimili og skóli, hafa umsjón með samráðsvettvangi svæðafélaga foreldra skólabarna um land allt og eru kölluð til þegar mennta- og menningarmálaráðuneytið óskar eftir aðkomu foreldra að ákvörðunartöku um þau mál sem varða skólabörn og foreldra þeirra.

## Íþróttahreyfingin

Innan íþróttafélaga er oft öflugt almennt félagsstarf sem hefur það hlutverk að annast umgjörð íþróttastarfsins sem þar fer fram. Stjórnir íþróttafélaganna fara með málefni þeirra og algengt er að fulltrúar þeirra taki þátt í samráðsvettvangi innan sveitarfélaga ásamt fulltrúa úr stjórnnum annarra íþróttafélaga innan sama sveitarfélags.

Í íþróttalögum frá 1998 nr. 64 er ákvæði í 2. gr. sem segir m.a. að ríki og sveitarfélög skuli hafa samstarf við frjálsa íþróttahreyfingu.<sup>9</sup>

Í Hafnarfirði hefur ÍBH alltaf haft áheyrnarfulltrúa í Íþróttaráði Hafnarfjarðar, síðar Íþróttá- og tótmstundanefnd Hafnarfjarðar, og þess er getið í erindisbréfi nefndarinnar frá árinu 2003.<sup>10</sup>

Sambærilegur háttur er hafður á í stærri sveitarfélögum þar sem íþróttafélög eru í sameiginlegum heildarsamtökum.

Þessi samráðsvettvangur getur verið afar gagnlegur þegar ræða þarf málefni barna og unglunga og íþróttamál innan sveitarfélaga.

## Ungmennaráð

Hugmyndin um ungmennaráð á rætur sínar að rekja til ákvæða í Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, æskulýðslögum og stefnumótun Evrópusambandsins í málefnum ungs fólks.<sup>11</sup>

„Umboðsmaður barna hefur lengi barist fyrir því að búinn sé til vettvangur fyrir unglunga til þess að hafa áhrif á sitt nærumhverfi og tókst það með æskulýðslögum nr. 70/2007.“<sup>12</sup>

Samkvæmt æskulýðslögum skulu sveitarstjórnir hlutast til um að stofnuð séu ungmennaráð. Hlutverk ungmennaráða er m.a. að vera sveitarstjórnnum til ráðgjafar um málefni ungs fólks í viðkomandi sveitarfélagi. Sveitarstjórnir setja nánari reglur um hlutverk og val í ungmennaráð.

9 Íþróttalög nr. 64/1998. Sjá: <http://www.althingi.is/lagas/137/1998064.html>

10 Ingvar S. Jónsson íþróttafulltrúi Hafnarfjarðar 13. febrúar 2012.

11 Valur Rafn Halldórsson (2011). *Ungmennaráð sem ný form íbúalýðræðis í íslenskum sveitarfélögum – Áhrif, virkni og skipun ungmennaráða Akraness, Árborgar og Ölfuss.*

12 Sama heimild.

3 Lög um grunnskóla nr. 91/2008. Sjá: <http://www.althingi.is/lagas/135b/2008091.html>

4 Gunnar Helgi Kristinsson. (2001), bls. 144.

5 Gunnar Helgi Kristinsson. (2006), bls. 237-238.

6 Lög um grunnskóla nr. 91/2008. Sjá: <http://www.althingi.is/lagas/135b/2008091.html>

7 Lög um leikskóla nr. 90/2008. Sjá: <http://www.althingi.is/lagas/135b/2008090.html>

8 Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008. Sjá: <http://www.althingi.is/lagas/136b/2008092.html>



Frá fundi um lýðræðismál sem haldinn var á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Í lögum Ungmennaráðs Hafnarfjarðar grein 1.4 segir: „Markmið U.M.H. er að veita þeim sem eru yngri en 18 ára fræðslu og þjálfun í lýðræðislegum vinnubrögðum og að skapa vettvang og leiðir til þess að gera þeim sem eru yngri en 18 ára kleift að koma skoðunum sínum á framfæri við viðeigandi aðila.“ Og í kafla 3.5 segir: „U.M.H. skal leitast við að halda fund með bærarstjóra Hafnarfjarðar að hausti og bærarstjórn Hafnarfjarðar að vori ár hvert.“<sup>13</sup>

Í meistararitgerð (MPA) sem skrifuð var við stjórn málafræðideild Háskóla Íslands árið 2011 og bar heitið: Ungmennaráð sem ný form íbúalýðræðis í íslenskum sveitarfélögum – Áhrif, virkni og skipun ungmennaráða Akraness, Árborgar og Ölfuss, höfundur Valur Rafn Halldórsson, er m.a. skoðað hvort ungmennaráð sveitarfélaga hafi áhrif á ákvarðanatöku sveitarfélaga, hvort þau séu virk og hvernig þau séu skipuð. Í ritgerðinni er m.a. sett fram rannsóknarspurning um hvort ungmennaráð hafi áhrif á ákvarðanatöku bærarstjórna. Meðal niðurstaðna eigindlegar rannsóknar ritgerðarinnar er að ungmennin, sem rætt var við, voru öll sammála um að þau hefðu haft áhrif á

13 Lög Ungmennaráðs Hafnarfjarðar. Sjá: <http://tomstund.is/umh/?p=undirsidur&ID=148&m=148>

ákvarðanatöku innan sveitarfélagsins en í mismiklum mæli. Einnig kemur fram að ekki sé nóg að sveitarfélög setji á stofn ungmennaráð, bærarstjórnir þurfi að virkja ráðin, sýna starfi þeirra áhuga og taka tillögur þeirra alvarlega.<sup>14</sup>

## Hverfisráð

Víða hefur sveitarfélögum verið skipt niður í hverfi og komið hefur verið á fót hverfafélögum eða hverfisráðum þar sem valdir íbúar sitja og fjalla um viðfangsefni hverfisins sem þeir búa í. Á landsbyggðinni hefur þessu fyrirkomulagi víða verið komið á fót. Í stórum sameinuðum sveitarfélögum hefur þetta fyrirkomulag þótt nauðsynlegt til þess að íbúar hefðu samstarfsvettvang og góð tengsl við ákvörðunartöku í sveitarfélaginu. Stór sveitarfélög geta líka haft gagn af slíku fyrirkomulagi til þess að ná til íbúa. Í Reykjavík, stærsta sveitarfélagi Íslands, hefur þessu fyrirkomulagi verið komið á og eru hverfisráðin víðast í tengslum við þjónustumiðstöðvar borgarinnar.

14 Valur Rafn Halldórsson (2011). *Ungmennaráð sem ný form íbúalýðræðis í íslenskum sveitarfélögum – Áhrif, virkni og skipun ungmennaráða Akraness, Árborgar og Ölfuss.*

Mjög mismunandi er hvernig til hefur tekist og hvernig ábyrgð og ákvörðunarvaldi hefur verið deilt til hverfisráða. Sjá nánar í kaflanum Lýðræði í hverfissskiptri borg eftir Óskar Dýrmund Ólafsson.

## Lýðræðisstefnur

Tvö sveitarfélög á Íslandi hafa samþykkt lýðræðisstefnu, en þau eru Garðabær<sup>15</sup> og Mosfellsbær<sup>16</sup>. Slík stefnumörkun getur verið afar gagnleg fyrir íbúa sveitarfélaga til þess að átta sig á því formi sem gildir um aðkomu íbúa að ákvarðanatöku í sveitarfélaginu.

Í lýðræðisstefnu getur margt komið fram. Allt frá upplýsingum um fundartíma bærarstjórna, nefnda og ráða, um fundargerðir og viðtalstíma ýmissa fulltrúa til flókinna upplýsinga um málsmeðferðarreglur um undirskriftasafnanir.

## Veikleikar notendafulltrúa fyrirkomulagsins

Notendafulltrúar hafa eðli málsins samkvæmt þröngt sjónarhorn á þá þjónustu sem umræðir. Þeir verða ennfremur að varast að verða ekki leiksoppar í átökum milli kjörinna fulltrúa og embættismanna, sem kunna að vilja nýta þá sínum sjónarmiðum til framdráttar.

Notendafulltrúafyrirkomulagið gerir miklar kröfur til valinna fulltrúa um að virkja baklandið eða hópinn sem hann er fulltrúi fyrir og hlutast til um að þar sé fjallað um mál sem eru til umræðu og ákvörðunartöku þar sem hann situr fyrir hönd þeirra.

Sá hópur sem fengið hefur áheyrnarfulltrúa/notendafulltrúa, t.d. foreldrar í skóla, nemendur eða stjórnir íþróttafélaga o.s.frv., ætti að vera meðvitaður um þetta fyrirkomulag. Þeim

15 Lýðræðisstefna Garðabæjar. Sjá: <http://www.gardabaer.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=86883>

16 Lýðræðisstefna Mosfellsbæjar. Sjá: <http://mos.is/Stjornsysla/Stefnur/Lydraedisstefna/>



ber að taka þátt í því að fjalla um þau mál sem eru til umfjöllunar á þeim vettvangi þar sem ákvarðanirnar eru teknar. Þannig gerir þetta fyrirkomulag líka kröfur til baklandsins.

### Frekara lesefni

Beyond the ballot. 57 democratic innovations around the world eftir Graham Smith frá 2005.

Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation e. Graham Smith frá 2009.

Ungmennaráð sem ný form íbúalýðræðis í íslensku sveitarfélögum – Áhrif, virkni og skipun ungmennaráða Akraness, Árborgar og Ölfuss, höfundur Valur Rafn Halldórsson, meistararitgerð (MPA) 2011 við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands árið. Sjá: <http://skemman.is/>

### Heimildaskrá

Gunnar Helgi Kristinsson. (2001). *Staðbundin stjórnsmál, markmið og árangur sveitarfélaga*. Háskólaútgáfan: Reykjavík.

Gunnar Helgi Kristinsson. (2006). *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfa.

Ípróttalög nr. 64/1998. Sótt 19. mars 2012, sjá: <http://www.althingi.is/lagas/137/1998064.html>

Lýðræðisstefna Garðabæjar. Sótt af vef Garðabæjar þ. 19. mars 2012. Sjá: <http://www.gardabaer.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=86883>

Lýðræðisstefna Mosfellsbæjar. Sótt af vef Mosfellsbæjar þ. 19. mars 2012. Sjá: <http://mos.is/Stjornsysla/Stefnur/Lydraedisstefna/>

Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008. Sótt 19. mars 2012, sjá: <http://www.althingi.is/lagas/136b/2008092.html>

Lög um grunnskóla nr. 91/2008. Sótt 19. mars 2012, sjá: <http://www.althingi.is/lagas/135b/2008091.html>

Lög um leikskóla nr. 90/2008. Sótt 19. mars 2012, sjá: <http://www.althingi.is/lagas/135b/2008090.html>

Sveitarstjórnarlög 138/2011. Sótt 19. mars 2012, sjá: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2011138.html>

Valur Rafn Halldórsson. (2011). *Ungmennaráð sem ný form íbúalýðræðis í íslenskum sveitarfélögum – Áhrif, virkni og skipun ungmennaráða Akraness, Árborgar og Ölfuss*. Háskóli Íslands: lokaritgerð til MPA prófs við Stjórn málafræðideild.

# 4. Lýðræði, upplýsingar og rökræða

Ákvörðun, sem tekin er af hópi fólks sem gerir upp hug sinn án þess að kynna sér mál er ekki lýðræðisleg. Ef til dæmis einstaklingar í hópnum hafa greitt atkvæði í samræmi við það hvernig tikall hefur lent er niðurstaða atkvæðagreiðslunnar einfaldlega merkingarlaus frá lýðræðislegum sjónarhóli. Vandinn er sá að oft finna kjósendur sér einfaldar aðferðir sem koma í staðinn fyrir að kynna sér mál til hlítar. Jafnvel færustu og samviskusömustu kjósendur hafa engin færi á að kynna sér öll mál vel. Meðal þeirra aðferða sem þeir nota í staðinn fyrir að kynna sér mál er að skanna þau lauslega, fylgja leiðsögn stjórnmalaflokka eða sérfræðinga, kynna sér andstæða póla, móta sér skoðun í samræmi við eigin reynslu og hagsmuni og þar fram eftir götunum.

Heilbrigð pólitísk umræða byggir á að kjósendur fái sem vandaðastar og fjölbreyttastar upplýsingar, sem auðvelda þeim að komast að niðurstöðu. Vandinn er sá að stjórnvöld geta ekki alfarið séð

um þetta því í lýðræðiskerfum eiga þau hagsmuna að gæta. Þau hafa hag af því að þeirra eigin ákvarðanir líti sem best út. En allir stjórnmalaflokkar hafa hag af því að búa til heilbriggt umræðusamfélag þar sem þeir – eins og aðrir – njóta sannmælis og stjórnmalamenn úr þeirra röðum glata ekki ærunni við það eitt að hafa afskipti af stjórnmalum.

Í almennri stjórnmálaumræðu á Íslandi virðist ríkja mikil oftrú á atkvæðagreiðslum sem helsta tæki lýðræðisins. Atkvæðagreiðslur geta vissulega verið nauðsynlegar til að skera úr um mál en rökræðan sem stundum gerir atkvæðagreiðslu óþarfa eða hreint formsatriði er þó í rauninni miklu mikilvægari. Almennt er það sveitarstjórnnum til framdráttar ef þær geta stuðlað að heilbrigðri og skynsamlegri rökræðu áður en átök hefjast og fólk byrjar að grafa sig niður í skotgrafir þaðan sem enginn leggur nokkurn tíma á sig að kynna sér mismunandi sjónarmið.

## Höfundar efnis í 4. kafla:

*Guðmundur Heiðar Frímannsson:*

**Rökræðulýðræði og sameiginlegar ákvarðanir**

*Birgir Guðmundsson:*

**Staðbundin fjölmiðlun**

*Jón Hákon Magnússon:*

**Upplýsingamiðlun sem hluti lýðræðis og samráðs – Traust ímynd er ein verðmætasta eignin**

# Samfélagsákvarðanir, rök- ræðulýðræði og almannaheill

Guðmundur Heiðar Frímansson

## Meginábendingar

- Rökræðulýðræði er viðleitni til að skapa sameiginlegan vettvang fyrir borgarana til að ræða saman um mikilvæg sameiginleg málefni.
- Þekking borgaranna á sameiginlegum málefnum er takmörkuð og brothætt.
- Rökræðulýðræði eykur þekkingu borgaranna á sameiginlegum málefnum og getur dregið úr líkum á að beitt sé blekkingum í umræðum um sameiginleg málefni.
- Rökræðulýðræði getur bætt undirbúning ákvarðana og stefnumótunar og, þegar vel tekst til, tryggt að hún byggist á rökum.
- Rökræðulýðræði er leið til að stuðla að því að almannaheill ráði ákvörðunum en ekki sérhagsmunir.

Íbúalýðræði hefur komist á dagskrá í íslenskum sveitarstjórnarmálum á síðasta áratug. Það er ekki alveg augljóst hvað átt er við með íbúalýðræði og eðlilegt virðist að spyrja: Er ekki það skipulag sem við höfum notast við lýðræðislegt, kjósum við íbúarnir ekki þá fulltrúa sem sitja í sveitarstjórnnum? Svarið við því er jú, það gerum við. Hverju bætir þá íbúalýðræði við? Íbúalýðræði er viðleitni til að gefa borgurunum kost á að hafa meiri áhrif á niðurstöður mála en með því einu að kjósa sér fulltrúa á fjögurra ára fresti (Ágúst Þór Árnason, Guðmundur Heiðar Frímansson, Ingibjörg Elíasdóttir, 2007). Það má skipta leiðunum að þessum markmiði í tvennt: samráð og atkvæðagreiðslur íbúa sem ýmist eru ráðgefandi eða bindandi (Guðmundur Heiðar Frímansson, 2006, 652-653).

Í þessum kafla er fjallað um rökræðulýðræði. Rökræðulýðræði byggist á því að borgurunum er skapaður vettvangur til að ræða saman um sameiginleg málefni og leita að niðurstöðu og þjónar tilgangi bæði þegar sveitarfélag ákveður að leita samráðs við íbúa eða beita atkvæðagreiðslu. Það er viðleitni borgaranna til að skoða sameiginlega rök og staðreyndir sem máli skipta í sameiginlegum málefnum (Gunnar Helgi Kristinsson 2008, 98-101). Rökræðulýðræði getur ráðið bót á þeirri staðreynd að þekking okkar hvers og eins er brothætt og takmörkuð og komið um

leið í veg fyrir að óprúttir hagsmunaaðilar og stjórnálamenn beiti blekkingum. Það er ein leið til að tryggja þekkingu almennings á samfélagsmálum og stuðla að því að sameiginlegar ákvarðanir miði að almannaheill.

## 1. Almannaheill

Án frekari rannsóknar virðist mega segja að sumar sameiginlegar ákvarðanir í lýðræðisfyrrkomulagi stuðli að almannaheill en það þýðir líka að sumar slíkar ákvarðanir gera það ekki. Spurningin er hvernig skiljum við á milli þessa tvenns, hvaða skilyrði þarf ákvörðun að uppfylla til að hún teljist stuðla að almannaheill? Áður en lengra er haldið er rétt að benda á að sameiginlegar ákvarðanir í lýðræðisfyrrkomulagi geta verið með tvennum hætti: það getur verið um að ræða ákvarðanir sem fulltrúar, valdir af almenningi, taka sameiginlega eða ákvarðanir sem almenningur sjálfur tekur. Það er sama hvora gerðina af ákvörðunum um er að tefla, þær geta og geta ekki stuðlað að almannaheill. Hér eru engin tók á að fjalla í smáatriðum um hvað það merkir að sameiginleg ákvörðun stuðli að almannaheill en það virðist vera lágmarksforsenda að hún sé vel undirbúin, fulltrúum eða almenningi hafi gefist kostur á að kynna sér allar staðreyndir máls, skilja rök ólíkra skoðana og viðhorfa, prófa eigin skoðanir í samræðu við aðra íbúa.

Það kostar umhugsun og ígrundun, umræður og að kynna sér staðreyndir máls til að uppgötva hver almannaheillin er í hverju máli. Á hverjum tíma eru sameiginlegar ákvarðanir teknar við óvissu og þess vegna er oft erfitt að segja hvaða ákvörðun stuðlar best að almannaheill eða hvaða ákvörðun stuðlar betur að almannaheill en önnur í einhverju tilteknu máli. Það er ekki einfalt að greina hver almannaheillin er.

Af hverju er erfitt að finna almannahagsmunina í hverju máli? Mikilvægasta ástæða þess er sennilega sú að þekking óbreyttra borgara er brothætt. Við erum skynsemisverur sem leitumst við að taka mark á rökum og upplýsingum um flesta hluti. Við höfum aragrúa skoðana, sumar mótaðar, aðrar ekki, en færstar þeirra höfum við haft tíma til að hugsa til hlítar, grandskoða frá ýmsum hliðum, reyna að sjá afleiðingar þeirra og samhengi við aðrar skoðanir. Önnur mikilvæg ástæða er sú að þekking okkar er takmörkuð. Fæst okkar hafa nokkurn tímann kynnt sér til hlítar mikilvæg samfélagsmálefni. Þriðja ástæðan er sú að almannaheillin er ekki samanlagðir eiginhagsmunir borgaranna og lögaðilanna heldur annað og meira.

## 2. Takmörkuð þekking borgaranna

Ég hygg að það eigi við um flest fullveðja fólk að það treystir þeim skoðunum sem það hefur myndað sér í daglegu lífi og tengist starfi þess eða menntun. Þær duga í flestum tilvikum til að taka skynsamlegar og farsælar ákvarðanir og móta sér áreiðanlegar skoðanir í dagsins önn. Hæfileikinn til að álykta, hugsa og meta þjálfast hjá öllum í daglegum verkefnum. Oftast gerist það án þess að það þurfi að hyggja sérstaklega að því hvernig farið er að því að hugsa, meta og álykta af því að hæfileikinn er öllum manneskjum eiginlegur. En þótt hann sé það þá er hann ekki alltaf áreiðanlegur, því miður. Það eru vel þekktar villur sem mannlegri skynsemi veitist ördugt að ráða við. Það eru fleiri Bandaríkjamenn sem trú á dulskynjun en þróunarkenningu Darwins. Það er vel kunnugt að fólki hættir til að

ofmeta fjölda eigin skoðanabréðra af því að það umgengst fólk sem hefur svipaðar skoðanir og það sjálft. Mælskubrögð og rökfullur af ýmsu tagi duga vel til að slá ryki í augu áheyrenda eða lesenda. Rökfullur eru algengar ályktanir sem styðjast við gölluð rök. Rökfullur á borð við *ad hominem*, mannvilluna, eða, svo að notað sé knattspyrnumál, að fara í manninn en ekki boltann, eru vel þekktar og verðskulda gult spjald í rökraðu jafnt sem í fótbolta. Að fara í manninn er til dæmis að segja: „Jóni Jónssyni ferst að mæla gjaldeyrishöftum bót, hann sem græðir á tá og fingri á þeim.“ Tilbrigði eða ein tegund mannvillunnar er brunnmiga en það felst í að koma þeirri hugmynd inn hjá lesendum eða áheyrendum að Jón Jónsson sé viðsjálgripur og hafa þar með þau áhrif að lesendur eða áheyrendur fallist helst ekki á neina skoðun Jóns. Enn einn þáttur sem getur eyðilaggt samræður um sameiginleg mál er eiginhagsmunir. Ef maður sjálfur á hagsmuna að gæta í einhverju máli er bæði edlilegt og sjálfsagt að hafa fyrirvara á því að fallast á skoðanir viðkomandi. Þess vegna er athugasemdin hér að ofan um Jón Jónsson edlileg. Það getur vel verið að hann hafi hárrétt fyrir sér en eiginhagsmunir hans koma í veg fyrir að hægt sé að taka fullt mark á orðum hans. Þeir sem taka þátt í sameiginlegri rökraðu verða alltaf að upplýsa um hagsmuni sína.

Rökfullurnar eru margvíslegar og mælskubrögðin sömuleiðis og oft erfitt að vara sig á þeim nema maður viti fyrirfram hvað er á ferðinni. Það er ýmislegt í fari fólks sem veldur því að fólki hættir til að trúá skoðunum og kenningum sem standast ekki: ímyndaðir eiginhagsmunir, óskhyggja, vilji til að koma sér hjá óþægindum. Þar að auki þá er það þannig að ef fólk hugsar ekki um eigin skoðanir og viðhorf, reynir ekki að meta þau og vega og athuga hvort þau styðjast við rök, þá verður það þrælar viðtekinna hugmynda. Þessar staðreyndir um okkur sjálf ættu að hafa þau áhrif að við tökum okkar eigin skoðanir hæfilega alvarlega, höfum vara á okkur þegar eigin sannfæring virðist ætla að bera hófsama, skynsamlega athugun ofurliði, reynum að meta hvað eru hreinar grillur, hvað mætti styðja rökum og hvað í alvöru styðst við

röksemdir og raunverulegar upplýsingar. Það er alltaf ástæða til að spyrja sig um eigin skoðanir og rök fyrir þeim einmitt af því að maður getur aldrei verið fullviss um að þær hafi myndast með edlilegum, skynsamlegum hætti.

### 3. Almennigur og samfélagsákvörðanir

Því er oft haldið fram að almenningur geti vel tekið sjálfur ákvörðanir um samfélagsmálefni, hann hafi til þess bæði menntun og þekkingu og fulltrúar almennings, sem sitja á Alþingi eða öðrum sambærilegum samkomum, séu ekkert betri við að taka slíkar ákvörðanir. Þessa skoðun má skilja þeim skilningi að ómótaðar skoðanir almennings séu nægilegt hráefni til að taka skynsamlegar ákvörðanir í hvaða máli sem er. En sé það rétt, sem ég hef haldið fram hér að ofan, þá verður að hafa fyrirvara á þessari skoðun. Ef almenningur á að taka ákvörðanir um mikilvæg samfélagsmálefni þá verður hann í fyrsta lagi að fá aðgang að öllum upplýsingum sem geta haft áhrif á niðurstöðu máls; hann verður í öðru lagi að kynna sér þessar upplýsingar og í þriðja lagi verður hann að geta rökrætt við aðra, sem hugsa um sama mál, og á endanum að vera reiðubúinn að standa við þær skoðanir sem hann myndar sér með því að greiða atkvæði eða með öðrum hætti. Ástæðan fyrir þessu er sú að allar skynsamlegar skoðanir um samfélagsmál hljóta að byggjast á staðreyndum máls, samhengi þeirra við skoðanir og á skynsamlegum ályktunum. Það kostar bæði tíma og oft erfiði að kynna sér staðreyndir máls og það er oft alls ekki ljóst hvernig skoðanir um eitt mál hafa röklegar afleiðingar fyrir skoðanir á öðrum málum og þess vegna þarf oft að hafa fyrir því að athuga hverjar kunna að vera röklegar afleiðingar skoðunar í einu máli á skoðanir á öðrum málum. Hráar, ómótaðar skoðanir almennings í beinni ákvörðun um samfélagsmálefni eru ekki góð forsenda fyrir skynsamlegri niðurstöðu.

En málið er raunar aðeins flóknara en þetta. Ástæðan er sú að í samfélagsákvörðunum þarf ekki bara að hugsa út í staðreyndir máls og samhengi þeirra heldur þarf líka

að hugsa út í ólíka hagsmuni í samfélaginu og skoðanir og sjónarmið annarra en manns sjálfs.

Almenningur getur komið með tvennum hætti að ákvörðunum um tiltekin samfélagsmál: Hann getur komið að þeim á mótunarstigi eða þegar greiða þarf atkvæði um ólíka möguleika. Ef almenningur kemur að málum á mótunarstigi þarf hann einmitt að hugsa út í alla þætti máls og einnig hagsmuni og viðhorf þeirra sem málið varðar. Þeir sem lenda í slíkri aðstöðu verða að slípa skoðanir sínar, taka tillit til allra aðstæðna og hugsa um alla fyrirvara, leitast við að meta allar líklegar afleiðingar og þá áhættu sem hverri ákvörðun fylgir. Það er sjaldan sem almenningur í þessu landi fær tækifæri að koma að málum á þessu stigi. Hann hefur nokkrum sinnum fengið tækifæri til að velja á milli ólíkra kosta eins og í Reykjavík í málefnum flugvallarins og þeim tveimur þjóðaratkvæðagreiðslum sem framkvæmdar voru 2008 og 2009 um IceSave samningana. Í slíkum atkvæðagreiðslum er lágmarkið að almenningur kynni sér þá kosti sem boðið er upp á og móti sér skoðun á hvor þeirra sé skynsamlegri en hinn. Bara þetta lágmark gerir þá kröfu á hendur hinu opinbera að gera meira en að prenta kjörseðla, opna kjörstaði og semja upplýsingabæklinga. Það þarf að skapa íbúunum þær aðstæður að þeir geti rökrætt saman og áttað sig á eigin skoðunum.

### 4. Rökræðulýðræði

Þegar almenningur á að koma beint að ákvörðunum, sem eru á mótunarstigi og eru flóknar og geta haft mikil áhrif, þá þarf að finna aðferðir til að gera honum kleift að vinna sitt verk af ábyrgð. Ein leiðin til að gera almenningi þetta mögulegt er rökræðulýðræði eða ígrundað lýðræði (*deliberative democracy* á ensku). Hugmyndin að baki rökræðulýðræði er að tryggja það að skynsamleg rökræða geti átt sér stað um sameiginleg málefni í pólitískri stefnumótun og við undirbúning ákvörðana og hafi áhrif á niðurstöðuna í samfélagsmálefnum. Einn útúrsmunurinn á þessari hugsun er að rökræðulýðræði sé tæki kjafastéttanna til að tala alla í kaf og koma í veg fyrir



ákvarðanir. Þetta er í alvöru útúrsmúningur. Stundum átta talsmenn rökræðulýðræðis sig ekki á því að það er fleira en rökræða sem á sér stað í lýðræði, þar eru átök um völd og áhrif, samningar valdaaðila um úrlausn máls, viðleitni til að þvinga fram niðurstöðu máls svo að eitthvað sé nefnt. Þetta eru óhjákvæmilegir þættir í lýðræði og lýðræðissinnar verða að sætta sig við þá. En það breytir engu um það að rökræða, upplýsingar, viðleitni til að sem flest sjónarmið heyrir og skynsamleg niðurstæða fáið í sem flest mál er nauðsynlegur þáttur lýðræðis. Rökræðulýðræði er viðleitni til að tryggja þessum þætti þann mikilvæga sess sem honum ber. Veigamestu rökin fyrir því að beita rökræðulýðræði eru þau í fyrri lagi að það tryggir viðtækari sátt um mál en ef einungis er beitt hefðbundnum aðferðum úr fulltrúalýðræði og í síðara lagi getur vönduð rökræða komið í veg fyrir mistök.

En hvað er átt við með orðinu rökræðulýðræði? Lýðræði merkir að allt vald og lögmæti er sótt til lýðsins, almenningur er endanlegur aðili til að skera úr um mál. Rökræður eru samræður þar sem leitast er við að beita rökum til að komast að niðurstöðu máls eða til að sannfæra aðra um eigin skoðanir. Í reynd er rökræðulýðræði vettvangur til þess að sem flestar raddir lýðsins heyrir ótruflaðar og fái að njóta sín án tillits til viðtekkinna valdahópa í því skyni að stuðla að almennum skilningi þegnanna á málefnum samfélagsins. Rökræðulýðræði er ekki einhver ein aðferð eða leið til að komast að niðurstöðu heldur margar leiðir sem allar eiga það sameiginlegt að af leitinni að sameiginlegri niðurstöðu á að spretta sameiginlegur skilningur þegnanna á almannaheillinni (Smith, 2005).

#### 4.1 Sammælisráðstefna og borgarakviður

Ég ætla að lýsa tveimur aðferðum rökræðulýðræðis sem hægt er að beita við undirbúning mál hjá sveitarstjórn. Fyrri aðferðin er sammælisráðstefna (*consensus conference* á ensku), sú síðari er borgarakviður (*citizens' jury* á ensku) (Fishkin, 2009, 54-60, 80-85). Báðar þessar leiðir geta stuðlað að íbúalýðræði.

