

Betri Reykjavík

Betri hverfi

Úttekt

unnin fyrir Reykjavíkurborg

Drög - trúnaður

Við undirbúning úttektarinnar var rætt við borgarstjóra og borgarfulltrúa, borgarstarfsmenn, fulltrúa íbúasamtaka og verktaka auk sérfræðinga í stjórn málafræði, stjórnsýslufræði og lögum. Þeim er öllum þakkað framlag þeirra.

Efnisyfirlit

Samantekt.....	4
Helstu tillögur.....	6
Aðdragandi og aðferð.....	7
1. kafli: Forsendur og réttlætning.....	8
1.1 Af hverju samráð við íbúa.....	8
1.2 Um þátttökulýðræði.....	10
1.3 Breytingar á stjórnsýslu og stjórnmálum.....	12
2. kafli: Lýsing á verkefnum.....	15
2.1 Markmið og leiðir.....	15
2.2 Ferlar og starfsaðferðir.....	16
2.3 Framkvæmd samráðsins.....	18
2.4 Önnur atriði.....	22
3. kafli: Mat á árangri.....	25
3.1 Viðhorf íbúa, kjörinna fulltrúa og stjórnkerfis.....	25
3.2 Hverjir nota þjónustuna?.....	25
3.3 Önnur tölfræði.....	26
4. kafli: Lærdómur.....	29
4.1 Hvað hefur gengið vel (kostir).....	29
4.2 Hvað hefur gengið illa (gallar).....	30
5. kafli: Hvað ber að gera.....	32
5.1 Möguleg stefnumótun og framtíðarsýn.....	32
5.2 Að verja góðan árangur og endurbæta önnur atriði.....	33
Heimildir:.....	35

Samantekt

Úttekt þessi er gerð á verkefnum Betri Reykjavík (BR) og Betri hverfi (Bh). BR er vefkerfi þar sem íbúar geta sett fram hugmynd að erindi til fagráða og rætt þau. Þau keppast innbyrðis með forgagnsröðun og 20 efstu erindin ganga mánaðarlega til ráðanna. Íbúar eru einir í kerfinu. Í Bh er unnið í sama vefkerfi með erindi til framkvæmda í nærumhverfi á þröngu málefnasviði (stefnumál meirihlutans). Erindin sem koma best út úr forgagnsröðun ganga til faghóps sem býr þau undir kosningu. Það er netkosning sem ekki fer fram samkvæmt sveitarstjórnarlögum. Efstu 20 málin í kosningunni í hverju hverfi koma til framkvæmda árlega.

Lagt er til að BR og Bh verði lögð niður í núverandi mynd en að netsamráð borgarinnar við íbúa verið endurnýjað með opnun nýrrar íbúagáttar hjá umhverfis- og skipulagssviði. Miðlæg stjórnsýsla hverfi frá verkefnum. Rökstuðningur er eftirfarandi:

Verkefnin eru unnin án stefnumörkunar og draga úr áherslu á tölvuvæðingu. Mynda þyrfti stefnu í því hvernig upplýsingatæknin breytir afgreiðslu og þjónustu borgarinnar, einkum hvernig hún verður byggð upp og gerð miðlæg í veitingu þjónustu og hlutverk aðila breytist, hvernig kerfin bæta þjónustu starfsfólks og auka samskipti þess við íbúa og framkalla ákveðin lýðræðisáhrif (gagnsæi og valdefli).

BR/Bh virðist ætlað að sækja lýðræðisáhrif netsins ein og sér og án þess að borgin tölvuvæði starfsemi sína. Því er hætt við því að verkefnin hafi dregið úr mikilvægum fjárfestingum í upplýsingatækni, enda kostnaður við þau mikill eða alls um 1,5 milljarður.

Verkefnin eru afturhvarf í hlutverkaskiptingu aðila. Verkefnin snúast ekki um stærri pólitísk mál sem tekin væru úr höndum borgarfulltrúa heldur um lítil eða almenn mál og fjárfestingaáherslur í nærumhverfi. Þau málefni eru í lang flestum tilvikum verkefni stjórnsýslu og má setja spurningamerki við notkun hugtaksins *íbúa-lýðræði* um kerfi sem taka einkum fram fyrir hendur stjórnsýslunnar en ekki stjórnmalanna. BR/Bh gera stjórnsýsluverkefni að verkefnum stjórnmalá og/eða leysa þau með stjórnmalalegum aðferðum. Minnir þetta á eldri tíma í sveitarstjórnarmálum þegar meirihlutinn, borgar/bæjarstjórinn og stuðningsmenn réðu öllu á forsendum stjórnmalá. Verkefnin falla þannig ekki að nútíma verkaskiptingu aðila og togstreita er milli stjórnsýslu borgarinnar og stjórnmalamanna vegna þeirra (viðauki, töflur 7-8). Fagleg uppbyggingi upplýsingatækniþjónustu styrkir hins vegar stöðu stjórnsýslunnar og eykur hlutverk hennar í íbúasamráði. Úthýsing verkefnanna er óheppileg því starfsfólk þarf að læra að sinna nýjum og auknum samskiptum við íbúa.

Staða íbúa gagnvart verkefnum mótast af stjórnmalaskoðunum þeirra, bæði þekking og notkun. Þá má gagnrýna að tillögur í Bh framkvæma eingöngu stefnumál meirihlutans. Ákvarðanir Bh virðast teknar á ábyrgð meirihlutans og eru pólitískt hættuspil.

Tryggja þyrfti jafna stöðu íbúa og vönduð vinnubrögð í framkvæmd samráðs við þá og að ákvarðanir séu teknar málefnalega. Það er einkum mikilvægt þar sem pólitískur bæjarstjóri starfar (sjá bls. 12)

Þátttaka tengist því hvaða stjórnmalaflokk íbúar kusu síðast. Þeir sem hér eru kallaðir virkir íbúar kusu meirihlutaflukkana í herra hlutfalli (2-3 sinnum herra) en minnihlutaflukkana og eru nálægt 80% þeirra stuðningsmenn meirihlutans á móti 20% sem styðja minnihlutann.

Verkefnin samrýmast illa vönduðum stjórnsýsluháttum. Á síðustu árum og áratugum hefur réttur almennings í samskiptum við stjórnvöld verið styrktur verulega m.a. til þess að vinna gegn geðþóttaákvörðunum stjórnmalanna. Þó mikill hluti erinda íbúa í verkefnunum falli væntanlega ekki undir stjórnsýslulög eða upplýsingalög geta þau gert það. Íbúar geta líka átt annan rétt samkvæmt sérlögum og samkvæmt meginreglum laga. Þá geta þeir átt lögvarða hagsmuni. Hætta er á því að réttur sé brotinn á íbúum. Sem dæmi má nefna íbúa sem verður undir með hugmynd eða erindi í BR/Bh og upplifir aðstöðu sína þannig að hann komi því ekki til borgarinnar, enda fær hann ekki leiðbeiningu um leiðir framhjá BR/Bh. Á honum kunna að vera brotin bæði lög og stjórnsýslureglur. Borgin getur aldrei skorast undan því að taka við og afgreiða erindi íbúa. Einkennilegt er að láta erindi keppa hvert við annað, sá sem tapar getur ekki orðið réttminni gagnvart stjórnvaldi en sá sem vinnur. Borgin þyrfti að setja sér lágmarksviðmið í samskiptum við íbúa jafnvel í málum þar sem réttur þeirra er veikur og veita þeim aukinn rétt ef hægt er, s.s. varðandi leiðbeiningu og svör. Það er gert af ákveðnum ríkisstofnunum.

Mælt er gegn beitingu stjórnmalalegra aðferða í stjórnsýsluverkefnum, s.s. forgangsröðun og öðrum formum kosninga. Í BR/Bh er þátttaka lítil, alveg niður í 3-4 *Like* og misnotkunarhætta að sama skapi mikil. Kerfin er opin fyrir yfirtöku lítilla en skipulagðra hópa og ber á því. Stjórnmalalegar aðferðir s.s. beint lýðræði eru einfaldar og gamaldags miðað við stjórnsýslureglur (málsmeðferðar- og efnisreglur) og geta ekki tryggt góða opinbera þjónustu.

Vilja íbúa er ekki mætt. Í rannsókninni kemur fram mikill áhugi og einhugur um að Reykjavíkurborg hafi samráð við íbúa um málefni varðandi nærumhverfi eða hjá 97% íbúa. Hins vegar eru aðeins rúm 38% íbúa ánægðir eða frekar ánægðir með verkefnin. Áhuga 62% íbúa er því ekki mætt þannig að vel sé. Þá segjast aðeins 27-28% íbúa þekkja verkefnin vel, 34-37% hafa heyrt um þau og 33-36% þekkja þau ekki. Þekking á verkefnunum segir sömu sögu, verkefnin mæta ekki þeim áhuga sem fyrir hendi er.

Þátttaka er lítil. Notendur sem ná árangri hvað eftir annað eru um 144 eða 0,2% íbúa, en 99,8% gera það ekki. Virkir notendur eru alls 3-4% eða vel á þriðja þúsund (hafa notað kerfin þrisvar eða oftár), en 96-97% íbúa eru það ekki. Tölurnar eiga við samanlagða notkun allan þann tíma sem verkefnin hafa verið virk, samtals er þátttaka svona mikil. Hæstu tölurnar eru að 8-11% íbúa hafa lagt fram hugmyndir og 19-21% hafa forgangsraðað eða kosið um mál og hafa þá 89-92 ekki lagt fram hugmyndir og 79-81% ekki forgangsraðað eða kosið um mál.

Helstu tillögur

Við stjórnsýsluúttektina kom fram mikill einhugur og áhugi á því að borgin hafi samráð við íbúa um málefni í nærumhverfi þeirra, eins og fram hefur komið. Einnig á því að upplýsingagjöf og gagnsæi opinberra mála verði aukið og að upplýsingakerfi borgarinnar til afgreiðslu og þjónustu við íbúa verði verulega endurbætt. Tillögur miðast við að þeim vilja verði mætt.

Hlutlaus og fagleg samráðsgátt. Lagt er til að samskipti íbúa og Reykjavíkurborgar verði bætt með opnun nýrrar íbúagáttar á netinu hjá umhverfis- og skipulagssviði. Miðlæg stjórnsýsla hverfi frá slíkum verkefnum. Gáttin verði almenn samskiptaleið og taki við málaleitunum án tillits til eðlis þeirra. Þar taki borgarstarfsmenn á móti erindum, hugmyndum og öðru, greini þær miðað við málaflokka og fagsvið, velji málsferli (málsmeðferðarleiðir verði fleiri en ein og miðist við eðli erindis og rétt sendandans) og svari fyrir móttöku þeirra. Mikilvægast er þó að erindum íbúa sé sinnt og þau gangi í gegnum virkt málsmeðferðarferli. Í meginatriðum verði miðað við að íbúar njóti að lágmarki réttar samkvæmt ákveðnum reglum stjórnsýslulaga og upplýsingalaga, s.s. samkvæmt leiðbeiningaskyldu, að þeir fái svar við erindum og séu látnir vita af framvindu og afgreiðslu.

Gáttin verði: 1) ábendingagátt, 2) almenn erinda og hugmyndagátt, 3) fjárveitinga-tillögugátt og 4) gátt fyrir samstarf við fyrirtæki og íbúa m.a. það að aðilar skrái sig á netfanga- og símanúmeralista til samráðs í sínu hverfi. Gáttin sýni tölfraði í samráðinu og birti lista yfir tillögur, stöðu þeirra og afdrif.

Upplýsingagjöf og gagnsæi. Það er mikilvægt verkefni að endurbæta helstu tölvu-kerfi borgarinnar og það hefur áhrif á framkvæmd lýðræðis. Upplýsingar geta verið vald og upplýsingadreifingu má þróa verulega hjá borginni. Upplýsingagjöf og gagnsæi eru lykilatriði í þróun stjórnsýslu á okkar tímum og þau kalla á endurnýjun vinnubragða með tölvuvæðingu eins og þegar er sagt. Til þess þarf að samtengja og samræma öll helstu upplýsingakerfi þannig að stjórnáamenn, starfsmenn og íbúar geti fengið heilstæða mynd af borgarmálunum og eigin málum og að mál séu á einum stað. Það varðar ekki aðeins bættu stjórnun borgarinnar og fagmennsku, heldur einnig upplýsingagjöf (gagnsæi) og skilvirkni sem á að vera helsti drifkraftur tölvuvæðingar. Þá er einnig lagt til að vefur borgarinnar verði endurgerður, einnig Rafræn Reykjavík sem gegnir lykilhlutverki í stafrænni þjónustu borgarinnar og gagnagrunnskerfi verði þróuð í stað núverandi skjalavistunarkerfa. Þessi mál fái ótvíræðan forgang.

Öll tölvumál Reykjavíkurborgar verði sameinuð í einni skipulagseiningu til að styrkja fagmennsku og skilvirkni innan málaflokksins, en vef- og tölvudeildir eru á fleiri stöðum.