Sammælisráðstefna er hópur borgara, tólf til tuttugu og fjögurra, sem kemur saman til að fjalla um tiltekið mál í þrjá til fjóra daga og markmiðið er að allir verði sammála um niðurstöðu. Þannig er nafnið til komið. Borgararnir sækja um að taka þátt eftir að auglýst hefur verið eftir þátttöku og þátttakendur eru valdir úr umsækjendum á grundvelli félagslegra viðmiða. Þeir fá greitt ákveðið lágmarksgjald fyrir þátttöku sína. Áður en ráðstefnan sjálf hefst eru haldnir undirbúningsfundir þar sem borgararnir kynna sér málefnið og setja fram spurningar. Sjálfstæð stofnun eða fyrirtæki sér um allan undirbúning ráðstefnunnar og stjórnandi ber ábyrgð á að allir þátttakendur fái tækifæri til að spyrja og láta í ljósi skoðanir sínar í rökræðum hver við annan. Ráðstefnan fær til sín sérfræðinga sem reifa málið og þátttakendur geta spurt sérfræðingana út úr. Í lok ráðstefnunnar semja þátttakendur tillögur um meðferð málsins sem fjallað hefur verið um og eru sammála um þær tillögur. Fundir með sérfræðingum og fundurinn í lokin eru opnir almenningi og fjölmiðlum. Stofnunin, í þessu tilviki sveitarstjórnin, sem efndi til ráðstefnunnar tekur tillögur þátttakenda hennar fyrir og gerir að sínum eða rökstyður aðra skoðun.

Danska Tækniráðið hefur beitt sammælisráðstefnum reglulega síðan 1980 til að tryggja að sjónarmið almennings komist til skila í stefnumótun um vísinda- og tæknimál sem oft eru umdeild (Teknologi rádet). Niðurstöður slíkra ráðstefna hafa iðulega haft áhrif, þær komu í veg fyrir að geislameðhöndlun matvæli færu á markað í Danmörku og þær seinkuðu því að erfðabreytt dýr mætti nota í iðnaði og landbúnaði þar í landi. Þó hafa þessar ráðstefnur ekkert stjórnskipulegt vald til að mæla fyrir um eitt eða neitt.

Borgarakviður er tólf til tuttugu og fjögurra manna hópur sem valinn er með slembiádræði en þarf að uppfylla lýðfræðileg viðmið um hlutfall kynja, aldur og búsetu. Þeir fá greidda lága þóknun fyrir að taka þátt eins og þátttakendur í sammælisráðstefnunum. Það er sjálfstæð stofnun eða fyrirtæki sem velur í borgarakviðinn og sér um

að skipuleggja hann. Hann situr í þrjá til fjóra daga og fær til sín sérfræðinga og rökræðir sín í milli um málið sem tekið er fyrir. Borgarakviðurinn á að fella dóm um málið, sem hann tekur fyrir, eins og kviðdómar gera. Hann skilar tillögum um málið sem stofnunin, sveitarfélagið, sem efndi til borgarakviðarinnar, bregst við annaðhvort með því að fallast á tillögurnar eða hafna þeim með rökstuðningi.

Borgarakviðir hafa verið notaðir víða í Bandaríkjunum, á Bretlandseyjum og í Þýskalandi síðan í kringum 1970. Þeir hafa tekið fyrir margvísleg samfélagsmál, skipulagsmál, tæknimál, umhverfismál og heilbrigðismál. Borgararnir virðast vera fúsir til að taka þátt og leggja sig alla fram í rökræðu um erfið og flókin samfélagsmál. Niðurstöður þeirra hafa oft verið á þann veg að borgararnir hafa verið reiðubúnari að samþykkja tillögur kviðanna en hugmyndir kjörinna fulltrúa.

## 5. Skilyrði velgengi aðferðanna tveggja

Það á við um báðar þessar aðferðir að borgararnir virðast vera reiðubúnir að taka þátt í þeim. Þátttakendurnir eru ekki fulltrúar neins heldur einstaklingar með fjölbreyttan bakgrunn. Þeir virðast vel færir um að takast á við flókin og erfið úrlausnarefni, öruggt umhverfi stuðlar að ríkulegri og fjölbreytilegri rökræðu. Sammælisráðstefna undirbýr þátttakendur betur en borgarakviðurinn og gefur þeim þar með betra tækifæri til þess að hafa áhrif á um hvað er rætt. Það er veikleiki sammælisráðstefna að sækja þarf um að sitja þær. Sú staðreynd er líkleg til að draga úr gildi ráðstefnunnar af því að hópurinn gefur ekki góða mynd af almenningi jafnvel þótt valið sé úr umsóknarhópnum eftir félagslegum viðmiðum. Það er því sennilega skynsamlegt að nota slembiúrtak til að velja á sammælisráðstefnu. Það á við um báðar þessar aðferðir að hóparnir, sem valdir eru, eru of litlir til að geta verið mynd af stærra þýði, íbúum sveitarfélagsins. Til að komast hjá þeim veikleika þarf að fara aðrar leiðir og mynda stærri hópa. En þessar tvær leiðir hafa sannað sig og þær hafa báðar þann kost að það verða ekki einungis ákafamennirnir, sem eru fyrirfram sannfærðir um réttmæti eigin

skoðana, heldur líka þeir sem láta fara minna fyrir sér sem taka þátt og eru reiðubúnir að nálgast málið með opnum huga og hugsa um það.

Til að þessar aðferðir rökræðulýðræðis heppnist vel þá þarf hópinn að vera fjölbreytilegur og geta sett fram og þróað spurningar; það þarf að vera sjálfstæð stofnun, óháð þeirri sem óskar eftir ráðstefnunni eða kviðnum, sem undirbýr og skipuleggur. Stjórnandi kviðarins eða ráðstefnunnar þarf að sjá til þess að skoðanir allra fái að koma fram og raunverulegar rökræður eigi sér stað. Borgararnir þurfa að fást við mikilvæga spurningu og það þarf að vera kveðið á um að brugðist verði við niðurstöðum hópsins.

Það er ómögulegt að segja hver kostnaður gæti orðið af setu borgarakviðar eða sammælisráðstefnu. Það færi augljóslega

eftir því hve ráðstefnan eða kviðurinn starfaði lengi. Það þarf að komast reynsla á það. En miðað við reynslu annarra mætti giska á allt frá tveimur milljónum og upp úr. En þessi kostnaður ætti ekki hindra sveitarstjórnir í að beita þessum aðferðum til að bæta ákvarðanir sínar.

## 6. Niðurstaða

Í ferli sem þessum afla borgararnir sér mikilvægar þekkingar og þeim tekst að ræða viðfangsefnið til nokkurrar hlítar. Ef þeim tekst að setja fram tillögur sem vekja athygli þá geta þeir haft umtalsverð áhrif. Sammælisráðstefnur og borgarakviðir gætu tryggt að fleiri sjónarmið heyrst en

venjan er og komið í veg fyrir mistök. Sjálfir hafa borgararnir, sem tóku þátt, þroskast og aflað sér mikilvægrar þekkingar á samfélagsmálefnum. Rökræðulýðræðið getur verið liður í að bæta undirbúning ákvarðana og vanda betur stefnumótun í sveitarfélögum.

Þessar aðferðir rökræðulýðræðis gætu komið í veg fyrir að borgararnir láti blekkjast af áróðri og óábyrgum málflutningi, tryggt hlut rökræðunnar í stjórn málum og stuðlað að því að sameiginlegar ákvarðanir eigi hlutdeild í almannaheillinni en réðust ekki af eiginhagsmunum valdamesta hópsins.

### Heimildaskrá

Ágúst Þór Árnason, Guðmundur Heiðar Frímansson og Ingibjörg Elíasdóttir. (2007). *Lokaskýrsla starfshóps um íbúalýðræði*. (Óbirt skýrsla unnin fyrir stjórnarsýslunefnd Akureyrarbæjar).

Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak. Deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press.

Guðmundur Heiðar Frímansson. (2006). „Íbúalýðræði.“ Í Úlfar Hauksson (ritstjóri) *Rannsóknir í félagsvísindum VII*. Félagsvísindadeild 651-660. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Gunnar Helgi Kristinsson. (2008). „Lýðræði. Drög að greiningu.“ *Stjórnsmál og stjórnsýsla* 4, 89-111.

Smith, G. (2005). *Beyond the ballot box. 57 democratic innovations from around the world*. Exeter: Short Run Press.

Teknologi ráðet (án árs). <http://www.tekno.dk/subpage.php3?page=forside.php3>

### Frekari heimildir

Dworkin, R. (2006). *Principles for a new political debate. Is democracy possible here?* Princeton: Princeton University Press.

Estlund, D. (ritstjóri) (2002). *Democracy*. Malden MA: Blackwell Publisher.

Fishkin, J. S. og Laslett, P. (ritstjórar) (2003). *Debating deliberative democracy*. Malden MA: Blackwell Publisher.

People and participation.net (án árs). <http://www.peopleandparticipation.net/display/Involve/Home>

# Staðbundin fjölmiðlun sem upplýsingakerfi lýðræðis

Birgir Guðmundsson

## Meginábendingar

- Staðbundin fjölmiðlun er helsti vettvangur lýðræðislegrar umræðu í nærsamfélaginu.
- Staðbundin fjölmiðlun starfar í miklu návígi við nærsamfélagið sem skapar þeim áhugaverð tækifæri en skapar einnig ákveðinn nálægðarvanda.
- Almenn virðist vera samhengi milli blómlegra staðarfjölmiðla og mikillar samfélagssamheldni.
- Íslensk könnun bendir til að sterkt samhengi sé milli notkunar staðarmiðla annars vegar og lýðræðislegrar þátttöku og tengsla við staðbundið samfélag hins vegar.
- Ótryggur rekstrargrunnur stendur staðbundnum fjölmiðlum víða fyrir þrifum.
- Mikilvægt er fyrir sveitarfélög að koma sér upp almennri fjölmiðlastefnu sem auðveldi sjálfstæðri og óháðri staðbundinni fjölmiðlun að sinna hlutverki sínu.

Íbúalýðræði snýst ekki síst um það að borgararnir geti tekið virkan og upplýstan þátt í að móta tillögur og taka ákvarðanir um atriði sem varða þá og skipta máli í nærumhverfi þeirra. Upplýsingaflæði og almennfélagslegvirkni, það sem kallast samfélagsþátttöku, samfélagssamheldni (Community Integration) eða félagsauð (Social Capital), eru því í lykilhlutverki í íbúalýðræði. Staðbundnir fjölmiðlar eru mikilvægur farvegur upplýsinga og umræðu í nærsamfélaginu sem rannsóknir sýna að efla þessa grunnþætti íbúalýðræðis.

## Upplýsingakerfi lýðræðis

Ef tiltekinn hópur fólks ætlar að taka sameiginlega ákvörðun um eitthvert málefni þarf fólkið að tala saman. Slíkt er frumforsenda þess að hægt sé að kalla ákvörðunina sameiginlega. Þetta má líka orða þannig að almenn umræða og opinber skoðanaskipti séu forsenda lýðræðislegra samfélagshátta. Ef almenningur á að taka upplýstar ákvarðanir um málefni sem hann varðar þarf hann að hafa sem bestar og gleggstar upplýsingar um þá valkosti og þau sjónarmið sem tengjast viðkomandi viðfangsefni. Spurningin um hvernig þessar upplýsingar koma fram og hvernig þeim er miðlað – hvernig upplýsingakerfi lýðræðisins starfar –

getur því skipt köpum um það hvort lýðræði raunverulega virkar eins og til er ætlast. Almenn í lýðræðissamfélögum er þetta miðlunarhlutverk í höndum fjölmiðla sem þar af leiðandi bera mikla ábyrgð á að tryggja að upplýsingar séu hlutlægar, í jafnvægi og sanngjarnar. Ýmsar skilgreiningar eru til á hinu lýðræðislega hlutverki fjölmiðla, og í Skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis um bankahrunið, sem út kom árið 2010, er einmitt ein slík skilgreining sem dregur fram eftirfarandi þrjú atriði:

1. Upplýsingahlutverk: að koma fram með mikilvægar upplýsingar sem eru réttar og hlutlægar og unnar á faglegum forsendum.
2. Aðhaldshlutverk: að vera á varðbergi gagnvart misbeitingu valds, að vera „varðhundur“ almannahagsmuna gagnvart valdinu.
3. Umræðuhlutverk: að vera farvegur fyrir ólík sjónarmið og gefa umræðunni tækifæri til að dafna. (Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010, Viðauki I)

Þessi þrjúgreining á hlutverki fjölmiðlanna er dæmigerð fyrir hefðbundna umræðu um fjölmiðla og lýðræði. Gjarnan er gert mikið úr hlutverki þeirra sem varðhunds almannahagsmuna og þeir stundum kallaðir fjórða valdið – hin

völdin þrjú væru þá hinar þrjár greinar ríkisvaldsins, framkvæmdavald, dómvald og löggjafarvald. Þegar rýnt er í þessi hlutverk má þó ef til vill draga saman liði 1 og 3 og segja að þessi hlutverk fari talsvert saman. Fyrsti liðurinn felur það í sér að segja með ábyrgum hætti frá fréttum og því sem markvert er að gerast í samfélaginu og fólk varðar almennt um. Þriðji liðurinn tekur þetta hins vegar lengra og bendir á fjölmiðlana sem umræðuvettvang um fréttir og málefni liðandi stundar. Báðir þessir liðir eru mikilvægir fyrir samtalið í samfélaginu og tengja fólk saman í samfélagi. Það er því hægt að þróa þessa skilgreiningu örlítið og tala um tvenns konar hlutverk: Annars vegar hafi fjölmiðlarnir ákveðið „varðhundshlutverk“ og hins vegar hafi þeir það hlutverk að styrkja bönd og tengja saman samfélagið með samtali um það sem skiptir almenning máli. Fjölmiðlar séu þannig í hlutverki eins konar lýðræðislegs samfélagssmiðs, almannarými þar sem ólík sjónarmið og hagsmunir tengjast og líma samfélagið saman.

## Varðhundur og samfélagssmiður

Þessi tvö hlutverk eru um margt ólík eins og eftirfarandi samanburður sýnir.

Varðhundshlutverkið kallar á að fjölmiðill sé:

1. *Gagnrýninn á stjórnvöld og vald almenn.*
2. *Taki ekki tillit til persónulegra aðstæðna þeirra sem brjóta lög eða ganga gegn almannahagsmunum.*
3. *Ástundi rannsóknarblaðamennsku.*
4. *Hiki ekki við að segja frá því sem er óþægilegt og sársaukafullt.*

Samfélagssmiðshlutverkið kallar á að fjölmiðill sé:

1. *Spegill samfélagsins og gefi því sjálfsmynd.*
2. *Lýðræðislegur vettvangur fyrir umræðu (nær)samfélagsins.*
3. *Hann búi til sameiginleg menningarleg og félagsleg viðmið og móta skoðanir.*
4. *Mikilvægur almennur fréttafarvegur.*

Flestir fjölmiðlar reyna að sinna báðum þessum hlutverkum og að skapa ákveðið jafnvægi í umfjöllun sinni. Vissulega getur þó verið áherslumunur milli miðla, sumir leggja mikið upp úr því að vera harðir og afhjúpandi á meðan aðrir eru mýkri og fjalla meira um reynslu og örlög. Almenna línu má þó draga í þessum efnun milli staðbundinna fjölmiðla og landsdekkandi miðla. Staðbundnir fjölmiðlar eru mun líklegri en landsdekkandi til að leggja meiri áherslu á hlutverk samfélagssmiðsins en varðhundshlutverkið. Landsdekkandi miðlar eru á sama hátt líklegri til að leggja áherslu á aðhaldshlutverkið, enda er staða þeirra í þeim efnun almennt séð auðveldari en staðbundnu miðlanna. Þessu veldur það sem kallaður hefur verið „nálægðarvandi“ staðbundinna miðla. Meðvitund um mikilvægi umræðu og fréttu úr nærsamfélaginu er mikil á staðbundnum miðlum, þar sem umfjöllunin skiptir oft hlutfallslega meira máli í fámenni en flestar fréttir í landsdekkandi miðlum. Fjölmiðlafólkið sjálft er í beinum og nánun persónulegum tengslum við samfélagið sem fjallað er um. Þessi nálægð getur haft áhrif á afstöðu þeirra, ábyrgð og ákvarðanir og gerir það líklegra til að leggja áherslu á uppbyggingu og jákvæðni samfélagssmiðsins, frekar en aðhald og gagnrýni. Í könnun sem gerð var meðal stjórnenda allra helstu héraðsfréttamiðla á Íslandi 2003 kom þetta sjónarmið greinilega í ljós. Af 19 forsvarsmönnum slíkra miðla töldu 16 eða rúm 84% að „héraðsfréttamiðill ætti að vera í því hlutverki að efla samkennd og samstöðu meðal íbúa þess svæðis sem hann er gefinn út á og draga því frekar fram jákvæðar fréttir af svæðinu en neikvæðar“ (Birgir Guðmundsson, 2004). Rétt er þó að benda einnig á að í sömu könnun kom fram að þrátt fyrir þessa almennu sýn á hlutverk héraðsmiðla segjast forsvarsmenn íslenskra staðarmiðla gera sér sérstakt far um að halda jafnvægi í fréttalutningi sínum og birta þær fréttir sem miklu máli skipta óháð því hvort þær eru jákvæðar eða neikvæðar.

## Staðbundið almannarými

Spyrja má hvort það gengisfelli í raun ekki mikilvægi staðabundinna fjölmiðla ef þeir sinna ekki varðhundshlutverkinu

í jafn ríkum mæli og landsdekkandi miðlar. Því er til að svara að þrátt fyrir að aðhaldshlutverkið sé vissulega mikilvægt og nauðsynlegt að það sé til staðar í fjölmiðlaflórinni almennt og á einstökum fjölmiðlum, þá er ekki síður mikilvægt að fjölmiðlar sinni hinu meginhlutverkinu af kostgæfni, hlutverki samfélagssmiðsins. Einkum og sér í lagi er þetta hlutverk mikilvægt í allri umræðu og útfærslu á hugmyndum um íbúalýðræði og lýðræðislega þátttöku borgaranna í málefnum sveitarfélaga og öðrum þáttum sem tengjast nærsamfélagi þeirra. Sé ekki til staðar virkur fjölmiðlavettvangur eða almannarými í staðbundnum samfélögum þurfa íbúar að reiða sig á fjölmiðlaumræðu og upplýsingakerfi í stærri landsdekkandi miðlum. Slík umfjöllun getur eðli málsins samkvæmt ekki verið jafn ítarleg og umræða í miðli sem beinist gagnert að viðkomandi samfélagi.

## Samfélagssamhaldni

Fræðimenn á Vesturlöndum hafa lengi bent á mikilvægi staðbundinna miðla fyrir samfélagssamhaldni eða samfélagslega samþættingu (e. Community Integration) og þátttöku borgaranna á tilteknum svæðum. Þetta er viðmið sem notað hefur verið til að vísa til þess hvort þátttaka og samstarf borgara er virkt eða ekki. Þegar samfélagssamhaldni er mikil felur það þá í sér að þátttaka og skilningur íbúanna er almennt umtalsverður og samfélagið

er lýðræðislegt. Í þessum skilningi er samfélagssamhaldnin eftirsóknarvert einkenni og getur ráðist af virkni og eðli þeirra félagslegu stofnana sem eru til staðar, s.s. fjölskyldu, félaga, trúarbragða, stjórnskipulags og stjórnsýslu og síðast en ekki síst fjölmiðla. Tengslin milli fjölmiðlanotkunar og samfélagssamhaldni hafa verið skoðuð sérstaklega og niðurstöðurnar eru mjög á einn veg. Almennt virðist vera samhengi milli blómlegra staðarfjölmiðla og mikillar samfélagssamhaldni (McLeod o.fl. 2001). Hlutverk samfélagssmiðsins snýst að verulegu leyti um að framkalla samfélagssamhaldni og þess vegna er öflug staðbundin fjölmiðlun líkleg til að framkalla samfélagssamhaldni og/ eða meiri staðarvitund. Í þessu ljósi er því fráleitt að vanmeta mikilvægi hlutverks staðarmiðlanna sem samfélagssmiða jafnvel þótt áhersla þeirra á varðhundshlutverkið sé minna en hjá stærri miðlum.

Þessi umræða um samfélagssamhaldni, er náskyld umræðu sem síðar hefur komið til innan stjórn málafræði og jafnvel hagrafræði og fjallar um félagsað samfélaga. Þar er dregið fram mikilvægi þeirrar „fjárfestingar“ í samfélaginu sem felst í hvers konar tengslanetum fólks og félagslegum samskiptamátum. Gagnlegt er að skoða þær áherslur og þá umræðu í tengslum við það sem hér er sagt um samfélagssamhaldni. Margrét S.





Björnsdóttir og Sjöfn Vilhelmsdóttir fjalla sérstaklega um félagsauð í kafla 6 hér á eftir.

## Rannsókn á Akureyri

Ekki hafa verið gerðar margar rannsóknir á tengslum samfélagssamheldni eða félagsauðs og fjölmiðla á Íslandi. Þó var gerð eigindleg rannsókn á Akureyri þar sem staðlað viðtal var tekið við 33 bæjarbúa. Þar voru m.a. skoðuð tengsl ýmissa þátta samfélagssamheldni og notkunar á staðbundnum fjölmiðlum, einkum lestri á staðarblaðinu, sem er vikublað. Niðurstöður virðast benda til svipaðs mynsturs hér á landi og annars staðar varðandi þessi tengsl. Meðal þess sem fram kom var að:

1. Áskrifendur að staðarblaðinu og fólk sem fylgist með staðbundnum fréttum er ólíklegra en hinir til að vilja flytja burt.
2. Áskrifendur að staðarblaðinu og fólk sem fylgist með staðbundnum fréttum er almennt áhugasamara um þjóðfélagsmálefni (ekki bara á Akureyri).
3. Fólk sem er í áskrift að staðarblaðinu og fylgist með staðbundnum fréttum finnst það vera hluti af samfélagi bæjarins og að tengsl við aðra bæjarbúa skipti sig miklu máli.
4. Fólk sem er í áskrift að staðarblaðinu og fylgist með staðbundnum fréttum er reiðubúnara til að vinna með öðrum að því að gera bæinn betri en hinir.
5. Fólk sem er í áskrift að staðarblaðinu og fylgist með staðbundnum fréttum er líklegra til að spjalla við aðra bæjarbúa en hinir. (Birgir Guðmundsson, 2011)

## Ótryggur rekstrargrunnur

Mjög margt bendir til að staðbundnir fjölmiðlar skipti umtalsverðu máli í samfélagsmynstri og lýðræðisþróun á Íslandi, ekki síst á sveitarstjórnar- eða héraðastiginu. Þannig sýna t.d. mælingar að eftirspurn eftir nærfréttum er meiri en framboð þeirra (Birgir Guðmundsson,

2004) og að í byggðakosningum gegna staðbundnir miðlar lykilhlutverki (Birgir Guðmundsson, 2010). Á sama tíma liggur fyrir að þessir miðlar hafa átt mjög ótryggan rekstrargrundvöll, enda starfa margir þeirra á litlum markaði sem stórir og fjársterkir auglýsendur hafa lítinn áhuga á. Engu að síður kallar útgerð þessara miðla bæði á fjárfestingu og rekstarfé sem iðulega er af skornum skammti. Slíkt sniður starfseminni þröngan stakk, enda sýna athuganir að afkoma mikils meirihluta þessara staðbundna miðla er óviðunandi að mati talsmanna þeirra (Þröstur E. Viðarsson, 2010).

Staðbundnir fjölmiðlar á Íslandi búa því við nokkuð ótraust rekstrarumhverfi og eru umtalsvert veikari en þeir gætu verið ef afkoma þeirra væri tryggari. Því má ætla að slíkt hafi áhrif á samfélagssamheldni og þá lýðræðislegu þátttöku sem alla jafna þroskast í samtali sem fram fer í staðbundnu almannarými. Þessi ótrygga rekstrarafkoma eykur einnig nálægðarvanda þessara fjölmiðla á þann hátt að erfiðara verður fyrir þá að tryggja ritstjórnarlegt sjálfstæði. Þess eru dæmi að sveitarstjórnarmenn eða fyrirtæki sem eru fyrirferðamikil á staðbundin mælikvarða hafi viljað setja miðlunum skilyrði fyrir auglýsingum eða fjárhagslegum stuðningi. (Birgir Guðmundsson, 2004) Slíkt dregur vissulega úr trúverðugleika og getu miðlanna til vera sá umræðu og samfélagsvettvangur sem þeir gætu verið, og sérstaklega gæti slíkt dregið tennur úr varðhundshlutverki þeirra, sem þrátt fyrir allt er alltaf eitthvað.

## Fjölmiðlastefna mikilvæg

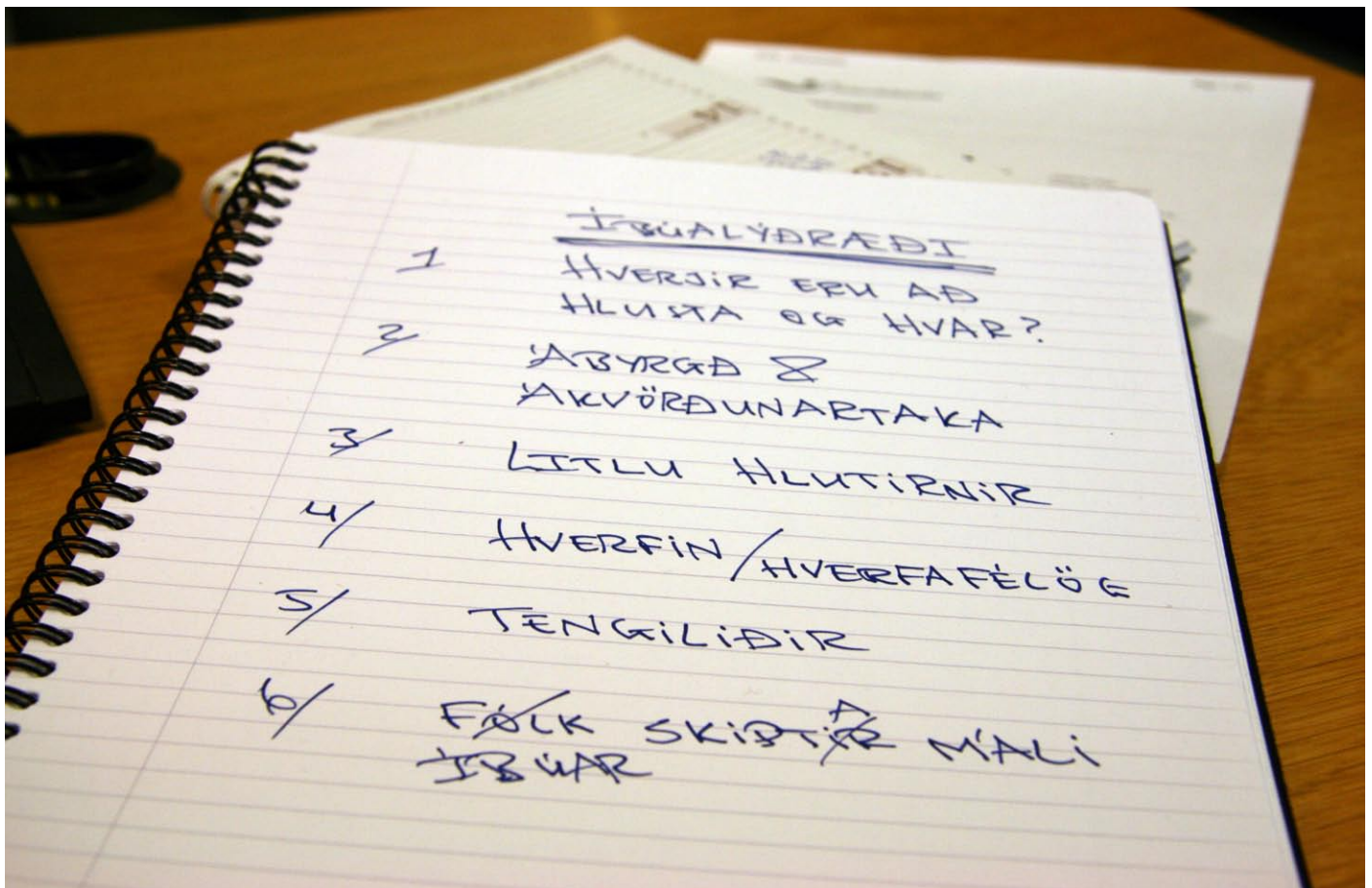
Í ljósi þess að staðbundin fjölmiðlun er mjög mikilvæg í upplýsingakerfi íbúalýðræðisins er nauðsynlegt að treysta afkomugrundvöll þessara miðla og að sveitarfélögin komi sér upp almennri og opinberri fjölmiðlastefnu. Athyglisvert er að tiltölulega fá ef nokkur sveitarfélög á Íslandi hafa mótað sér slíka stefnu. Stefna af þessu tagi þarf í raun ekki að vera mjög flókin, og gæti t.d. falist í því að allar auglýsingar á vegum sveitarfélagsins

birtist í staðbundnum miðlum svo framarlega sem eitthvað tiltekið hlutfall efnis miðilsins sé unnið ritstjórnarefni. Eins gæti sveitarfélag haft það inni í stefnu sinni að stofnanir á þess vegum keyptu áskrift af tilteknum tegundum miðla ef um slíkt væri að ræða. Í þessu samhengi er mikilvægast að um almennar reglur sé að ræða, reglur sem gefa ekki tækifæri til pólitísku þrýstings af hálfu einstakra stjórnámálanna.

Ljóst er að víða hafa sveitarstjórnir og leiðtogar í nærsamfélögum talið að RÚV og hugsanlega aðrir landsdekkandi fjölmiðlar myndu sinna því hlutverki að tryggja lýðræðislega umræðu á einstökum svæðum. Slíkar vonir hafa hins vegar ekki ræst, raunar þvert á móti. RÚV hefur nú hætt svæðisútarpi sínu og landsdekkandi miðlar aðrir stórlega dregið úr viðveru í einstökum héruðum og lagt aukna áherslu á mál sem snerta landið í heild sinni. Það er auk þess talsverður munur á því hvort fólki vítt og breitt um landið eru fluttar fréttir af einstökum samfélögum og fólki sem þar býr, og því að fréttir og fjölmiðlun snúist um samtal innan tiltekinna samfélaga eða svæða. Annars vegar er um að ræða staðbundið almannarými og hins vegar er um að ræða almannarými á landsvísu.

## Mikilvægur vettvangur

Staðbundnir fjölmiðlar mynda mikilvægan vettvang umræðu og uppbyggingar í nærsamfélaginu. Form þessa vettvangs kann að vera að breytast eitthvað og hugsanlega að færast inn á netið í einhverjum mæli, eins og fram kemur hjá Guðfinnu Kristjánsdóttur og Eggerti Ólafssyni í næsta hluta þessa rits. Grundvallarhlutverk staðbundinna miðla er hins vegar áfram það sama, að vera opinber umræðu- og samfélagsvettvangur þar sem almenningur og leiðtogar eiga lýðræðislegt stefnumót.



### Heimildaskrá

Birgir Guðmundsson (2004) : „Miðjan er undir iljum þínum. Héraðsfréttablöð á nýrri öld.“ Háskólaútgáfan

Birgir Guðmundsson (2010) „Frá flokksmiðlun til fésbókar. Boðskipti stjórnmalabaráttunnar fyrir kosningarnar 2010“ Þjóðarspejillinn 2010, Félagsvísindastofnun Sjá slóð: [http://skemman.is/stream/get/1946/6783/18494/1/10-21\\_BirgirGuðmundsson\\_STJbok.pdf](http://skemman.is/stream/get/1946/6783/18494/1/10-21_BirgirGuðmundsson_STJbok.pdf)

Birgir Guðmundsson (2011) „Samfélagssamheldni og staðarvitund á Akureyri – hlutverk fjölmiðla“. Erindi flutt á ráðstefnu um þjóðfélagsfræði hjá Háskólasetri Vestfjarða á Ísafirði 8.-9. apríl 2011. Sjá glærur: [http://hsvest.is/radstefnur\\_og\\_fyrirlestrar/erindi\\_fra\\_radstefnunni/flokkur/230/](http://hsvest.is/radstefnur_og_fyrirlestrar/erindi_fra_radstefnunni/flokkur/230/)

McLeod. J.M.; Scheufele D. A.; Moy P. (2001) „Community, Communication, and Participation: The Role of Mass Media and Interpersonal Discussion in Local Political Participation“ Í Political Communication, 1091-7675, 16 - 3, bls. 315 – 336

Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010) Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir. Bindi 8. Reykjavík, Alþingi

Pröstur Ernir Viðarsson (2010) „Héraðsfréttablöð. Staða og framtíð eftir efnahagshrun“ BA verkefni við H.A. (óbirt) Sjá slóð: [http://skemman.is/stream/get/1946/5856/14908/1/Héraðsfréttablöð\\_-\\_Staða\\_og\\_framtíð\\_eftir\\_efnahagshrun.pdf](http://skemman.is/stream/get/1946/5856/14908/1/Heraðsfréttablöð_-_Staða_og_framtíð_eftir_efnahagshrun.pdf).

# Upplýsingamiðlun sem hluti lýðræðis og samráðs

Traust ímynd er ein verðmætasta eignin

Jón Hákon Magnússon

## Meginábendingar

- Almennatengsl og vel skipulögð upplýsingamiðlun á að vera forgangsverkefni sveitarfélaga, sem annarra stofnana og fyrirtækja.
- Í íbúalýðræðisverkefnum er lykilatriði að ná til allra og því þarf að greina vel og nýta þær aðferðir sem ná til mismunandi markhópa á hverjum stað.
- Fréttir frá sveitarfélögum, bæði beint og í gegnum heimasíður, þarf að vinna með tilteknum hætti, eins og hér að aftan er lýst, eigi þær að ná í gegn.
- Svæðisbundnir miðlar eru mikilvægir sbr. kaflann hér á undan, en efni til þeirra þarf að vinna með þeim hætti að vinnsla þeirra sé sem einföldust fyrir miðilinn.

## Inngangur

Í nútíma samfélagi er mikilvægt að stjórnendur átti sig á því að almennatengsl og skipulögð upplýsingastarfsemi er viðvarandi forgangsverkefni í daglegu stjórnunarstarfi. Við búum í upplýsingaheimi þar sem hraði upplýsingamiðlunar hefur aukist jafnt og þétt enda sér ekki fyrir endann á tækniframförum á því sviði. Mun flóknara er að ná sambandi við nærsamfélagið en áður var. Allt of mörg sveitarfélög, fyrirtæki og stofnanir flaska á þessu. Allt of mörg þeirra hafa ekki sett sig inn í nýja samskiptamöguleika og hvernig best sé að nýta þá samskiptatækni sem er í boði.

Þeir sem ná ekki tökum á samskiptatækni og upplýsingamiðlun verða einfaldlega undir. Það skiptir ekki máli hvort um er að ræða sveitarfélög, fyrirtæki, opinbera aðila eða hagsmunasamtök. Fjölmiðlaflóran hefur breyst svo mikið að undrun sætir. Nú eru ekki lengur til staðar bara dagblöð, útvarp og sjónvarp. Heldur auk þess vefmiðlar, snjallsímar, tölvupóstar, SMS-skilaboð, heimasíður, fésbækur, Ipad, twitter o.fl. Búist er við enn fleiri byltingarkenndum rafrænum samskiptatólum í nánustu framtíð.

Fréttir fara um heimsbyggðina á sekúndubrotum. Almennur telur sig eiga rétt á að fá skýrar og réttar upplýsingar umyrða- og umsvifalaust, en ekki þá og þegar það hentar þeim sem

bera ábyrgð á upplýsingamiðluninni. Fjölmiðlafólk er á sama máli og knýr á um að fá réttar upplýsingar þegar í stað hvort sem sveitarstjórnarfólki líkar slíkt betur eða verr.

## Íbúalýðræði krefst upplýsinga

Vaxandi íbúalýðræði krefst þess að forsvarsmenn sveitarfélaga og stofnana tengdum þeim kunni skil á skilvirkum, opnum og gegnsæjum almennatengslum. Það eru ekki lengur til filabeinsturnar þar sem stjórnendur geta leitað skjóls fyrir fjölmiðlum og almenningsálitinu. Nú er allt gegnsætt rétt eins og fiskabúr. Fjölmiðlar eru naskir á að finna það sem reynt er að stinga undir stól eða fela. Þetta er ein aðalástæða þess hversu mikilvægt það er að „kunna tókin á tækninni.“ Viðkomandi verður að vera vel undirbúinn og búinn að læra heima og kunna skil á samskiptatækninni og fjölmiðlun nútímans.

## Hvert sækir fólk upplýsingar?

Það er auk þess mikilvægt að sveitarstjórnarfólk, sem þarf að koma fréttum og mikilvægum upplýsingum á framfæri, átti sig á því hvert almennur sækir upplýsingar. Fólk sem er 45-50 ára og eldra les fyrst og fremst fréttir í dagblöðum eða hlustar á útvarp, segja rannsóknir okkur. Yngra fólk sækir aftur á móti rafrænar fréttir á vefmiðla í tölvunni sinni þegar það hefur tíma til þess samkvæmt sömu könnunum. Þetta

verða þeir að hafa í huga sem koma verða fréttum og upplýsingum í gegnum fjölmiðla til almennings.

## Fjölbreyttar aðferðir krefjast góðs skipulags

Það er því afar mikilvægt fyrir sveitarstjórnarfólk að kunna skil á aðferðafræði nútíma boð- og upplýsingamiðlunar. Hafa ber í huga að nútímamaðurinn lifir raun í einum samfelldum fréttatíma. Flókin og víðfeðm fjölmiðlaflóra auðveldar ekki dreifingu á t.d. fréttatilkynningum eða öðru upplýsingaefni. Þvert á móti gerir hún dreifinguna flóknari og oft árangursminni. Því er mikilvægt að skilgreina fyrirfram hvar best sé að bera niður áður en tilkynningu og upplýsingaefni er dreift.

Landsbyggða- og hverfablöð eru mjög góð leið til að ná til heimamanna, því slíkir miðlar eru jafnan vel lesnir í heimabyggð. Allt upplýsingaefni sem samið er fyrir heimablaðið þarf að vera stutt, hnitmiðað og kjarnyrt. Ef kostur er þá þarf að senda góða fréttamynd eða einfalda skýringarmynd eða læsilega töflu með fréttinni, sem auðveldar lesandanum að skilja málið og blaðamanninum verk sitt. Hafa ber í huga að svona blöð hafa sjaldnast tök á að mæta til efnisöflunar, en ritstjórar þeirra eru þakklátir fyrir haldbærar og réttar upplýsingar fyrir blaðið.

Þá er mikilvægt að líflegur fréttar og fjölmiðladákkur sé á heimsíðu sveitarfélagsins. Hann ber að uppfæra hratt og vel því að öðrum kosti er lítið gagn í fréttavefnum. Fréttamenn sækja upplýsingar iðulega inn á vefsíður þar sem þeir eiga von á nýjum fréttum. Mælingar sýna að ef fréttamaður kemur 2-3 inn á ákveðna heimasíðu og ef ekkert nýtt er þar að finna þá kemur hann ekki aftur, heldur leitar fanga annarsstaðar.

Helstu veffréttamiðlar eru fúsir til að birta stuttar, skýrar og haldgóðar fréttatilkynningar. Erfiðara er að komast að í dagblöðunum með fréttafni þar sem þau hafa stöðugt minna fréttapláss vegna

rekstrarerfiðleika. Útvarp sinnir ekki fréttum nema þær hafi mjög „fréttalegt gildi“ að mati fréttamanna. Sjónvarp velur fréttafni eftir því hversu sjónræn fréttin eða viðburðurinn er. Margur misskilur þetta og heldur að sjónvarpsmenn séu andsnúnir eða áhugalausir um ákveðin mál og málaflokka. En svo er ekki.

## Vönduð upplýsingamiðlun er þáttur í traustri ímynd

Sveitarfélög sem sinna vel frétt- og upplýsingadreifingu ná jafnan að skapa samfélagi sínu sterka og jákvæða ímynd. Traust ímynd er einhver verðmætasta eign hvers samfélags rétt eins og gegnheilt orðspor er traustasta eign einstaklings, hvort sem hann er í pólitík eða einhverju öðru starfi. Bæjarbúar skynja mjög fljótt hvort sveitarfélagið hefur sterka eða lélega samfélagslega ímynd. Þegar ásjóna þess er traust líður heimaþólki vel, en sé hún slök þá hefur hún neikvæð áhrif á vellíðan og öryggi íbúanna og veikir tiltrú almennings utan þess.

## Góð ráð varðandi fréttir sem sendar eru frá sveitarfélaginu

Stjórnendur þurfa að vera mjög meðvitaðir um að senda fréttatilkynningar frá sér tímanlega um öll helstu mál og framkvæmdir samfélagsins. Ef fjölmiðlafólk heyrir t.d. óstaðfestar fregnir á skotspónum getur það leitt til þess að neikvæð frétt birtist, sem byggð er á orðrómi eða uppspuna sem getur hæglega verið rangur og villandi. Gróa á Leiti sefur aldrei. Ef fréttatilkynning er aftur á móti birt áður en slíkt gerist er nokkuð víst að fjölmiðlar fari með réttar upplýsingar, hugtök, tölur og rök.

Fréttatilkynningar mega ekki var langar og ruglingslegar. Besta lengdin er rúmlega hálf blaðsíða A4. Aðalatriði málsins verða að vera fremst. Fréttamenn hafa ekki tíma til að lesa langar og ruglingslegar fréttatilkynningar til þess eins að finna fréttapunktinn. Gott er að senda með tilkynningunni eina til eina og hálfblaðsíðu af ítarefni (fact sheet) þar sem helstu bakgrunnsupplýsingar eru. Ítarefni auðveldar fréttamanni að lesa sér til um málið og oft notar hann hluta

af ítarefninu þegar hann vinnur frétt úr tilkynningunni. Fréttatilkynningar eru afar mikilvægar þó ekki sé til annars en að sjá til þess að fjölmiðlar noti rétt orðalag, hugtök og staðreyndir málsins. Af þessum ástæðum er kappsmál að vanda gerð fréttatilkynninga. Því betri sem fréttatilkynningin er því vandaðri verður umfjöllunin.

## Þegar leiðréttar þarf fréttir

Ef röng eða villandi frétt birtist sveitarfélagi í óhag þá er mikilvægt að senda tafarlaust leiðréttingu/athugasemd til viðkomandi fjölmiðils og/eða helstu dagmiðla og óska eftir að hún verði birt. Með þessari aðferð er oftast hægt að hægja á eða stöðva rangan eða villandi fréttatilkynningu. Ef það er ekki gert er hætt á að almenningur trúi röngu fréttinni og á stuttum tíma verður mýflugan að úlfalda. Þá er oftast afar erfitt og tímafrekt að vinda ofan af vitleysunni.

Önnur áhrifarík aðferð til að mæta villandi og röngum fréttum er að senda yfirlýsingu þar sem tekið er aðeins dýpra í

árina, staðreyndir dregnar fram og rangar upplýsingar leiðrétta. Oft er hægt að fá prentmiðla til að birta slíkar yfirlýsingar í heild sinni. Mikilvægt er að yfirlýsingar, athugasemdir og leiðréttingar séu stuttar, hnitmiðaðar og staðreyndir réttar. Ekkert málskrúð.

## Heilræði í samskiptum við fjölmiðla

Að lokum nokkur heilræði. Viðtal við fjölmiðla skiptir miklu mál í almannatengslum. Nauðsynlegt er að undirbúa í stuttu máli þrjú mikilvægustu atriðin sem koma þarf á framfæri. Reikna þarf með erfiðum spurningum og því er mikilvægt að undirbúa svörin fyrirfram. Hafið svörin stutt og hnitmiðuð. Æfið ykkur. Aðalatriðin þrjú eru: Undirbúningur, undirbúningur og aftur undirbúningur. Sá sem lærir heima nær jafnan góðum árangri.

### Lesefni sem mælt er með

Oliver, Sandra: *Public Relations Strategy*. The Institute of Public Relations í Bretlandi og Kogan Page í Bandaríkjunum.

Seitlém, Fraser P.: *The Practice of Public Relations*, Prentice Hall í Bandaríkjunum (kennslubók).

Bland, Michael: *Communicating out of a Crisis*, MacMillan Business í Bretlandi.

Regester, Michael og Larkin, Jurdy: *Risk Issues and Crisis Management*, The Institute of Public Relations í Bretlandi og Kogan Page í Bandaríkjunum.



# 5. Þátttaka og þátttökuform

Margir hafa áhuga á stjórnámálum, en mun færri gefa sér tíma til að sinna þeim í miklum mæli. Jafnvel þótt stjórnámálflokkarnir á Íslandi gefi upp meðlimatölur sem eru ótrúlega háar í alþjóðlegum samanburði er vitað að fæstir þessara meðlima taka nokkurn raunverulegan þátt í starfi þeirra, nema e.t.v. í prófkjörum. Margt bendir hins vegar til að krafan um að geta haft áhrif sé rík meðal almennings og að hæfni fólks til að mynda sér upplýsta skoðun sé meiri en áður í sögunni. Að því stuðlar meðal annars aukið læsi og herra menntunarstig, auk auðveldara aðgengi að upplýsingum.

Beint lýðræði, þar sem kjósendur greiða atkvæði um hvaðeina í almennum kosningum, getur verið ein leið til almennrar þátttöku en það er alls ekki sú

eina. Sveitarfélög geta valið úr miklum fjölda þátttökuaðferða sem hver um sig hefur sína kosti og galla eða eiginleika sem geta verið eftirsóknarverðir eða óæskilegir í tilteknu samhengi. Sveitarfélögin þurfa að læra að nota þessar aðferðir og skilja styrk þeirra og veikleika. Það á ekki síst við um netið, sem virðist bjóða upp á margvísleg tækifæri til íbúasamráðs, þótt það verði sennilega aldrei sú töfralausn fyrir beint lýðræði sem áköfustu talsmenn þess myndu óska. Spurningin um beint lýðræði eða fulltrúalýðræði er nefnilega ekki fyrst og fremst tæknileg spurning um hvað sé hægt og hvað ekki, heldur pólitísk. Tilraun til að taka upp beint lýðræði hefði víðtækar pólitískar afleiðingar sem hafa sáralítið með tæknilega annmarka að gera.

## Höfundar efnis í 5. kafla:

*Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir:*  
Almennar atkvæðagreiðslur

*Helga Hafliðadóttir:*  
Íbúafundir

*Eggert Ólafsson og Guðfinna Kristjánsdóttir:*  
Netið sem tæki í þágu íbúalýðræðis

*Ólafía Dögg Ásgeirsdóttir:*  
Þátttaka íbúa í gerð fjárhagsáætlunar

*Ásdís Hlökk Theodórsdóttir:*  
Íbúasamráð við skipulagsgerð sveitarfélaga

# Almennar atkvæðagreiðslur

Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir

## Lýðræði

Þegar íbúar óska eftir aðkomu að ákvarðanatöku sveitarfélaga virðist sem krafan um almenna atkvæðagreiðslu til þess að skera úr um ágreiningsmál verði snemma hávær.

Atkvæðagreiðslur eru í rauninni ein af flóknari aðferðum íbúalýðræðis þrátt fyrir að þær virðist einfaldar á yfirborðinu. Verulegir ókostir geta verið á notkun almennra atkvæðagreiðslna en sé þeim beitt á skynsamlegan hátt geta þær styrkt hinar lýðræðislegu undirstöður sveitarfélagsins.

Öll sveitarfélög á Íslandi notast við fulltrúalýðræði eins og lýðræðissamfélög nútímans. Kjósendur velja fulltrúa til að sinna ákvarðanatöku í opinberum málefnum en fulltrúarnir bera hins vegar ábyrgð gagnvart kjósendum í kosningum á fjögurra ára fresti. Fulltrúalýðræðið er þungamiðja hins lýðræðislega kerfis.

Mjög tíðar almennar atkvæðagreiðslur yrðu mikið álag á stjórnsýslu sveitarfélaga og starfslíðs á skrifstofum þeirra. Kjósendur læra fljótlega að spara fyrirhöfn sína og tíma með ýmsum hætti þar sem oft er kosið um niðurstöður mála. Þar sem oft er kosið vill þróunin verða þannig að kosningaþátttaka minnkar með tímanum, en góð kosningaþátttaka er mikilvæg til þess að gefa ákvörðuninni, sem tekin er með þessum hætti, meira lögmæti.

Sveitarfélög geta verið stórar og tiltölulega flóknar rekstrareiningar með langa sögu. Það sem hentar einni einingu innan sveitarfélagsins getur verið annarri einingu óhagstætt. Þegar mál eru undirbúin fyrir íbúakosningar er reynt að setja valkosti fram með skýrum og skiljanlegum hætti. Þau mál, sem ágreiningur skapast um, geta verið margslungin og geta haft víðtækar aðrar afleiðingar. Stjórnámálemenn standa þannig frammi fyrir mjög vandasömu verkefni þegar ákveðið er að setja ákvarðanir sveitarfélaga í almennar atkvæðagreiðslur og í raun er einungis hægt að afgreiða lítinn hluta mála með slíkum hætti.

## Megináþendingar

- Almenn atkvæðagreiðsla er flókin og vandasöm leið til að skera úr um ágreining í sveitarfélögum.
- Mikill ávinningur er fyrir sveitarfélög að efla samráð og rökræðulýðræði til þess að ná fram sátt um niðurstöður.
- Mikilvægt er að fá hagsmunaaðila að borðinu við undirbúning og framkvæmd almennrar atkvæðagreiðslu og að öll sjónarmið fái að heyrast.
- Góð upplýsingagjöf og upplýst umræða er nauðsynleg í tengslum við atkvæðagreiðslur.
- Hvort niðurstaða atkvæðagreiðslunnar verður bindandi er ákvörðun sem þarf að taka fljótlega í ferlinu.
- Túlkun útkomu atkvæðagreiðslunnar er meðal annars mjög mikilvæg til þess að skapa sátt í samfélaginu að afloknum kosningum.

## Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011

Sveitarfélög sækja sér heimild í sveitarstjórnarlög til þess að halda almennar atkvæðagreiðslur, en ákvæði um þær er að finna í 107. gr. og 108. gr. í nýjum sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Samkvæmt lögnum eru niðurstöður almennra atkvæðagreiðslna ekki bindandi nema sveitarstjórn ákveði að niðurstaða skuli binda hendur hennar til loka kjörtímabils. Ef ákveðið er að niðurstaða atkvæðagreiðslu skuli verða bindandi skal auglýsa að svo verði samhliða auglýsingu um atkvæðagreiðsluna a.m.k. fjórum vikum áður Enn fremur má binda slíka ákvörðun skilyrðum um að tiltekið hlutfall þeirra, sem voru á kjörskrá, hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslunni. Ef ákveðið er að niðurstaða atkvæðagreiðslu skuli vera bindandi skal auglýsa að svo verði a.m.k. fjórum vikum áður en hún verður haldin.

### Nýmæli í lögum

*Með nýjum lögum um sveitarstjórnir frá 2011 geta íbúar allra sveitarfélaga á Íslandi með undirskrift 20-33% kosningabærra íbúa knúið á um almenna atkvæðagreiðslu með ákveðnum undantekningum og skilyrðum.<sup>1</sup>*

Í 108. gr. nýju laganna er fjallað um frumkvæði íbúa sveitarfélags en slíkt ákvæði hefur ekki áður verið í sveitarstjórnarlögum. Ef að lágmarki 20% af kosningabærum íbúum í sveitarfélagi óskar eftir íbúakosningu skal sveitarstjórn verða við því. Undanskilin kröfunni um almenna atkvæðagreiðslu eru ráðningamál sveitarfélagsins, og enn fremur ef sveitarfélagið myndi vegna niðurstöðu atkvæðagreiðslu gerast brotlegt við lög eða verða ófært um að sinna lagaskyldu. Í lagagreininni er einnig fjallað um setningu reglugerðar, sem mælir nánar fyrir um það, hvernig staðið verður að söfnun undirskrifta eða annarrar staðfestingar á ósk íbúa.<sup>2</sup>

## Samþykktir um stjórn sveitarfélaga

Samkvæmt 9. gr. sveitarstjórnarlaga ber sveitarstjórnnum að gera sérstaka samþykkt um stjórn og stjórnsýslu sveitarfélagsins, um meðferð þeirra málefna sem sveitarfélagið annast og skal hún send ráðuneytinu til samþykktar.<sup>3</sup>

Heimild fyrir almennum atkvæðagreiðslum var í eldri sveitarstjórnarlögum frá 1998 en þar var ekki fjallað um frumkvæði íbúa. Ef

<sup>2</sup> Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011.

<sup>3</sup> Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011.

<sup>1</sup> Sveitarstjórnarlög 138/2011.

sveitarfélög vildu heimila íbúafrumkvæði að íbúakosningum og var það gert með því að setja sérstök ákvæði í samþykktir um stjórn sveitarfélagsins.

Bæði Hafnarfjarðarkaupstaður og Reykjavíkurborg hafa sett ákvæði um frumkvæði íbúa í samþykktir um stjórn sveitarfélaganna.<sup>4</sup> Þar er fjallað um að tiltekinn fjöldi kosningabærra íbúa sveitarfélagsins geti krafist atkvæðagreiðslu. Í Hafnarfirði geta 25% kosningabærra manna knúið fram íbúakosningu en í Reykjavík var ákvæðið flóknara. Skilyrði fyrir því að efnt sé til almennrar atkvæðagreiðslu í Reykjavíkeru á þá leið að ef heildarkostnaður tiltekinnar framkvæmdar fer fram úr ákveðnu hlutfalli skatttekna á yfirstandandi reikningsári og ¼ hluti þeirra, sem kusu í síðustu sveitarstjórnarkosningum óska eftir því, innan 90 daga frá samþykkt borgarstjórnar á framkvæmdinni, ber að verða við óskinni um almenna atkvæðagreiðslu, sem fara skal fram samhliða næstu sveitarstjórnarkosningum.<sup>5</sup> Öll sveitarfélög munu þurfa að fara í gegnum þessa þætti og ýmsa fleiri með tilliti til nýrra sveitarstjórnarlaga.

## Þróun íbúalýðræðis í Hafnarfirði

Upphaflegt ákvæði í samþykktum um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar, sem sett var árið 2002, hljóðaði svo: „Bæjarstjórn ber að leggja þau mál í dóm kjósenda sem hún álitur vera mjög þýðingarmikil fyrir bæjarfélagið með skoðanakönnun eða atkvæðagreiðslu. Ef 25% kosningabærra manna eða fleiri krefjast atkvæðagreiðslu

ber bæjarstjórn að verða við þeirri kröfu.“<sup>6</sup>

Árið 2007 var að frumkvæði bæjarstjórnar Hafnarfjarðar, kosið um deiliskipulag í Hafnarfirði sem fól í sér stækkun álversins í Straumsvík. Niðurstaða þeirrar kosningar var á þá leið að deiliskipulaginu var hafnað.

Árið 2009 hafði hópur, sem var áhugasamur um stækkun álversins, safnað tilskildum fjölda undirskrifta til að knýja á um íbúakosningu. Undirskriftunum var skilað til bæjarstjóra.

Stjórnsýsla Hafnarfjarðarbæjar fór yfir undirskriftalista og kannaði hug stjórnenda álversins í Straumsvík til stækkunar fyrirtækisins. Engar reglur höfðu verið settar til að útfæra ákvæði um söfnun undirskrifta í samþykktunum og var því söfnun undirskriftanna úrskurðuð lögmæt. Um tíma lék á því vafi hvort langt tímabil undirskriftasöfnunarinnar, ásamt fleiri þáttum, gæti ógilt undirskriftalista en svo varð þó ekki.

Á þessum tímabili höfðu forsvarsmenn álversins í Straumsvík hafið aðra nálgun í þróun fyrirtækisins og voru ekki í þeim hugleiðingum að efnt skyldi til annarrar atkvæðagreiðslu um málið að svo stöddu. Það breytti ekki því að hópur íbúa hafði safnað undirskriftum og vildi láta kjósa um stækkun álversins.

Til að leysa þá stöðu, sem upp var komin, var sett á stofn viðræðunefnd með fulltrúum allra stjórnsmálaflokka í Hafnarfirði ásamt fulltrúa Álversins í Straumsvík. Á bæjarstjórnarfundi í Hafnarfirði þann 14. september 2011 samþykkti bæjarstjórn eftirfarandi tillögu:

*„Bæjarstjórn Hafnarfjarðar samþykkir með vísun til sameiginlegrar niðurstöðu viðræðunefnda Hafnarfjarðarbæjar og RTA um stöðu og framtíð álversins í Straumsvík, að ekki sé tímabært að efna til atkvæðagreiðslu um þá*

*deiliskipulagstillögu sem var til umfjöllunar 2007.“*

Árið 2010 var samþykktum um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar breytt á þann veg að orðunum „um ákvörðun bæjarstjórnar“ var bætt aftan við ákvæðið um að 25% kosningabærra manna eða fleiri gætu krafist atkvæðagreiðslu um mál. Án slíks ákvæðis er hægt að hugsa sér að kjósa verði um hvaðeina sem íbúum dettur í hug að safna undirskriftum um (og) fái þeir til þess nægjanlegan stuðning.

Einnig var sú breyting gerð á samþykktum um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar að við var bætt setningunni: „Bæjarstjórn skal setja ítarlegri málsmeðferðarreglur um framkvæmd þessa ákvæðis.“<sup>7</sup>

Málsmeðferðarreglur voru settar árið 2010 en í þeim er nánar fjallað um framkvæmd almennrar atkvæðagreiðslu, hvað skal vera undanskilið atkvæðagreiðslu, um fyrirkomulag undirskriftasafnana, útgáfu kynningarefnis í aðdraganda alm. atkvæðagreiðslu, um valkosti í atkvæðagreiðslunni o.s.frv.

Ný sveitarstjórnarlög hafa nú, eins og áður segir, ákvæði um frumkvæði íbúa en þegar þetta er skrifað hefur reglugerð um undirskriftasafnanir ekki verið gefin út. Sveitarfélög munu nú þurfa að yfirfara samþykktir sínar í samræmi við ný sveitarstjórnarlög. Í nýjum lögum er fjallað um að ekki verði krafist atkvæðagreiðslu um efni fjárhagsáætlunar, tekjustofna, álagningu annarra lögheimilla gjalda, ráðningu í störf hjá sveitarfélagi, um laun og önnur starfskjör sveitarstjórnarmanna eða starfsmanna sveitarfélags eða tillögu sem gengur gegn lögum eða mundi leiða til þess að lagaskyldu yrði ekki fullnægt af hálfu sveitarfélagsins.<sup>8</sup>

## Valdaframsal

Almenn atkvæðagreiðsla er í raun umtalsvert valdaframsal til íbúa frá kjörnum fulltrúum. Jafnvel þótt ekki

4 Samþykkt um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og um fundarsköp bæjarstjórnar og Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar. Samþykktirnar má finna á: <http://hafnarfjordur.is/hafnarfjordur/stjornsysla/> og [http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398\\_view-839/](http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398_view-839/)

5 Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar. [http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398\\_view-839/](http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398_view-839/)

6 Stjórnartíðindi. Samþykkt um breytingu á samþykkt um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar, nr. 637/2002.

7 Stjórnartíðindi. Samþykkt um breytingu á samþykkt um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar, nr. 577/2010.

8 Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011.

sé tekin ákvörðun um að niðurstaða atkvæðagreiðslunnar eigi að vera lagalega bindandi þá verður ekki fram hjá því litið að niðurstaða almennrar atkvæðagreiðslu er pólitískt bindandi fyrir meirihluta í sveitarstjórn. Ábyrgð kjörinna fulltrúa er þrátt fyrir allt mikil.

Töluverð átök geta orðið í tengslum við almennar atkvæðagreiðslur eins og dæmin sýna. Á árunum 1988 til 2007 voru haldnar fjórar almennar atkvæðagreiðslur í þremur sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu. Árið 1988 var kosið um hundahald í Reykjavík, árið 2001 var kosið um framtíð innanlandsflugvallar í Reykjavík. Á Seltjarnarnesi var kosið um deiliskipulag á Hrólfskálamel árið 2005 og í Hafnarfirði var kosið um deiliskipulag sem fól í sér stækkun álvers Alcan í Straumsvík árið 2007.

Þessar atkvæðagreiðslur voru að mörgu leyti ólíkar en þær áttu það flestar sameiginlegt að átök urðu í aðdraganda þeirra sem ekki var að öllu leyti lokið að aflokinni atkvæðagreiðslunni sjálfri.

Mikilvægi þess að sveitarstjórnarmenn og stjórnendur í sveitarfélögum leggi sig fram um að ná sátt, bæði við íbúa og meðal þeirra, um mál án almennra atkvæðagreiðslna er því mikið. Margar leiðir eru færar til að leiða mál til lykta með öðrum hætti, svo sem með íbúafundum, rýnihópum, notendafulltrúum o.fl. o.fl.