Aðdragandi og aðferð

Fjallað var um úttekt á BR og Bh í samstarfssáttmála meirihluta borgarstjórnar eftir sveitarstjórnarkosningarnar 2014. Í sérstökum kafla í sáttmálanum um stjórnkerfi og lýðræði segir að gerð verði úttekt á kostum og göllum BR og Bh og gerðar tillögur um næstu skref í rafrænu þátttökulýðræði.

Á fundi stjórnkerfis- og lýðræðisráðs þann 20. október 2014 var fjallað um úttekt á BR og Bh. Umræðunni var haldið áfram á næsta fundi ráðsins þann 3. nóvember. Því miður kemur ákvörðun ráðsins ekki fram í fundargerðinni en af aðgerðum í kjölfarið má ráða að samþykkt hafi verið að fara í slíka úttekt. Haft var samband við Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála um að annast úttektina og kynnti stofnunin rannsóknaráætlun fyrir hana á fundi ráðsins þann 16. mars 2015. Á sama fundi voru lagðar fram bókanir um úttekt á lýðræðisverkefnunum BR og Bh og m.a. vísað til samstarfssáttmála meirihluta borgarstjórnar. Úttektin og rannsóknin er framkvæmd af Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála og Félagsvísindastofnun HÍ og hófst hún í mars 2015.

Helstu hlutar verkefnisins voru ítarleg viðtöl við valda stjórnámálamenn og starfsmenn, bæði hjá miðlægri stjórnsýslu og á fagsviðum. Þá voru viðtöl tekin við starfsmenn sjálfseignastofnunarinnar Íbúar sem er samstarfsaðili verkefnisins. Félagsvísindastofnun framkvæmdi í maí og júní 2015 ítarlega skoðanakönnun meðal borgarbúa og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála á sama tíma könnun meðal stjórnámálamanna og starfsfólks miðlegrar stjórnsýslu og fagsviða. Samantekt og úrvinnsla gagna var gerð á vegum Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórnmála.

1. kafli: Forsendur og réttlæting

Bob Dylan gaf út lag sitt *The times they are a-changin'* á árinu 1964. Eftirstríðsárunum var að ljúka, karlmenn hættu að ganga með hermagnagreiðslu, löghlýðni dalaði og tíðarandinn umbreyttist. Það var þá sem rafmagnsverkfræðingurinn G. Moore (einn af upphafsmönnum Intel) birti grein í *Electronic Magazine* (Moore 1965) og benti á að þéttleiki transistora á rafrásarborði hefði tvöfaldast á tveggja ára fresti frá því þau voru fundin upp. Þar með hafði hraði breytinganna verið skilgreindur með lögmáli við hann kennt.

Afköst upplýsingatekni vaxa með veldisvexti, þau hafa aukist nálægt því 128 billjón sinnum síðan 1945. Allar atvinnugreinar eru gerbreyttar og í hröðu breytingaferli, afköst starfa eru allt önnur en áður þannig að lítill hluti mannaflans getur nú brauðfætt þjóðir og skilvirkni í skrifstofustörfum hefur stóraukist. Ekki sér fyrir endann á þeirri þróun. Sá sem skipuleggur nýja verkferla og nýja virkni upplýsingateknilausna er eins og á færbandi og þarf í upphafi að taka með kostnaðinn við að leggja nýju kerfin niður. Vissulega eru áskoranir sem af þessu leiða ögrandi verkefni fyrir manninn – sem verður ekki rétt hér og ekki heldur geta hans til þess að takast á við breytingar og sjá fyrir afleiðingar gerða sinna.

Það er við þessar aðstæður og vegna þeirra sem Reykjavíkurborg framkvæmir og metur verkefnið BR og Bh. Hún er lang stærsta og sennilega tölvuvæddasta sveitarfélagið landsins og er leiðandi í öllum starfsháttum. Þótt lögmál stjórn mála og stjórnsýslu séu nánast sigild þá er framkvæmd þeirra á hverfanda hveli; ríki og sveitarfélög í okkar heimshluta breyta þessi misserin um þjónustuform á flestum sviðum og stafræn form á netinu taka við. Breytingastjórnun er líka orðið sérstakt fag í háskólum.

1.1 Af hverju samráð við íbúa

Á okkar tíma í þróuninni eru megináhrif upplýsingatekninnar *formbreyting*. Hún tekur til nánast allra sviða þjónustu og bæði stjórn mála og stjórnsýslu. Eldri form svo sem afgreiðsla yfir borðið, símaþjónusta, póstþjónusta, prentun skjala og dreifing þeirra og hliðræn þjónusta er að hverfa eða er horfin. Við taka fjölbreytt stafræn þjónustuform á netinu þar sem þjónusta er veitt óháð stað og stund, oft mótuð samkvæmt vilja og þörfum móttakanda. Við þróun nýrra þjónustuforma er mikilvægast að þau verði samræmd og myndi heildræna þjónustu. Verkefnið kallar á nýja miðstýringu og er krefjandi stjórnunarverkefni sem er á borði æðstu stjórnenda vegna mikilvægis. Formbreytingin opnar nýja möguleika sem áður voru lokaðir eða kostnaðarsamt og erfitt var að framkvæma.

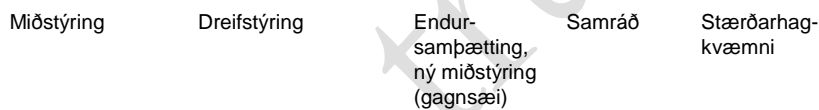
Samtök sænskra sveitarfélaga (Sveriges Kommuner og Landsting) lögðu fyrir tveimur árum fram nýja mjög metnaðarfulla framkvæmdaáætlun varðandi formbreytinguna. Í henni kemur meðal annars fram að hún er „...mikilvægt skref á leið til stafrænna sveitarfélaga og landsþinga og að stafrænu samskiptaleiðirnar eiga að verða megin-

einkenni samskiptanna...breytingin felur í sér að hið mikla flóð erinda á að verða stafrænt..." (Sveriges Kommuner og Landsting 2013). Í framhaldinu gerði stjórnsýsludeild Linköping háskóla, sem er leiðandi á sínu sviði, fjórar fræðilegar greiningar á stafrænni þróun sveitarstjórnarstigsins í Svíþjóð.

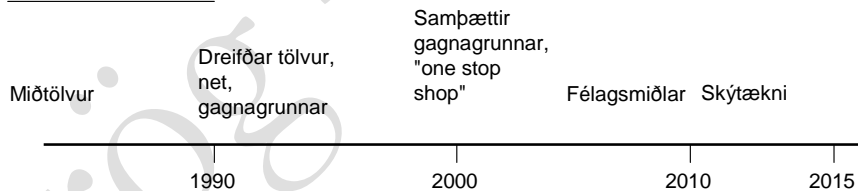
Fjöldi alþjóðastofnana leggur áherslu á uppbyggingu upplýsingasamfélags framtíðar. Þá á framtíðarnotkun kerfa að stefna að því að ná nýjum og háleitari markmiðum í opinberri þjónustu en áður var hægt. Ákafastar hafa verið Stjórnsýslustofnun Sameinuðu þjóðanna (United Nations Public Administration Network, UNPAN) sem leggur áherslu á mikilvægustu markmið stjórn mála og stjórnsýslu (vegna lykilaðhrifa upplýsingatækni á lýðræði og upplýsingagiöf) og Alþjóðlega efnahagsstofnunin (WEF) sem leggur áherslu á umbreytingu samfélagsins yfirleitt.

Innan tímabils formbreytingarinnar verða minni breytingar með reglulegu millibili, sjá mynd 1. Í okkar samhengi þarf einkum að hafa í huga tvær nýlegar stjórnsýslustefnur, þ.e., *endursambættingu* (e. re-integration) sem kom fram sem andsvar við og í rökréttu framhaldi af dreifstýringar- og útivistunarstefnu nýsköpunar í ríkisrekstri (e. NPM, New Public Management) og kenningar um *samráð við almenning* (e. electronic participation). Hér verður hins vegar ekki rætt um önnur atriði þótt mikilvæg séu.

Áhrif á stjórn mála og stjórnsýslu:



Einkennandi tækni:



Mynd 1: Mikilvægustu áhrif upplýsingatækni á stjórn mála og stjórnsýslu eftir tímabilum og einkennandi tækni

Endursambættingin kom fram sem kenningakerfi fyrir um áratug og segir fyrir um opinbera stjórnsýslu á tölvuöld (Dunleavy, Margretts et al. 2005). Bandaríkjastjórn og Kanadastjórn höfðu báðar hafið kerfisbundna sambættingu opinberra upplýsinga í ríkisgagnagrunna alveg frá árásinni á tvíburaturnana haustið 2001. Sambætting gagnagrunnsagna þarf fyrst og fremst að fara fram á ríkisstigi, en Reykjavíkurborg er af þeirri stærð að hún hlýtur að takast á við verkefnið innan síns verkefnaramma. Með því getur hún aflað sér heildarmynda af rekstrinum, framkvæmdum og þjónustunni. Mikilvægt virðist vera að tengja mál og samþykktir í borgarstjórn við fjárhagskerfi þannig að borgarbúar geti séð hvernig vilji borgarfulltrúa framkvæmist. Einnig þarf skráning starfa starfsfólks og samskipta þess við íbúa og aðra aðila að vera fagleg og

Þannig að tryggja megi rakingu einstaka verkefna. Þá kemur til mála að borgin tengi saman gögn frá ólíkum sviðum sem varða fyrirtæki, félög og einstaklinga. Bæði til þess að þessir aðilar geti fengi afgreiðslu á einum stað, til þess að þeir geti fengið yfirlit yfir samskipti sín við borgina á einum stað og sem stjórnþæki, t.d. til þess að koma í veg fyrir svik.

Samráð við almenning hefur lengi verið lykilorð meðal tölvufólks sem fyrir áratugum síðan sá fyrir sé að upplýstur almenningur myndi ræða sameiginleg mál á netinu. Kröfur um samráð fengu gríðarlega mikinn stuðning eftir að félagsmiðlarnir komu fram 2004 og Alþjóða efnahagsstofnunin (World Economy Foundation, WEF) og fleiri alþjóðasamtök og fjölmiðlar hafa rekið mikinn áróður fyrir því. Enginn aðili þó eins og Sp. sem hefur frá 2008 séð samráðið sem nýja leið í lýðræðisframkvæmd bæði á Vesturlöndum og í þróunarríkjum. Í ársskýrslum UNPAN er umfjöllun um *e-participation* mjög fyrirferðamikil.

1.2 Um þátttökulýðræði

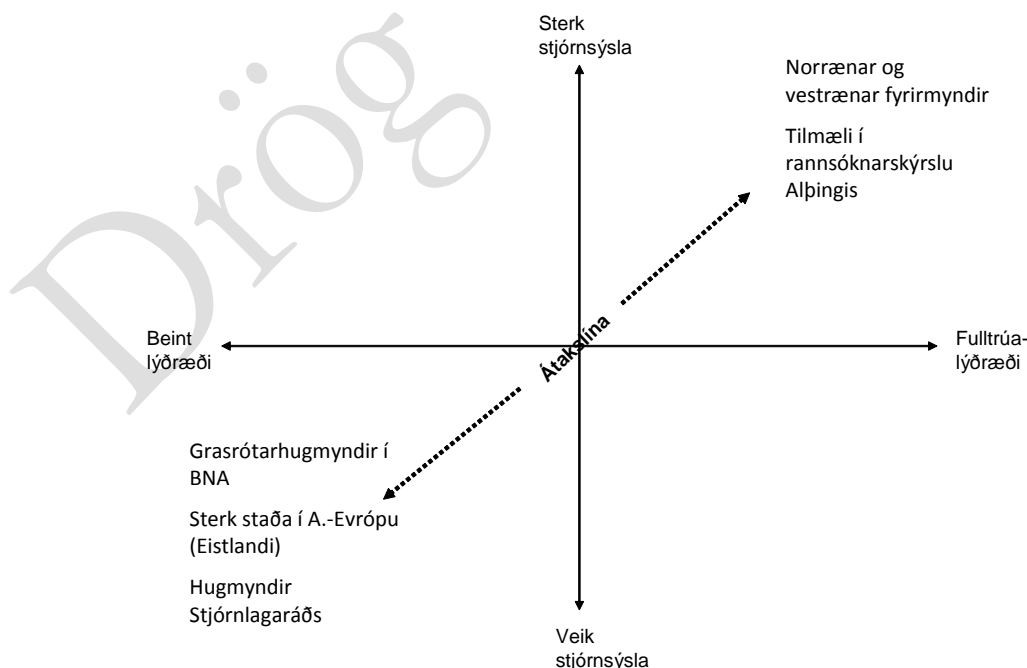
Þátttökulýðræði (e. participatory democracy) er nokkurs konar yfirheiti yfir samráð við almenning og gjarnan kallað *e-participation* af alþjóðastofnunum og er þá miðað við að það sé framkvæmt á netinu. Áður var talað um *e-democracy*, en nú heyrir það sjaldnar. Hugtakið þátttökulýðræði má nota þegar rætt er um íbúalýðræði (e. local democracy), rökræðulýðræði (e. deliberative democracy) og jafnvel við aðrar aðstæður svo sem um beint lýðræði. Nafnið vísar til þess pólitíska vilja að auka þátttöku almennings í stjórnmalum á netinu í því skyni að auka lögmæti opinberra ákvarðana.

Rökræðulýðræði er vinsælt í nágrennaríkjunum og í hinum vestræna heimi sem hugmynd um framkvæmd sameiginlegrar ákvarðanatöku. Sérstaklega hefur það komið til framkvæmda í tilteknum verkefnum á lægri stjórnsýslustigum, til dæmis á vegum ESB. Rökræðulýðræði ber með sér áherslu á að niðurstöður í sameiginlegum málum megi fá fram með samræðu milli upplýsts almennings og stjórnvalda, fremur en með kosningum. Þannig leiði umræðan til sameiginlegs skilnings, til lögmætrar og réttmætrar niðurstöðu, án þess að til kosninga komi. Eðli og möguleikar upplýsingatekninnar liggja ekki hvað síst til grundvallar vinsælda þessara hugmynda, en þá er átt við það sem þegar hefur komið fram, að nota má hana til að upplýsa almenning og að opna forsendur opinberra mála. Margir hafa lagt áherslu á að umræðulýðræði styrki fulltrúalýðræðið og undirbúning mála og tækni félagsmiðla hefur verið notuð til þess að auka samráð og samskipti milli íbúa og stjórnvalda.

Hins vegar hafa eldri bandarískar hugmyndir um lýðræði líka breiðst út á netinu og einkum hugmyndir um beint lýðræði – svipað og margar aðrar bandarískar hugmyndir um samfélagsmál, en netið og upplýsingateknin kemur einkum frá Bandaríkjunum. Þær leggja áherslu á aðkomu almennings að ákvarðanatökunni. Þær hafa náð ákveðinni hylli í nýfrjálsum ríkjum Austur-Evrópu þar sem hugmyndir um vestrænt lýðræði hafa verið gerðar tortryggilegar um nokkurra áratuga skeið, ekki síst Eistlandi og svo hér á

landi þar sem fjármálahrun veikti tiltrú almennings á fulltrúalýðræðinu. Gildir þá einu þótt þessar hugmyndir hafi ekki ná útbreiðslu í nágrennaríkjum okkar, sem standa föstum fótum á þróaðri lýðræðishefðum. Í ráðgjöf Sp. um *e-participation* er lagt til að styðja fulltrúalýðræðið með samráði við almenning og einnig (þó það sé í litlum mæli) lagt til að íbúar kjósi með snjallsímum. Ekki er gott fyrir borgina að bregðast við kröfum um beint lýðræði nema á takmarkaðan hátt enda gengur það í eðli sínu út á að veikja stjórnkerfi fulltrúalýðræðisins, vegur t.d. að reglunni um að völd og ábyrgð fari saman og er ekki í takt við áhrif upplýsingatækninnar á lýðræðið, veikir t.d. faglega stjórnsýslu meðan uppbygging faglegrar upplýsingatækniþjónustu styrkir hana.

Þessi sjónarmið hafa tekist á hér á landi sjá mynd 2. Annars vegar hafa margir aðilar innan opinberra stjórnkerfa og meðal fræðimanna lagt áherslu á norrænt stjórnskipulag og uppbyggingu faglegrar stjórnsýslu, sem hefur verið veiki hlekkurinn í stjórnkerfinu hér nánast frá upphafi og rannsóknarnefnd Alþingis um bankahrunið lagði til að stjórnsýslan yrði eflð, faglegur undirbúningur mála styrktur og skráning aukin. Hins vegar lagði Stjórnlagaráð fremur áherslu á ákvarðanatökuna og flestir íslensku stjórnmálaflokkarnir leggja áherslu á hana þegar þeir eru í stjórnarandstöðu en ekki þegar þeir sitja í ríkisstjórn. Þótt krafa um gagnsæi hafi hljómað í búsáholdabyltingunni (sem er krafa um samræmda upplýsingagjöf) þá er hún lágvær nú og enginn stjórnmálaflokkur á Alþingi berst fyrir henni nema Píratar, en hún kallar á samþættingu og skipulega tölvuvæðingu. Reykjavíkurborg hefur á síðustu árum og áratugum farið frá stjórnmálahefðum Sjálfstæðisflokksins þar sem borgarstjórinn og flokkurinn var nánast einvaldur og freistað þess að byggja upp faglega stjórnsýslu og falið henni sífellt fleiri verkefni. Hætt er við að hugmyndir um beint lýðræði valdi afturhvarfi að þessu leyti og veiki stjórnsýslulega nálgun útlausnarefna.



Mynd 2: Áttalína um stjórnskipulag hér á landi.

1.3 Breytingar á stjórnsýslu og stjórnámum

Í rannsókn stjórnsýslufræðideildar háskólans í Linköping á lögmæti (s. legitimitet) breytinganna sem fylgja stafrænum starfsháttum eru nefnd fjögur atriði sem standa upp úr og hér eru þau í endursögn og þýdd:

- a) Umbætur í rafrænni stjórnsýslu leiða til breyttrar framkvæmdar verkefna þar sem þróun og hagnýting upplýsingatækni verður mjög miðlæg fyrir sveitarfélagið og þjónustu þess.
- b) Það hefur áhrif á hlutverk aðila og tengsl þeirra. Leiðandi starfsmenn taka að sér breytingastjórnunina og ganga þannig inn í hlutverk stjórnámamannanna og almenningur axlar meiri ábyrgð í stjórn sveitarfélagsins en áður í samskiptum við starfsmenn.
- c) Lögmætissjónarmið (það er skýrt hér á eftir) eru í fyrirrúmi, sérstaklega varðandi áhrif íbúa og aðlögun notenda, en pólitísk stjórn og þróun veikist.
- d) Þróunin ber með sér gerðu-það-sjálfur afstöðu og lögmæti grundvallast einkum á því að skilyrði eru sköpuð fyrir sjálfsafgreiðslu íbúa og eigin stjórnunaráhrif þeirra eftir rafrænum stjórnunarleiðum. (Jansson 2013).

a) Breytt framkvæmd verkefna

Hér er meðal annars átt við að þjónusta við íbúa tekur umfangsmiklum breytingum. Hún flyst neðar í skipuritið (það þekkjum við hjá bönkunum, en almenningur fær ekki afgreiðslu hjá bankastjórum lengur) og er skipulögð af fagfólkinu sem þar vinnur. Hún fjarlægist þannig stjórnámálin og stjórnendurna og veldur breytingum á starfsháttum. Þá er upplýsingatækni notuð til þess að auka hraða og öryggi vinnslu og veita fagfólkinu upplýsingar og yfirsýn þannig að það geti sinnt störfum sínum betur en áður í nýjum afgreiðslu- og verkferlum.

b) Hlutverk aðila

Notkun upplýsingatækni dregur úr aðkomu stjórnámamanna að stjórnsýsluverkefnum. Hún færir afgreiðslu og framkvæmdir í meira mæli en var til faglegrar stjórnsýslu og styrkir og útvíkkar hlutverk starfsmanna við afgreiðslu og úrlausn mála sem nú á að verða samkvæmt samræmdum reglum og allir íbúar að njóta sama réttar. Ákvarðanir eiga þannig að verða réttari. Meðal annarra verkefna eiga starfsmenn að hafa samráð við almenning um framkvæmd opinberra verkefna og taka við tillögum frá honum. Það getur þurft að huga að lögmæti og réttmæti margra ákvarðana sem stjórnámálin hafa tekið að einhverju leyti á eigin forsendum hingað til eða sem teknar hafa verið á stjórnámálalegum forsendum.

Talið er að ríki sem fá stjórnámál á undan faglegrri stjórnsýslu svo sem Ísland og Bandaríkin, leggi alltaf mikla áherslu á stjórnámálin og stjórnámálalegar lausnir. Vera má að jafnvel á sveitarstjórnarstiginu séu stjórnámálin mjög fyrirferðamikil og nýlega kom fram í rannsókn að pólitískir sveitarstjórar séu mjög valdamiklir og íbúar slíkra sveitarfélaga telja síður að tekið sé tillit til allra hagsmuna (Gunnar Helgi Kristinsson

2014). Sterkir stjórnámálmenn hér á landi kunna að vera tregir að beina verkefnum til fagfólks stjórnsýslunnar í auknum mæli og auka sjálfsafgreiðslu og sjálfstæði íbúa gagnvart sveitarfélaginu.

c) Lögmætissjónarmið

Innan stjórnsýslufræða er talað um lögmæti og réttmæti þegar enska hugtakið *legimacy* er þýtt. Hefðbundin nálgun er að vitna í Max Weber sem sagði að lögmætis- og réttmætisrök væru af þrennu tagi; hefðarrök, skynsemisrök og lagaleg rök. Þó getur merkingin stundum verið næst því að vera siðferðileg; hvaða þjónustuform eru forsvaranleg, jafnvel möguleg í hröðum heimi upplýsingatækninnar og má í því efni vísa til réttmætisreglu stjórnsýsluréttarins.

Í okkar samhengi eru skynsemisrök, lagaleg rök og réttmæti lykilatriðin. Skynsemisrök snúa að því sem rétt er að gera, því sem fellur að vilja íbúanna og er vinsælt og jafnvel nauðsynlegt. Þá liggja sjónarmið um upplýsta umræðu hér að baki. Í ljósi þess að rannsóknarhlutverk hefðbundinna fjölmiðla hefur veikst á umliðnum árum styður það skynsemisreglu að auka gagnsæi í opinberri starfsemi, þó ekki væri nema vegna eftirlits- og aðhaldssjónarmiða. Þótt grundvöllur lagareglna eigi við eldra form upplýsinga eru almenn lagarök grundvallaratriði við veitingu opinberrar þjónustu. Hér á landi er lagaumhverfið mjög fjölbreytt, en stjórnsýslulög og upplýsingalög verja mikilvægasta rétt almennings. Það er þó gert í miklu fleiri lögum (t.d. skipulagslögum) og í meginreglum laga og stundum eiga íbúar lögvarða hagsmuni í málum. Réttmætisrök geta snúið að því að mæta réttmætum væntingum íbúa. Ef Íslendingar hafa í meira mæli en aðrar þjóðir tölvuvætt sig, heimili sín og vinnustaði á stjórnsýslan að sama skapi að breyta þjónustuförum sínum. Þá skal hér minnst á réttmætisreglu stjórnsýsluréttarins sem kveður á um að ákvarðanir séu forsvaranlegar og byggi á málefnalegum sjónarmiðum. Að lokum skal minnst á nýjan skilning á lögmæti og réttmæti sem er að hver íbúi eigi að fá þjónustu sem hentar honum. Þannig á sjónskertur viðtakandi að fá opinbera síðu lesna upp fyrir sig (af tölvunni sinni) og jafnvel að geta svarað henni munnlega, erlendur lesandi sömu síðu á að fá hinn opinbera texta í þýðingu og geta svarað henni á móðurmáli sínu og þessir notendur og aðrir eiga að geta valið sér tölvutæki af ólíkri gerð og stærð. Tæknilegur grundvöllur þess að þjónusta á netinu sé sniðin að þörfum hvers og eins er einkum notkun XML-málsins. Það er mark-up mál sem skilgreinir gagnaeyningar, en segir ekki fyrir um birtingu. Íslensk sveitarfélög hafa ekki tekið skyldur sínar alvarlegar að þessu nýja leyti. Á þetta er þó minnst í nýrri upplýsingastefnu Reykjavíkurborgar (Reykjavíkurborg 2015).

d) Gerðu það sjálfur afstaða

Hér er meðal annars átt við að stjórnsýslan þróist svipað og bankaafgreiðsla hefur gert hér á landi (verður rafræn og afgreiðsla yfir borðið minnkar). Íbúar munu að vissu marki afgreiða sig sjálfir og hafa áhrif á umhverfi sitt í gegnum upplýsingakerfi. Hinar

ríku skyldur stjórnvaldsins, sem eru vissulega mikið meiri en t.d. bankanna, verður því að framkvæma í sjálfsafgreiðslunni og mæta þannig kröfum um lögmæti og réttmæti. Það felst í því mikil áskorun fyrir stjórnendur stjórnvalds og gerð opinberra upplýsingakerfa verður ekki unnin án stjórnsýslulegrar og lagalegrar innsýnar.

Drög - trúnaður

2. kafli: Lýsing á verkefnum

[Efni þessa kafla um ferla og framkvæmd byggir alfarið á viðtölum við rýnihópa sem Reykjavíkurborg tilgreindi. Aðilar eru ekki nafngreindir og ekki haft beint eftir þeim.]

2.1 Markmið og leiðir

Markmið fyrir Betri Reykjavík (BR) og Betri hverfi (Bh) eru ekki vel skilgreind, hvorki stjórnálaleg markmið né fyrir stjórnsýsluna. Leiðir eru það ekki heldur, sérstaklega ekki fyrir BR sem þýðir að framkvæmdin verður misjöfn eftir embættum. Bh er mun betur skipulagt.