## Hagsmunaaðilar

Hvort sem ákveðið er að efna til íbúakosninga að frumkvæði bæjarstjórnar eða íbúa verða að öllum líkindum alltaf aðilar sem hafa sérstakan áhuga á viðfangsefninu. Það geta bæði verið þeir sem eiga sérstakra hagsmuna að gæta sem og almennir íbúar sveitarfélagsins. Þeir sem eiga sérstakra hagsmuna að gæta geta komið úr ýmsum áttum, foreldrar skólubarna, nágrennar fyrirhugaðra framkvæmda, framkvæmdaraðilarnir sjálfir eða hverjir þeir sem ákvörðunin hefur áhrif á. Sumir þessara aðila eru einstaklingar, sumir íbúar sveitarfélagsins en aðrir ekki, svo sem starfsmenn, stjórnendur eða eigendur fyrirtækja, sem ákvörðunin hefur áhrif á. Allir

þessir aðilar eru líklegir til að gera kröfu um aðkomu að málu með einum eða öðrum hætti. Fyrirtæki og lóðaeigendur skipta sveitarfélög máli, t.d. vegna þess að þau greiða gjöld til sveitarfélagsins og eru atvinnurekendur sem eru jafnvel með íbúa bæjarins í vinnu. Gott samstarf allra þessara aðila er mikilvægt. Því fyrir sem hagsmunaaðilar eru fengnir að samningaborðinu því betra. Samtal og rökraða þessara aðila er mikilvægur þáttur í samningaferlinu og skilningur aðila á andstæðum sjónarmiðum getur orðið til þess að farsæl sátt náist um ágreiningsefnið. Sátt um þær leiðir, sem verða fyrir valinu, hlýtur að vera eftirsóknarverðasta niðurstaða allra stjórnenda.

Ef sátt um leiðir næst ekki og íbúakosning er ákveðin til að skera úr um mál, er eðlilegt að þeir aðilar, sem hagsmuna eiga að gæta, fái að fylgja málinu eftir. Þekkt er að sveitarfélög eða ríkisvaldið velji aðila til að standa að kynningum á sjónarmiðum sínum, aðilum sem eru annars vegar á móti og hins vegar með þeirri tillögu sem kosið er um. Þessir aðilar fá þá jafnvel fjárstyrki til útgáfu á kynningarefni og tækifæri til að tilnefna talsmenn þar sem málið er til umfjöllunar, hvort sem er opinberlega eða við samningaborð. Einnig eru dæmi um að þessum aðilum hefur verið gefinn kostur á að hafa skoðun á orðalagi spurningar á atkvæðaseðli.

Þar sem mikil átök hafa orðið milli aðila í aðdraganda íbúakosninga hefur það útheimt töluverða vinnu fyrir þá aðila sem gefa kost á sér til starfa fyrir annan hvorn málstaðinn. Slíkt er ekki á færi allra en á móti kemur að í slíkri vinnu verða oft til tengsl og reynsla sem nýtist bæði viðkomandi aðilum sem og samfélaginu.

## Kostir almennra atkvæðagreiðslna

„Lýðræðið er ófullkomið og krefst stöðugra endurbóta. Eins og orðið segir til um snýst lýðræði um að færa valdið til almennings. Því beinni sem aðkoma almennings er að ákvörðunum, því betra.“

Svona hefst leiðari Morgunblaðsins þann 18. maí 2008.<sup>9</sup>

Eitt af hlutverkum sveitarfélaga og réttlætning fyrir tilvist þeirra er að þau stuðli að þátttöku meðal íbúanna þar sem skilyrði séu betri, nálægð sé meiri og að þau geti betur eftir samborgaralegar dyggðir íbúa.<sup>10</sup> Í könnun, sem gerð var 2009 á vegum rannsóknarverkefnis um íbúalýðræði, kom í ljós að meirihluti fólks er fylgjandi því að ákvarðanatökan færir meira til íbúanna frá fulltrúunum.<sup>11</sup>

Almennum atkvæðagreiðslum fylgir gjarnan viðamikil kynning valkosta og möguleika en það stuðlar að aukinni virkni borgaranna þar sem þátttaka þeirra og þekking eykst samhliða slíku ferli.<sup>12</sup>

Efasemdir geta verið ríkjandi um að kjörnir fulltrúar leitist við að uppfylla óskir almennings, þeir hafi lítil tengsl við íbúa, á meðan aðgangur skipulagðra hagsmunaaðila virðist vera þeim mun meiri: Þetta verður til þess að litið er til almennra atkvæðagreiðslna sem lausn á þeim vanda auk þess sem atkvæðagreiðslurnar skera úr um afstöðu fólks til viðfangsefnanna.<sup>13</sup>

Hægt er að kalla almennar atkvæðagreiðslur leið til að leiðrétta stofnanir fulltrúalýðræðisins þegar fulltrúunum mistekst að framfylgja grundvallar-hugmyndum í ákveðnum málum.<sup>14</sup>

## Ókostir almennra atkvæðagreiðslna

Átök og ósætti. Augljósasti ókostur íbúakosninga og sá sem verður oft á tíðum mest áberandi eru átök og ásakanir á milli

9 Aukið lýðræði 2008:32. 18. maí. Morgunblaðið.

10 Gunnar Helgi Kristinnsson 2007.

11 Dalton, Scarrow, Cain 2003: 12-14.

12 Stefán Ólafsson 2001. Borgaralýðræði og borgarskipulag sjá, <http://www.borg.hi.is/borgaral.pdf>

13 Indriði H. Indriðason 2005: 13. Íslenska leiðin.

14 Setälä 1999:46.



aðila. Töluverðir hagsmunir geta verið í húfi og því eðlilegt að tekist sé á.

**Þátttaka.** Kosningaþátttaka skiptir töluverðu máli, því meiri sem þátttakan er því meira lögmæti hefur ákvörðunin sem tekin er með almennri atkvæðagreiðslu. Dæmin sýna að eftir því sem kosningum fjölgar, fjölgar jafnframt þeim sem sitja heima og spara sér þannig þann tíma og þá fyrirhöfn sem felst í því að taka þátt í kosningum. Í Sviss er þátttaka í þjóðaratkvæðagreiðslum oftast undir 40% og í þingkosningum undir 50%. Hætta er á að óskir almennings endurspeglis ekki við þessar aðstæður.<sup>15</sup>

Ekkert annað ríki hefur fylgt fordæmi Svisslendinga en Sviss er það ríki Evrópu sem mest hefur beitt þjóðaratkvæðagreiðslum. Þar hafa að meðaltali farið fram meira en þrjár þjóðaratkvæðagreiðslur á ári frá árinu 1848.<sup>16</sup>

**Valkostir í atkvæðagreiðslu.** Þversögn lýðræðislegrar atkvæðagreiðslu snýr að þeimvanda sem getur skapast verði valkostir í atkvæðagreiðslu fleiri en tveir. Séu valkostir á kjörseðli þrír getur niðurstaðan orðið flókin, sérstaklega ef ekki munar miklu á milli þeirra. Það býður upp á ýmsa túlkunarmöguleika framkvæmdaraðila atkvæðagreiðslunnar. Við ákvörðun valkosta í kosningum er reynt að hafa valkosti skýra og einfalda. En er raunveruleikinn skýr og einfaldur? Endurspeglun þeirra valkosta í íbúakosningum, sem valið raunverulega stendur um, er snúíð verkefni.

**Túlkun niðurstöðu.** Leiki vafi á því hvernig farið verði með útkomu atkvæðagreiðslu að henni lokinni og túlkunin lögð í hendur ráðandi aðila í sveitarfélaginu er hætt við því að þátttaka verði lítil. Þetta á sérstaklega við þegar tekin er ákvörðun um að atkvæðagreiðsla verði ekki bindandi. Verði túlkun niðurstöðu ekki í samræmi við þær væntingar sem kjósendur atkvæðagreiðslunnar gera til hennar er hætt við því að traust íbúa til

15 Gunnar Helgi Kristinsson 2005, 13. maí: Ratsjá, villuljós eða neyðarhemill: Erindi, borgin í býtið, Íðnó.

16 Gunnar Helgi Kristinsson 2007: 32-33.

atkvæðagreiðslna, sem verkfæri beins lýðræðis, gæti rýrnað. Virði lýðræðis liggur í útkomu þess.<sup>17</sup>

**Þekking kjósenda.** Þegar gert er út um mörgmálmeðkosningum reynakjósendur, sem mæta á kjörstað, að spara sér þann kostnað sem felst í því að taka upplýsta ákvörðun til mála. Það geta þeir gert t.d. með því að fylgja línunum stjórnmálaflokka frekar en að taka efnislega afstöðu til máls. Einnig er hægt að hugsa sér að kjósendur taki afstöðu með eða á móti meirihluta í sveitarstjórn eða ríkisstjórn. Kjósendur hafa líka tilhneigingu til íhaldssemi þegar þeir skilja ekki mál til hlítar. Þeir kjósa gegn breytingum og draga þannig úr áhættu sem fylgir því að taka afstöðu til máls sem þeir þekkja lítið til.<sup>18</sup>

17 Setälä 1999: 6.

18 Gunnar Helgi Kristinsson 2005, 13. maí: Ratsjá, villuljós eða neyðarhemill: Erindi, borgin í býtið, Íðnó.

**Meðferð mála.** Það má líka velta því fyrir sér hvernig málum reiðir af sem fá niðurstöðu í bindandi atkvæðagreiðslu meðal almennings, sem ekki er meirihlutann í bærarstjórn þóknanleg. Mun meirihlutinn vinna þeirri hugmynd brautargengi af jafn miklu kappi og þeim hugmyndum og hugsjónum sem þeir sjálfir höfðu?

**Samhengi við önnur mál.** Þegar skorið er úr um ágreiningsmál með almennum atkvæðagreiðslum er hætt við því að hið víðara samhengi hlutanna tapist. Vera kann að ákvarðanataka í einu máli hangi saman við önnur mál sem óæskilegt er að slíta þau úr samhengi við. Heildarútlit sveitarfélagsins, umhverfismarkmið og fjármálaáætlanir eru þeir þættir sem helst koma upp í hugann.

## Skoðun bærarstjóra – til umhugsunar

### Úr viðtali við bærarstjóra:

Stjórnendur í sveitarfélögum hafa viðrað áhyggjur af því að það náist engin framþróun ef alltaf væri kallað til meirihlutaákvarðana um alla hluti. Ef íbúakosningar færðust í aukana og jafnvel yrði farið að kjósa á netinu um alla hluti þá væri starf bærarstjóra orðið eins og starf verkefnisstjóra en ekki leiðtoga. Það yrði þá eins konar „reactive management“ en ekki „proactive“. Leiðtogar í stjórnmálastarfi sem bjóða sig fram sem slíkir gera það oft vegna hugsjóna og hugmynda um leiðir og lausnir. Þegar íbúakosningum fjölgar hefur það töluverðar breytingar í för með sér á starfi bærarstjóra. Slíkt gæti leitt af sér stjórnun sem tæki enga afstöðu heldur yrði meirihlutinn að hentistefnuhópi sem biði niðurstöðu almennra kosninga um málin. Niðurstöður slíkra atkvæðagreiðslna færu eftir því hvernig þær væru kynntar og „sá sem er meistari í markaðsfræðum, hann vinnur.“

## Frekara lesefni um almennar atkvæðagreiðslur

*Beint lýðræði á Íslandi? Almennar atkvæðagreiðslur.* B.A. ritgerð Sigurlaugar Önnu Jóhannsdóttur í október 2008 við Háskóla Íslands, leiðbeinandi Gunnar Helgi Kristinsson.

*Beyond the ballot. 57 democratic innovations around the world* eftir Graham Smith frá 2005.

*Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation* e. Graham Smith frá 2009.

*Vankantar þjóðaratkvæðagreiðslna* e. Indriði H. Indriðason, grein í tímaritinu Íslenska leiðin, tímarit stjórnmálafræðinema útgefið 2005.

## Heimildir

Aukið lýðræði 2008:32. 18. maí. Morgunblaðið. [http://www.hladvarp.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=1215185](http://www.hladvarp.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=1215185)(vefsíða sótt 11. sept.2008)

Dalton, R., Scarrow, SE., Cain, BE.2003. *Democracy Transformed?: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies.* University of California. Irvine. <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1021&context=csd> (sótt 15.8.2008)

Gunnar Helgi Kristinsson. 2005. *Ratsjá, villuljós eða neyðarhemill: Er til skynsamleg regla um almennar atkvæðagreiðslur?* Erindi flutt í Iðnó, Reykjavík, 13. maí.

Gunnar Helgi Kristinsson. 2007. *Íslenska stjórnkerfið. 2. útgáfa.* Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Indriði H. Indriðason. 2005. *Vankantar þjóðaratkvæðagreiðslna.* Íslenska leiðin. Tímarit stjórnmálafræðinema. Íslandsprent.

Setälä, M. 1999. *Referendums and Democratic Government.* Houndsmills, Basingstoke. Macmillan.

Stefán Ólafsson. 2001. Borgaralýðræði og borgarlýðræði. Sjá, <http://www.borg.hi.is/borgaral.pdf> (vefsíða sótt 11. sept.2008)

Stjórnartíðindi. Samþykkt um breytingu á samþykkt um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar nr. 577/2010. Sjá, <http://stjornartidindi.is/Advert.aspx?ID=92397065-c033-422a-b54a-f49e155217a8> (vefsíða sótt 16.mars 2012).

Sveitarfélagið Hafnarfjörður. (2012). Samþykkt um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðar og fundarsköp bæjarstjórnar <http://hafnarfjordur.is/hafnarfjordur/stjornsysla/> (vefsíða sótt 16. mars 2012).

Sveitarfélagið Reykjavík. (2012). Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar. [http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398\\_view-839/](http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398_view-839/) (vefsíða sótt 16. mars 2012).

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. Sjá, <http://www.althingi.is/altext/stjt/2011.138.html> (vefsíða sótt 16. feb. 2012)

# Íbúafundir

Helga Hafliðadóttir

## Megináæendingar

- Íbúafundir eru farsæl leið til samráðs við íbúa og geta aukið veg íbúalýðræðis innan sveitarfélaga.
- Íbúafundir eru fyrst og fremst vettvangur fyrir stjórnendur sveitarfélaga til að koma saman með íbúum með það að markmiði að skapa víðtækari sátt um stefnu og framkvæmdir innan sveitarfélagsins.
- Áður en að til íbúafundar er boðað er mikilvægt að markmið fundarins sé skýrt, þá þarf einnig að liggja skýrt fyrir hvert hlutverk þátttakenda á að vera og hvernig eftirfylgni og niðurstöður fundarins verði nýttar.
- Aðferðarfræði íbúafunda getur spannað breytt bil, allt frá því að vera kynning á stefnu eða framkvæmdum sveitarfélags, yfir í að vera fundur þar sem íbúar og hagsmunaaðilar hafa möguleika á að hafa áhrif eða ítök í ákvörðunartöku.
- Huga þarf að því hversu fjölbreyttan hóp íbúa þátttakendur á íbúafundum endurspegla.

Fundir með íbúum hafa reynst vel þegar fjallað er um mál á vettvangi sveitarfélaga auk þess sem þeir geta verið farsæl leið til að auka veg íbúalýðræðis. Ýmis konar aðferðarfræði getur legið að baki íbúafundum, allt frá hefðbundnu formi borgarafundar til aðferðarfræði íbúafunda eða þjóðfundar. Ákveði sveitarfélag að boða til íbúafundar eru margir þættir sem huga þarf að til að samráðið nái markmiðum sínum.

Hér fer á eftir umfjöllun um íbúafundi. Fjallað verður um hverju stjórnvöld þurfi að huga að ákveði þau að efna til slíkra funda, þá aðferðarfræði sem liggur fundarformum að baki og gerð verður grein fyrir þeim takmörkunum og tækifærum sem hverri aðferð fylgja.

## Íbúafundir sem samráðsform

Það er með nokkurri vissu hægt að segja að fundir stjórnvalda með íbúum og hagsmunaaðilum séu eitt af elstu samráðsformum sem notuð eru á Íslandi. Aðferðarfræði þeirra hefur þó tekið breytingum í takt við strauma og stefnur í samfélaginu. Undanfarna áratugi hefur það færst í vöxt að farnar hafa verið nýjar leiðir til samráðs við almenning í sveitarfélögum landsins. Íbúum og hagsmunaaðilum hefur verið boðið til

samráðs og samræðu við stjórnvöld á nýjum forsendum, þar sem aukin áhersla hefur verið lögð á aðkomu þeirra að ákvörðunartöku og á jafna möguleika íbúa til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Nýjar fundaaðferðir hafa þar með þróast sem hafa í auknum mæli færst frá hinum hefðbundnu fundarformum yfir í óhefðbundnari form funda, líkt og íbúafundi og þjóðfundi.

Uppúr síðustu aldamótum fóru ný viðhorf að festa rætur meðal íslenskra sveitarfélaga. Fyrsta íbúafundi hér á landi var haldið í Kópavogi árið 2001 og á árunum 2002 til 2006 voru mörg íbúafundi haldin víðsvegar um landið. Samhliða þessari þróun hafa svo annars konar aðferðir einnig verið notaðar, eins og Lýðræðiskaffi og þjóðfundur. Óhætt er að fullyrða að sú mikla gróska sem einkennt hefur stjórnmalafáttöku almennings síðastliðin misseri muni halda áfram að þróast. Íslenskur almenningur gerir kröfur um aukið lýðræði og heiðarlega samræðu við stjórnvöld. Margbreytileiki íbúafunda gerir þá að fýsilegum kosti til að mæta þeim kröfum.

Líkt og nefnt hefur verið eru íbúafundir fyrst og fremst ákveðin leið til samráðs við íbúa og aðra aðila sem eiga hagsmuna að gæta í tengslum við efni fundanna.

Íbúafundir eru farsæl leið til að brúa bilið á milli kjörinna fulltrúa og almennings með það að markmiði að skapa víðtæka sátt um framkvæmdir og stefnu sveitarfélags. Fundirnir geta verið vettvangur þar sem stjórnendur borga, bæja eða sveitarfélaga koma saman með íbúum svæðisins, svo og hagsmunaaðilum til að ná fram sameiginlegri sýn og sameiginlegum markmiðum, með þeim afleiðingum að allir þátttakendur eiga hlut í niðurstöðu fundarins.

Íbúafundir sem haldnir hafa verið á Íslandi hafa verið með ólíku sniði. Aðferðarfræði þeirra spannar breitt svið, bæði hvað varðar tilgang fundar og þáttöku almennings. Þannig getur íbúafundur verið hugsaður sem kynning á ákvörðun sveitarstjórnar eða fundur þar sem íbúar og hagsmunaaðilar fá áhrif við ákvarðanir. Að því sögðu verður þó að hafa í huga að fulltrúalýðræði er í sveitarfélögum landsins og kjörnir fulltrúar bera ábyrgð á niðurstöðum. Þótt þeir efni til samstarfs við íbúa og veiti þeim hlutdeild í ákvörðunartöku, ber sveitarstjórn samt sem áður lagalega og pólitíska ábyrgð á ákvörðunum sínum. Í samræmi við þessa meginreglu eru niðurstöður íbúafunda ekki bindandi fyrir sveitarstjórn. Það er þó ekkert því til fyrirstöðu að sveitarstjórn ákveði fyrirfram að niðurstaða fundar skuli vera bindandi, fari hún ekki í bága við lög og reglur.

## Að hverju þarf að huga?

Ákveði sveitarstjórn að halda íbúafundum tiltekið mál er mikilvægt að taka fyrirfram ákvarðanir um víska grundvallarþætti er að fundinum lúta.

1. Í fyrsta lagi þurfa stjórnvöld að vita hverju þau vilja ná fram með fundinum. Markmið og tilgangur fundarins þurfa því að vera skýr.
2. Í öðru lagi þurfa stjórnvöld að ákveða hvert hlutverk þátttakenda á fundinum á að vera. Hvort fundurinn sé vettvangur sem krefst framlags af hálfu þátttakenda og veitir þeim áhrif við ákvörðunartöku eða hvort að þátttakan einskorðist við skoðanaskipti

og fyrirspurnir til kjörinna fulltrúa. Eða hvort fundur sé aðeins hugsaður sem kynning. Þegar tekin er ákvörðun um fyrirkomulag fundar, er rétt að taka mið af markmiði og tilgangi hans.

3. Í þriðja lagi er mikilvægt að stjórnvöld hafi tekið ákvörðun um hvað gera skuli við niðurstöður fundarins. Greinargóðar upplýsingar þurfa að liggja fyrir um hvernig niðurstöðurnar skuli nýttar og eftirfylgni háttáð. Þátttakendum þarf að vera ljóst hver takmörk og tækifæri fundarins eru.

Þegar tekin hefur verið ákvörðun um ofangreinda þætti geta stjórnvöld valið hvaða form og fyrirkomulag íbúafunda hentar best, auk þess að ákvarða almenn fundarskóp.

## Mikilvægi góðrar þátttöku

Sveitarfélag sem hefur boðað til íbúafundar hefur hag af þátttöku sem flestra. Góð þátttaka ytir undir að markmið samráðsins náist en sé þátttaka á hinn bóginn dræm er ljóst að ekki hefur tekist að virkja íbúa til samráðs. Leiða má að því líkum að væntingar og hugmyndir íbúa til boðaðra íbúafunda hafi áhrif á ákvörðun þeirra hvað varðar þátttöku. Hér getur kynning á fyrirhuguðu samráði ásamt viðhorfi og orðræðu innan sveitarfélagsins haft áhrif. Orðræða kjörinna fulltrúa vegur þar þungt. Það kemur í þeirra hlut að hvetja almenning til þátttöku og gera grein fyrir því hvaða möguleika þátttakan býður upp á. Orðræðan má ekki vera með þeim hætti að loford um þátttöku skapi væntingar umfram markmið og aðferðir fundanna. Sé ekki samræmi á milli hugmynda íbúa og stjórnmalamanna um fyrirhugaða íbúafundi nær samráðið ekki tilgangi sínum. Ákveði stjórnvöld að efna til samráðsins í tilteknum tilgangi er þýðingarmikið fyrir þau að standa við gefin loford, bæði til að kasta ekki rýrd á eigin trúverðugleika og til að komast hjá mögulegum ágreiningi við íbúa.

## Útfærslur íbúafunda

### Opinn fundur/kynningarfundur

Sveitarstjórnir geta boðið íbúum sveitarfélags til opins fundar eða kynningarfundar með bæjarstjóra eða

öðrum kjörnum fulltrúum til upplýsingar um fyrirhugaðar framkvæmdir innan sveitarfélags eða kynningar á tiltekinni ákvörðun. Oftast eru slíkir fundir haldnir um mál sem hafa þýðingu fyrir sveitarfélagið og íbúa þess. Íbúum gefst færi á að spyrja hina kjörnu fulltrúa spurninga er málið varða og koma að sínum athugasemdum og sjónarmiðum. Opnir fundir og kynningarfundir eru því fyrst og fremst til upplýsingar fyrir íbúa. Fundirnir eru oftast haldnir á seinni stigum ákvörðunarferlis, þegar ákvörðun hefur verið tekin eða er svo til fullmótuð. Íbúum gefst því takmarkað færi á því að hafa áhrif á niðurstöðu.

Upplýsingaflæði til almennings um þær ákvarðanir sem sveitarstjórn hefur tekið er mikilvægur þáttur í samskiptum stjórnvalda og íbúa. Því meira sem stjórnvöld kynna áform sín og fyrirætlanir og gera grein fyrir þeim þáttum sem ákvörðun þeirra byggir á því líklegra er að íbúar séu sáttir við ákvarðanir þeirra. Opnir fundir eða kynningarfundir eru því kjörin aðferð fyrir sveitarstjórnir til að koma upplýsingum til íbúa á framfæri.

Vissir hópar samfélagsins eru síður líklegir til að mæta á slíka fundi heldur en aðrir. Því er þýðingarmikið fyrir stjórnvöld að sjá til þess að ákvörðunin eða áformin séu einnig kynnt fyrir þessum hópum. Mögulegt væri fyrir þau að gera slíkt með því að fara á staði þar sem þau hitta hópana fyrir og halda kynningu einnig þar.

### Borgarafundur

Borgarafundur er fundur sem haldinn er um tiltekið mál. Oftar en ekki eru það mál sem brenna á samfélaginu og varða lífsskilyrði almennings. Borgarafundir eru vettvangur þar sem lýðræðisleg rökræða er mikil. Stjórnvöld koma sínum sjónarmiðum á framfæri og eru til svara um þá ákvörðun eða stefnu sem tekin hefur verið. Einsgefst íbúum og hagsmunaaðilum færi á að koma að sínum athugasemdum og áherslum. Borgarafundir eru því kjörin aðferð til að auka lýðræðislega rökræðu innan sveitarfélags og fá fram sem flest sjónarmið. Tækifæri íbúa til að hafa áhrif á niðurstöðu eru þó takmörkuð þar sem að fundirnir eru oftast haldnir þegar að

mál hefur verið til lykta leitt eða er komið í fastan farveg.

Hinn 17. september 2011 samþykkti Alþingi ný sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. Lögin hafa að geyma ákvæði um borgarafundi. Í 1. mgr. 105. gr. laganna kemur fram að ákveði sveitarstjórn að halda borgarafund skuli hún boða til hans að minnsta kosti tíu dögum fyrir áætlaðan fundardag. Jafnframt kveður málsgreinin á um að stjórnvöld skuli tilgreina í auglýsingu hvert hlutverk þátttakenda á fundinum skuli vera; hvort þeim skuli gefast kostur á að taka þátt í umræðum og leggja fram tillögur eða koma á framfæri fyrirspurnum. Sé það ætlun stjórnvalda að halda atkvæðagreiðslu um það mál sem til umfjöllunar er á borgarafundi, skulu þær upplýsingar koma fram á fundarboði auk upplýsinga um þá tillögu sem greiða á atkvæði um, sbr. 2. mgr. 105. gr. Lokamálsliður greinarinnar kveður á um að ályktanir almennra borgarafunda séu ekki bindandi fyrir sveitarstjórn. En líkt og fram hefur komið er ekkert því til fyrirstöðu að sveitarstjórn ákveði fyrirfram að niðurstöður borgarafundar skuli vera bindandi fyrir stjórnina, fari niðurstaðan ekki í bága við almenn lög.<sup>1</sup>

Það er ekki einungis á forræði sveitarstjórna að boða til borgarafunda. Ef að lágmarki 10% af kosningabærum íbúum sveitarfélags óska þess að borgarafundur skuli haldinn, skal sveitarstjórn verða við þeirri ósk svo fljótt sem unnt er, sbr. 1. mgr. 108. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.<sup>2</sup>

### Íbúaðing

Íbúaðing er útfærsla af íbúafundi sem notið hefur vinsælda í íslenskum sveitarfélögum sem samráðsform við íbúa undanfarin ár. Íbúaðing hafa jafnan verið haldin af þriðja aðila að beiðni stjórnvalda. Hafa þau bæði verið haldin þegar kemur að almennri stefnumótun og um tiltekin mál sem eru þýðingarmikil fyrir sveitarfélagið.

Íbúaðing má skilgreina á þann veg að þau séu opinn samráðsvettvangur íbúa, annarra hagsmunaaðila og stjórnvalda á fyrstu

1 105. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 38/2011.

2 1. mgr. 108. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 38/2011.



stigum mótunarferlis þar sem almenningi gefst færi á að móta og þróa hugmyndir sínar um markmið, stefnu, framkvæmdir og framtíðarsýn sveitarfélags. Niðurstöður þingsins geta svo verið leiðarljós við ákvarðanir kjörinnar sveitarstjórnar eða til upplýsingar um vilja og áherslur íbúa á ákvörðunum sem sveitarstjórn hefur þegar tekið. Samráð í formi íbúaþinga má því bæði fella undir kynningu og samstarf.

Íbúaþing eru ákjósanlegur vettvangur fyrir kjörna fulltrúa til að fá fram vilja og óskir íbúa hvað varðar stefnu og framkvæmdir innan sveitarfélags. Þær upplýsingar sem til verða á þinginu geta nýst sveitarstjórn þegar kemur að hinni eiginlegu ákvörðunartöku sem stuðlar svo að því að ákvörðun sé tekin í sátt við íbúa. Hafi stjórnvöld efnt til íbúaþings með íbúum og hagsmunaaðilum er mikilvægt að niðurstöður þingsins séu nýttar á þann hátt sem lagt var upp með í byrjun. Að öðrum kosti er líklegt að sú samstaða sem samráðið átti að leiða til verði ekki að veruleika. Það er því mikilvægt að stjórnvöld hafi sett sér skýr markmið um það hvernig fara eigi með niðurstöðurnar. Gagnsæi í ákvörðunartöku getur hér skipt sköpum. Mikilvægt er að sýna íbúum fram á að þátttaka þeirra á þinginu hafi skipt máli og að þeir hafi raunverulega haft áhrif. Sé það ekki gert er líklegt að íbúar fái á tilfinninguna að samráðið skili engu og þeir hugsa sig tvisvar um áður en þeir taka þátt í slíku samráði á ný. Geta stjórnvöld t.d. komið til móts við íbúa hvað þetta varðar með því að bjóða þeim til fundar eftir að unnið hefur verið með niðurstöðurnar og sýnt þeim hvernig þær hafa verið nýttar við hina eiginlegu ákvörðunartöku eða stefnumótun.

Líkt og viðfangsefni íbúaþinga getur verið margskonar getur þátttaka íbúa einnig verið breytileg. Sé annars vegar íbúaþing haldið um tiltekið málefni eru auknar líkur á því að þeir sem meiri hagsmuna eiga að gæta mæti á þingið heldur en þeir sem minni hagsmuni eiga. Sé hins vegar íbúaþing haldið þegar kemur að almennri stefnumótun má búast við því að þátttaka íbúa verði víðtækari.

Í nýju sveitarstjórnarlögunum nr. 138/2011 er að finna ákvæði um íbúaþing. Í 102. gr.

laganna kemur fram að sveitarstjórn skuli leitast við að tryggja íbúum sveitarfélags rétt til að hafa áhrif á stefnumótun og ákvarðanir í sveitarfélaginu m.a. í gegnum íbúaþing. Þá kemur fram í 106. gr. laganna að sveitarstjórn sem boðar til íbúaþings geti bundið það við ákveðin svæði innan sveitarfélagsins. Eins tiltekur greinin að niðurstöður íbúaþinga séu ekki bindandi fyrir sveitarstjórn.

### Lýðræðiskaffi

Lýðræðiskaffi eða heimskaffifundur er tegund af samráði sem ekki hefur verið notað mikið á Íslandi. Fundurinn er samráðs vettvangur þar sem annað hvort fundarhaldarinn setur fram efni til umræðu eða þátttakendur koma sér saman um efni. Þátttakendur ræða svo efnið í litlum hópum og koma fram sínum framtíðaróskum og hugmyndum. Hver hópur um sig kemst sameiginlega að niðurstöðu. Niðurstöður allra hópanna eru svo teknar saman í eina heildstæða niðurstöðu í lokin. Það sem fram kemur á fundinum getur nýst stjórnvöldum þegar kemur að stefnumótun um það málefni er til umræðu var.

Lýðræðiskaffi nefnist World Cafe á ensku og hefur verið notað víða um heim.

### Þjóðfundur

Þjóðfundir hafa a.m.k. tvisvar verið haldnir hér á landi um mikilvæg þjóðfélagsmál. Aðferðarfræði þjóðfunda greinir sig frá öðrum fundarformum hvað varðar val á þátttakendum. Þátttakendur á þjóðfundi eru valdir með slembiúrtaki (tilviljunarúrtaki) úr þjóðskrá. Úrtakið getur svo verið bundið við ákveðinn hóp hagsmunaaðila, t.d. íbúa í ákveðnu sveitarfélagi. Það er mikilvægt að úrtakið endurspegli eðlilegt kynjahlutfall og búsetu í sveitarfélaginu. Til þjóðfundar mætir því þverskurður úr samfélaginu og endurspeglar þátttakendur væntanlega fjölbreytta flóru sjónarmiða innan þess. Með því að velja þátttakendur með slembiúrtaki er komið í veg fyrir þann vanda að þátttakendur á samráðsfundi endurspegli ekki nógu breiðan hóp íbúa. Einnig er tryggt eins og kostur er að þeir hópar sem ekki eru líklegir til að taka þátt í samráði komi sínum sjónarmiðum og áherslum á framfæri.

Þjóðfundur er vettvangur þar sem þátttakendum gefst færi á að koma meginsjónarmiðum sínum og áherslum um framtíðarsýn og stefnu samfélagsins á framfæri. Í lok fundar komast fundarmenn að sameiginlegri niðurstöðu um þætti sem stjórnvöld eiga að hafa að leiðarljósi þegar kemur að stefnumótun og ákvarðanatöku. Hér er mikilvægt fyrir stjórnendur að hafa í huga að þátttakendur búa við sameiginlegt gildismat sem leiðir til þess að grunnhugmyndir þeirra um samfélagsleg gildi stangast lítt á. Það er því ákveðin hættu á því að niðurstöður fjölmennra funda endurspegli fremur sameiginleg grunnviðhorf þátttakenda til samfélagsins heldur en niðurstöður sem byggja á lýðræðislegri rökræðu þar sem þátttakendur komast að niðurstöðum í kjölfar upplýstrar umræðu.<sup>3</sup> Það kemur svo í hlut kjörinna fulltrúa að vinna úr niðurstöðum fundarins. Líkt og við á um íbúaþing er mikilvægt að þátttakendur viti fyrirfram hvað gera skuli með niðurstöður fundarins. Eins er mikilvægt að þátttakendum og öðrum sé gerð grein fyrir því hvernig niðurstöður fundarins verða nýttar.

### Takmarkanir íbúafunda

Íbúafundir bjóða upp á marga möguleika en eru þó einnig takmörkunum háðir. Fyrst má nefna að spurning getur vaknað um það hversu breiða hagsmuni þátttakendur á fundunum endurspeglar. Viðfangsefni fundarins skiptir hér miklu máli en líklegri er að þeir sem meiri hagsmuni eiga að gæta af fundarefni taki þátt, heldur en þeir sem minni hagsmuni eiga. Á þetta sérstaklega við um borgarafundi og íbúaþing sem haldinn eru um tiltekin málefni. Stjórnvöld þurfa því að hafa í huga, hvort sá hópur sem mætir á fundinn endurspegli nógu fjölbreytt viðhorf íbúa sveitarfélagsins eða hvor þau sjónarmið sem þar heyrast endurspegli aðeins viðhorf þröngs hóps.

Þá getur verið álitamál hversu vel þátttakendur þekkja til málefna fundanna. Til þess að upplýst umræða geti átt sér stað þurfa þátttakendur að

<sup>3</sup> Vilhjálmur Árnason, „Renewing Democracy in Iceland“, bls. 9.

hafa þekkingu á því málefni sem til umræðu er. Annars eru líkur á því að niðurstöður fundarins grundvallast ekki á upplýstri skoðanamyndun sem leiðir til þess að ákvörðun gæti byggst á röngum forsendum. Þeir sem að standa að fundum þurfa að gæta að því að koma á framfæri við íbúa greinargóðum upplýsingum um málefnið áður en fundur er haldinn. Ef til vill er hægt að bregðast við þessu með því að takmarka þátttöku við tiltekinn hóp íbúa. Ef málefni er þess eðlis að miklum annmörkum er háð hversu vel hinn almenni borgari getur sett sig inn í það og til þarf sérfræðipækkingu við úrlausn og ákvarðanatöku gæti íbúafundur verið óhentug aðferð.



Málefni leikskóla er meðal þeirra umfjöllunarefna sem íbúar láta sig varða.

Loks getur reynst erfitt að draga ályktanir um það hver hinn eiginlegi vilji fundarmanna sé. Oft á tíðum geta ólík sjónarmið þátttakenda leitt til margþættra niðurstaðna. Ákveðin lausn á þessu gæti falist í því að fundarmenn greiði atkvæði um mismunandi valkosti þegar þeir standa frammi fyrir ákvörðunum, bæði þegar leitað er eftir álitum íbúa um tiltekið málefni og í stefnumótunarvinnu. Þetta á sérstaklega við um þegar fundur er í formi íbúafundar og borgarafundar.

Ákveðnir hópar samfélagsins eru síður líklegir til þess að mæta til íbúafunda. Því er mikilvægt fyrir stjórnvöld að leita eftir því að fá einnig fram sjónarmið þeirra og áherslur. Stjórnvöld geta stuðst meðal annars við nútíma upplýsingatækni í þeim efnum.

## Heimildir

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. Sótt hinn 14.mars 2011 á <http://www.althingi.is/lagas/140a/2011138.html>

Vilhjálmur Árnason (2011) „Renewing Democracy in Iceland“. An interdisciplinary conference on deliberative democracy and democratization 12 – 14 May 2011, Aarhus University, Denmark.

## Frekari upplýsingar og lesefni

Björg Ágústsdóttir (2008). *Samráð eftir föngum-reynslan af íbúafundum*. Fyrirlestur fluttur á ráðstefnu Sambands íslenskra sveitarfélaga og Stofnunar stjórnsýslufræða í Reykjavík 16. maí 2008. Hægt er að nálgast erindið á síðunni: [http://www.alta.is/pdf/samrad\\_eftir\\_fongum.pdf](http://www.alta.is/pdf/samrad_eftir_fongum.pdf)

Brannan, John, Tessa og Stoker (2006). *Re -Energizing Citizenship: Strategies for civil renewal*. England: Palgrave Macmillan.

Kahn, Usman (ritstj.) (1999). *Participation Beyond the Ballot Box. European Case Studies in State -Citizen Political Dialog*. England: Routledge.

Smith, G. (2005). *Beyond the ballot box. 57 democratic innovations from around the world*. Exeter: Short Run Press.

Íbúafundir hafa notið vaxandi fylgis erlendis sem samráðsform við almenning. Á ensku er orðasambandið *Public participation* samheiti yfir samráð almennings og stjórnvalda. Samtökin International Association for Public Participation halda úti vefsíðunni [www.iap2.org](http://www.iap2.org) þar sem hægt er að finna greinagóðar upplýsingar um samráðsformið. Samráðs aðferðin *Community Planning* er byggð á sama hugmyndafræðilegum grunni og íbúafundir. Hægt er að nálgast frekari upplýsingar um þá aðferð á vefsíðunni [www.communityplanning.net](http://www.communityplanning.net). Að auki má nefna að upplýsingar um samráðsformið *World Cafe* má nálgast á vefsíðunni [www.theworldcafe.com](http://www.theworldcafe.com)

# Netið sem tæki í þágu íbúalýðræðis

Eggert Ólafsson og Guðfinna Kristjánsdóttir

## Megináþendingar

- Netið er helsta leið fólks í dag til að afla sér upplýsinga og því er mikilvægt að sveitarfélög vandi upplýsingagjöf sína á netinu og nýti þær leiðir sem það býður upp á.
- Um 93% íslenskra heimila eru nettengd og því er íbúasamráð á netinu ein leið til að virkja stærri hóp fólks en líklegur er til að mæta á hefðbundna íbúafundi.
- Lykilatriðið er að þátttaka í rafrænu samráðsferli sé einföld, taki stuttan tíma og að fólk hafi trú á því að þátttaka þess skipti máli.
- Enn sem komið er, er brýnt að nýta aðrar leiðir samhliða þar sem tilteknir hópar, t.d. eldra fólk, nýta sér netið í minna mæli en aðrir og gætu því raddir þeirra horfið í umræðunni ef aðeins er leitað til íbúa yfir netið.
- Athyglisverðar tilraunir hafa verið gerðar þar sem íbúar sveitarfélags hafa tekið ákvarðanir um úthlutun fjármagns til verkefna í sínu hverfi.

Netið (Internetið) býður upp á veigamikil og fjölbreytt tækifæri í tengslum við íbúalýðræði. Í fyrsta lagi er það kjörinn vettvangur fyrir upplýsingamiðlun af öllu tagi, í öðru lagi getur það nýst vel til þess að hafa virkt samráð við íbúa og í þriðja lagi er hægt að gefa íbúum kost á beinni aðkomu að ákvörðunum sveitarfélaga með íbúakosningum á netinu. Auk þessa gegnir netið veigamiklu beinu þjónustuhlutverki við íbúa.<sup>1</sup>

Sameinuðu þjóðirnar hafa, allt frá árinu 2003, hvatt stjórnvöld allra landa til þess að bjóða almenningi aðkomu að ákvörðunum sínum yfir netið með upplýsingamiðlun (e-information), samráði (e-consultation) og beinni þátttöku í ákvörðunum (e-decision making) með rafrænum hætti. Árangurinn hefur verið mældur með kerfisbundnum hætti með rafrænni þátttökuvísitölu (e-participation index) þar sem lagt er mat á þessa þrjá þætti. Frammistaða Íslands hefur alla tíð mælst afar slök á þessum mælikvarða Sameinuðu þjóðanna. Besta árangri náðum við árið 2005 en þar höfnum við í 63. sæti, langt á eftir hinum Norðurlöndunum og flestum

hefðbundnum samanburðarþjóðum.<sup>2</sup> Verstur var árangurinn í nýjustu könnuninni, frá árinu 2010, en þar höfnum við í 135. sæti ásamt Írak, Eþíópíu og Yemen með 4% af þeim árangri sem fremstu þjóðir heims sýndu.<sup>3</sup>

Þrátt fyrir slakan árangur í alþjóðlegum samanburði, hafa verið gerðar nokkrar tilraunir hér á landi þar sem reynt er að virkja íbúa til samráðs yfir netið og jafnvel beinnar ákvarðanatöku. En skoðum nánar þættina þrjá, upplýsingamiðlun, samráð og aðkomu íbúa að ákvarðanatöku, ásamt nokkrum öðrum þáttum sem tengjast netinu.<sup>4</sup>

2 Eggert Ólafsson (2007), bls. 68 þar sem þetta er útskýrt og vísað í frumheimild.

3 Eggert Ólafsson (2007), bls. 67-69 og 74-77. United Nations (2008). *UN E-government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance*, bls. 214. United Nations (2010). *UN E-Government Survey 2010, Part 2. The state of e-government around the world*, bls. 124.

4 Orðið vefur er hér notað fyrir hugtakið World Wide Web (<http://...>) sem er algengasta form rafræns efnis á netinu (Internetinu) og það form sem flestir þekkja. Önnur form eru t.d. tölvupóstur og ftp-gagnaform.

1 Sjá t.d. Eggert Ólafsson (2007), Rafræn Opinber þjónusta – matsaðferðir og staða Íslands, bls. 64, 67, 78 og víðar.

## 1. Miðlun upplýsinga á netinu

Grundvöllur virks íbúalýðræðis er að íbúar geti fylgst með starfsemi sveitarfélagsins og fengið réttar og fullnægjandi upplýsingar um þau mál sem eru á döfinni hverju sinni. Öflug miðlun upplýsinga er þannig forsenda þess að hægt sé að efla hið staðbundna lýðræði.

Ekki þarf að hafa mörg orð um það hvernig netið nýtist til miðlunar upplýsinga af öllu tagi. Sveitarfélög um allan heim nýta það til þess að koma á framfæri alls kyns upplýsingum um starfsemi sína og þjónustu við íbúa. Svo til allir íbúar hafa aðgang að vefnum, flestir frá vinnustað, heimili eða bókasöfnum. Þekking almennings á virkni vefsins, til dæmis á notkun öflugra leitarvéla, er yfirleitt nægjanleg til þess að hann nýtist flestum vel.

Vefsíður íslenskra sveitarfélaga eru tvímælalaust þeirra helstu upplýsingamiðill og skiptir því miklu máli að til þeirra sé vandað, bæði hvað varðar innihald og virkni. Á vefnum eiga íbúar ekki aðeins að fá helstu upplýsingar um starfsemi sveitarfélagsins heldur einnig um þau málefni sem eru í deiglu, fundargerðir sveitarstjórnar og nefnda, ákvarðanir sveitarstjórnar o.fl. Aðalatriðið er að vefurinn auðveldi íbúum að setja sig inn í málefni sveitarfélagsins og bjóði þeim jafnframt upp á leiðir til að koma sínum skoðunum á framfæri.

Ekki má gleyma því að netið nýtist ekki aðeins sveitarfélögum til þess að koma upplýsingum á framfæri heldur geta íbúar einnig nýtt netið til að koma sínum skoðunum á framfæri. Netið hefur í raun gert hverjum sem er kleift að stofna sinn eigin fjölmiðil og koma sínum málefnum í umræðuna. Það hefur opnað umræðuna og aukið flæði upplýsinga gífurlega og um leið hafa kröfurnar um upplýsingamiðlun stóraukist. Við þessu verða sveitarfélög líkt og aðrar stofnanir og fyrirtæki að bregðast.

Á UT-vefnum, sem er vefur um upplýsingatækni rekinn af innanríkisráðu-



neytinu, er að finna Handbók um opinbera vefi<sup>5</sup> sem er ætlað að þjóna hlutverki gæðahandbókar fyrir opinbera vefi á Íslandi. Vefhandbókin var unnin í samstarfi forsætisráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þar eru fjölmargar hagnýtar upplýsingar um gerð og rekstur opinberra vefja, sem sjálfsagt er að nýta sér. Á UT-vefnum eru einnig skýrslur um úttektir á opinberum vefjum sem er fróðlegt að kynna sér.

## 2. Samráð við íbúa

Ýmsar leiðir eru færar til þess að fá fram sjónarmið íbúa og að hafa virkt samráð við þá. Hin hefðbundna leið er að halda íbúafundi. Reynslan sýnir að sú leið að skilar ekki alltaf árangri. Einn af göllum þess fyrirkomulags er að oft kemur sama fólk á alla fundi sem boðað er til og í umræðuna vantar sjónarmið þeirra sem kjósa að sitja heima. Umræður geta líka oft orðið einhliða og einkennst af „vörn“ og „sókn“. Allur gangur er á því hvort mál þokast áfram á slíkum fundum eða hvort skapast hefur aukinn skilningur á milli ólíkra sjónarmiða og hagsmuna í lok þeirra.<sup>6</sup> Form íbúafunda hefur hins vegar þróast verulega á undanförnum árum til bóta. Mun algengara er í dag að fundir séu með eins konar „þjóðfundafyrirkomulagi“ þar sem íbúar sitja saman í litlum hópum og gætt er að því að hver og einn komi sínum sjónarmiðum að (sjá grein Helgu Hafliðadóttur um íbúafundi). Þetta form hefur reynst vel til að ná fram skoðunum margra og reynslan sýnir að þátttakendur eru yfirleitt ánægðari með slíka fundi en hefðbundna íbúafundi. Engu að síður er þátttakan yfirleitt ekki mjög mikil og eftir sem áður má velta upp þeirri spurningu hvort „hinn þögli meirihluti“ sitji heima á meðan þeir sem hafa sterkustu skoðanirnar láta sjá sig. Annað vandamál við íbúafundina er hvernig eftirvinnslan á að vera. Þrátt fyrir góðan vilja getur reynst snúid að túlka niðurstöður slíkra funda og jafnvel enn erfiðara að gera það á þann hátt

5 <http://www.ut.is/vefhandbok>

6 Sigurborg Hannesdóttir (2008), *Íbúalýðræði hver er reynslan?* Grein birt á vefnum Ildi.is <http://www.ildi.is/is/hvad-gerum-vid/samvinna/greinar-og-erindi>

að þátttakendur upplifi að þeirra framlag hafi skipt máli.

Þessi reynsla hefur m.a. orðið til þess að menn horfa í auknum mæli til þess að nýta netið til að virkja íbúana. Helstu kostir þess að nýta netið eru þeir að þar sjá menn möguleika til þess að ná til annars og stærri hóps en þess sem mætir á íbúafundina, jafnvel möguleika til þess að virkja „hinn þögla meirihluta“. Hægt er að taka þátt í rafrænu samráðsferli hvar sem er og hvenær sem þátttakandanum hentar. Hagnýt vandamál, eins og það að fá barnapössun, að koma sér á milli staða eða finna tíma til að mæta á fund eru því ekki til staðar þegar netið er nýtt en skipuleggjendur íbúafunda þekkja vel þá gagnrýni að tímasetning þeirra henti ekki einhverjum hópum og þá er í raun sama hvenær þeir eru haldnir. Við Íslendingar búum vel þegar kemur að því að nýta netið því tölur Hagstofunnar sýna að 93% íslenskra heimila eru nettengd og langflest þeirra eru með ADSL-tengingu eða tengingu sem gefur kost á meiri flutningshraða.<sup>7</sup>

Hjá Mosfellsbæ var ákveðið að spyrja íbúa, í tengslum við gerð Lýðræðisstefnu í febrúar 2011, að því hvort og hvernig þeir vildu taka þátt í samráði. 85% svarenda

7 Vefur Hagstofu Íslands, Tölvu- og netnotkun einstaklinga 2003-2011, <http://hagstofan.is/Hagtolar/Ferdamal-samgongur-uppltaekni/Upplýsingataekni>

sögðust hafa slíkan áhuga. Af þeim sögðust tæplega 82% helst vilja taka þátt í rafrænni könnun. 42% sögðu að þeim hugnaðist að koma á fund um tiltekið málefni en aðeins 27% merktu við að þeir hefðu áhuga á íbúafundi. Í opnum svörum við spurningu um af hverju fólk sótti ekki íbúafundi báru svarendur gjarnan fyrir sig þeim praktísku vandamálum sem nefnd eru hér framar. Könnunin var send í netpósti á póstlista sveitarfélagsins auk þess var hægt að svara henni á vef þess og á fésbókinni. Alls svöruðu henni um 300 manns.<sup>8</sup> Því verður ekki haldið hér fram að þessi könnun sé marktæk enda er úrtakið sjálfvalið. Það má þó leiða líkum að því að þeir sem svöruðu séu þeir sem hafa áhuga á að taka þátt í einhvers konar samráðsferlum. Niðurstöður þessarar litlu könnunar eru í samræmi við reynslu margra sveitarfélaga af þátttöku í slíkum ferlum.

### 2.1 Tilraunir til samráðs á netinu

Tilraunir til þess að hafa samráð við íbúa í gegnum netið hafa verið gerðar hjá íslenskum sveitarfélögum undanfarin misseri. Hér verður greint frá nokkrum þeirra.

Hjá Garðabæ var á árinu 2005 fyrst gerð tilraun til að halda úti umræðuvef um

8 Sigríður Dögg Auðunsdóttir, forstöðumaður kynningarmála hjá Mosfellsbæ. Kynning á niðurstöðum könnunar um leiðir til samráðs, framkvæmd í febrúar 2011.

The screenshot shows the website for 'Betri Reykjavík'. At the top, there is a navigation menu with links for 'Heim', 'Hugmyndir', 'Rök', 'Fólk', and 'Málaflokkar'. Below the menu, there are three news items, each with a 'VIÐVINSLU' (Congratulations) badge and a date. The first item is 'Hreinsum Grafarvog af Lúpinu' dated 24. 01 2012. The second is 'Götublað sem heilimislaust getur selt til að afa sér tekna' dated 29. 02 2012. The third is 'Umbætur á eldri leiksvæðum s.s. í Foldahverfi.' dated 24. 01 2012. On the right side of the page, there is a search bar and a list of 'MÁLAFLOKKAR' (Categories) including 'Stjórnsýsla', 'Árbær', 'Betri fjárhagsáætlun 2013', 'Breiðholt', 'Framkvæmdir', 'Menning og listir', 'Menntamál', 'Umhverfismál', 'ferðamál', 'Framkvæmdir', 'Frístundir', 'Frístundir og útivist', 'gangandi vegfarendur', 'Grafarholt og Úlfarsárdalur', 'Grafarvogur', 'Háaleiti- og bústaðir', 'hjólastígar', 'hjólræiðar', 'Hlíðar', 'Mannréttindi', 'Íþróttir', 'Kjalarnes', 'Laugardalur', 'Frístundir og útivist', 'mannréttindi', 'Menning og listir', 'Menntamál', 'Ýmislegt', 'Miðborg', 'Öll hverfi', 'Skipulagsmál', 'samgöngur', 'Skipulagsmál', 'skólar', 'Skólaláping', 'Íþróttir', 'strætó', 'Ferðamál', 'Samgöngur', 'umferðaröryggi', 'Umhverfismál', 'velferð', 'Vesturbær', 'Velferð', 'ýmislegt'.



tiltekin málefni. Fyrstu tvo mánuðina fóru af stað umræður um 13 málefni sem alls 56 manns tóku þátt í. Eftir þann tíma lognaðist umræðan smám saman út af og svo fór að vefnum var lokað. Umræðan varð í fáum tilvikum eiginleg samræða, þannig að menn væru að skiptast á skoðunum heldur var hvert innlegg frekar eins og eintal þar sem menn lýstu skoðunum sínum á málefninu.

Tilraunaverkefnið og átakið 1, 2 og *Reykjavík*<sup>9</sup> var framkvæmt vorið 2008. Meginmarkmið þess var að efla áhuga og virkni íbúa á nærumhverfi sínu. Með samráðinu var stuðlað að aukinni hverfisvitund, ánægju og ábyrgð íbúa. Óskað var eftir ábendingum frá íbúum, eftir tveimur leiðum, á 6 vikna tímabili. Annars vegar kallaði stýrihópur í hverju hverfi eftir ábendingum frá íbúum. Hins vegar færði almenningur ábendingar/hugmyndir inn á sérstakan ábendingarvef áttaksins. Alls var 2.281 ábending færð inn á vefinn. Samtals voru greidd 16.347 atkvæði<sup>10</sup> um einstaka ábendingar á sama tíma. Í skýrslu sem gerð var í kjölfar verkefnisins er komist að þeirri niðurstöðu að félagsauðsverkefni eins og þetta stuðli að auknum tengslum borgaryfirvalda og íbúa og jafnframt að samráð um forgangsroðun innan hverfa styrki tengsl og samkennd íbúa og dragi úr félagslegri einangrun í borginni. Ávinningur borgarinnar af samráðinu er talinn ótvíræður.<sup>11</sup> Ekkert skal þó fullyrt hér um það hvort þessar niðurstöður hafi verið sannreyndar með rannsókn.

Niðurstöður þeirra tilrauna sem gerðar hafa verið eru í samræmi við það sem lesa má úr umfjölluninni hér framar. Fólk er tilbúið til þess að svara rafrænum könnunum, helst stuttum og taka þannig þátt í ákvarðanatöku í tilteknu máli, eða

jafnvel að senda inn ábendingar og greiða atkvæði um tiltekin mál. Lykilatriðið er að þátttakan sé einföld, taki stuttan tíma og að fólk hafi trú á því að þátttaka þess skipti máli. Sumir umræðuvefir, sem sveitarfélög eða stofnanir hafa gert tilraunir til að halda úti, hafa lognast út af vegna lítillar þátttöku. Ef halda á uppi umræðuvef sýnir reynslan að mikilvægt er að þar fái fólk svar við sínum vangaveltum og að brugðist sé við ábendingum sem þar koma fram. Að öðrum kosti er hætt við því að fólk gefist fljótt upp á að nýta hann.<sup>12</sup> Einnig má færa rök fyrir því að samfélagsmiðlarnir (svo sem Facebook eða Twitter) séu að taka við hlutverki umræðuvefjanna í auknum mæli.

Samráðsvefurinn *Betri Reykjavík* opnaði fyrst viku fyrir sveitarstjórnarkosningarnar í maí 2010 á vegum Sjálfseignarstofnunarinnar Íbúa. Hann opnaði svo aftur 18. október 2011 og þá sem samstarfsverkefni Íbúa og Reykjavíkurborgar. Þar geta íbúar sett fram og rætt hugmyndir um málefni sem varða rekstur og þjónustu borgarinnar. Hægt er, með einföldum hætti, að styðja tillögur sem þar birtast eða að vera á móti þeim. Jafnframt er hægt að setja fram rök með og á móti tillögunum. Hér er gerð tilraun sem verður fróðlegt að fylgjast með. Með vefnum er reynt að bregðast við nokkrum atriðum sem menn hafa áður brennt sig á varðandi samráð á netinu og almennt:

**a) Það verður að vera einfalt að taka þátt.** Á *Betri Reykjavík* er lögð áhersla á að sem flestir geti tekið þátt. Innskráning er mjög einföld og m.a. hægt að nota innskráningu á Facebook til að skrá sig inn. Þannig er reynt að nálgast fólk þar sem það er nú þegar (á Facebook) og beina því um leið í farveg sem heldur á markvissari hátt utan um umræðuna.

**b) Umræðan á að vera rökræða um málefni en ekki persónuleg.** Þróunaraðilar vefsins (*Sjálfseignarstofnunin Íbúar*) telja sig hafa fundið leið til þess að umræðan á vefnum verði uppbyggileg og markviss en

ekki rætin og persónuleg eins og oft vill brenna við í umræðum á netinu. Lausn þeirra felst í einföldu atriði varðandi viðmót vefsins, þ.e. að skipta skjámyndinni í tvo dálka þar sem annar er fyrir rök með tillögunni og hinn fyrir rök á móti tillögunni. Reynslan fyrstu mánuðina styður við þessa kenningu þeirra.

**c) Samráðið verður að hafa raunverulegt gildi.** Lykilatriðið í öllu samráðsferli er að fólk trúir því að tíma þess sé vel varið, taki það þátt, og að framlag þess skipti raunverulegu máli. Með vefnum *Betri Reykjavík* er reynt að skapa þennan trúverðuleikameð því að ákveða fyrirfram að ákveðinn fjöldi hugmynda sem fær mestan stuðning í hverjum mánuði, fari í formlegt ferli í borgarkerfinu. Hér er því ekki lofað að hugmyndum verði hrint í framkvæmd heldur því að þær verði teknar fyrir í viðkomandi nefnd eða ráði og fái þannig faglega og pólitíska umfjöllun.

Á þeim fimm mánuðum sem *Betri Reykjavík* hefur verið starfrækt í samstarfi við borgaryfirvöld, hafa um 41.000 manns fylgst með umræðum þar. Af þeim hafa um 5.500 skráð sig inn og sett fram rúmlega 1.000 tillögur eða tekið þátt í umræðum um þær. Mánaðarlega hafa 14-16 tillögur farið til umfjöllunar í ráðum og hjá fagsviðum borgarinnar, samkvæmt skilgreindum reglum, samtals 77 tillögur. Af þeim voru 19 samþykktar en 15 var hafnað. Enn eru 43 í vinnslu fagraða, í umsögn fagsviða eða hefur verið vísað annað. Af þessu má sjá að þessi nýja samráðsleið við íbúa er töluvert mikið notuð og að íbúar hafa fengið í hendur tæki sem skilar þeim raunverulegum áhrifum á ákvarðanir borgaryfirvalda. *Íbúar sjálfseignarstofnun*, sem hefur þróað og rekur vefinn, vann Alþjóðlegu lýðræðisverðlaunin 2011 (The World eDemocracy Award)<sup>13</sup>.

Þess ber að geta að skiptar skoðanir eru um vefinn *Betri Reykjavík*. Dr. Haukur Arnþórsson stjórnarsýslufræðingur varar við því að á slíkum vefjum geti lítil minnihluti

9 <http://12og.reykjavik.is/Frontpage.aspx>

10 Talan táknar heildarfjölda atkvæða þeirra sem tóku þátt. Hver og einn gat greitt nokkrum eða mörgum ólíkum ábendingum atkvæði sitt.

11 Anna Gunnhildur Ólafsdóttir (2008). *1, 2 og Reykjavík! - Skýrsla um markmið, undirbúning, framkvæmd og niðurstöður íbúasamráðsverkefnisins vorið 2008*. Bls. 3 og víðar.

12 Sjá t.d. Guðfinna B. Kristjánsdóttir (2006). *Rafræn stjórnsýsla í Garðabæ, ákvarðanatöku og útfærsla*. MPA-ritgerð við Háskóla Íslands.

13 <http://www.edemocracy-forum.com/2011/10/an-increased-citizen-participation-during-the-crisis-selected-by-the-foundation-euractiv-politech-and-winner-of-the-european.html>



komið fram í nafni meirihluta. Sú gagnrýni á fyllilega rétt á sér en í því samhengi er rétt að benda á að hún á einnig við um aðrar leiðir sem farnar eru til samráðs, svo sem íbúafundi og -þing. Tilraunir til samráðs á netinu, m.a. með Betri Reykjavík, eru ekki síst til þess gerðar að bregðast við þeim þáttökuvanda sem menn hafa upplifað í hefðbundnu samráðsferli eins og áður hefur komið fram. Telja höfundar fulla ástæðu til að halda þeim tilraunum áfram. Haukur gagnrýnir einnig að hægt sé að styðja mál með einföldum músasmelli með þeim rökum að þannig safnist upp mynd af skoðunum einstaklinga sem séu upplýsingar sem hægt væri að misnota og geti það brotið í bága við lög um persónuvernd.<sup>14</sup> Hugsanlega þarf að endurbæta virkni Betri Reykjavíkur með tilliti til þessara þátta.