Þá vantar að skilgreina hvernig verkefnin falla að verkaskiptingu stjórn mála og stjórnsýslu. Það er hlutverk stjórnsýslunnar að framkvæma vilja stjórn mála (e. implementation), sjá til þess að lagareglur séu virtar í störfum stjórnvaldsins (e. application of law), framkvæma aðgerðir í þágu þess (e. operations) og styrkja pólitísk ferli með margháttuðum hætti, t.d. með undirbúningi ákvarðana. (Aderibigbe et al. 2014). Leiða má að því rök að samráð við íbúa vegna nærumhverfis þeirra sé stjórnsýslulegt verkefni sem varðar framkvæmd og að tillögugerð vegna fjárveitinga sé það líka, hún styrki pólitísk ferli. Framkvæmd samráðs við íbúa þarf að skipuleggja í takt við eðli þess verkefnis.

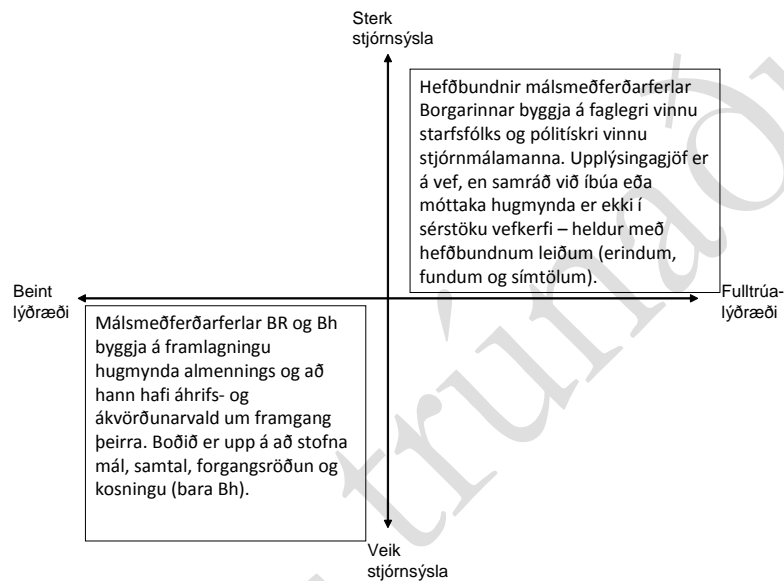
Hlutverk BR er illa skilgreint, en mál eða erindi íbúa eru kölluð hugmyndir – og eru það oft – en vefurinn heitir engu að síður „Betri Reykjavík – þín rödd í ráðum borgarinnar“. Með því nafni er vísað til þess að um sendingu erinda til stjórnvalds sé að ræða. Má hugsa sér að misvísandi hugtök séu notuð til þess að firra borgina ábyrgð gagnvart þeim sem verða undir í kerfinu því henni er greinilega ljós hver réttur íbúa er því hún heldur eldri leiðum í innsendingu og afgreiðslu erinda íbúa opnum eins og vera ber.

Þá er BR og Bh stjórnað frá miðlægri stjórnsýslu í ráðhúsinu en ekki af fagsviðum borgarinnar. Það veldur togstreitu milli ráðhússins og fagsviðanna. Þau hafa hvert um sig aðferðir til þess að nálgast almenning og kerfin falla ekki að stjórnunarhefðum stjórnsýslunnar. Eðlilegt er að umhverfis- og skipulagssvið annaðist samráð við íbúa um framkvæmdir í nærumhverfi. Það svið sinnir hvort sem er öllum meginþunga í samskiptum við íbúa í því efni.

Svo virðist sem BR hafi komið þannig til að Reykjavíkurborg hafi fengið tilboð um hagnýtingu tæknilausna sem voru tiltækar úti í bæ og ákveðið að hagnýta sér þær. Lengst af hafa því verið uppi vangaveltur og núningur varðandi það hvernig verkefnin falla að starfi og stefnu stjórnkerfis borgarinnar. Stjórnámálamegnirnir hurfu fljótt af vettvangi BR og Bh sem er eðlilegt miðað við það sem þegar er sagt um hlutverk aðila.

Þá er eins og alvöruna vanti. Það lýsir sér m.a. í því að Bh fær ekki fjárveitingu fyrir næsta ár fyrr en í árslok. Þá þarf verkefnið að vera komið af stað og er þá oftast komið af stað. Þannig skapast óvissa á haustin um framkvæmd þess. Þá er því ætlaður of skammur tími og tengiliðir hafa verið ráðnir af lista Vinnumálastofnunar og hver þeirra aðeins unnið í nokkra mánuði þannig að þekking og reynsla safnast ekki upp. Þá kom fram að málefni verkefnanna eru gjarnan tekin fyrir síðast á dagskrá funda í stjórnkerfinu eins og þau mæti afgangi.

Á mynd 3 má sjá hvernig verkefnin BR og Bh falla á ásana sem kynntir voru með mynd 2.



Mynd 3: Mismunandi forsendur málsmeðferðar hjá BR og Bh annars vegar og í fulltrúalýðræðinu hins vegar

2.2 Ferlar og starfsaðferðir

BR og Bh byggja að flestu leyti á sama upplýsingakerfinu en Bh endar mál með netkosningu utan þess meðan BR endar það með forgangsörðun og innsendingu hæstu röðuðu erindanna til fagsviða. Ferlar málanna eru ólíkir og mislangir, BR skilar málum til fagráða borgarinnar mánaðarlega, en Bh skilar niðurstöðu árlega. BR starfar allt árið en Bh tímabundið yfir háveturinn. Starfsmenn hafa litla aðkomu að málum í BR fyrr en ferli þeirra er lokið í því kerfi, en þeir koma að mótun lausna fyrir Bh með því að búa hugmyndir undir kosningu.

Betri Reykjavík

Kerfið byggir á því að íbúar geta stofnað mál, sem oft er erindi eða hugmynd um það sem betur má fara í borginni, rætt það, stutt það, verið andvígir því og forgangsraðað því upp eða niður. Íbúar velja sjálfir málaflokk, en þeir eru skilgreindir hjá borginni og tengjast fagsviði (ekki 1:1 tenging), velja fagsvið og einnig hverfi. Mánaðarlega eru

20 vinsælustu málin send til fagsviða borgarinnar til umfjöllunar og afgreiðslu fagráða. Þetta er einfalt kerfi sem hefur skilað Reykjavíkurborg ákveðnum hugmynda-banka, en oft verða góðar hugmyndir til meðal íbúanna. Starfræksla þess í núverandi mynd hófst árið 2011.

Það eru sjálfseignastofnunin Íbúar sem reka tölvukerfi BR og eru þeir samstarfsaðilar borgarinnar.

Málin sem koma til fagráðanna byrja á borði borgarstarfsmanna. Þeir greina málin, kynna sér bakgrunn þeirra, hvað hefur verið gert áður og meta hvort þau eigi við á málefnasviðinu. Þótt meðferð þeirra sé að því er virðist lítið mótuð og breytileiki einhver milli fagsviða þá er næsta skref yfirleitt að borgarstarfsmenn gera tillögu að svari, stundum fleiri en eina. Þannig undirbúin fara mál til pólitísku fagráðanna. Þar er tekin ákvörðun og hún síðan birt á vef BR og fundargerðin birt á vef Reykjavíkurborgar. Þetta gerist þó ekki alltaf. Fjöldi mála dagar uppi af mörgum ástæðum og hafa þau þá stöðuna *Í ferli*.

Mikið er um að mál sem koma til ráðanna séu hótmyndni (að nefna götu Svarthöfða), óframkvæmanleg (fjarlægja róna úr borginni), lítilfjörleg (sessur í heita potta), óviðeigandi, hafa þegar verið framkvæmd en koma aftur og aftur, eru ranglega greind eftir málaflokkum og fara til rangs málefnasviðs. Algengast er að þau séu mjög lítilfjörleg. Þessi mál daga uppi með stöðuna *Í ferli*. Þau eru nú nokkur hundruð.

Eitthvað er um að borgarstarfsmenn fari inn á BR og breyti greiningum á málum (málaflokkur, fagsvið, hverfi) og/eða færi þau á vefinn borgarlandið sem er ábendingavefur hjá umhverfis- og skipulagssviði – ef þau eru þess eðlis.

Ekki verða til sjálfvirkar greiningar á afdrifum mála í BR hvorki heildaryfirlit né staða gagnvart hverjum og einum notenda. En borgarstarfsmenn hafa tekið saman tölfræðigögn og birt.

Betri hverfi

Bh framkvæmir það sem kallað er þátttökufjárlög. Málefni þess afmarkast því við gerð erinda um fjárframlög til verkefna, en einnig af fyrirfram ákveðnum upphæðum og það til hvaða málefna verkefni mega taka. Þau mega vera vegna nýframkvæmda og viðhalds og nánar tiltekið verða þau (a) að varða umhverfi í hverfum, (b) aðstöðu til útivistar og (c) bæta aðstöðu og möguleika gangandi, hjólandi og þeirra sem nota almenningssamgöngur. Þessi málefnarammi endurspeglar stefnumál borgarstjórnarmeirihlutans og er kerfinu ætlað að framkvæma hann. Til framkvæmda renna á árinu 2015 300 millj. kr. Fjárveiting til verkefnisins er 200 millj. kr. og 100 millj. kr. koma frá viðhaldi gatna og stíga.

Íbúar geta stofnað mál sem þá er tillaga til fjárveitinga, rætt það, stutt það, verið andvígir því og forgangsraðað því. Þau mál sem koma best út úr forgangsroðun fara til fagteymis sem mótar hugmyndina nánar og býr hana undir kosningu og framkvæmd, setur hana í umsögn hverfaráða og í samráð við íbúa. Fagteymið endurmetur

hvaða málefnaflokkir tilganga tilheyra, hvaða málefna sviði og hvaða hverfi þannig að allar tillögur eru framkvæmanlegar og með rétta greiningu þegar að kosningu kemur. Að svo búnu er kosið um hugmyndirnar. Sérhver kjósandi má velja verkefni upp að sömu upphæð og rennur til hverfisins sem hann hefur valið. 20 efstu málin eiga að hljóta fjárheimildir, en fagteymið hefur heimild þess að skipta út 5 þeirra fyrir mál sem hafa fengið minna fylgi.

Ferillinn tekur um eitt ár. Seint um haust hefst söfnun tillagna sem varða fjárhagsáætlun næsta árs, úrvinnsla fagteymis fer fram í framhaldinu og kosið er milli þeirra í febrúar. Þá hefst undirbúningur og hönnun verkefna, útbod og ef vel gengur eru þau framkvæmd um sumarið. Þetta er annar og styttri ferill en almennar fjárhagsáætlanir fara í gegnum.

2.3 Framkvæmd samráðsins

Betri Reykjavík

Veikleiki Betri Reykjavíkur er að flestar góðar hugmyndir meðal íbúanna virðast komnar fram og þær upp urnar í bili. Þær sem nú fá kosningu eru allt of oft hótfyndni, óframkvæmanlegar, lítilfjörlegar, óviðeigandi og hafa þegar verið framkvæmdar eins og þegar hefur verið sagt. Verulegrar óánægju gætir meðal borgarstarfsmanna með það að tíma þeirra sé spillt með því að vinna að, undirbúa og meta hugmyndir sem óhjákvæmilega koma aldrei til framkvæmda.

Mikið ber á því að hugmyndir frá BR berist óviðkomandi fagráði og séu merktar röngum málaflokki. Þær fá eðlilega ekki afgreiðslu. Það virðist liggja í augum uppi að borgarstarfsmenn þyrftu að taka á móti hugmyndum á BR og greina þær eftir málaflokki og fagráði, kvitta fyrir að borgin hafi tekið á móti þeim og sjá til þess að þær fari í feril sem getur afgreitt þær. Borgarstarfsmönnum hefur verið veittur aðgangur að tölvukerfum BR og þeir geta flutt hugmyndir sem þar eru milli málaflokka og fagráða, en gera það í mismiklum mæli. Margar hugmyndir sem lúta að smærri verkefnum flytja þeir þó til vefkerfis borgarlandsins eins og fram hefur komið.

Notendur BR fá ekki svar frá borginni, heldur móttökukvittun frá rekstraraðila kerfisins.

Þá er íbúum ætlað að flokka erindi samkvæmt málaflokkakerfi borgarinnar og skipta þeim niður á fagsvið. Það geta þeir ekki, enda annast mörg svið sömu málaflokka, en hvert út frá sínum forsendum og þarf innsýn í verkaskiptingu stjórnsýslunnar til þess. Borgin þarf tvímælalaust að svara íbúum og flokka erindi þeirra sjálf þannig að þau lendi ekki í sjálfheldu. Hér er komið að leiðbeiningaskyldu.

Þátttaka í BR er svo lítil að algerlega óviðunandi er. Það á bæði við um umræður og forgangsöröðun, en mál sem hafa fengið niður í 3-4 *Like* komast á borð fagsviða. Kerfið er því opið fyrir allri misnotkun eins og leiða má af því sem þegar hefur

komið fram. Þá verður borgin alltaf að hafa aðrar leiðir opnar fyrir íbúa en BR enda getur framkvæmdin annars brotið á rétti íbúa sem verða undir í kerfunum en íbúar eiga skýlausan rétt á því að eiga erindi og koma fram með hugmyndir til fagráða og annarra yfirvalda sinna án þess að lenda í samkeppni við aðra.

Full ástæða virðist til þess að hætta með hvort tveggja umræðurnar og forgangsröðina en mynda þess í stað nýja hlutlausari leið þar sem meginmarkmiði BR er náð, þ.e. að íbúarnir geti sent borgaryfirvöldum hugmyndir og erindi sem tryggt verði að fái faglega meðferð. Enda þótt starfræksla BR hafi tekið kúfinn af góðum hugmyndum íbúanna á síðustu 4 árum þarf slík viðvarandi almenn leið að vera opin, enda munu íbúar alltaf fá góðar hugmyndir sem auðga sameiginlega framkvæmd í borginni.

Betri hverfi

Betri hverfi hefur skilgreint ferli sem tryggir að mál séu viðeigandi og hefur á heildina litið gengið vel þótt það hafi marga veikleika.

Hins vegar er vinna í ferlinu ekki eins og best verður á kosið vegna tímaleysis – enda ferillinn of stuttur. Þannig er samráð fagteymis við íbúa lítið, sem m.a. leiðir til þess að hugmyndir misskiljast. Þörf virðist vera á því að hugmyndasmíðir fái áheyrn og séu spurðir út úr. Þá gefst lítil tími til þess að hanna og bjóða út verk sem veldur auknum kostnaði við verkin. Hlutfall þess fjár sem fer í framkvæmdina miðað við hönnun og undirbúning verður því lægra en í öðrum verkefnum. Full ástæða er til þess að lengja ferlið og láta það taka 2 ár og falla að almennri fjárveitingavinnu borgarinnar. Þannig sé söfnun hugmynda lokið snemma árs, þær komi til samþykktar hjá borgarstjórn í lok þess árs við afgreiðslu fjárhagsáætlunar næsta árs og þær framkvæmdar árið eftir eins og hliðstæð mál sem eiga sér annan uppruna.

Samtalið milli íbúa er mjög lítið. Bæði eiga sér stað litlar umræður á vefnum og á íbúafundum í hverfunum sem umhverfis- og skipulagssvið heldur þar sem málefni eru kynnt mæta oftast 1-2. Ef samtök eða áhugamannahópur safnar saman fólki til þess að knýja fram mál mæta allt að 10. Þá er þátttaka í forgangsröðuninni lítil þannig að óviðunandi er. Kerfið er því galopið fyrir misnotkun skipulagðra hópa.

Það kosningafyrirkomulag að íbúar megi velja verkefni upp að sömu upphæð og rennur til hverfisins úr 300 millj. kr. pottinum (hlutur hvers hverfis er skv. ákveðnum reglum) gerir það að verkum að mikill fjöldi lítilla verkefna kemst áfram. Vegna þessa hefur þörfinni á bekkjum og ruslafötum verið mætt prýðilega á sameiginlegum svæðum. Því er hætta á að ódýr verkefni í hverfunum hafi flest þegar verið framkvæmd og gætu verið upp urin. Hins vegar eru kostnaðarsamari verkefni framundan, en leikskóla- og skólalóðir borgarinnar þurfa margar endurhönnunar við og endurnýjunar á allan hátt. Það eru verkefni sem þurfa góðan undirbúning, eru kostnaðarsöm og ekki er hægt að framkvæma þau á stuttum tíma.

Kosningar í Bh fara ekki fram samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga um íbúakosningar. Og þátttaka er í sjálfu sér svo lítil að ekki er endilega eðlilegt að hún sé

bindandi. Það er í rauninni viðurkennt í reglum verkefnisins með því að 5 málum af þeim 20 sem hljóta kosningu má skipta út.

Borið hefur á fleiri hættum beina lýðræðisins í Bh þannig að fjölmennari hverfi innan stærri heildar ná til sín meirihluta verkefna en þau minni sitja eftir, t.d. í Árbæ, Selási og Norðlingaholti. Framkvæmdir í litlum hverfum kosta þó ekki alltaf minna en í stórum. Þá knýja sterkir íbúahópar oft á um viðhaldsverkefni sem eru neðarlega á lista umhverfis- og skipulagssviðs, þar sem verkefnum er raðað eftir viðhaldsþörf. Þessum hættum er m.a. mætt með því að fagteyminn skipta út verkefnum sem ekki hlutu kosningu í stað kosinna verkefna (mega breyta 5 verkefnum eins og fram hefur komið). Einnig er reynt að framkvæma það viðhald sem mest liggur á, enda þótt þau verkefni hafi ekki verið kosin, en kosningin leiðir þó stundum til þess að brýn viðhaldsverkefni bíða. Það að féð til viðhaldsverkefna í Bh er tekið frá öðrum verkefnum magnar þessa erfiðleika. Ákveðin óánægja skapast hjá borgarstarfsmönnum vegna þessara mála.

Þátttaka í kosningunum síðast var nálægt 8%. Hún hefur vaxið frá fyrra ári. Þó kom það fram að samstarfsaðilar Reykjavíkur telja að töluvert sé um að ungt fólk kjósi fyrir foreldra sína og ræður þá fjölskyldustærð áhrifum hvers og eins virks íbúa. Hins vegar er umræða lítil eins og þegar er sagt og forgangsroðunin er gerð af fáum. Ástæða er til þess að hætta bæði umræðunum og forgangsroðuninni en búa til viðvarandi almenna leið þannig að tillögur íbúa til fjárveitinga til verkefna komist inn á borð borgarstarfsmanna, sem meti þær og komi þeim inn í forgangsraðir og framkvæmi þær á eðlilegum framkvæmdahraða. Þá er líka mikilvægt að birta á netinu afdrif mála frá almenningi, sem myndi þrýsta á stjórnvöld borgarinnar að taka þau alvarlega.

Í Bh er áherslan á kosninguna og undirbúningur og umræður eru veikar. Ákvörðunin er tekin hálfblint, að lítið athuguðu máli. Þó dregur meðferð fagteymisins úr hættunni á því að óframkvæmanleg verkefni, óviðeigandi, gamansemi og hrekkir komist á listann sem kosið er um. Hætt er við því að meðferð mála mæti ekki ítrustu kröfum og að málefnaleg sjónarmið liggja ekki til grundvallar ákvörðunum. Ef hugmyndir eldra fólks og annarra minnihlutahópa eiga litla möguleika er kosningin ótæk. Borgin þarf því að hafa opnar aðrar leiðir til hliðar við Bh þar sem íbúar koma hugmyndun um framkvæmdir og viðhald í nærumhverfi á framfæri - þar sem allir standa jafnt að vígi og íbúar þurfa ekki að hlíta samkeppni um hugmyndir eða bera hugmyndir sínar undir aðra – heldur fá allar hugmyndir málefnalega meðferð borgaryfirvalda.

Þá er mikil hætta á slysi vegna Bh þar sem lítill meirihluti ber ábyrgð á ákvörðunum. Sá meirihluti getur auðveldlega verið minnihluti íbúa t.d. þegar skipuleg samtök ráðskast með kerfið eins og gerist (nýting spennistöðvar við Austurbæjarskóla, bygging frísbí-valla, þrýstingur hjólréiðamanna o.s.frv.). Þögli meirihlutinn gæti látið til sín taka ef honum er misboðið. Hefðbundin afstaða er sú að sá litli hópur sem velur verk (yfir 4% íbúa í þessu tilviki) sé ábyrgur fyrir ákvörðuninni í nafni heildarinnar. Þar sem kosningin fer ekki fram skv. sveitarstjórnarlögum er meiningin

þó væntanlega önnur – eða sú að í Bh beri hinn pólitíski meirihluti í borginni ábyrgðina og framselji vald sitt til íbúanna sem kjósa. Það má hugsa sér að hann geti fallið vegna slíkra mála ef þau komast í hárnæli og málið klúðrast á einhvern hátt – sem kerfið er vissulega opið fyrir. Þannig er kosningin pólitískt hættuspil.

Þessu til viðbótar má almennt segja að óeðlilegt sé að skuldbindandi ákvarðanir (um smámál eða önnur mál) séu teknar framhjá stjórnkerfi borgarinnar, stjórnsýslureglur myndu segja að faglegar málsmeðferðarreglur ættu við. Þá er kosið með netkosningu sem m.a. þýðir að leynileika getur verið ábótavant, endurtalning og staðfesting niðurstaðna ógerleg, svikahætta er fyrir hendi og atkvæði geta verið varðveitt til eilífðarnóns og að mögulegt verði að tengja atkvæði og kjósanda – líka um alla eilífð. Varkárir íbúar munu aldrei nota slíka kosningu og netkosningu hefur verið hætt í Noregi vegna tortryggni og lítillar þátttöku (BBC 2014). Af öllu þessu leiðir að kosningin er ekki spennandi kostur.

Eðlilegt er að tillögur íbúa geti snúist um fleira en þau 3 atriði sem nú eru skilgreind. Þau eru stefnumál meirihlutans. Þannig myndi kerfið höfða til fleiri. Ef einvörðungu er um að ræða að framkvæma stefnu meirihlutflokkanna kæmi miklu frekar til greina að íbúar hefðu áhrif á það innan stjórn mála flokkanna en í almennu kerfi á vegum fagsviða borgarinnar, sem væntanlega á að þjóna öllum jafnt.

Samráð við íbúa, samtök þeirra og hagsmunaaðila

Samstarf borgarinnar við íbúa er nánast ekkert vegna BR, meðan mál eru í ferli í því kerfi. Tillögur um framkvæmdir sem samþykki hljóta í ráðum borgarinnar eru oftast framkvæmdar eftir almennum leiðum (öðrum leiðum) stjórnkerfisins til samráðs. Samráð er hins vegar skilgreint í ferlum Bh, t.d. á vegum fagteymisins, en vegna tímaleysis mætir það þó oftast afgangi eins og þegar hefur verið rakið. Verkefni sem samþykki hljóta í kosningu eru framkvæmd í samvinnu við íbúa eins og þegar hefur komið fram og þátttaka lítil sem engin nema þegar skipulagðir hópar beita sér.

Hér verða almennar leiðir stjórnkerfisins til samráðs ekki kortlagðar, en minnst á eftirfarandi: Sterkastar hefðir eru um samstarf við íbúa hjá umhverfis- og skipulagssviði sem hefur amk. 3 leiðir til þess. Í fyrsta lagi rekur það borgarlandið á vef Reykjavíkurborgar. Það er almenn leið sem íbúar hafa til þess að láta vita af því sem aflaga fer í borginni. Þær ábendingar eru settar inn á forgangslista og þær eru oftast framkvæmdar hratt og vel. Borgarlandið hefur hjálpað yfirvöldum mikið til þess að halda ásynnd borgarinnar góðri. Í öðru lagi á það samráð við hagsmunaaðila, einkum þá sem standa í framkvæmdum. Við margar framkvæmdir þarf borgin að koma að málum og tryggja að umhverfi þeirra sé viðeigandi og í takt við framkvæmdina. Ekki síst á þetta við þegar borgarland liggur að framkvæmdasvæðum, en þá er oft farið í samstarf við framkvæmdaaðila um hönnun og frágang þess til þess að umhverfið myndi eðlilega heild. Í þriðja lagi á sviðið samráð við áhugasama íbúa um endurnýjun svæða í hverfunum, bæði hönnun og framkvæmdir. Slíkt samráð hefur farið vaxandi. Hér er því beint til umhverfis- og skipulagssviðs að mynda

upplýsingakerfi um samstarf við fyrirtæki og íbúa þar sem aðilar geti skráð sig á netfangalista ef þeir hafa áhuga á samstarfi við borginu um framkvæmdir í nærumhverfi. Slíkt fyrirkomulag veitir öllum jafna möguleika á að koma að málum þótt það útiloki ekki misnotkun.

Samvinna við íbúa takmarkast verulega af þeim auðlindum sem settar eru í þau mál og því að starfsfólk borgarinnar vinnur frá 8:20-16:15 en samráð í raunheimum við íbúa og samtök þeirra þarf helst að eiga sér stað á kvöldin og helgar. Fram kom í viðtölum að þátttaka er best í almennum upplýsinga- og kynningarfundum og ekki síst fundum borgarstjóra í hverfum. Mikilvægt er að halda áfram slíku samráði.

Bein aðkoma stjórnáamanna er lítil, en þeir móta stefnuna varðandi verkefni, svara fyrir og bera pólitíska ábyrgð á þeim og taka ákvarðanir um fjárveitingar.

2.4 Önnur atriði

Kynningarmál

Reykjavíkurborgar hefur unnið kynningarefni um kerfin sem auglýsir þau og gerir grein fyrir framkvæmd þeirra. Það er einkum í rafrænu formi á vefjunum BR og Bh, en einnig hefur verið auglýst í blöðum, öðrum fjölmiðlum og á netinu. Ekki verður annað af þeim auglýsingum ráðið en að BR og Bh séu framkvæmd af Reykjavíkurborg sem stjórnvaldi, en til greina hefði komið að þau væru auglýst sem verkefni Íbúa ses úti í bæ og því borginni óviðkomandi.