Það er heilmikil áskorun að beina samráði á netinu í þann farveg að umræðan verði bæði frjóg og lýðræðisleg um þau mál sem eru til umræðu hverju sinni. Vandinn er að vissu leyti sá sami og við íbúafundina, þ.e. að umræður geta orðið einhliða og öfgakenndar. Hinn nýi samráðsvefur borgarinnar er tilraun til þess að vinna á þessum vanda og verður áhugavert að fylgjast með hvernig til tekst.

## 2.2 Samfélagsmiðlar

Á undanförunum árum hafa svokallaðir samfélagsmiðlar hlotið miklar vinsældir (facebook, twitter, LinkedIn o.fl.). Af þeim hefur féskókin (facebook) náð mestri útbreiðslu hér á landi en hún er jafnframt einn af mest sóttu vefjum Netsins á heimsvísu. Féskókin er notuð af fólki á öllum aldri og hefur notkun hennar á meðal eldra fólks aukist mjög á síðustu misserum.<sup>15</sup> Áhrifamáttur jafn vinsæls miðils er að sjálfsgöðu mikill og það hafa margar stofnanir og fyrirtæki nýtt sér með góðum árangri til að ná til sinna íbúa/viðskiptavina.

Mikilvægt er að gera sér grein fyrir því að eðli samfélagsmiðla er annað en hefðbundin vefja sveitarfélaga. Þessir vefir eru, eins og orðið bendir til, hugsaðir sem samfélög fólks sem á umræður sín á milli en ekki sem einstefnumiðlar eins og hefðbundnar vefsíður eru að mestu leyti. Í hvert sinn sem eitthvað nýtt kemur á vegginn breiðist það út til allra sem líkar við síðuna og vina þeirra sem tjáði sig. Þannig geta upplýsingar farið mjög hratt á milli. Þetta eðli samfélagsmiðla getur vissulega virkað sem ógn en getur líka orðið gífurleg hjálp við að miðla upplýsingum, sé rétt að farið og einnig orðið til að styrkja hina lýðræðislegu umræðu. Þó nokkur sveitarfélög hafa prófað sig áfram

með notkun féskókarinnar. Í Garðabæ var féskókar síða fyrst opnuð í tengslum við íbúafund um miðbæ Garðabæjar. Þótt ekki sé hægt að tala um fjöldapátttöku myndaðist þar fljótt umræða um miðbæinn sem var meiri en áður hafði sést á sérstökum umræðuvef sem sveitarfélagið hafði reynt að halda úti. Fleiri sveitarfélög hafa sömu sögu að segja. Einnig hafa fjölmargir stjórnálamenn, bæði íslenskir og erlendir nýtt féskókin til að vera í sambandi við sína umbjóðendur. Einna þekktasta dæmið hér á landi er væntanlega dagbók Jóns Gnarr borgarstjóra. Spannandi er fyrir sveitarfélög og aðrar opinberar stofnanir að gera fleiri tilraunir til að nýta samfélagsmiðlana til að koma til íbúanna þar sem þeir eru nú þegar og efna til samræðu og samráðs við íbúa á þeim vettvangi. Einnig er hægt að tengja aðrar leiðir til samráðs við samfélagsmiðlana, sbr. Betri Reykjavík sem sagt er frá hér framar. Sjálfsgætt er að halda áfram tilraunum um leið og nauðsynlegt er að fylgjast með öðrum nýjungum sem að gagna geta komið. Hér má þó aftur benda á gagnrýni Hauks Arnþórssonar sem vikið var að hér framar.

## 3. Aðkoma að ákvörðunum

Eins og áður segir hafa rafrænar kannanir víða verið nýttar til þess að taka ákvarðanir um einstaka mál. Í Garðabæ hafa t.d. verið lagðar rafrænar kannanir fyrir foreldra grunnskólabarna m.a. um vetrarfrí og mat í skólunum. Ágæt svörun hefur yfirleitt verið í þessum könnunum og ákvarðanir verið byggðar á niðurstöðum þeirra. Kannanirnar hafa þann annmarka út frá lýðræðislegu sjónarmiði að þær bjóða ekki upp á rökræður en þær hafa þann kost að vera einfaldar í framkvæmd, og að það er einfalt að svara þeim, sem virðist vera lykilafríði til að fá fram þátttöku breiðs hóps. Hér er skilvirkasta leiðin líka sú að koma til fólksins, þ.e. að senda könnunina í tölvupósti til fólks frekar en að ætla því að hafa frumkvæði að því að nálgast hana t.d. á vef sveitarfélagsins. Einfalt er að gera slíkar kannanir þegar ætlunin er að leita áhlits afmarkaðs markhóps og hægt er að senda könnunina til allra í hópnum sem kemur í veg fyrir vandamál við val á úrtaki.

14 Haukur Arnþórsson (2011), *Samtal stjórnvalda við almenning á netinu*, bls. 10.

15 Marianna Friðjónsdóttir, Námskeiðið Facebook sem markaðstæki 2, Endurmenntun HÍ 2010

Í Garðabæ hefur vefurinn verið notaður undanfarin sumur til að kalla eftir verkefnum fyrir sumarstarfsmenn. Sumarið 2010 bárust 60 ábendingar um verkefni sem allar voru skráðar niður og brugðist við eins og hægt var. Ábendingarnar voru allt frá því að tína þyrfti upp rusl á tilteknu svæði upp í ábendingu um smíði á göngubrú yfir læk. Íbúar gátu þannig haft bein áhrif á verkefnaval sumarsins. Þær ábendingar sem berast á þennan hátt geta verið gagnlegar fyrir sveitarstjórnina þótt þær endurspegli ekki vilja almennings. Fólk horfir yfirleitt sér nær og þeir sem búa í tilteknu hverfi eða götu eru best til þess fallnir að segja hvað þurfi að gera í sínu nærumhverfi. Þessar ábendingar vekja menn til umhugsunar og koma málinu þannig á dagskrá þótt þær komist eðlilega ekki allar í framkvæmd. Einnig hefur vefurinn verið notaður til að kalla eftir ábendingum varðandi stefnumótun í ýmsum málaflokkum og við gerð fjárhagsáætlunar. Ýmist hefur netið verið notað eingöngu eða samhliða öðrum leiðum til íbúasamráðs, svo sem íbúafunda eða kannana.

Reykjavíkurborg gerði í desember 2009 tilraun á netinu til þess að framselja beint til íbúa, hluta af ákvörðunarvaldi sínu við gerð fjárhagsáætlunar fyrir árið 2010. Tilraunin gekk undir heitinu *Kjóstu verkefni í þínu hverfi* og um hana má lesa í kaflanum um *Þátttöku íbúa í gerð fjárhagsáætlunar* og á vef borgarinnar.<sup>16</sup> Alls kusu 5.876 Reykvíkingar í netkosningunni eða 6,2% kosningabærra sem voru allir Reykvíkingar á 16. aldursári og eldri. Alls var á árinu 2010 varið 100 milljónum króna til þeirra verkefna sem kosið var um með þessum hætti.<sup>17</sup>

Í lok mars 2012 verður ákvörðunarvald borgarstjórnar afturfært til íbúa í rafrænum kosningum sem verða tengdar *Betri hverfum* á samráðsvefnum *Betri Reykjavík*. Þá taka borgarbúar ákvarðanir um hvernig 300 milljónum króna, eða þrefalt hærri upphæð en árið 2010, verður varið til verkefna í hverfum borgarinnar. Samtals

er um að ræða rúmlega 200 skilgreind verkefni sem flest má rekja til tillagna sem hafa komið fram á Betri Reykjavík. Hvert verkefni hefur verið kostnaðarmetið og getur hver íbúi/kjósandi valið verkefni í sínu hverfi þannig að kostnaðurinn rúmist innan fjárheimilda.<sup>18</sup> Vandað hefur verið til kosningakerfisins, sem er smíðað af *Íbúum*, og margar ráðstafanir gerðar til þess að tryggja trúverðugleika þess. Kjósendur, sem eru íbúar í Reykjavík, 16 ára og eldri, eru auðkenndir með rafrænni auðkenningarþjónustu Þjóðskrár Íslands á island.is og þannig reynt að tryggja að hver kjósandi sé sá sem hann segist vera. Þetta er mun meira öryggi en var viðhaft í netkosningunni árið 2009 og lýst er hér framar. Auk þess er reynt að tryggja að ekki sé hægt að rekja atkvæði til kjósenda.

#### 4. Aðrar mögulegar leiðir

Borgarapallborð er ein leið sem mörg sveitarfélög á Norðurlöndunum hafa nýtt sér. Annað dæmi um slíkt pallborð er í borginni Bristol<sup>19</sup> á Englandi sem hefur verið framarlega í að nýta sér rafrænar

18 Sjá nánari lýsingu hér: <http://betrireykjavik.is/about/partners>

19 Vefur Bristol borgar, <http://www.bristol.gov.uk/ccm/navigation/council-and-democracy/councillors--democracy-and-elections/citizen-panels>

leiðir til samráðs við íbúa. Alls eru 2000 þátttakendur í borgarapanelnum í Bristol sem hafa verið valdir af handahófi en þó þannig að gætt sé að því að þeir endurspegli borgarbúa. Þátttakendur fá senda þrjár spurningakannanir á ári sem þeir geta svarað annað hvort á pappír eða á netinu. Þeim er einnig boðið reglulega að taka þátt í umræðum eða vinnustofum um tiltekin málefni eftir áhugasviði hvers og eins. Borgarapallborð er dæmi um leið sem áhugavert væri að reyna á Íslandi en hefur ekki verið gert eftir því sem greinarhöfundar komast næst.

#### 5. Kostir og gallar þess að nota Netið

Netið býður augljóslega upp á margar og fjölbreyttar leiðir til að auka lýðræði og samráð við íbúa. Ef vel er með farið getur netið orðið til þess að auka áhrif almennings á nærumhverfi sitt og þjónustu sveitarfélagsins. Flestar leiðirnar eru þó enn á tilraunastigi og eru sveitarfélögin smám saman að prófa sig áfram með notkun þeirra. Ekki má heldur gleyma því að enn sem komið er, er brýnt að nýta aðrar leiðir samhliða þar sem tilteknir hópar, t.d. eldra fólk, nýta sér netið í minna mæli en aðrir og gætu því raddir þeirra horfið í umræðunni ef aðeins er leitað til íbúa yfir netið.



16 <http://www.reykjavik.is/kjostu>

17 [http://www.reykjavik.is/DesktopDefault.aspx?tabid=3866/6470\\_read-18835/](http://www.reykjavik.is/DesktopDefault.aspx?tabid=3866/6470_read-18835/)



Rafrænar kannanir eru einfaldur og skilvirkur kostur þegar um er að ræða afmarkaðan markhóp sem hægt er að senda könnunina til. Þannig verður val réttis úrtaks ekki vandamál. Með þeim er auðvelt að fá fram skoðanir margra á tilteknu málefni á stuttum tíma. Auðvelt er að svara og eftirvinnan er einföld. Þegar kemur að annars konar samráðsferlum getur málið vandast. Ef til vill má færa rök fyrir því að enn skorti á að reglurnar séu skýrar. Hvaða þýðingu hefur það t.d. að tjá skoðanir sínar á fésbókarsíðu sveitarfélags eða stjórnanda þess? Þarf tiltekinn fjöldi að koma með sömu ábendinguna til að brugðist verði við og þá hversu mikill? Það er umhugsunarefni hvort sveitarfélög gætu haft hag af því að setja fram skýrar reglur um samráðsferlið og þýðingu þess. Mikilvægt er að fólk skynji að það skipti máli að taka þátt, að á það sé hlustað og að tíma þess sé vel varið þegar það sest niður til að tjá sig um málefni síns sveitarfélags.



## Heimildir

Anna Gunnhildur Ólafsdóttir (2008). *1, 2 og Reykjavík! - Skýrsla um markmið, undirbúning, framkvæmd og niðurstöður íbúasamráðsverkefnisins vorið 2008.*

Eggert Ólafsson (2007). *Rafræn opinber þjónusta - Matsaðferðir og staða Íslands.* MPA-ritgerð við Félagsvísindadeild Háskóla Íslands. Ritgerðin er aðgengileg á: <http://www.ut.is/utgafa//nr/2837>

Guðfinna B. Kristjánsdóttir (2006). *Rafræn stjórnsýsla í Garðabæ, ákvarðanatata og útfærsla.* MPA-ritgerð við Háskóla Íslands.

Haukur Arnþórsson (2011). *Samtal stjórnvalda við almenning á netinu.* Bæklingur gefinn út af höfundi í nóvember 2011. Sóttur á vef á sama tíma: [https://docs.google.com/file/d/0B3lAoXSgj4eKMmY4Y2MzZjMtMjg2Zi00NGE1LTk4YTEtYmI0MzZhZjgwZThh/edit?hl=en\\_US](https://docs.google.com/file/d/0B3lAoXSgj4eKMmY4Y2MzZjMtMjg2Zi00NGE1LTk4YTEtYmI0MzZhZjgwZThh/edit?hl=en_US)

Sigurborg Hannesdóttir (2008), *Íbúalýðræði hver er reynslan?* Grein birt á vefnum Ildi.is

United Nations (2008). *UN E-government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance.* Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. Sótt á vef í maí 2008 á: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>

United Nations (2010). *UN E-Government Survey 2010, Part 2. The state of e-government around the world.* United Nations Department of Economic and Social Affairs. Sótt á vef í nóvember 2011 á: <http://139.179.20.111/unpan/unpan038848.pdf> 12

## Ítarefni:

Haukur Arnþórsson (2008). *Rafræn stjórnsýsla, forsendur og áhrif.* Doktorsritgerð við stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Handrit, nóvember 2008.



# Þátttaka íbúa í gerð fjárhagsáætlunar

Ólafía Dögg Ásgeirsdóttir

## Megináætlunir

- Þegar sveitarfélög vilja bjóða íbúum til þátttöku í gerð fjárhagsáætlunar (participatory budgeting) eru einkum sex atriði sem hafa ber í huga:
- Framkvæmdin kallar á rúman tímaramma, góða skipulagningu og fjármagn.
- Sveitarstjórn þarf að marka ramma verkefnisins, einkum er lýtur að atkvæðagreiðslunni. Til dæmis hvort kosningin eigi að vera bindandi eða ráðgefandi og hvort tiltekinn fjöldi kosningabærra þurfi til þátttöku svo atkvæðagreiðsla sé bindandi.
- Tryggja þarf að báðir þættir aðferðarinnar séu framkvæmdir þ.e. umræður annars vegar og atkvæðagreiðsla hins vegar.
- Mikilvægt er að íbúar upplifi að þeir hafi raunveruleg áhrif t.d. með því að hafa ákvarðanatökuna bindandi.
- Kjósa þarf milli verkefna sem skipta íbúa og nærumhverfi þeirra raunverulegu máli.
- Tryggja þarf að verkefnið sé kynnt nægilega vel fyrir íbúum þannig að allir þeir sem áhuga hafi á þátttöku geti tekið þátt. Samráð við hverfisráð eða nefndir mikilvæg, sé slíkt til staðar.

## Í hverju felst þátttaka í fjárhagsáætlun

Þátttaka íbúa í gerð fjárhagsáætlunar (participatory budgeting) felur í sér tvíþætt ferli. Fyrri þátturinn lýtur að þátttöku íbúanna í lýðræðislegri umræðu og hinn að aðkomu að ákvarðanatöku. Bæði skrefin þarf að uppfylla til að um þátttöku í gerð fjárhagsáætlunar sé að ræða samkvæmt fræðunum. Ferlið gerir þannig ráð fyrir því að íbúar taki ákvarðanir um forgangsörðun og ráðstöfun opinbers fjár á grunni lýðræðislegrar umræðu. Framkvæðið liggur hjá stjórnvöldum þar sem íbúar eru boðnir til þátttöku í gerð fjárhagsáætlunar.

Aðferðin felur þannig í sér valdaframsal, sem er það samráðsferli, þar sem gengið er hvað lengst í að bjóða íbúum til þátttöku í ákvarðanatöku sveitarfélagsins eða annars stjórnvalds, sbr. tegundir samráðs í inngangskafli þessa rits. Umfang valdaframsalsins og til hvaða sviða það nær er í höndum kjörinna fulltrúa.

## Framkvæmd aðferðarinnar

Hin hefðbundna aðferð við að virkja íbúa til þátttöku í fjárhagsáætlunargerð er í formi funda eða þinga. Íbúar koma saman til að ræða um fjárhagsáætlunina og að loknum umræðum gefst þeim kostur á því að hafa áhrif á forgangsörðun fjármagns með atkvæðagreiðslu. Venjulega er aðeins hluti fjárhagsáætlunarinnar á dagskrá. Rík hefur fyrir því bæði hér á landi sem og víða annars staðar að íbúar komi saman til að ræða mál sveitarfélagsins. Slíki umræðu fylgja yfirleitt ekki völd til að hafa bein áhrif á útteilingu fjármagns. Í því felst nýbreytni aðferðarinnar.

Með tilkomu almennrar tölvueignar og aukins aðgengis að Netinu hafa tilraunir með rafrænt lýðræði verið gerðar víða um heim. Markmiðið er að nýta tæknina til fá íbúa til samráðs. Þátttaka í fjárhagsáætlunargerð er engin undantekning þar á. Í stað þess að halda hefðbundna fundi er Netíð nýtt til að styttu boðleiðir, bæta upplýsingaflæðið og auka þátttöku. Hægt er að nýta upplýsingatæknina á báðum stigum samráðsins þ.e. á umræðustiginu og í ákvarðanatökunni um forgangsörðun

fjármagns. Sömuleiðis er mögulegt að nýta upplýsingatæknina á öðru hvoru stiginu og blanda saman við hefðbundnari aðferðir. Til dæmis mætti hugsa sér umræður og kynningar á málefnum á fundum í hverfum sem síðan yrði fylgt eftir með atkvæðagreiðslu á vefnum.

## Reynslan af þátttöku íbúa í fjárhagsáætlunargerð

Þátttaka íbúa í gerð fjárhagsáætlunar á rætur að rekja til borgarinnar Porto Alegre í Brasilíu. Árið 1989 var þetta form þátttöku fyrst reynt og var markmiðið að auka aðkomu fátækra íbúa að ákvarðanatöku um útteilingu fjármagns. Í Porto Alegre hefur ferlið verið stofnanavætt, þ.e. þátttaka íbúa hefur orðið hluti af hinu árlega fjárhagsáætlunarferli. Þaðan dreifðist aðferðin til fjölda annarra borga og héraða í Brasilíu þar sem aðferðin er nú útbreidd og mikið notuð. Útbreiðsla aðferðarinnar hefur náð frá Brasilíu til annarra landa S-Ameríku og til annarra heimshluta. Þannig hefur þátttaka í fjárhagsáætlun verið prófuð víða t.d. í Afríku, Bandaríkjunum, Indlandi, mörgum löndum Evrópu og á vettvangi Evrópusambandsins.<sup>1</sup>

Reynslan sýnir að þátttaka íbúa í gerð fjárhagsáætlunar virðist heppilegri á héraða- og sveitarstjórnarstiginu en á vettvangi ríkisins. Ástæðan er einkum sú að á vettvangi sveitarstjórnarmála er

<sup>1</sup> Fjöldmörg reynsludæmi eru til um þátttöku í fjárhagsáætlunargerð í Evrópu. Í því sambandi má nefna hollenskt verkefni sem miðaði að því að efla ungt fólk til þátttöku í fjárhagsáætlunargerð sveitarfélaga. Það tilraunaverkefni þótti heppnast mjög vel og fylgdu fjöldi sveitarfélaga í Hollandi fordæminu í framhaldinu. Þátttaka í fjárhagsáætlunargerð hefur einnig þótt heppnast vel í stærri borgum og héruðum. Dæmi um það eru í Sevilla borg á Spáni og í héraðinu Poitou-Charentes í Frakklandi. Í ritinu *Beyond Public Scrutiny: Stocktaking of Social Accountability in OECD Countries* eftir Caddy J., Peixoto T. og McNeil M. (2007), má finna yfirlit yfir fjölda verkefna þar sem þátttaka í fjárhagsáætlun er reynd, sjá yfirlit á bls. 12 og nánari útlistun verkefna á bls. 31-174.

fremur hægt að takmarka sig við verkefni sem standa nær íbúunum og þeir því líklegri til að sýna þeim áhuga.

## Reynslan af rafrænni þátttöku við gerð fjárhagsáætlunar

Margar tilraunir hafa verið gerðar á því að nýta rafrænar lausnir við framkvæmd á þátttöku íbúa í fjárhagsáætlunargerð. Upplýsingatæknin gefur möguleika á að auka þátttöku til muna samanborið við hefðbundin fundahöld. Sömuleiðis getur upplýsingatæknin laðað að þátttakendum og auðveldað þátttöku ýmissa hópa s.s. ýmsa hópa fatlaðra og ungt fólk.

Rafræna leiðin hefur hins vegar veikleika. Sá helsti er að í mörgum tilvikum hefur hún leitt til þess að einungis hefur verið einblínt á ákvarðanatökupáttinn á kostnað umræðu þáttarins. Slíkt er á skjön við grunnhugmyndafræðina um þátttöku íbúa í fjárhagsáætlunargerð sem leggur áherslu á mikilvægi þess að íbúar kynni sér vel þá möguleika sem í boði eru, kosti, galla o.s.frv. Í kjölfarið fari ákvarðanatakan fram að vandlega skoðuðu máli. Ef umræðupátturinn er vanræktur tapast mikilvægur hlekkur í hinu lýðræðislega samráðsferli.

Ein frægasta og líklega umfangsmesta tilraunin sem gerð hefur verið til rafrænnar þátttöku í fjárhagsáætlun er í brasilísku borginni Belo Horizonte.<sup>2</sup> Borgin hefur unnið fjárhagsáætlun sína með aðkomu íbúa frá árinu 1996. Árið 2006 var ákveðið samfara hefðbundnu samráðsferli að boða til viðbótar kosninga á vefnum um hluta fjárhagsáætlunarinnar. Með því jókst þátttaka íbúa úr u.þ.b. 1,5% í um 10%.

Velgengi verkefnisins má þó ekki einungis rekja til þess að hægt var að taka þátt á Netinu. Heldur studdu aðrir þættir við sem voru taldir mikilvægir fyrir góðan árangur verkefnisins. Í fyrsta lagi að kosið var um umfangsmikil verkefni sem skiptu íbúana máli (í þessu tilviki verklegar framkvæmdir). Í öðru lagi vakti málið

athygli. Loks töldu íbúar sig raunverulega hafa áhrif á ákvarðanatökufærlid.

## Íslenskt reynsludæmi

Á Íslandi eru fá dæmi um þátttöku íbúa við gerð fjárhagsáætlunar. Eitt slíkt er tilraunaverkefni sem Reykjavíkurborg framkvæmdi í byrjun desember 2009 sem bar heitið „*Kjóstu verkefni í þínu hverfi*“<sup>3</sup>. Þrátt fyrir að í tillögu borgastjórnar hafi ekki verið gert ráð fyrir því að kosningin yrði bindandi ákvað Hanna Birna Kristjánsdóttir þáverandi borgarstjóri í framhaldinu að svo yrði og var verkefnið kynnt undir þeim formerkjum.

Verkefnið fól í sér að íbúar gátu kosið um smærri viðhaldsverkefni og nýframkvæmdir í hverfum. Áhersla var lögð á verkefni sem gátu talist ánægjuleg viðbót í hverfunum t.d. bekkir, nestisaðstaða, gróðursetning, blómaker, endurgerð leikvalla og gerð vistvænna gatna. Heildarfjárhagsrammi verkefnisins voru 100 milljónir króna.

Helstu álitamálin við framkvæmd verkefnisins var skipting fjármuna milli hverfa<sup>4</sup> annars vegar og öryggi kosninganna hins vegar. Hvað varðar skiptingu fjármuna milli hverfa var helsta viðfangsefnið að koma bæði til móts við íbúafjölda og þarfir hverfanna. Þarfir hverfanna voru afar misjafnar, allt frá grónum hverfum þar sem viðhald var aðkallandi, til nýrra hverfa í uppbyggingu. Niðurstaðan var að styðjast við aðferð þar sem hvert hverfi fékk tryggða lágmarksupphæð 3 milljónir króna, en síðan voru greiddar u.þ.b. 600 krónur fyrir hvern íbúa í hverfunum. Þannig varð niðurstaðan á bilinu 3,5 milljónir króna (Kjalarnes) til 15 milljónir króna (Breiðholt).

<sup>3</sup> Hægt er nálgast upplýsingar um verkefnið á vef Reykjavíkurborgar: [www.reykjavik.is/kjostu](http://www.reykjavik.is/kjostu)

<sup>4</sup> Hverfi borgarinnar eru tíu talsins: 1) Vesturbær, 2) Miðborg, 3) Hlíðar, 4) Laugardalur, 5) Háaleiti og Bústaðir, 6) Breiðholt, 7) Árbær, 8) Grafarholt, 9) Grafarvogur, 10) Úlfarsárdalur og 10) Kjalarnes.

Álitamálið um öryggi kosningarinnar snerist um, að tryggt væri í reynd að um væri að ræða einn mann að baki hverju atkvæði. Slíkt er erfitt að tryggja í netkosningu. Að sama skapi er mikilvægt að ekki sé hægt að misnota kosninguna og draga lögmæti niðurstöðunnar í efa. Þannig mætti hugsa sér að ef kosið yrði um mál sem er viðkvæmt eða mjög pólitískt að fulltrúar tiltekinn sérhagsmuna geti kosið í nafni annarra einstaklinga og tekið yfir kosninguna. Ýmsar leiðir eru færar til að efla öryggið og minnka þannig líkur á misnotkun. Þekktar leiðir eru auðkenning í gegnum heimabanka og rafræn skilríki. Önnur leið sem ekki er eins örugg en getur dregið úr misnotkun er að styðjast við tveggja þrepa skráningarferli t.d. með kennitölu og lykilorði sem ýmist er sent í pósti, tölvupósti eða í gegnum farsíma. Í Reykjavík var ákveðið að hafa kosningaferlið opið og þurfti einungis að slá inn kennitölu til að geta forgangsraðað valkostunum. Rökin voru einkum þau að verkefnið væri tilraunaverkefni og of miklar hindranir gætu dregið úr þátttöku. Verkefnin sem hægt var að velja um voru sömuleiðis hvorki pólitísk né líkleg til að valda deilum í hverfunum. Þannig var talið ólíklegt að fólk færi í smölun fyrir tilteknum valkostum eða myndi kjósa í nafni annarra.

Kosningaþátttaka var rúmlega 6% kosningabærra íbúa.<sup>5</sup> Eins og nafn verkefnisins gefur til kynna var megináherslan lögð á ákvarðanatökupátt verkefnisins en minni áhersla var lögð á samráð við íbúa í aðdraganda kosningarinnar. Helsti lærdómur verkefnisins var einmitt sá að samráð við íbúa og hverfisráð um þá valkosti sem kosið var um þurfti að efla til muna t.d. með fundum í hverfum. Slíkt samráð myndi leiða til meiri sáttar um valkostina sem í boði eru. Sömuleiðis myndi það auka enn frekar á skilning íbúa á fjárhagsáætlunarferlinu og efla íbúa í lýðræðislegri þátttöku.

<sup>5</sup> Kosningabærir voru þeir sem voru 16 ára á árinu og eldri. Ákveðið var að færa hefðbundinn kosningaaldur niður um tvö ár. Rökin voru þau að gefa yngri íbúum tækifæri til að hafa áhrif á nærsamfélag sitt og virkja þannig ungt fólk til þátttöku.

<sup>2</sup> Borgin er höfuðborg fylkisins Minas Gerais með um 2.350.000 íbúa og þar af um 1.7 milljón kjósenda.

Annar lærdómur sem draga má af verkefninu varðar mikilvægi þess að verkefnið sé kynnt nægilega vel fyrir íbúum. Sveitarfélög hafa oftast nær lítið fjármagn til auglýsinga og kynningarmála. Í verkefninu var reynt að nýta fjölbreytilegar leiðir til að ná eyrum almennings, þ.e. með auglýsingum í blöðum, á netinu, í útvarpi og í skjáauglýsingum. Sömuleiðis voru aðrar leiðir notaðar til að vekja athygli á verkefninu t.d. vefir borgarinnar, stofnanir borgarinnar, hverfisráð, hverfisblöð, skrifafar voru greinar í blöðin, kynningarpóstur sendur til starfsmanna og nýttir netfangalistar með tengiliðum í hverfunum. Þrátt fyrir það átti verkefnið erfitt með að fanga athygli íbúa. Hugsanleg ástæða þess er tímasetningin, þ.e. að á aðventunni er mikið auglýst í öllum miðlum og því afar erfitt að vekja athygli á verkefni sem þessu. Þannig má velta því upp hvort tímasetningin hafi haft áhrif á hversu erfiðlega reyndist að kynna verkefnið sem aftur hafði áhrif á þátttökuna.



Að lokum má nefna að ábendingar sem bárust frá íbúum sneru einkum að því að þeim þóttu verkefnið sem mögulegt var að velja um ekki nægilega umfangsmikil og mikilvæg. Þannig vildu íbúar hafa áhrif á forgangsröðun verkefna sem þeir töldu skipta sig og sitt nærumhverfi meira máli.

Þetta tilraunaverkefni Reykjavíkurborgar gerði íbúum kleift að hafa bein áhrif á forgangsröðun fjármagns í tilteknum málaflokkum í sínu hverfi í bindandi kosningu. Þrátt fyrir það þá uppfyllir verkefnið ekki skilyrði aðferðarinnar um þátttöku í fjárhagsáætlun þar sem of lítil áhersla var lögð á hina lýðræðislegu

umræðu sem er nauðsynlegur undanfari kosningarinnar.

Reykjavíkurborg hefur í framhaldi af þessari tilraun ákveðið að stíga frekari skref í átt til rafræns íbúalýðræðis. Vefurinn *Betri Reykjavík* er opinber samráðsvefur íbúa og borgaryfirvalda. Ætlunin er einnig að bjóða upp á samráð og atkvæðagreiðslu í tengslum við einstaka þætti fjárhagsáætlunar. Nánar má lesa um Betri Reykjavík framfarir í þessu riti í kaflanum Netið - sem tæki í þágu íbúalýðræðis.