Fram kom í viðtölum við starfsfólk að kynningarmál vegna BR séu ekki í góðu lagi. Það er þó ekki alveg rétt. Um 67% íbúa hafa heyrt af eða þekkja vel BR og 63% Bh, sjá töflu 1. Þá er ekki ósennilegt að þeir sem segjast ekki þekkja til verkefnanna viti um þau, en vilji ekki vita af þeim, t.d. ef þau tengjast pólitík. Stjórnáamenn telja oft að þeir verji of litlu fé í kynningarmál og þess vegna nái hugmyndir þeirra ekki fram að ganga. Hitt kann að vera nær lagi að samskiptaleiðir í samfélaginu eru stuttar, en íbúar taka nýjungum misvel.

Tafla 1. Hversu vel þekkja íbúar Reykjavíkur BR og Bh? (%)

	Betri Reykjavík	Betri hverfi
Þekkja nokkuð eða vel til verkefnisins	28,8	27,0
Hafa heyrt af verkefninu	36,8	34,5
Þekkja ekki til verkefnisins	33,4	36,7
Önnur svör	1,0	1,8
Alls:	100,0	100,0

Könnun Félagsvísindastofnunar, sjá töflur 16 og 28.

Nokkur munur er milli þekkingar svarenda á kerfunum eftir bakgrunnsbreytum og er hann í takt við alþjóðlegar niðurstöður (t.d. rannsóknir bandarísku PEW-stofnunarinnar) að því leyti að aukin þekking á kerfunum fylgir aukinni menntun og

auknum tekjum. Barnafjölskyldur þekkja kerfin einnig betur en barnlausar og íbúar á aldursbilinu 30-60 ára þekkja þau best. Þeir sem kusu Samfylkinguna síðast þekkja kerfin betur en kjósendur annarra flokka, en kjósendur Bjartrar framtíðar, Vinstri grænna og Pírata eru þó skammt undan og kjósendur Framsóknarflokksins þekkja þau síst.

Það virðist nokkuð um að íbúar sjái ekki muninn á BR og Bh og kom það fram í athugasemdum. Því er nokkuð um að borgarstarfsmenn flytji verkefni frá hinu síðarnefnda til hins fyrrnefnda. Kynningar á Bh virðast við fyrstu sýn mun betri en á BR, bæði í raunheimum, t.d. á vegum stjórnámálanna og á netinu, en kerfið var m.a. mjög vel auglýst á Facebook á s.l. vetri og náði þannig til notenda Facebook í borginni. BR er þó örlítið þekktara og nýtur þess ef til vill að vera eldra og verkefnið var vel kynnt við upphaf þess. Notkun Reykvíkinga á Facebook er óþekkt, en líklegt að borgin hafi náð vel til yngri og miðaldra íbúa. Vinir Reykjavíkurborgar á Facebook eru 10.462 eða rúmlega 8% íbúa.

Réttur íbúa

Það vantar að skilgreina hvaða rétt íbúar eiga í samskiptum við Reykjavíkurborg eða hvaða réttar borgin lætur íbúa njóta og hvernig hann er framkvæmdur í samskiptum í kerfunum. Í flestum tilvikum eiga íbúar einhvern rétt, t.d. rétt á svari og stundum mikið ríkari rétt svo sem samkvæmt stjórnisýslulögum og/eða upplýsingalögum eða samkvæmt skipulagslögum og stundum eiga þeir lögvarða hagsmuni. Í tilvikum þar sem réttur íbúa er strangt tekið minni kann borgin þó að vilja láta þá njóta einhvers lágmarksréttar. Í þeim tilvikum sem íbúar hafa orðið undir í forgangsöröðunum kerfanna eða í kosningum Bh eiga þeir alltaf fullan rétt á því að hugmyndir þeirra og erindi séu tekin til efnislegrar afgreiðslu Reykjavíkurborgar og/eða afgreiðslu af viðeigandi stjórnvaldi.

Leiðbeiningarskylda

Spyrja má hvort kerfin snúist um hugmyndasamkeppni um innsendingu hóperinda til borgarinnar eða samkeppni milli íbúa um innsendingu erinda. Hér er því haldið fram að um hið síðara sé að ræða, þ.e. að tilgangurinn sé að senda erindi til borgarinnar til efnislegrar umfjöllunar og efnt sé til samkeppni milli erinda. Þetta varðar forgangsöröðunina í báðum kerfum. Spyrja má hvort mál sem hefur verið sent inn í form vefjanna BR og Bh hafi stöðu erindis til borgarinnar þá þegar eða sé hugmynd að erindi. Því beinist athyglin að því hvort borgin geri íbúum grein fyrir því hvað raunverulega fer fram í kerfunum og hver staða þeirra sé í hverju skrefi þeirra og upplýsi þá um að réttur þeirra til þess að knýja á um efnislega umfjöllunar erinda sé mikið ríkari en ráða má af þessum kerfum. Ef það er ekki gert má ætla að Reykjavíkurborg geti brotið rétt á íbúum með framkvæmd kerfanna – og þá þannig að íbúar sem ekki koma erindum sínum áfram í kerfunum telji að borgin hafi hafnað þeim.

Leiðbeiningarskylda stjórnvalda er nokkuð rík. Íbúa má ekki afvegaleiða, þeir eiga bæði rétt á leiðbeiningu um rétt sinn og stundum eiga þeir rétt á því að erindi sem berst á rangan stað sé sent til viðeigandi stjórnvalds. Hvaða mynd af rétti sínum skyldu þeir íbúar hafa sem verða undir með hugmyndir sínar í kerfunum hvort sem það er vegna þess að þær fá of fá *Like* eða vegna þess að þær fara til rangs stjórnvalds (eru vitlaust flokkuð)? Í kynningarefni og í leiðbeiningartexta BR og Bh er ekki rætt um rétt íbúa.

Eðlilegt er að borgin setji sér lágmarksviðmiðanir í þessu efni og miði við góða stjórnsýsluhætti í samskiptum við íbúa.

Kostnaður

Tafla 2: Kostnaður við verkefni (í þúsundum króna)

	2001	2002	2003	2004	2005	Alls
Útlagður kostnaður (gögn frá borginni):						
Verkefnastjórnarar	7.504	6.320	6.735	8.177	4.535	33.271
Annar kostnaður	11.212	12.598	18.033	13.874	7.922	63.640
Framkvæmdapottur		300.000	300.000	300.000	300.000	1.200.000
Alls	18.716	318.918	324.769	322.051	312.457	1.296.911
Áætlaður óbeinn kostnaður:						
Stjórnun, Ráðhús*10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	50.000
- , tölvudeild*	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	50.000
Vinna annarra**	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	100.000
Alls	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	200.000

* Miðað er við 1 ársverk árlega.

** Miðað er við 2 ársverk árlega á fagsviðum.

Hér kemur fram að útlagður kostnaður við verkefni er um 1,3 milljarður og að áætlaður heildarkostnaður við verkefni geti numið tæplega 1,5 milljarði.

3. kafli: Mat á árangri

3.1 Viðhorf íbúa, kjörinna fulltrúa og stjórnkerfis

Á töflu 1 í viðauka kemur fram að tæpur helmingur borgarbúa er frekar eða mjög óánægður með BR og Bh eða þekkir ekki til kerfanna. Hér eru þessir hópar nefndir í sömu andrá, enda ekki trúverðugt að íbúar hafi ekki heyrt af kerfunum, líklegra er að þeir vilji ekki vita af þeim. Um 10% færri eru ánægðir, eða svipað margir og þekkja kerfin vel. Stjórnmalámennt eru ánægðastir með kerfin, miðlæg stjórnsýsla er ánægðari með BR en Bh og starfsfólk fagsviða skiptist til helminga hvort þeir eru ánægðir eða óánægðir. Það svarar svipað og íbúar.

Bakgrunnsbreytur sýna að dreifing ánægju og óánægju er nokkuð jöfn meðal allra hópa íbúa að stjórnmaláafstöðu undanskilinni, en stuðningsfólk meirihlutans í borginni er ánægðast og stuðningsfólk Sjálfstæðisflokksins og Framsóknarflokksins er minnst ánægt. Af þeim sem ekki þekkja til kerfanna er hlutfall stuðningsmanna Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks hærra en stuðningsmanna meirihlutflokkanna og einkum þekkja stuðningsmenn Framsóknar BR illa, eða í tæplega 70% tilvika.

Í viðtölum við borgarstarfsmenn og stjórnmalámennt endurspeglast svipuð afstaða eins og fram kemur í 2. kafla. Þeir þekkja kost og löst á kerfunum. Þó skein í gegn hjá starfsfólki fagsviða að það var óánægt með að samstarf stjórnsýslu við almenning sé á ákveðinn hátt með aðferðum stjórnmalá og að starfsfólk miðlegrar stjórnsýslu hafi með málin að gera, enda sinna fagsviðin öll samráði við íbúa og umhverfis- og skipulagssvið þó lang mest.

3.2 Hverjir nota þjónustuna?

Í töflu 3 hér á eftir kemur fram að um fimmtungur íbúa hefur forgangsraðað verkefnum í BR og kosið í Bh. Það er sú virkni sem lang mest þátttaka er í. Um 11% íbúa hafa lagt inn mál í BR og 3,8% oftast en tvisvar. 8,6% hafa lagt fram mál í Bh og 1% oftast en tvisvar. Þeir sem hafa forgangsraðað málum oftast en tvisvar og þeir sem hafa kosið um mál tvisvar eða oftast eru hér kallaðir virkir íbúar og eru þeir 3-4%. Þá hafa mál 2-3% íbúa fengið framgang í BR og Bh og hlotið kosningu í Bh. Hafa verið í huga að hér er miðað við samanlagða notkun í þau 4-5 ár sem kerfin hafa verið starfrækt.

Það leiðir af þessum tölum að mikill yfirgnæfandi hluti Reykvíkinga notar kerfin ekki og þeir sem eru bæði virkir notendur og ná árangri aftur og aftur í kerfunum eru sárafáir eða um 0,2% sem jafngildir um 144 manns.

Dreifing notenda miðað við bakgrunnsbreytur er almennt frekar jöfn, en aukinni menntun og auknum tekjum fylgir aukin þátttaka eins og endranær (þeir sem eru með

hæsta menntun og í hæsta tekjuflokknum taka yfirleitt þátt um 50-200% oftari en þeir sem hafa grunnskólamenntun og eru í lægsta tekjuflokknum). Nokkur munur er á þátttöku eftir því hvaða flokk svarendur kusu síðast (kjósendur meirihlutflokkanna taka 2-3 sinnum meiri þátt), en ekki milli þeirra sem segjast þekkja kerfin, en eins og komið hefur fram þekkja kjósendur Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins kerfin síst. Sama má segja þegar kemur að árangri í kerfunum, þ.e. hvort mál svarenda hafi fengið framgang eða verið kosin, þar er ekki kerfisbundinn mismunur milli þeirra sem á annað borð taka þátt – en þátttaka er mismunandi eins og fyrr greinir. (Könnun Félagsvísindastofnunar, töflur 18-22, 22-27, 30-31, 33-34 og 36-39.)

Tafla 3a. Hafa íbúar þekkingu á BR, eru þeir virkir og ná þeir árangri? (%)

	Já	Nei	Alls
Hefur lagt fram mál í verkefninu	10,9	89,1	100
Hefur lagt fram mál oftari en tvisvar	1,8	98,2	100
Hefur forgangsraðað (Like) í verkefninu	19,9	80,1	100
Hefur forgangsraðað oftari en tvisvar	4,0	96,0	100
Hefur mál frá þér fengið framgang?	2,4	97,6	100
Hafa fleiri en 2 mál fengið framgang	0,2	99,8	100

Könnun Félagsvísindastofnunar, töflur 18, 21, 24.

Tafla 3b. Hafa íbúar þekkingu á Bh, eru þeir virkir og ná þeir árangri? (%)

	Já	Nei	Alls
Hefur lagt fram mál í verkefninu	8,7	91,4	100
Hefur lagt fram mál oftari en tvisvar	1,0	99,0	100
Hefur forgangsraðað (Like) í verkefninu	Óþekkt		
Hefur forgangsraðað oftari en tvisvar	Óþekkt		
Hefur mál frá þér fengið framgang?	3,0	97,0	100
Hafa fleiri en 2 mál fengið framgang	0,2	99,8	100
Hefur kosið um mál	21,6	78,4	100
Hefur kosið um mál oftari en tvisvar	3,0	97,0	100
Hefur mál frá þér hlotið kosningu	2,4	97,6	100

Könnun Félagsvísindastofnunar, töflur 30, 33, 36, 38.

3.3 Önnur tölfræði

Í könnun Félagsvísindastofnunar var skoðuð afstaða íbúa til þriggja atriða: hvort mikilvægt sé að íbúar hafi áhrif á nærumhverfi sitt, hvort Reykjavíkurborg eigi að styrkja upplýsingagjöf um tilgreind málefni og hvort stjórnámamenn hennar og borgarstarfsmenn ættu að ræða við íbúa um þessi tilgreindu mál á vefjum borgarinnar.