### Styrkleiki og veikleiki aðferðarinnar

Helsti styrkleiki þátttöku í fjárhagsáætlun er í senn veikleiki hennar, þ.e. að hún felur í sér mikið valdaframsal frá kjörnum fulltrúum til íbúa. Aðferðin skapar þannig tækifæri fyrir íbúa til þess að hafa áhrif á forgangsröðun fjármuna í sínu nærsamfélagi. Að sama skapi þá getur slíkt valdaframsal dregið úr pólitískri ábyrgð.

Aðferðafræðin býður upp á tækifæri til að þroska lýðræðislega þátttöku íbúa þar sem bæði er um að ræða samráð þar sem vel er farið yfir forsendur fjárhagsáætlunar, valkosti o.s.frv. sem síðan leiðir til forgangsröðunar á valkostum og fjármagni. Þannig skapar aðferðin vettvang til að fulltrúarnir og íbúar vinni saman að verkefnum og lausnum fyrir samfélagið. Ef vel tekst til getur aðferðafræðin styrkt grunnstoðir lýðræðisins, þar sem meiri sátt getur orðið um ákvarðanir og nýtingu fjármagns. Sömuleiðis má leiða að því líkur að slíkt samtal fulltrúa og íbúa geti byggt upp traust. Slíkt traust getur aftur styrkt grunnstoðir fulltrúalýðræðisins og samfélagsins alls.<sup>6</sup>

### Álitaefni

Helsta álitaefnið er varðar þátttöku í fjárhagsáætlun er hvort það geti talist heppilegt að almenningur greiði atkvæði um fjármál hins opinbera. Er hægt að

<sup>6</sup> Veikleikar aðferðarinnar eru þeir sömu og almennt gildir um aðrar þátttökuaðferðir, umræðu um það má finna í annars staðar í þessu riti.

ætlast til þess að almenningur hafi sömu heildarsýn yfir fjármál sveitarfélagsins og kjörnir fulltrúar? Velja íbúar ekki fremur verkefni sem standa þeim nærri? Dæmi um slíkt væru úrbætur á leikvöllum annars vegar nálægt heimili eða í margra kílómetra fjarlægð í öðru hverfi.

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum 138/2011 sem tóku gildi 1. janúar 2012 er skýr heimild sveitarstjórnar til að boða til íbúakosninga, sbr. 107 gr. Slík kosning skal lúta sömu reglum og kosningar til sveitarstjórna. Löggin marka því rammann um það hvernig kosningunni skuli háttáð. Þannig eru íbúakosningum settar skorður og um leið er tryggt að hver einstaklingur fái eitt atkvæði. Sú kosning sem Reykjavíkurborg framkvæmdi árið 2009 hefði líklegast ekki uppfyllt þessi skilyrði nýju laganna. Opin netkosning getur illa tryggt í reynd að einn maður greiði atkvæði aðeins einu sinni. Nýju löggin veita einnig íbúum völd til að óska eftir atkvæðagreiðslu (gr. 108) en undanskilin er fjárhagsáætlun. Þannig er það einungis á færi sveitarstjórnarmanna að veita íbúum tækifæri til þátttöku í gerð fjárhagsáætlunar.

Þau álitamál sem löggin taka ekki til er það hvort atkvæðagreiðsla þurfi að uppfylla tiltekin skilyrði til að skoðast bindandi fyrir sveitarstjórnir. Til að mynda um að tiltekinn fjöldi kosningabærra manna taki þátt til að slík ákvarðanatataka sé bindandi fyrir sveitarstjórn. Færa má rök fyrir nauðsyn slíks ramma þegar um er að ræða háar fjárhæðir verkefna og mál sem snertir hagsmuni fjölmargra íbúa. Þannig getur reynt réttlæt看legt að setja slíkar skorður til að í reynd sé verið að fylgja vilja meirihluta íbúa en ekki einhverra sérhagsmuna.

Það að bjóða íbúum til þátttöku í gerð fjárhagsáætlunar getur verið dýrt og tímafrekt ferli. Samræðan í upphafi getur verið tíma- og mannaflsfrök. Atkvæðagreiðslan sjálf getur að auki verið dýr í framkvæmd en kostir upplýsingatækninnar geta þó dregið eitthvað úr þeim kostnaði. Lykilatriði við framkvæmdina er rúmur tímarammi, góð skipulagning og tryggt fjármagn.

Þátttaka í fjárhagsáætlun er fremur umfangsmikið og tímafrekt samráðsferli íbúa og sveitarstjórnarmanna. Það er ætíð álítaefni þegar fara á í samráð við íbúa hvort fjármunum og tíma sé vel varið miðað við þann ábata sem vænta má úr samráðinu. Það verða sveitarstjórnarmenn að veða og meta í hvert sinn. Mörg dæmi, sbr. þau sem vísað var í að framan, sýna hins vegar að þátttaka íbúa í gerð fjárhagsáætlunar er framkvæmanleg. Aðferðin getur að auki heppnast vel að því gefnu að ramminn utan um ferlið sé skýr og bæði skref aðferðafræðinnar uppfyllt, þ.e. samráð og atkvæðagreiðsla.



### Frekari upplýsingar um þátttöku íbúa í fjárhagsáætlun

Caddy J., Peixoto T. Og McNeil M. (2007). *Beyond Public Scrutiny: Stocktaking of Social Accountability in OECD Countries*. The World Bank Institute.

PB Unit. *Discussion Paper on e-PB: The Role of technology in participatory Budgeting*.  
<http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/Discussion%20paper%20FINAL%20version.pdf/view?searchterm=E+PB>.

Participatory Budgeting Unit: <http://www.participatorybudgeting.org.uk/>

Peixoto T. (2008). *E-Participatory Budgeting: e-Democracy from theory to success?*. E-Democracy Centre.

Smith G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press.

Reykjavíkurborg, [www.reykjavik.is/kjostu](http://www.reykjavik.is/kjostu).

Frekari upplýsingar um aðferðina veitir: Ólafía Dögg Ásgeirsdóttir, MPA og verkefnisstjóri hjá Reykjavíkurborg, netfang: [olafia.dogg.asgeirsdottir@reykjavik.is](mailto:olafia.dogg.asgeirsdottir@reykjavik.is)



# Íbúasamráð við skipulagsgerð sveitarfélaga

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir

## Meginábendingar

- Skipulagslög gera kröfur um samráð sveitarstjórna við íbúa þegar unnið er að skipulagsáætlunum. Einnig gera íbúar í vaxandi mæli kröfu um að vera hafðir með í ráðum um skipulagsmál.
- Með íbúasamráði geta sveitarstjórnir aflað upplýsinga og hugmynda frá íbúum og skýrt fyrir íbúum þau skipulagsáform sem þær eru með á þróunum.
- Tímasetning og aðferðir skipta máli. Sveitarstjórnir þurfa að hefja samráð þegar skipulagshugmyndir eru enn á mótunarstigi og velja samráðsaðferðir sem eru skilvirkar og ná til þeirra sem hlut eiga að máli hverju sinni.

Kynning og samráð stjórnvalda við íbúa og aðra hagsmunaaðila um skipulag byggðar eru almennt talin vera einn af grundvallarþáttum góðrar skipulagsvinnu. Með samráði við íbúa má afla upplýsinga og hugmynda frá íbúum og setta ólík sjónarmið. Einnig gefur samráð stjórnvöldum færi á að skýra fyrir íbúum þau skipulagsáform sem þau vilja standa að.

## Skipulagslög mæla fyrir um samráð við íbúa

Frá upphafi lagasetningar um skipulagsmál hérlandis hefur stjórnvöldum borið að upplýsa íbúa um áformað skipulag og gefa þeim kost á að koma á framfæri ábendingum og athugasemdum við það. Þannig var þegar í skipulagslögum

sem sett voru árið 1921 kveðið á um að skipulagstillögur skyldi auglýsa opinberlega og hafa „almenningsi í bænnum til sýnis“. Aukin heldur átti að senda skriflega tilkynningu um skipulagstillöguna til eigenda húsa og lóða sem skipulagið „breytti tilfinnanlega“.

Mikið vatn hefur runnið til sjávar síðan þessi lög voru sett. Í árunum rás hefur áherslan færst frá því að eingöngu skuli kynna endanlegar skipulagstillögur fyrir íbúum sem þeir geti þá mótmælt, til áherslu á að skipulagstillögur séu mótaðar og útfærðar í samráði við íbúa.

Í skipulagslögum okkar tíma er þannig ekki síður lögð áhersla á að sveitarstjórnir hafi samráð við íbúa og aðra hagsmunaaðila þegar þær vinna að skipulagstillögum, en

að vandað sé til kynningar á endanlegum skipulagstillögum og afgreiðslu þeirra.

Segja má að skipulagslögin geri tvennt þegar kemur að íbúalýðræði og samráði:

Annarsvegar setja þau fram markmið um samráð við íbúa – að þeim skuli gefið tækifæri til að hafa áhrif á skipulagsákvæðanir stjórnvalda. Þess vegna skulu sveitarstjórnir, eftir föngum, leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa, þegar unnið er að skipulagi.

Hinsvegar mæla þau fyrir um tiltekna skyldur sveitarstjórna hvað varðar kynningu skipulagstillagna og samráð við gerð þeirra.

Ekki verður hér farið nákvæmlega í fyrirmæli skipulagslaga um hvað og hvenær skal kynnt, en almenna reglan er þessi:

Kynna skal lýsingu skipulagsverkefnis fyrir íbúum þegar vinna við gerð svæðis-, aðal- eða deiliskipulags hefst. Hluti aflýsingunni felst í áætlun um það hvernig fyrirhugað er að standa að kynningu og samráði við íbúa, við vinnslu skipulagstillögunnar.

Kynna skal skipulagstillögu á lokastigi vinnslu hennar. Það skal gert á almennum fundi eða með sambærilegum hætti.

Auglýsa skal endanlega skipulagstillögu og láta hana liggja frammi og hafa aðgengilega á netinu í minnst 6 vikur, til kynningar og athugasemda. Í sumum tilvikum er nægilegt að fram fari svokölluð grenndarkynning, þar sem nágroñnum er kynnt skipulagstillagan.

Fjalla skal um þær athugasemdir sem berast frá almenningi við auglýsta skipulagstillögu, eða grenndarkynningu. Taka skal afstöðu til þeirra og hvort gera skuli breytingar á skipulaginu vegna þeirra. Sveitarstjórnir skulu gefa umsögn um framkomnar athugasemdir og senda þeim sem gerðu athugasemdirnar.

## Sveitarstjórnir vinna þrjár tegundir skipulags – svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag.

*Svæðisskipulag er sameiginleg skipulagsáætlun tveggja eða fleiri sveitarfélaga þar sem sett er fram sameiginleg stefna þeirra um byggðaðróun og þá þætti landnotkunar sem talin er þörf á að samræma.*

*Aðalskipulag er skipulagsáætlun sem tekur til eins sveitarfélags. Þar setur sveitarstjórn fram stefnu sína til a.m.k. 12 ára um byggðaðróun og landnotkun í sveitarfélaginu öllu.*

*Deiliskipulag er skipulagsáætlun sem tekur til afmarkaðs svæðis innan sveitarfélags, s.s. hverfis, hverfishluta eða eins eða fleiri götureita. Þar eru teknar ákvæðanir um lóðir, byggingarreiti, húshæðir, notkun bygginga og fleira sem þarf að liggja fyrir þegar veitt eru byggingarleyfi til einstakra mannvirkja.*

**Pegar sveitarstjórnir vinna að svæðis-, aðal- eða deiliskipulagi, er fyrst sett fram lýsing skipulagsverkefnis, síðan skipulagstillaga og loks er afgreidd endanleg skipulagsáætlun.**

Lýsing skipulagsverkefnis er útbúin í upphafi skipulagsvinnu. Þar greinir sveitarstjórn frá því hvernig hún hyggst standa að skipulagsvinnunni. Hvað hún hyggst leggja áherslu á varðandi byggð og landnotkun á því svæði sem skipulagið nær til, og einnig hvernig fyrirhugað er að standa að skipulagsgerðinni, s.s. hvernig haft verður samráð við íbúa.

Skipulagið er kallað **skipulagstillaga** á meðan á vinnslu þess stendur, allt þar til það hefur hlotið endanlega afgreiðslu. Þegar skipulagið hefur verið endanlega samþykkt af sveitarstjórn (og eftir atvikum staðfest af Skipulagsstofnun eða umhverfisráðherra) og birt í Stjórnartíðindum telst það vera gildandi skipulagsáætlun.

Að lokum skal sveitarstjórn auglýsa opinberlega endanlega samþykkt skipulagsáætlunar.

## En hvernig samráð?

Þótt skipulagslög mæli fyrir um að hafa skuli samráð við íbúa þegar unnið er að skipulagstillögum, segja þau okkur lítið um það, hvernig að kynningu og samráði skuli staðið. Þar kemur þó margt til greina. Hvaða aðferðum og miðlum hentugt er að beita hverju sinni, fer eftir því til hverskonar svæðis skipulagið tekur og hvar vinnan er stödd, þ.e. hvort verið er að byrja skipulagsvinnuna, eða hvort hún er komin vel á veg. Hér verða nefnd nokkur dæmi um hvernig haga má kynningu og samráði við íbúa, þegar unnið er að skipulagi.

Þegar farið er af stað með vinnu við gerð skipulagstillögu getur verið tilefni til að útbúa sérstaka **þátttökuáætlun** þar sem lagðar eru línur um hvaða hópa ástæða er til að reyna að ná til, hvenær í skipulagsferlinu, í hvaða tilgangi og með hvaða hætti. Slík þátttökuáætlun þarf ekki að vera umfangsmikið plagg. Í raun má segja að gerð sé krafa um slíka þátttökuáætlun í svokallaðri lýsingu skipulagsverkefnis, sem kynna skal í upphafi skipulagsvinnu.

Þegar fyrstu skref skipulagsvinnunnar eru stigin þarf annarsvegar að greina aðstæður á skipulagssvæðinu og hinsvegar að leggja línur um megininntak skipulagstillögunar. Varðandi hvort tveggja getur verið tilefni til að leita til

íbúa á svæðinu. Til þess má beita ýmsum aðferðum. Hægt er að efna til svokallaðrar **hugmyndaleitar** (hugmyndasamkeppni). Einnig er hægt að efna til svokallaðra **íbúafinga**, „**heimskaffis**“ eða **þjóðfunda**<sup>1</sup>, þar sem öllum íbúum tiltekens svæðis, eða völdum hópum er boðið til samtals um styrkleika og veikleika viðkomandi svæðis og framtíðarsýn fyrir það.

Í sumum tilfellum getur verið nauðsynlegt að leggja út í formlega **hagsmunaaðilagreiningu** (e. stakeholder analysis). Það er helst ef um mjög flókin viðfangsefni er að ræða og myndast hafa hópar eða fylkingar sem búa yfir tiltekinni

<sup>1</sup> Í kafla Helgu Hafliðadóttur hér að framan er fjallað um mismunandi form íbúafunda.

þekkingu eða hafa afgerandi afstöðu til svæðisins eða þeirra skipulagshugmynda sem viðraðar hafa verið fyrir það. Þá getur líka í sumum tilvikum verið nauðsynlegt að beita sérstökum samráðsaðferðum sem kenndar eru við **úrlausn ágreiningsmála** (e. conflict resolution), ef mál hafa þróast þannig að lykilaðilar ná ekki saman um farsæla lausn.

Oft setja sveitarstjórnir fyrir sig að erfitt sé að ná til allra þeirra aðila sem í hlut eiga. Þá getur átt við að stofna til sérstakra **samráðs- eða rýnihópa** um skipulagsvinnuna. Þar geta komið að fulltrúar íbúa, t.d. tilnefndir af íbúasamtökum og sérfræðingar sem geta verið sveitarstjórn til ráðgjafar um skipulagsvinnuna.

„**Opin hús**“ eru kjörin leið til að kynna með óformlegum hætti framkomnar skipulagstillögur, hvort sem þær eru enn á vinnslustigi, eða eru komnar á lokastig. Þá eru tillögur settar fram á veggspjöldum sem komið er fyrir á fjölförnum stað, þar sem vænta má að íbúar séu á ferðinni, s.s. í verslunarmiðstöð eða skóla. Gjarnan eru auglýstir tímar, þar sem forsvarsaðilar tillagnanna eru til viðtals.

Ávallt er síðan ástæða til að tryggja að greinargóðar upplýsingar um skipulagstillögur í vinnslu og gildandi



skipulag séu á vefsíðu sveitarfélagsins<sup>2</sup>. Einnig getur verið ástæða til að vekja athygli á tilteknum skipulagsmálum með **dreifibréfum** eða **bæklingum** sem send eru heim til íbúa afmarkaðs svæðis eða sveitarfélagsins alls.

Sveitarstjórnir ættu síðan að nýta tækifæri til að koma skipulagsumræðu á hverjum tíma á framfæri í þeim **fjölmíðlum** sem ná best til íbúa á viðkomandi svæði, s.s. í bæjar- og hverfablöðum.

Það form sem hefur verið algengast að nota þegar sveitarstjórnir efna til samráðs við íbúa um skipulagsgerð, eru svokallaðir **kynningarfundir**, þar sem forsvarsaðilar sveitarfélagsins kynna tillögur í pontu og íbúar sitja í sal og geta komið með stuttar fyrirspurnir þaðan að loknum framsögum. Þetta form hentar ágætlega fyrir einhliða kynningu endanlegra tillagna, en er illa til þess fallið að gefa kost á frjóu samtali við íbúa. Þó má bæta þann þátt nokkuð með einföldum leiðum, s.s. með því að gefa nægan tíma fyrir umræður, huga að því að uppröðun í sal sé ekki fráhrindandi fyrir íbúa sem ekki eru allir fundavanir. Einnig er hægt að gefa kost á að skila inn hugmyndum og spurningum í póstkassa á fundinum.

Að endingu má nefna **skoðanakannanir**, en þær má nýta til að kanna afstöðu íbúa til tiltekinna svæða eða skipulagshugmynda.<sup>3</sup>

2 Sjá kafla Jóns Hákonar Magnússonar hér að framan þar sem fjallað er nánar um upplýsingamiðlun.

3 Sjá kafla Ólafs Þ. Harðarsonar hér að framan þar sem fjallað er um kosti og takmarkanir kannana.

## Samráð skiptir máli

Á síðustu árum og áratugum hefur almenn krafa orðið háværari um að fólk sé upplýst um skipulagsáform og geti komið að mótun þeirra. Í samræmi við það hafa réttindi íbúa til að komu að skipulagsmálum verið styrkt í lagaumgjörð skipulagsmála

á síðustu árum. Sveitarstjórnir þurfa að bregðast við þessu með því að vanda til verka – fara nægilega snemma af stað og velja samráðsaðferðir sem eru skilvirkar og ná til þeirra sem hlut eiga að máli. Afrakstur þess verður skipulag sem byggir á staðbundinni þekkingu og er líklegra til að um ríki sátt.

## Heimildir

American Planning Association (2006). *Planning and Urban Design Standards* (kafla um Participation bls. 46-67).

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir (2005). *Samantekt og hugleiðingar í lok málfings um samráð*. Málþing Skipulagsstofnunar um samráð við skipulag og mat á umhverfisáhrifum, Reykjavík, 29. janúar. [http://www.skipulagsstofnun.is/focal/webguard.nsf/5ed2a07393fec5fa002569b300397c5a/46904b3e548d18d500256f9a005bbbee/\\$FILE/%C3%81sd%C3%ADs%20Hl%C3%B6kk%20Theod%C3%B3rsd%C3%B3ttir.pdf](http://www.skipulagsstofnun.is/focal/webguard.nsf/5ed2a07393fec5fa002569b300397c5a/46904b3e548d18d500256f9a005bbbee/$FILE/%C3%81sd%C3%ADs%20Hl%C3%B6kk%20Theod%C3%B3rsd%C3%B3ttir.pdf) Sótt 1.11.2011.

*Lög um skipulag kaptúna og sjávarþorpa* nr. 55/1921.

Matthildur Kr. Elmarsdóttir & Ásdís Hlökk Theodórsdóttir (2003). *Leiðbeiningar um gerð aðalskipulags – ferli og aðferðir*. Skipulagsstofnun.

*Skipulagslög* nr. 123/2010.

## Ábendingar um frekara lesefni

Lög, reglugerð og leiðbeiningar um skipulagsmál má finna á vef Skipulagsstofnunar, [www.skipulagsstofnun.is](http://www.skipulagsstofnun.is).

Wates, Nick (2000). *The Community Planning Handbook*. How people can shape their cities, towns and villages in any part of the world. Earthscan.

<http://communityplanning.net>.

# 6. Félagsauður, félagsvirkni og sjálfböðastarf

Ein helsta auðlind sveitarfélaga eru íbúar þeirra og starfsfólk sem leggja á sig ómælt erfiði og marvíslegar fórnir til að stuðla að betri hag heildarinnar. Oft er fólk tilbúið til að leggja sitt af mörkum í sameiginlega þágu án þess að hafa neina fullvissu fyrir því að starf þess skili nokkurn tíma viðurkenningu eða fjárhagslegum ávinningi. Í samfélagi þar sem traust milli fólks er útbreitt eru hins vegar miklar líkur á að fórnfýsi sé ekki bara kastað á glæ, heldur megi líkja við það að leggja í sameiginlegan sjóð, félagsauð, sem fólk nýtur líka framlaga úr með margvíslegum hætti.

Kenningar um félagsauð eru mikilvægt framlag félagsvísindanna til þess að skilja hvernig og hvers vegna samfélögum vegnar

mismunandi vel. Þar sem félagsauðurinn er lítill eru líkur á að skortur á trausti til annars fólks þvælist fyrir samstarfi, samningum og viðskiptum af öllu tagi. Þar sem hann er mikill má vænta þess að betur gangi. Vandinn er hins vegar kannski að skilja hvernig félagsauður verður til og hvers vegna hann er mismunandi mikill í ólíkum samfélögum. Margir telja að stuðningur við sjálfböðastarf af ýmsu tagi geti verið meðal þeirra aðferða sem stuðla að viðgangi félagsauðs. Margvíslegar aðferðir íbúasamráðs og -lýðræðis sömuleiðis. Aðrir telja að hvers kyns félagsvirkni stuðli að svonefndum félagsauði. Ef svo er kann stuðningur við frjálsa félagastarfsemi að vera góð fjárfesting fyrir sveitarfélög.

## Höfundar efnis í 6. kafla:

*Steinunn Hrafnisdóttir:*

Félagasamtök sem hluti af lýðræðiskerfi og þjónustu sveitarfélaga

*Margrét S. Björnsdóttir og Sjöfn Vilhelmsdóttir:*

Félagsvirkni, félagsauður og íbúalýðræði



# Félagasamtök sem hluti af lýðræðiskerfi og þjónustu sveitarfélaga

Steinunn Hrafnadóttir

## Megináæendingar

- Félagasamtök hafa mikla þekkingu og reynslu, því er samráð og samvinna við þau lyklatríði til að auka virkt lýðræði í sveitarfélögum.
- Móta þarf skýra stefnu og viðmið sveitarfélags um samráð og samvinnu við félagasamtök og sjálfbóðaliða.
- Tryggja þarf jafnræði félagasamtaka að áhrifum á ákvarðanatöku sveitarfélaga.

Í kaflanum verður fjallað um á hvern hátt sveitarfélög geta haft samráð og samvinnu við frjáls félagasamtök og sjálfbóðaliða. Fyrst verða félagsamtök og sjálfbóðastarf skilgreind stuttlega og hvers vegna samvinna og samráð við félagasamtök og sjálfbóðaliða er mikilvæg fyrir lýðræði sveitarfélaga. Gerð verður grein fyrir hvert hlutverk félagasamtaka getur verið í samvinnu við sveitarfélög og fjallað um þær hagnýtu aðferðir sem unnt er að beita í samstarfinu. Kostir og gallar við samstarfið verða reifaðir og hvaða hindranir geta orðið í samskiptunum.<sup>1</sup>

## Mikilvægi samvinnu og samráðs við félagasamtök

Félagasamtök eru skilgreind sem hluti af hinum svokallaða þriðja geira. Það sem einkennir þau er að starfsemin er hvorki hluti af opinberum rekstri né einkarekstri og starfræksla þeirra hefur ekki hagnað að markmiði. Félagasáttild er frjáls og þátttaka sjálfbóðaliða er að einhverju leyti hluti af starfinu. Að baki starfseminni liggja hugsjónir og/eða ákveðinn hugmyndafræði og markmiðið er oft að vinna að umbótum í þágu almennings og samfélagsins. Dæmi um slík félög eru: íbúasamtök, umhverfisverndarsamtök, foreldrafélög, íþróttá- og menningarfélög og alls kyns mannúðar- og líknarfélög.

<sup>1</sup> Kaflinn er meðal annars byggður á bókinni Stjórnun og rekstur félagasamtaka. Ritstjórar Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir (2008) og grein höfundar (2003). Tengsl sjálfbóðasamtaka og opinberra aðila í velferðarþjónustu.

Sjálfbóðaliði er skilgreindur sem einstaklingur sem leggur fram tíma sinn og orku án þess að þiggja laun fyrir, bæði í stjórnun og nefndum og einnig í starfi til aðstoðar einstaklingum og hópum sem á því kunna að halda (*Steinunn Hrafnadóttir, 2006; 2008*).

Rík hefð er fyrir starfi félagasamtaka og sjálfbóðaliða á Íslandi. Samkvæmt Lífsgildakönnunum Félagsvísindastofnunar, 1990-2008 segjast um 90% aðspurðra vera félagar í samtökum og 30-40% segjast stunda einhvers konar sjálfbóðastarf. Rannsóknir benda til að þetta hlutfall hafi haldist nokkuð stöðugt frá 1990 (*Lífsgildakannanir Félagsvísindastofnunar, 1990-2008; Steinunn Hrafnadóttir, 2008*).

Ef litið er til lýðræðislegs hlutverks félagasamtaka þá er í íslensku samfélagi lögð áhersla á að starfsemi þeirra sé órjúfanlegur hluti lýðræðislegs samfélags og rétturinn til að stofna félög er verndaður í 74. grein íslensku stjórnarskrárinnar. Einnig er hér funda-, skoðana- og tjáningarfrelsi og því hafa einstaklingar frelsi til að stofna félög og koma saman í lögum tilgangi án afskipta stjórnvalda. Fræðimenn eins og Robert Putnam (2000), Pierre Bourdieu (1986) og J.S. Coleman (1988) hafa fjallað um mikilvægi félagasamtaka fyrir lýðræðið. Í stuttu máli telja þessir fræðimenn að starf félagasamtaka geti stuðlað að trausti og gagnkvæmni í samfélaginu og byggt upp skilning á því samfélagi. Slíkt traust styðji við lýðræðisleg gildi í þjóðfélaginu. Í félagasamtökum geti fólk lært lýðræðisleg

vinnubrögð, þannig séu þau lykillinn að lýðræðislegum stjórnarháttum. Vinna í félagasamtökum getur verið árangursrík leið til að berjast fyrir sameiginlegum verkefnum, umbótum og veita stjórnvöldum aðhald með því að gagnrýna vinnubrögð þeirra. Einnig er líklegri að ná fram ákveðnum málefnum ef starfað er í krafti fjöldans að framgangi þeirra. Félagafrelsi tryggir þannig rétt fólks til að koma saman og vinna ákveðnum málefnum brautargengi með því að hafa áhrif á stjórnvöld. Samvinna og samráð við félög áður en teknar eru ákvarðanir um málefni sem hafa áhrif á félagsmenn eru einnig mjög algeng sérstaklega þegar er verið að undirbúa reglugerðir og lagasetningar. Í löggjöf okkar er víða að finna ákvæði þar sem skylda er til að hafa samvinnu og samráð við félagasamtök (*sjá nánar, Áslaug Björgvinsdóttir, 2008; Eva Þengilsdóttir, 2008; Mat á mikilvægi heildarlöggjafar um starfsemi frjálsra félagasamtaka og sjálfseignastofnana, 2010*). Til að mynda er í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr.40/1991 kveðið á um að félagsmálanefndum beri að vinna með öðrum opinberum aðilum, svo og félögum, félagasamtökum og einstaklingum, að því að bæta félagslegar aðstæður og umhverfi í sveitarfélaginu. Einnig má finna í löggjöf ákvæði um að fulltrúar félagasamtaka sitji í stjórnun og ráðum á vegum ríkis- og sveitarfélaga (*sjá nánar í Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir, 2011*).

Aukin áhersla hefur verið á þátttöku félagasamtaka í ákvarðanatöku og þjónustu í sveitarfélögum bæði hér á landi og erlendis. Margar ástæður eru fyrir því eins og að stjórnunaraðferðir einkarekstrar hafa verið teknar upp í opinberum rekstri (New Public Management) með aukinni áherslu á endurskipulagningu, skilvirkni, útböðum og fjölgun þjónustusamninga meðal annars við félagasamtök (*Ómar H. Kristmundsson, 2009*). Ástæður þessa eru meðal annars vöntun á þjónustu af hendi hins opinbera í ákveðnum málaflokkum, pólitískur áhugi á að styrkja borgaralegt samfélag (civil society) og vilji til þess að sameina það besta frá sveitarfélaginu og þriðja geiranum með meiri þátttöku

almennings. Einnig er líklegt að ákvarðanir sveitarfélagsins öðlist meiri skilning og verkefni gangi betur ef leitað hefur verið samráðs og samvinnu við félagasamtök um ákvarðanir og stefnumótun sem varða málefni þeirra.

Breytt hugmyndafræði í stjórnun sveitarfélaga og aukin áhersla á íbúalýðræði, mikilvægi félagsauðs og notendasamráð hafa og sitt að segja (Sjá umfjöllun í öðrum köflum þessarar bókar).

Eitt af því sem hindrað hefur samstarf félagasamtaka og sveitarfélaga hér á landi, er skortur á formlegum samningum um slíkt samstarf. Ekki hafa verið gerðir úttektir á þessu samstarfi hér á landi, eins og víða hefur verið gert bæði á Norðurlöndum og í Evrópu. Mikilvægt er að þetta samráð og samvinna sé virk og skipulögð, en ekki pólitískt sýndarspil sem lítið kemur út úr, jafnvel að búið sé að taka ákvarðanir áður en málefni koma á borð þeirra sem málið varðar. Einnig verður aðgengi ólíkra félagsamtaka að sveitarfélaginu að vera á jafnréttisgrundvelli og ekki þannig að ákveðin samtök hafi hálfgerð einokunarvald á aðgengi að ráðamönnum. Sveitarfélög geta auðveldað samvinnuna með ýmsum aðferðum svo sem gegnsæri upplýsingagjöf og góðum vefsíðum. Þá geta þær stutt við félagasamtök með fjárframlögum, aðstoð við stjórnun, greiðslu húsaleigu, útvegum aðstöðu svo eitthvað sé nefnt.

Það þarf líka að gera kröfur um að félagasamtök séu sjálf skipulögð á lýðræðislegan hátt eigi þau að stuðla að meira lýðræði í sveitarfélaginu. Sveitarfélagið og félagasamtök þurfa að hafa í huga að sjálfbóðaliðar koma ekki í stað launaðs fagfólks. Ef gerðir eru þjónustusamningar við félagasamtök verður að vera tryggt að þau valdi hlutverkinu, séu traustsins verð og hafi faglega þekkingu og burði til að veita þá þjónustu sem samið var um. Þetta á sérstaklega við þegar veita skal þjónustu viðkvæmum hópum svo sem öldruðum, fötluðum, börnum og unglingum og áfengis- og vímuefnasjúklingum. Hjá félagasamtökum sem veita slíka þjónustu er ákjósanlegast að fagfólk veiti þjónustuna

að meginsteftu til, en sjálfbóðaliðar séu viðbót við opinbera þjónustu. Þeir geta t.d. veitt félagsskap, umhyggju og nánd sem fagfólk hefur e.t.v. ekki tíma til (*Bucek og Smith, 2000; Beetham, 2005; Steinunn Hrafnadóttir, 2003, 2008*).

Nokkuð erfitt er að fjalla í stuttu máli um hvernig samvinna og samráð geti verið milli sveitarfélags og félagasamtaka, þar sem flóra félagasamtaka er margbreytileg og tengslin milli sveitarfélaga og félagasamtaka geta verið með ýmsum hætti. Hér verður aðallega byggt á líkani Lester Salamons (2001) og nefndarniðurstöðum *Udvalget om frivilligt socialt arbejde, 1997* um þessi tengsl. Einnig verður fjallað um styrkleika og veikleika hverrar aðferðar fyrir sig.

## Leiðir til samvinnu og samráðs

Samvinnu og samráði milli félagsamtaka og sveitarfélaga má skipta í þrennt:

### 1. Veitendur þjónustu

Félagasamtök veita í mörgum tilfellum þjónustu samkvæmt þjónustusamningi við sveitarfélög. Oft er um að ræða þjónustu sem hið opinbera hefur ekki sinnt eða

ákveðinn hluta af þjónustu sem kemur til viðbótar hinni opinberu þjónustu. Sveitarfélagið borgar fyrir þá þjónustu sem veitt er og setur reglur um hvernig starfsemi á að vera háttáð. Samstarfið einkennist af kröfum um skilvirkni, gæðastaðla og eftirlit. Verið getur að félagasamtök taki þátt í samkeppni um að fá ákveðna þjónustu undir sinn hatt, svo þarf þó ekki að vera. Þjónustan á að einkennast af fagmennsku, þó að sjálfbóðastarf sé ennþá veigamikill hluti af henni. Verkaskipting milli félagasamtaka og sveitarfélaga á að verða skýrari. Sveitarfélagið borgar fyrir þjónustuna en félagasamtök veita hana. Bent hefur verið á að slíkir samningar geti leitt til þess að hin upprunalega hugmyndafræði og virk þátttaka sjálfbóðaliða verður ekki með sama sniði og áður. Erfitt geti einnig verið fyrir viðkomandi samtök að gagnrýna stefnumörkun þess sveitarfélags sem það byggir fjárhagslegan grundvöll á að mestu. Hætta geti skapast á því að stórfélagasamtök fari að líkjast opinberum stofnunum og sjálfbóðaliðar fari að leita annað. Einnig getur verið að ný frumkvöðlasamtök fái ekki tækifæri til að sýna hvað í þeim býr þar sem sveitarfélagið kjósi frekar að gera samninga við hefðbundin, rótgróin



samtök (sem er skiljanlegt í sumum tilvikum).

Aftur á móti geta slíkir samningar einnig leitt til þess að ímynd samtakanna og einkenni verði skýrari og þau fái fjárhagslegt bolmagn til að starfa á faglegan hátt og ná markmiðum sínum.

## **2. Málsvörn/barátta fyrir réttindum ýmissa hópa**

Þá vinna félagasamtökin fyrir afmarkaðan hóp við að bæta aðstæður hans, en hópurinn sjálfur er einnig virkur varðandi skipulagningu og vinnu að réttindamálum sínum. Slíkir hópar eru gagnrýnir á stjórnvöld og veita þeim nauðsynlegt aðhald, til dæmis með því að benda á þörf fyrir þjónustu. Þessa þróun má rekja til þess að borgararnir vilja í auknum mæli hafa áhrif á þá þjónustu sem þeir fá. Þá vill brenna við að sumum notendum þjónustu finnist þeir ekki fá nægan stuðning frá hefðbundnum stofnunum sveitarfélagsins.

Tengslin við hið opinbera eru í formi grunnfjármögnunar, en félagsgjöld koma oft til viðbótar. Samstarfið við sveitarfélög felst oftast í setu í ýmsum nefndum og ráðum. Stundum er um fasta fundi að ræða með félagasamtökum og/ eða að félagasamtök og sveitarfélög geri sameignlegt mat á þjónustu við ákveðna hópa. Félagasamtök fá ennfremur lagafrumvörp og reglugerðir til umsagnar,

taka þátt í fundum um sameiginleg viðfangsefni og leitað er til þeirra á óformlegan hátt.

Litið er á þessi samtök sem nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi til að byggja brú á milli borgaranna og stjórnvalda. Þó er bent á að sumir þessara hópa geti orðið of lokaðir, vinni ekki með öðrum samtökum og baráttuaðferðir þeirra séu á stundum þess eðlis að sveitarfélögum finnist erfitt að vinna með þeim. Minnka mætti líkur á þessu með skýrum viðmiðum í hverju þátttöku og samráðið eigi að felast.

## **3. Að byggja upp tengsl í nærsamfélaginu**

Hérlögð áherslaá hlutverksjálfböðastarfs og félagasamtaka við að finna nýjar lausnir og koma í veg fyrir margvíslegan vanda. Áhersla er lögð á að berjast gegn félagslegri útskúfun (social exclusion) og efla tengsl hópa við samfélagið. Ýmsir sjálfshjálparhópar, sjálfböðamiðlanir, nágrennaverkefni í sveitarfélögum eða bæjarhlutum falla hér undir. Stundum hefur verið fjallað um þetta sem hið nýja sjálfböðastarf. Hugmyndafræðin er byggð á þátttöku borgaranna í félögum og verkefnum. Fjármögnun frá hinu opinbera er í formi styrkja til einstakra verkefna. Tengslin einkennast af samvinnu við að leysa sérstök félagsleg vandamál þar sem hið opinbera hefur ekki lausnir eða aðferðir sem hafa dugað. Þarna er ekki um að ræða þjónustusamninga, heldur

samvinnu við viðkomandi sveitarfélög við lausn ákveðinna vandamála. Sveitarfélög og félagasamtök vinna saman á jafnréttisgrundvelli að lausn. Sveitarfélagið útvegar ef til vill verkefnisstjóra og fjármagn, en félagasamtökin sjálfböðaliða og eigin aðferðir við að virkja fólk í viðkomandi samfélagi til þátttöku í verkefninu. Þetta líkan byggir á mikilli trú á að unnt sé að virkja fólk í nærsamfélaginu, skapa samstöðu og auka skilning á milli ólíkra samfélagshópa. Aukið samstarf milli sveitarfélaga og félagasamtaka getur leitt til aukinnar þekkingar og skilnings milli þessara aðila og á þann hátt getur verkaskipting orðið skýrari. Hins vegar getur hætta skapast á því að starfsemi sveitarfélagsins og félagasamtakanna renni saman í eitt og neytendur þjónustunnar geri ekki greinamun á faglegri þjónustu og sjálfböðþjónustu.

Líta má á þessa þrjá þætti sem umræðugrundvöll. Á grunni þeirra má velta fyrir sér samvinnu á milli félagasamtaka og sveitarfélaga og hvaða leiðir megi fara við þróun hennar. Ljóst er að allar þessar leiðir byggja á lýðræðislegri hugmyndafræði og áhersla er lögð á að ólík sjónarmið komi fram og hafi áhrif í samfélaginu og að stefnumótun sveitarfélaga verði ekki lýðræðisleg nema með breiðri þátttöku félagasamtaka. Það eru þó ákveðnar aðferðir og leiðir til þess að þátttaka félagasamtaka verði sem skilvirkust. Til að mynda er nauðsynlegt að þjálfar og styðja félagasamtök svo þau geti verið virk í stefnumótun, þróun verkefna og við að veita þjónustu. Þá þarf að fræða sveitarstjórnarmenn um félagasamtök og starfsemi þeirra. Til þess að gera samvinnu milli hins opinbera (þ.m.t. sveitarfélaga) og félagasamtaka skilvirkari hefur víða erlendis verið mótuð stefna um samvinnu. Í sumum sveitarfélögum á Norðurlöndum hefur verið ráðinn starfsmaður/menn sem sjá um skipulagningu samvinnunnar og samráð við félagasamtök og sjálfböðaliða.

Erlendis hafa stjórnvöld styrkt rannsóknir verulega á þessu sviði með fjárframlögum og stuðlað að því í samvinnu við fræðimenn að fræðasetur um félagasamtök séu stofnuð við Háskóla. Hér á landi var árið 2010 opnað *Fræðasetur þriðja geirans* á vegum Félagsráðgjafardeildar





og Stjórn málafræðideildar, Félagsvísindasviðs Háskóla Íslands (<http://stofnanir.hi.is/thridjigeirinn/>). Meginhlutverk þess er að efla rannsóknir, þróunarverkefni og fræðslu á sviði þriðja geirans og sjálfbodastarfa. Fræðasetrið hefur meðal annars haldið reglulegar málstofur, námskeið fyrir félagasamtök og sjálfbodaliða og unnið að rannsóknarverkefnum á þessu sviði.

Einnig hafa stjórnvöld víða erlendis styrkt félagasamtök við að stofna vettvang sem vinnur að sameiginlegum hagsmunamálum félagasamtaka og veitir ákveðna ráðgjöf og þjónustu við félagasamtök. Slíkur vettvangur er fyrir hendi í flestum löndum Evrópu. Dæmi um vísi að slíkum vettvangi hér á landi eru samtökin *Almannaeill* sem voru stofnuð árið 2008 ([www.almannaheill.is](http://www.almannaheill.is)).

Erlendis hafa opinberar aðilar ásamt félagasamtökumstofnað sjálfbodamiðlanir sem veita upplýsingar og fræðslu bæði fyrir félagasamtök, sjálfbodaliða og sveitarfélög. Þar getur fólk sem hefur áhuga á að vinna sjálfbodastörf skráð sig sem sjálfbodaliða og fengið aðstoð við að finna verkefni við sitt hæfi. Dæmi um slíkan vettvang er *Frivilligjob.dk* (<http://www.frivilligjob.dk/>) í Danmörku og *National Council for Voluntary organizations* (<http://www.ncvo-vol.org.uk/>) í Bretlandi.

Ýmsar aðrar leiðir eru færar við að vinna á skilvirkan og skipulegan hátt með félagasamtökum og sjálfbodaliðum. Um sumar þessar aðferðir hefur verið fjallað í öðrum köflum bókarinnar. En einnig má benda á upplýsingaritið: *Code of Good Practice for civil participation in the decision making process*. Rit þetta er aðgengilegt á heimasíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga ([www.samband.is](http://www.samband.is)) á slóðinni <http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/HandbokLykdraediEvropusamb.pdf>



Félagasamtök hafa þekkingu og reynslu í ýmsum málaflökum og það hefur leitt til þess að sveitarfélög vilja hafa samráð og samvinnu við þau. Oft njóta félagasamtök mikils trausts þeirra hópa sem þau eru að berjast fyrir og hafa mikla þekkingu á

málefnum sem þau varða. Því er aðkoma þeirra að stefnumótun og framkvæmd hennar í sveitarfélögum mjög mikilvæg og ætti ef vel er að verki staðið að auka virkt lýðræði í sveitarfélögum.



## Heimildir

- Áslaug Björgvinsdóttir. (2008). Réttarstaða almennra félaga. Í Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir (Ritstj.), *Stjórnun og rekstur félagasamtaka* (bls. 42-64). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Beetham, D. (2005). *Democracy. A beginners guide*. Oxford: Oneworld Publications.
- Bordieu, P. (1986). The forms of capital. Í J. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education*. Westport: Greenwood Press.
- Bucek, J. og Smith, B. (2000). New approaches to local democracy: direct democracy, participation and the third sector. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2000, 18,3-16.
- Code of good practice for civil participation in the decision-making process*. Draft version approved by the conference of INGOs at its meeting on 29th of April 2009. Council of Europe.
- Coleman, J.C. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95-121.
- Eva Þengilsdóttir. (2008). Þriðji geirinn og stjórnvöld. Í Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir (Ritstj.), *Stjórnun og rekstur félagasamtaka* (bls. 65-78). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Lífsgildakannanir Félagsvísindastofnunar 1990-2008*. Óbirtar niðurstöður.
- Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991*.
- Mat á mikilvægi heildarlöggjafar um starfsemi frjálsra félagasamtaka og sjálfseignarstofnana* (2010). Reykjavík: Félags-og tryggingamálaráðuneyti.
- Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir (2011). Félagasamtök og sjálfseignarstofnanir sem starfa að velferðarmálum á Íslandi. *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 2.tbl.7.árg,445-463.
- Ómar H. Kristmundsson. (2009). The changing relationship between the government and the nonprofit sector in Iceland. *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 2,5, 249-266.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Salomon, L. (2001). *The third sector and volunteering in a global perspective*. Presentation at the 17th Annual International Association of Volunteer Effort Conference. Amsterdam, The Netherlands.
- Steinunn Hrafnadóttir. (2008). Frjáls félagasamtök og sjálfboðaliðastörf á Íslandi. Í Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir (Ritstj.), *Stjórnun og rekstur félagasamtaka* (bls. 21-41). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Steinunn Hrafnadóttir. (2006). Sjálfboðastörf á Íslandi. Þróun og rannsóknir. *Tímarit félagsráðgjafa*, 1, 43-54.
- Steinunn Hrafnadóttir. (2003). Tengsl sjálfboðasamtaka og opinberra aðila í velferðarþjónustu Í Jónsson, F. (Ritstj.), *Rannsóknir í Félagsvísindum IV* (bls. 235-243). Reykjavík: Félagsvísindastofnun og Háskólaútgáfan.
- Udvalget om frivilligt socialt arbejde. (1997). *Frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund*. København: Socialministeriet.

# Félagsvirkni, félagsauður og íbúalýðræði

Margrét S. Björnsdóttir og Sjöfn Vilhelmsdóttir

## Inngangur

Félagsauður samfélaga og hópa (social capital) er í vaxandi mæli viðfangsefni fræðimanna sem og þáttur í stefnumótun stjórnvalda víða um lönd á mörgum sviðum s.s. lýðræðis, lýðheilsu, menntunar, málefna minnihlutahópa, eldri borgara og borgarskipulags.

Þeir fræðimenn sem lengst ganga í mati á mikilvægi félagsauðs, telja hann til lykilauðlegðar samfélaga, ásamt efnislegum auði og mannaúði. Félagsauður felst í margvíslegum jákvæðum áhrifum félagsvirkni og þess félags- og samskiptanets sem íbúarnir eru hluti af. Bæði fyrir þá sjálfa, en einnig það samfélag sem þeir tilheyra.

Þegar sveitarfélag setur sér markmið um aukna aðkomu og virkni borgaranna (íbúalýðræði) við stefnumótun og framkvæmd opinberra verkefna eru þau því, ef vel tekst til, að styrkja félagsauð sveitarfélagsins.

Íbúalýðræði byggir á vilja íbúa til þátttöku, en sá vilji ræðst m.a. af því hversu töm þeim er félagsleg virkni að öðru leyti. Með öðrum orðum félagsleg virkni á einu sviði styður virkni eða þátttöku á öðru. Með sama hætti styrkir íbúalýðræði virkni borgaranna á öðrum sviðum og þannig verður til (um)bótahringur (e. virtuous circle).

## Hvað er félagsauður?

Hugtakið félagsauð má nálgast á tvennan hátt. Fyrri nálgunin leggur áherslu á að félagsauður sé auðlind sem einstaklingar geta virkjað vegna aðildar sinnar að félagsnetum. Þessi félagsnet samanstanda af óformlegum félagslegum tengslum eins og þau sem myndast innan fjölskyldna, meðal vina og kunningja, vinnufélaga eða nágranna, eða jafnvel meðal foreldra barna í sama grunnskóla eða tómstundastarfi. Aðild að félagsnetunum gefur einstaklingum aðgang að hverskonar úrræðum því með tíðari samskiptum myndast traust og gagnkvæmni milli meðlima netanna. Úræðin sem hér um

## Megináþendingar

- Þau jákvæðu áhrif sem félagsvirkni og félagsauður eru talin hafa, ættu að hvetja sveitarfélög til að stuðla að félagsvirkni íbúa og taka eflingu þess inn í stefnumörkun sem flestra málaflokka s.s. skipulagsmála, velferðar- og menntamála, stjórnkerfis og íbúalýðræðis.
- Efla félagsstarf í sveitarfélaginu: Það má gera m.a. með því styðja við starf frjálsra félagasamtaka og tómstundafélaga, fela eða eiga samstarf við sjálfbodasamtök um verkefni eftir því sem við á, stuðla að þátttöku nemenda í grunn- og framhaldsskólum í félagsstarfi, en virkni á unga aldri styður virkni síðar á ævinni, virkja foreldrafélög í skólunum og efla samstarf nágranna að málefnum þeirra hverfis.
- Skapa aðstæður fyrir þátttöku almennings í málefnum sveitarfélagsins. Það má gera m.a. með því að efla notendaráð tiltekinnar opinberrar þjónustu og fela íbúum ábyrgð á tilteknum nærverkefnum.
- Vera meðvitaðar um lýðræðislega ábyrgð og forystuhlutverk sveitarstjórna í sveitarfélaginu. Í því felst sú ábyrgð að tryggja að allir samfélagshópar hafi möguleika til jafngildrar þátttöku í málefnum sveitarfélagsins. Það má gera m.a. með því að stað- og tímasetningar samráðsfunda henti mismunandi samfélagshópum, aðgengi fatlaðra sé tryggt og gera ráðstafanir til að tryggja að þeir íbúar sem ekki tala íslensku geti tekið þátt t.d. með því að túlka samráðsfundi og þýða upplýsingarefni, allt eftir því sem við á.



ræðir geta verið hverskonar persónuleg viðvik, miðlun mikilvægra upplýsinga, félagsleg eða fjárhagsleg aðstoð sem eru allt mikilvægir þættir fyrir félagslega velferð einstaklinga og fjölskyldna. Félagsauðurinn liggur í félagsnetunum sjálfum, hann er auðlind eða auður viðkomandi nets, en ekki einstaklinganna sem slíkra. Því er ekki talað um að einstaklingar búi yfir félagsauð, heldur að þeir hafi aðgang að félagsauði í gegnum aðild að félagsnetum. Tíðni og umfang félagslegra tengsla hvers og eins er því mælikvarði á hversu mikinn félagsauð viðkomandi hefur mögulega aðgang að og getur nýtt sér og sínum til framdráttar.

Síðari nálgunin viðurkennir mikilvægi óformlegra tengsla fyrir félagslega velferð einstaklinga og hópa en leggur meira uppúr formlegum félagslegum tengslum sem verða til þegar einstaklingar taka þátt í félagastarfi, og þeim jákvæðu

áhrifum sem slík þátttaka hefur á stærri samfélagsheildir. Lykilhugtökin hér eru *þátttaka og félagslegt traust* og félagsauður sem byggir á þessum þáttum er talinn auka samheldni og samtakamátt samfélaga og hafa margvíslegan samfélagslegan ávinning, t.d. á sviðum stjórn mála, stjórnsýslu og viðskipta. Samkvæmt þessari nálgun er félagsauðurinn ekki bundinn í óformlegum félaganetum, heldur er talað um að samfélagsheildir, eins og t.d. bæjarfélög, landshlutar eða jafnvel heilu þjóðfélögin, búi yfir félagsauði.

### Jákvæð áhrif félagsauðs og félagsstarfs

Með þátttöku í félagastarfi kynnist fólk og myndar oft tengsl við einstaklinga úr ólíkum áttum með margskonar bakgrunn og í gegnum félagsstarfið byggist upp traust og almenn gagnkvæmni sem getur náð út fyrir hóp félagsmanna. Það sem hér um

ræðið er nefnt *félagslegt traust*, og byggir á því að traust getur náð til fleiri en þeirra sem eiga bein samskipti á reglulegum grundvelli, auk þess sem það getur mótað samskipti fjarlægra einstaklinga eða jafnvel þeirra sem eru alveg ókunnugir. Almenn gagnkvæmni er samskiptaregla sem gengur út frá því til lengri tíma, geti einstaklingar gert ráð fyrir að stuðningur þeirra við samborgara sína og framlag þeirra til samfélagsins skili sér, jafnvel þótt að ekki sé fullkomin samhverfa milli framlags og umbunar einstaklings á hverjum tíma. Þannig mynda þátttaka, félagslegt traust og almenn gagnkvæmni grunnþætti félagsauðs. Í samfélögum þar sem þessir þættir eru til staðar eru íbúarnir viljugri til að vinna saman og beita sér fyrir úrlausn sameiginlegra mála, og þannig skilar félagsauður sér í meiri samstarfshæfni samfélaga.

## Robert D. Putnam og hugtakið félagsauður

Bandaríski stjórn málafræðingurinn Robert D. Putnam hefur verið leiðandi í rannsóknum á félagsauði og hafa skrif hans um efnið vakið heimsathygli. Putnam telur að grunnur félagsauðs séu þau sameiginlegu verðmæti sem felast í félagstenglum einstaklinga. Hann leggur áherslu á að félagsauður vísar ekki aðeins til hags einstaklinga heldur margs konar jákvæðra samfélagslegra áhrifa sem leiða af því *trausti, þeirri gagnkvæmni, upplýsingaflæði og samvinnu* sem tengist félagstengslum og félagsvirkni. Þau félagstengsl sem Putnam vísar til eru þau margvíslegu tengsl sem einstaklingar mynda í fjölskyldum, vinahópum, með nágrönnum og vinnufélögum; enn fremur í hvers kyns formlegum félögum s.s. í stjórn málum, kirkjustarfi, verkalýðsfélögum, fagfélögum og frjálsum félögum af margvíslegu tagi.

Putnam hefur tekið saman fjölda rannsókna sem sýna að félagsauður hefur bæði jákvæð áhrif á líf einstaklinga jafn sem og á samfélagið í heild. Hann er ötull talsmaður þess að það sé hægt að „fjárfesta“ í félagsauði og hvatt opinbera aðila til standa fyrir stefnumótun sem miðar að því að efla félagslega virkni fólks og þar með félagsauð samfélagsins. Hann lýsir því hvernig félagsleg tengsl og þátttaka skapa félagsauð með eftirfarandi hætti:

Í fyrsta lagi, *félagstengsl auðvelda lausn sameiginlegra mála*. Við gætum frekar sameiginlegra hagsmuna og treystum þar hvert á annað ef við erum í þéttum félagslegum tengslum.

Í öðru lagi, *félagsauður „smyr“ – auðveldar samskipti fólks*. Í samfélögum sem einkennast af trausti milli manna er svonefndur viðskiptakostnaður „transactional cost“ lægri. Samningar þurfa ekki að vera jafn ítarlegir eða eftirlit jafn mikið. Nóbelsverðlaunahafi í hagfræði Kenneth Arrow sagði: „Nær öll viðskipti byggja á trausti. Það má færa rök fyrir því að ein mikilvægasta forsenda hagfelldrar efnahagsþróunar sé gagnkvæmt traust í viðskiptum“.

Í þriðja lagi, *styrkja þétt félagstengsl meðvitund okkar um það hversu háð við erum hvert öðru*. Fólk sem er í virkum, þéttum félagstengslum við vini, fjölskyldu, í félögum, þróar eiginleika sem eru hagfelldir öllu samfélaginu. Þeir eru umburðarlyndari og sveigjanlegri, þeir eru hjálpsamari, þeir fá viðbrögð við eigin sköðunum og viðhorfum og geta þannig leiðrétt kúrsinn. Þeir fá aðhald frá hópnum upplýsingar berast hraðar um heiðarleika eða sviksemi og þeir sem svikja fá orðspor sem þeir eiga skilið. Félagstengsl eru uppspretta upplýsinga um fjölda mála, lærdóms og það sem áður sagði um þá þjálfun sem fólk fær með virkni í formlegum félögum. Og félagsauður hefur áhrif á sálarlega og líffræðilega þætti sem hafa áhrif á almenna líðan fólks og heilsu. Putnam segir rannsóknir sýna að félagstengsl séu áhrifamesta breytan varðandi almenna vellíðan fólks.<sup>1</sup>

1 Bowling Alone – The Collapse and Revival of American Community, 2000, R.D.Putnam

## Félagsauður, félagsstarf og stjórnsýsla

Félagsauður er einnig talinn hafa jákvæð áhrif á ýmsa þætti stjórnkerfisins svo sem opinbera ákvarðanatöku og rekstur stjórnsýslunnar. Í félagsstarfi koma menn og konur saman sem jafningjar til að sinna sínum hugarefnum eða framgangi sameiginlegra hagsmuna. Áherslan á jafnræði meðal félagsmanna er talin efla borgara- og lýðræðisleg viðhorf, auk þess sem þátttaka í formlegu félagsstarfi þjálfar ýmsa hæfileika fólks til að skipuleggja og stjórna, leiða ágreining til lykta, standa fyrir máli sínu og almennt hafa áhrif á líf sitt og umhverfi. Robert Putnam nefnir þessi jákvæðu áhrif einu nafni *civic virtues eða samborgaralegar dyggðir*<sup>1</sup>. Öflugt net félagsstarfs er því talið auka bæði áhuga fólks og getu samfélagsins til að nýta sér þátttökutengd úrræði við opinbera stefnumótun og ákvarðanatöku, sbr. íbúalýðræði.

En samband félagsauðs og skilvirkar stjórnsýslu er gagnvirk því rannsóknir benda til þess að íbúar samfélaga sem búa yfir miklum félagsauði eru kröfuharðari gagnvart stjórnsýslunni, hvað varðar fagmennsku og gæði þjónustunnar.<sup>2</sup>

Þessar niðurstöður eru í samræmi við kenningar um að félagsauður sé að einhverju leyti sjálfstyrkjandi afl þ.e. að virk þátttaka íbúa í félagsstarfi og ákvarðanatöku styrkir þau norm og gildi sem einkenna félagsauð, sem aftur skilar sér í meiri virkni og áhuga íbúanna og skilvirkari stjórnsýslu.

## Sveitarfélög eru í lykilaðstöðu

Sveitarstjórnir eru í góðri aðstöðu til að nýta sér félagsauð sem stefnumótunartæki vegna nálægðar við nærsamfélagið því fræðimenn eru almennt sammála um að félagsleg tengsl þar séu hvað best til þess fallin til efla grunnþætti félagsauðs. En stefnumótunin þarf ekki einungis að felast í markvissum aðgerðum til að efla félagsauð, hún getur einnig falist í að

meta hvort stefnumarkmið og aðgerðir sveitarfélagsins á tilteknum sviðum hafi að einhverju leiti óbein áhrif þann félagsauð sem er til staðar á öðrum sviðum. Hér má nefna svið eins og skipulagsmál, velferðar- og félagsþjónusta og mennta- og forvarnamál þar sem æskilegt er að meta hvort stefnumarkmið, skipulag og aðgerðir komi til með að hafa áhrif á félagslega virkni eða samheldni og samtakamátt íbúanna, og þar með mögulega jákvæð eða neikvæð áhrif á félagsauð sveitarfélagsins.

Að lokum er rétt að benda á að hin flóknu samfélagsáhrif félagsauðs geta verið lengi að þróast og að koma fram og þarf því að hugsa stefnumótun og aðgerðir til að efla félagsauð sem verkefni til lengri tíma.

### Lesefni um félagsauð

Ella Kristín Karlsdóttir (2008). *Félagsráðgjöf, félagsauður og íbúalýðræði*. MA ritgerð í félagsráðgjöf við HÍ, október 2008. Á netinu: [http://skemman.is/is/stream/get/1946/2181/6682/1/Ella\\_Kristin\\_Karlsdottir\\_fixed.pdf](http://skemman.is/is/stream/get/1946/2181/6682/1/Ella_Kristin_Karlsdottir_fixed.pdf)

Gunnar Helgi Kristinsson (2000). *Staðbundin stjórnsmál*. Reykjavík: Háskólaútgáfan. (Bókin er til á flestum bóksöfnum landsins).

Field, John (2008). *Social Capital (Second edition)*. Oxon: Routledge. (Bókin er til á Landsbókarsafni Íslands – Háskólabókasafn og á bókasafni Háskólans á Bifröst).

Halpern, David (2005). *Social Capital*. Cambridge: Polity Press. (Bókin er til á Landsbókarsafni Íslands – Háskólabókasafni og á bókasafni Menntaskólans á Akureyri).

Policy Research Initiative (Kanada). *Social Capital; Tool for Public Policy*. Á netinu: <http://www.horizons.gc.ca/page.asp?pagenm=pub%5Findex>

Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press. (Bókin er til á Landsbókarsafni Íslands – Háskólabókasafni, á bókasafni Háskólans á Akureyri og Háskólans á Bifröst).

Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster Paperbacks. (Bókin er til á aðalsafni Borgarbókasafnsins, Landsbókarsafni Íslands – Háskólabókasafninu og bókasafni Háskólans í Reykjavík).

Sjöfn Vilhelmsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson (2010). „Félagsauður: Skilgreining og mæling,“ í Silja Bára Ómarsdóttir (ritstj.) *Þjóðarspejillinn 2010*. Á netinu: <http://skemman.is/item/view/1946/6723;jsessionid=195FEA2F05E30DAB96743A52E3601135>

*Social Capital Gateway*: <http://www.socialcapitalgateway.org/>

*Social Capital Research*: <http://www.socialcapitalresearch.com/>

1 Putnam, R. (1993). *Making democracy work*.

2 Gunnar Helgi Kristinsson, *Staðbundin stjórnsmál* 2001 bls. 174