Gríðarlegur áhugi og einhugur er meðal allra aðila á því að íbúar hafi áhrif á nærumhverfi sitt (nánast 100% íbúa töldu það mikilvægt og um 70 mjög mikilvægt). Þar tala íbúar og stjórnámamenn einum rómi (stjórnámamenn með 100% einnig) og borgarstarfsmenn eru nánast einhuga um málið. Enginn munur er á afstöðu ólíkra hópa borgarbúa. Enginn vafi er á því að borgin þarf að halda áfram að auðvelda

íbúum að hafa áhrif í þessu tilliti og finna fyrir það form og framkvæmdaleiðir sem styrkja stöðu íbúa innan ramma stjórnkerfis borgarinnar þannig að þær þjóni þeim sem best. (Viðauki, tafla 2 og Könnun Félagsvísindastofnunar, töflur 42 og 43.)

Þá er einnig alger einhugur um að Reykjavíkurborg eigi að veita betri upplýsingar á vefsíðum sínum og á það nánast jafnt við um stefnumótun, fjárveitingar og framgang verkefna. Þetta telja 90-95% íbúa mikilvægt og 50-60% mjög mikilvægt og 90-100% stjórnámálanna og borgarstarfsmanna telja það einnig mikilvægt. Þetta varðar gagnsæi stjórnámálanna. Enginn vafi er á því að borgin þyrfti að bæta sig að þessu leyti. (Viðauki, tafla 3 og Könnun Félagsvísindastofnunar töflur 44-49.)

Það er líka einhugur um að stjórnámálamenn eigi að ræða við íbúa á vefjum borgarinnar um stefnumótun, fjárveitingar og framgang verkefna. En hlutföllin eru ekki eins há. Um 80% íbúa telja það mikilvægt og um 35% mjög mikilvægt, stjórnámálamenn eru sammála í svipuðu hlutfalli, en borgarstarfsmenn telja það ekki eins mikilvægt. Óverulegur mismunur er á svörum íbúahópa, þó telja þeir mest menntuðu og þeir með hæstu teljurnar þetta síður mikilvægt – sem er athyglisvert því þeir eru virkasti notendahópurinn. Sennilega eru þeir og borgarstarfsmenn raunsærir, erfitt hefur reynst að finna á slíku samtali gefandi form – ef það er tekið of bókstaflega. Hins vegar gengur einfalt samráð við almenning víða vel fyrir sig, t.d. með innsendingu erinda og heimsóknum íbúa á nefndafundi. (Viðauki, tafla 4 og Könnun Félagsvísindastofnunar, töflur 52-58.)

Í könnun Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála meðal stjórnámálanna Reykjavíkurborgar og borgarstarfsmanna kom auk þess fram eftirfarandi:

- a) Spurt var um hvaða tilgreindu verkþættir hefðu heppnast vel eða illa í BR og Bh. Lítið kom út úr því enda eru borgarstarfsmenn og starfsmenn kannski ekki almennt vel inn í smáatriðum málsins. Töluvert ítarlegri upplýsingar fengust í viðtölum. Þó kom fram að borgarstarfsmenn telja að tímaramminn fyrir Bh sé of stuttur en það höfðu borgarstarfsmenn lagt áherslu á í viðtölum. (Viðauki, töflur 5 og 6.)
- b) Leitað var staðfestingar á því að togstreita ríkti milli aðila um það hvort samráð við íbúa um framkvæmdir í nærumhverfi væri stjórnámálalegt verkefni eða stjórnsýslulegt. (Viðauki, tafla 7.) Í ljós kom að nálægt helmingur stjórnámálanna telja það verkefni stjórnámálanna og miðlægrar stjórnsýslu meðan lítið lægra hlutfall starfsfólks fagsviða telur það stjórnsýslulegt verkefni. Borgarstarfsmenn miðlægrar stjórnsýslu dreifast svo nokkuð jafnt í málinu.
- c) Þá var leitað eftir frekari afstöðu til verkaskiptingar stjórn mála og stjórnsýslu og spurt hvort borgarmálefni (pólítísk mál) og erindi íbúa almennt séu viðfangsefni stjórn mála eða stjórnsýslu. (Viðauki, tafla 8.) Fram kom að ákveðinn meirihluti stjórnámálanna og borgarstarfsmanna telja fyrra verkefnið á verksviði stjórnámálanna á meðan ákveðins ágreinings gætir um síðara verkefnið.

Borgarstarfsmenn telja í 70-75% tilvika að það að taka á móti erindum íbúa sé stjórnsýslulegt verkefni – á meðan stjórnámamenn telja það í nokkuð jöfnum svarhlutföllum vera verkefni stjórn mála og stjórnsýslu.

- d) Að lokum voru aðilar spurðir hvernig formbreyting afgangslu og þjónustu og þar með talin formbreyting upplýsingagjafar og framkvæmd gagnsæis hefði tekist hjá borginni og nefnd til sögunnar 4 meginkerfi: vefur Reykjavíkurborgar, rafræn Reykjavík/mínar síður, borgarvefsjá og vefir höfuðborgarstofu. (Viðauki, tafla 9.) Borgarvefsjá er talin hafa tekist vel og mjög vel til af öllum (76-92% svara) og 57% stjórnámamanna telja að vefir höfuðborgarstofu hafi tekist vel, í því efni dreifast starfsmenn meira og starfsfólk fagsviða dreifist allt að því jafnt milli vel og illa. Hins vegar telja 60-70% stjórnámamanna og starfsfólks fagsviða vef Reykjavíkur hafa tekist frekar eða mjög illa, starfsfólk miðlægrar stjórnsýslu er öndverðrar skoðunar, en hún hýsir umsjón vefsins. Stjórnámamenn hafa svipaða afstöðu til rafrænnar Reykjavíkur/minna síðna en starfsfólks fagsviða dreifist jafnt í afstöðu sinni til valkostanna vel og illa. Þessi kerfi eru hýst hjá fagsviðum. Hins vegar telur meirihluti starfsfólks miðlægrar stjórnsýslu að kerfið hafi tekist vel. Í viðtölum við stjórnámamenn og borgarstarfsmenn kom fram að þjónusta vefs Reykjavíkur og rafrænnar Reykjavíkur/minna síðna væri ófullnægjandi og mætti ekki kröfum starfsfólks og íbúa um þjónustu og umfang lausna eða um öryggi rekstrar.

4. kafli: Lærdómur

Í framkvæmd verkefnanna endurspeglast átök milli hlutverkaskiptingar stjórn mála og stjórnsýslu hér á landi og má líta á verkefnið sem bakslag til gamalla tíma þegar stjórn mála kerfi Reykjavíkurborgar leysti úr erindum borgarbúa (oftast borgarstjórinn). Af þessu leiðir að sú vandaða stjórnsýsluframkvæmd og sá ríki réttur sem almenningur á gagnvart stjórnsýslunni og leiddur hefur verið í lög á síðustu áratugum kann í einhverjum tilvikum að vera sniðgenginn og jafnvel brotinn á þátttakendum kerfanna.

Þá endurspeglast í framkvæmd kerfanna togstreita milli miðlægrar stjórnsýslu og stjórn mála manna annars vegar (Ráðhúss) og fagsviða hins vegar. Samráð við íbúa um framkvæmdir, skipulagsmál og nýjar hugmyndir á heima á fagsviðum samkvæmt hefðinni og þau framkvæma það í ríkum mæli, einkum umhverfis- og skipulagssvið. Hins vegar má segja að kerfin stilli fagsviðunum upp sem óvinum íbúa. BR er ætlað að beina erindum framhjá þeim og til fagraða beint (stjórn mála) og það er miðlæg stjórnsýsla sem leiðir þetta nýja afl fram í borginni. Þessum aðstæðum er eðlilegt að breyta og færa umsjón samráðsins til fagsviða.

Kerfin virðast engu að síður ekki hafa verið vel studd af miðlægrri stjórnsýslu sem hefur með framkvæmd þeirra að gera eða af stjórn mála mönnum sem virðast taka málefni þeirra upp síðast á dagskrá funda eins og mikilvægi þeirra sé minna en annarra. Ötulustu talsmenn kerfanna telja að fjárveitingar hafi verið litlar. Í raun hafa þó fjárveitingar til verkefna í Bh verið tiltölulega háar í ljósi þeirra ógna við faglega stjórnsýsluframkvæmd sem kerfin skapa og er þá einkum átt við misnotkunarhættu og að kerfin geta ýtt knýjandi verkefnum út af forgangslistum.

Eins og fram hefur komið takast ólík sjónarmið á varðandi lýðræðisáhrif netsins. Annars vegar að netið valdi með formbreytingu verkefna gagnsæi og þar með valdefli íbúa og samráði, einkum með upplýsingagjöf. Þau áhrif hafa verið staðfest með innlendum og alþjóðlegum rannsóknum. Hins vegar hafa jákvæð áhrif þess að íbúar taki ákvarðanir í kosningum ekki verið staðfest (Gunnar Helgi Kristinsson 2014). BR og Bh eru kerfi sem framkvæma ákvarðanatöku íbúa. Hættan við þau er meðal annars sú að framkvæmd þeirra minnki áhersluna á hin mikilvægari og jákvæðari áhrif upplýsingatækninnar á lýðræðið sem næst fram með vönduðum upplýsingakerfum borgarinnar og formbreytingu þjónustu. Í rannsóknunum kemur skýrt fram að þau verkefni eru vanrækt.

4.1 Hvað hefur gengið vel (kostir)

Það sem hefur gengið best er að kveikja þann samráðsáhuga sem fram kemur meðal stjórn mála manna, borgarstarfsmanna og íbúa. Hann birtist á ýmsan hátt, en einkum í miklum áhuga á (a) að Reykjavíkurborg hafi samráð við íbúa um málefni varðandi nærumhverfi þeirra. Einnig á því að (b) upplýsingagjöf og gagnsæi opinberra mála

verði aukið og að upplýsingakerfi borgarinnar varðandi afgreiðslu og þjónustu við íbúa verði verulega endurbætt og (c) að stjórnámamenn og borgarstarfsmenn ræði og skýri borgarmálefni við íbúa á netinu.

3.000-5.000 íbúar hafa notað BR og Bh hvað eftir annað, einkum vel menntaðir og tekjuháir íbúar sem styðja meirihlutann. Þátttaka í kosningum Bh var svo enn meiri á yfirstandandi ári. Það þýðir samt að 85.000-95.000 íbúar í Reykjavík á þeim aldri sem getur notað kerfin eða kosið eru ekki virkir notendur.

Kosningin milli fjárveitingatillagna hefur tekist best af einstökum þjónustubáttum kerfanna. Þá er fyrst og fremst átt við að umfang verkefnanna er takmarkað og að fagsvið hafi haft ákveðna möguleika á að taka forgangsverkefni fram fyrir kosin verkefni. Hvort tveggja dregur úr hættu á misnotkun.

4.2 Hvað hefur gengið illa (gallar)

Erfitt er að líta framhjá því að verkefni BR og Bh hafi haft ruðningsáhrif á aðra uppbyggingu rafrænnar þjónustu Reykjavíkurborgar. Verulegrar óþreyju gætir meðal borgarstarfsmanna með að tölvukerfi borgarinnar, einkum vefur Reykjavíkurborgar og rafræn Reykjavík verði endurnýjuð og veiti þeim og íbúum betri þjónustu. Í því efni er vafalítið forgangsverkefni að samtengja kerfi þannig að heildstæðari þjónusta fái, bæði fyrir stjórnun borgarinnar og að bæta upplýsingagjöf fyrir íbúa.

Einnig er mjög sennilegt að BR og Bh hafi dregið úr áherslunni á samráð stjórnámamanna við íbúa vegna borgarmálefna yfirleitt þótt erfitt sé að mæla það. BR og Bh hafa verið í sviðsljósinu sem dæmi um lýðræðisáhuga Reykjavíkurborgar enda þótt þau taki aðeins til áhrifa íbúa á verulega þröngum sviðum og gætu þau hafa verið fjarvistarönnun (alibi) fyrir aðra og mikilvægari lýðræðisuppbyggingu og formbreytingu verkefna borgarinnar.

Nokkuð hefur borið á misnotkun sem er einkum af tvennum toga: annars vegar í Bh þar sem skipulagðir hópar íbúa, jafnvel tiltölulega litlir, hafa náð fram verkefnum sem alls ekki voru á forgangslista borgarstarfsmanna og á kostnað brýnna viðhaldsverkefna og hins vegar að íbúar hafi notað BR til þess að koma að léttvægum málum og óviðeigandi.

Þátttaka í kerfunum er oftast lítil eins og fram hefur komið. En erfitt er að fullyrða hversu lítil hún er. Þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir úttektaraðila lagði borgin ekki fram yfirlit um þátttöku í forgangsroðuninni, hvorki í BR og Bh. Því liggja aðeins fyrir upplýsingar frá borgarstarfsmönnum sem segja að fagsviðum berist erindi frá BR með niður í 3-4 *Like*, en þátttaka í forgangsroðuninni í Bh er óþekkt. Það kom líka fram að þátttaka í forgangsroðunni hefur minnkað. Forgangsroðunin skiptir sköpum í báðum verkefnum. Í könnun Félagsvísindastofnunar kemur fram að um 4% íbúa hafa forgangsraðað oftast en tvisvar sem bendir til þess að umtalsverður hópur sé virkur í því efni eða hafi verið það á einhverjum hluta þess tímabils sem um er rætt.

Óheppilegt er að hægt sé að forgangsraða málum niður á við í kerfunum. Nei-atkvæði tíðkast ekki hér á landi í kosningum.

Óheppilegt er að hafa umræður um hugmyndir íbúa og erindi til borgarinnar nema um sé að ræða hugmyndir sem íbúar vilja beinlínis fá umræðu um. Hér er aftur komið að óljósum skilgreiningum á eðli kerfanna. Sérstaklega orkar tvímælis að íbúar andmæli hugmyndum og erindum hvers annars, en hér er einnig komið að spurningunni um hvers eðlis erindin eru. Að því marki sem innsend mál í kerfunum eru alvöru erindi til borgarinnar eiga þeir rétt á eðlilegri og faglegri málsmeðferð og þá eru það ekki góðir stjórnsýsluhættir að gefa öðrum íbúum færi á að andmæla þeim.

BR er komið að einhvers konar endalokum því góð mál virðast uppurin í bili. Engu að síður þarf að halda leið almennra erinda og hugmynda íbúa til fagsviða borgarinnar opinni áfram – og þar sem marktækum erindum hefur fækkað ætti að vera raunhæft að svara öllum.

Bh kann að vera á sömu leið, en ódýr verkefni kunna að vera að miklu leyti upp urin.

5. kafli: Hvað ber að gera

5.1 Möguleg stefnumótun og framtíðarsýn

Það gæti verið ákjósanlegt fyrir Reykjavíkurborg að fylgja jákvæðu andrúmslofti varðandi íbúalýðræði eftir og gera á kjörtímabilinu ákveðið átak. Í því efni er mikilvægast og vandasamast að hanna og útfæra form á samstarfi við íbúa þar sem eðlilegum reglum og verkaskiptingu milli stjórn mála og stjórnsýslu og almennings verður komið við.

Markmið slíks átaks á netinu væri að finna samstarfinu form sem bæði skapaði ánægju og íbúar næðu sannarlega eyrum borgaryfirvalda (mál dagi ekki uppi) og réttur þeirra væri tryggður. Mótun góðra stjórnsýslu hefða í því efni gæti falið í sér að eftirfarandi lágmarksskilyrðum sé mætt: að allir fái svar, geti fylgst með erindi sínu, að greining sé gerð á eðli málsins og leiðbeiningaskyldu þannig fullnægt (málaflokkur, svið) og að málið fái afgreiðslu yfirleitt. Til greina kæmi að miða við nokkur málsmeðferðarferli og greina í upphafi og tilkynna í hvert þeirra innsent mál færi. Það væri gert til þess að tryggja að mál sem varða stjórnsýslulög, upplýsingalög eða annan rétt íbúa fái viðeigandi málsmeðferð, auk þess sem öll erindi mættu ákveðinni lágmarksþjónustu eins og þegar er nefnt. Þegar um aukinn rétt er að ræða verði rannsóknarreglu, meðalhófsreglu, réttmætisreglu og öðrum meginreglum stjórnsýsluréttarins beitt og meðal annars reglum um málshraða. Reykjavíkurborg fylgi í þessu efni góðum stjórnsýslufordæmum, t.d. hjá Alþingi (en stjórnsýslulög varða ekki starfsemi þess, en þau eru engu að síður notuð til viðmiðunar í starfsemi þess). Þannig veiti borgin íbúum frekar meiri rétt en minni, en hann er væntanlega mjög misjafn eftir eðli mála og öðrum aðstæðum. Þá væri það eitt af markmiðum átaksins að allar tillögur og erindi sem berast stjórnsýslunni styrki fagleg vinnubrögð hennar, svo sem við myndun forgangslista og annað.

Stjórn málin geta ekki leyst öll verkefni samfélagsins, svo sem gagnsæi. Fagleg uppbygging stjórnsýslu og endurnýjun vinnubragða er forsenda nýrra lýðræðisáhrifa, en ekki öfugt. Vera má að í stjórn málum borgarinnar takist á eldri sjónarmið um beint lýðræði og hugmyndir um faglega stjórnsýslu eins og fram kemur á mynd 2. Hætt er við því að beint lýðræði passi ekki inn í nútímaumhverfi stjórnsýslu og ekki sé hægt að tryggja framkvæmd nútíma laga- og regluverks með svo frumstæðum aðferðum. Hins vegar eru lýðræðisáhrif sótt í dag með aukinni fagmennsku og styrkingu stjórnsýslu, aukinni skráningu, aukinni upplýsingagjöf og auknu samstarfi og gagnkvæmum samskiptum. Eðlilegt er að Reykjavíkurborg setji þau markmið á oddinn.

Í rannsóknunum sem gerðar voru kemur skýrt fram alger einhugur íbúa, stjórn málamanna og borgarstarfsmanna um þörfina á því að endurnýja helstu tölvukerfi Reykjavíkurborgar sem veita þjónustu á netinu. Borgin leggi ekki síður

áherslu á að svara þessu ákalli. Skoða þarf vel þau skilvirkniáhrif sem aukin upplýsingagjöf hefur á stjórnsýsluna sjálfa og áhrif á aukið öryggi gagnavinnslu og þar með þjónustu.

Það væri eðlilegt næsta skref í eflingu upplýsingatækniþjónustu borgarinnar að öll tölvumál Reykjavíkurborgar verði sameinuð í einni skipulagseiningu. Til þess þau verði unnin í eðlilegu samráði, allir gangi í takt og fjárveitingar nýtist vel.

Samþættar upplýsingar eru mikið (lýðræðis) afl og mikið öflugra en upplýsingar úr einstökum gagnagrunnum geta nokkru sinni orðið. Því er samþætting gagna í miðlægan gagnagrunn lykilatriði fyrir framtíðar uppbyggingu upplýsingaþjónustu borgarinnar og skilyrði fyrir samræmdri þjónusta og gagnsæi, t.d. því að geta fylgst með málum sem unnið er með víða og skráningar verða til um víða.

5.2 Að verja góðan árangur og endurbæta önnur atriði

Íbúagátt

Lagt er til að byggð verði upp rafræn íbúagátt á umhverfis- og skipulagssviði. Hún verði vel auglýst og íbúar hvattir til að nota hana. Hún verði framkvæmd af vakandi áhuga á þjónustu við íbúa og ótengd stjórn mála. Þar taki borgarstarfsmenn á mót hugmyndum og erindum íbúa, greini þær og komi í rétt ferli þannig að mál lendi alltaf hjá réttu yfirvaldi. Fylgt verði góðum stjórnsýslu hefðum og réttindi íbúa tryggð og jafnvel gengið lengra í því efni en lög mæla fyrir um. Gáttin veiti þjónustu á 4 vegu sem samsvara:

- 1 Borgarlandinu sem er ábendingagátt
- 2 Betri Reykjavík sem er erinda- og hugmyndagátt til fagsviða borgarinnar
- 3 Betri hverfum sem er fjárveitingatillögugátt
- 4 Samstarf við fyrirtæki og íbúa um nærumhverfi þeirra innan hverfa verði einnig þróað, m.a. það að aðilar skrái sig á netfanga- og símanúmeralista til samráðs í sínu hverfi.

Gáttin sýni tölfræði í samráðinu og birti lista yfir tillögur og stöðu og afdrif þeirra – og verði stolt borgarinnar í þessu efni.

BR og Bh verði lögð niður

BR og Bh verði lögð niður í núverandi mynd og er þá meðal annars átt við tölvuþjónustuna sem þau veitir. Það verði gert vegna þess að verkefnið gera stjórnsýsluverkefni að stjórn málaalegum verkefnum og í þeim er beitt stjórn málaalegum lausnum, þau bera þannig með sér afturhvarf til áherslna á stjórn mála eins og var á velmektartímum Sjálfstæðisflokksins og þátttaka íbúa í kerfunum er lituð af pólitík og verkefnaafmörkunin sjálf í Bh er pólitísk; kerfin eru ekki hlutlaus framkvæmd stjórnsýslu. Þá mætir starfsemi verkefnanna ekki vönduðum stjórnsýsluháttum og réttindi íbúa eru mjög veik í kerfunum og á þau getur verið gengið og

leiðbeiningaskyldu er ekki mætt. Þá er misnotkunrhætta mikil og þátttaka lítil. Þá falla kerfin ekki vel að starfshefðum og verkaskiptingu í stjórnkerfi borgarinnar. Verkefnin hafa haft umtalsverð ruðingsáhrif á uppbyggingu tölvuþjónustu borgarinnar sem er vanrækt. Þá er mögulegt að verkefnin hafi verið „alibi“ frá annarri og mikilvægari lýðræðisþróun í borginni, sem raunar er einkum tölvuvæðing verkefna.

Tölvuvæðing, upplýsingagjöf og gagnsæi - endurbætt afgreiðsla og þjónusta

Að lokum skal á það minnst enn og aftur að tölvuvæðing verkferla Reykjavíkurborgar er stærsta lýðræðisverkefnið sem hún stendur frammi fyrir – og eitt af því vinsælasta sem stjórnámálmennt geta gert ef miðað er við eindreginn vilja allra aðila. Æskilegt væri að borgin mótaði sér framtíðarstefnu um hvernig hún formbreytir smám saman störfum sínum og öllum upplýsingum og býr til upplýsingasamfélag í borginni. Ný upplýsingastefna Reykjavíkurborgar gerir það ekki, en er skref í rétta átt en hefur mjög takmarkandi nálgun. Hún snýst um markmið gagnvart íbúum, en ekki gagnvart borgarstarfsmönnum og hún snýst ekki um leiðir. Réttlætning tölvuvæðingar er þó jafnan aukin skilvirkni starfa og hafa má í huga að borgarstarfsmenn eru lang mikilvægustu notendur nýrra kerfa og starfsaðstæður þeirra hafa bein áhrif á skilvirkni. Þá er ótækt að tilgreina ekki leiðir í þessu efni og sérstaklega að minnst ekki á samþættingu upplýsinga (myndun miðlægs gagnagrunns um öll borgarmálefni, hann þarf bæði kynningu og umræður) og ekki er minnst á sameiningu tölvustarfa í eina skipulagseiningu. Upplýsingastefnan nærir því ekki ein og sér.

Málaflokkurinn er fjársveltur og tölvuvæðing borgarinnar hefur jafnvel staðnað – en það er hún sem styrkir og endurskapar lýðræðið. Það er mikið áhyggjuefni ef flestir borgarstjórnarflokkarnir leiða þessi mál hjá sér eða þora ekki að kalla þau réttum nöfnum. Upplýsingastefna er góð, lýðræði í sjálfu sér gott en hvort tveggja getur orðið innantóm slagorð og dregið athyglina frá þeim verkum sem raunverulega þarf að vinna til þess að framkvæma háleit hugtök. Á meðan gerist lítið. Sérstaklega ef enginn talar um formbreytingu, tölvuvæðingu, samþættingu, miðstýringu málaflokksins og nýja hugsun um skilvirkni starfa með hagnýtingu upplýsingatækni. Þetta er mikilvægasta ábending þessarar úttektar þegar til lengri tíma er lítið.

Heimildir:

- Aderibigbe, A.M. & Olla, J. O. (2014). Towards A Theoretical Definition of Public Administration. *IOSR Journal of Business and Management*. Volume 16, Issue 3. Mars 2014, bls 65-70.
- BBC (2014). *E-voting experiments end in Norway amid security fears*. BBC News, vefútgáfa, 27. júní 2014. Vefslóð: <http://www.bbc.com/news/technology-28055678>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2005). New Public Management is dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory (JPART)* 16 (3), 467-494.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2014). *Hin mörgu andlit ljóðræðis. Þátttaka og vald á sveitarstjórnarstiginu*. Háskólaútgáfan. 2014. 203 bls.
- Janson (2013). *En legitim (elektronisk) förvaltning? Om IT-utveckling i kommunal förvaltning*. Linköpings Universitet, 95 bls.
- Jón Ólafsson (ritstjórn). Höfundar margir. (2014). *Ljóðræðisútraunir. Ísland í bruni og endurreisn*. Háskólaútgáfan. 2014. 134 bls.
- Moore, G. (1965). Cramming more components onto integrated circuits. *Electronics*. Vol 38, nr. 8, April 19, 1965.
- Skýrslur UNPAN og rannsókir á e-government fyrir árin 2014, 2012, 2010, 2008, 2005, 2004 og 2003 eru til viðmiðunar
- Skýrslur WEF og rannsóknir stofnunarinnar á áhrifum upplýsingatekni eru til viðmiðunar. Einkum: World Economic Forum. (2012). *The Global Information Technology Report 2012. Living in a Hyperconnected World*.
- Sveriges Kommuner og Landsting (2013). *Digitala vögen till morgondagens välfärd. Handlingsplan för e-sambället 2013-2015*. Bæklingur í pdf-formi. 33 bls. Vefslóð: <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-915-7.pdf>
- Reykjavíkurborg (2015). *Upplýsingastefna Reykjavíkurborgar 2015-2020*. PDF-skjal. 9 bls. Samþykkt í borgarráði 9. júlí 2015. Vefslóð: http://reykjavik.is/sites/default/files/upplýsingastefna_-_samthykkt.pdf