

Námsferð Sambands íslenskra sveitarfélaga um íbúalýðræði til Svíþjóðar

Skýrsla formanns stjórnkerfis- og lýðræðisráðs

Samband íslenskra sveitarfélaga stóð fyrir námsferð í íbúalýðræði til Svíþjóðar dagana 29. – 31. ágúst 2016. Fyrir hönd Reykjavíkurborgar mættu Halldór Auðar Svansson, formaður stjórnkerfis- og lýðræðisráðs og Hjálmar Sveinsson, formaður umhverfis- og skipulagsráðs. Auk sveitarstjórnarmanna og lykilembættismanna sveitarfélaga af öllu landinu tóku fulltrúar innanríkisráðuneytisins þátt í ferðinni. Markmiðið var að fræðast um stefnumótun og ferla sem sænsk sveitarfélög beita í íbúalýðræði og samráði. Hjá þeim hefur áherslan verið á að samþætta íbúasamráð inn í ákvörðunartökuferla og beita viðeigandi aðferðum til að ná til rétts hóps íbúa hverju sinni.

Hópurinn gisti í Västerås, sem er sveitarfélag staðsett 100 km. fyrir vestan Stokkhólm. Þar búa um 145 þúsund manns, þar af um 110 þúsund í þéttbýlissvæði sjálfrar Västeråsborgar. Þannig minnir hún um margt á höfuðborgarsvæði Íslands.

Hópurinn heimsótti sveitarstjórn Västerås í ráðhúsi borgarinnar þann 29. ágúst og fræddist þar um ýmis verkefni sem þar eru í gangi á vettvangi íbúalýðræðis og ræddi jafnframt um sambærileg verkefni sem í gangi eru í íslenskum sveitarfélögum.

Þann 30. ágúst fór hópurinn með lest til Stokkhólms þar sem fulltrúar sænska sveitarfélagasambandsins (SALAR) tóku á móti honum og héldu fyrirlestra um hvernig sveitarstjórnarstigið í Svíþjóð virkar og sér í lagi hvernig íbúalýðræði fléttast þar inn í.

Þann 31. ágúst heimsótti hópurinn sveitarfélögin Skinnskatteberg og Upplands-Bro og fræddist um hvað þau eru að gera í íbúalýðræði. Skinnskatteberg er lítið sveitarfélag, en þar búa rúmlega 2.000 íbúar. Í Upplands-Bro eru öllu fleiri, eða um 25.000 íbúar.

Þannig fékk hópurinn innsýn í starfsemi sveitarfélaga af ýmsum stærðum, sambærilegum við stærð mismunandi íslenskra sveitarfélaga, sem og innsýn í samtök sveitarfélaga þarlendis og sveitarstjórnarstigið almennt – með sérstaka áherslu á íbúalýðræði í öllum tilfellum.

Hér verður rakinn lærdómur hvernar heimsóknar fyrir sig og loks er hann tekin saman í heildstæða mynd af íbúasamráði í sænskum sveitarfélögum og hvað má læra af þeim.

Västerås

Borgin setti sér árið 2014 stefnu um íbúasamráð (<http://www.vasteras.se/download/18.5e8d74b614b07e41ca6da3/1421922699881/Policy+för+invånardialog.pdf>). Stefnan er stutt og einföld en þar er kveðið á um að íbúasamráð skuli flétta inn í ákvörðunartöku borgarinnar. Jafnframt er þar vísað í þátttökustigann svonefnda, en um hann er

fjallað í grein Önnu Guðrúnar Björnsdóttur í riti Sambands íslenskra sveitarfélaga, *Leiðsögn um íbúalýðræði í sveitarfélögum* (http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum_vef.pdf). Stefnan nær eingöngu til samráðs og samtals og vísað er til þess að bein þátttaka íbúa krefjist sérstakra stefnuyfirlýsinga.

Í stefnunni eru sett fimm markmið:

Kurteisi og virðing - samráð verður að byggjast á virðingu og blása fólki sjálfstraust í brjóst. Taka ber tillit til mismunandi skoðana og sjónarhorna.

Allir geta tekið þátt – samráð þarf að taka tillit til kyns, aldurs, kynþáttar og annarra persónueinkenna. Miða þarf þær aðferðir sem er beitt að viðfangsefninu hverju sinni sem og markhópum þess. Fólkið sem er boðið að taka þátt þarf að enduspegla lýðræðislega fjölbreytni.

Skýrleiki – ramminn og leiðbeiningar utan um samráðsferlið þurfa að vera einföld, rétt, skýr og bjóða upp á íhugun.

Opið ferli – upplýsa ber þátttakendur um tilgang samráðsferlisins, aðferðirnar sem er beitt við það, og hvernig niðurstöður þess verða notaðar.

Gagnkvæm samskipti – mikilvægt er að tryggja gagnkvæm samskipti út allt ferlið þar sem slíkt styður við að ferlið sé lýðræðislegt.

Þannig er lögð áhersla á að ferlið við íbúasamráð sé gagnsætt og að alltaf sé skýrt hver tilgangur þess er og hvers íbúar geta vænst af því. Þátttökustiginn er notaður til þess að útskýra í hvaða þrepi stigans ferlið er stadd og hvaða áhrif íbúar geta haft á ákvarðanatökuna á því þrepi. Þetta er talið mikilvægt upp á að skerpa á ferlinu og skapa ekki óraunhæfar væntingar um hvað kemur út úr því.

Í borginni hafa íbúar síðan tillögurétt í gegnum rafræna gátt þar sem hægt er að leggja fram tillögur sem síðan eru teknar til meðferðar í stjórnsýslunni. Því svipar þannig mjög til kerfa á borð við Betri Reykjavík og sambærilegra gátta sem reknar hafa verið í sveitarfélögum hérlendis.

Jafnframt eru í gangi sértæk verkefni til að ná til unglinga og leiða skoðanir þeirra í ljós. Þetta fer meðal annars fram í gegnum samfélagsmiðla og SMS-skoðanakannanir en einnig eru sjálfbóðaliðar sem sjálfir eru unglingar starfandi hjá borginni við að þreifa á skoðunum félaga sinna.

Loks má nefna að Västerås er með stefnu um langtímauppbyggingu miðborgarinnar (<http://www.vasteras.se/kommun-och-politik/vasteras-utvecklas/innerstad.html>) en í henni felst meðal annars íbúasamráð til að falast eftir skoðunum íbúa á því hvernig þeir sjá þróun miðborgarinnar fyrir sér. Þar er notast við rýnihópa, opna fundi, spurningalista á netinu og rætt við fólk úti á götu. Sem dæmi um afurðir sem hafa komið út úr þeirri vinnu eru orðaský sem sýna hvað fólki finnst gott og slæmt við miðbæinn eins og hann er núna.

SALAR

Sambandið var stofnað árið 2007 til að ná yfir tvö stjórnsýslustig, sveitarfélög og héruð, og innan þess eru 290 sveitarfélög og 20 sýslur. Sambandið gætir hagsmuna þeirra, meðal annars í gegnum

styrkingu sjálfstjórna þessara stjórnsýslustiga og stefnumótun í íbúalýðræði. Fyrir sambandið vinna um 400 manns á skrifstofum bæði í Stokkhólmi og Brussel.

Sveitarfélög hafa tekjur nánast eingöngu af útsvari en þeim er frjálst að hafa það í hvaða prósentu sem er. Þeim er skylt að sjá um eftirfarandi:

- Félagspjónustu
- Leikskóla
- Grunnskóla
- Framhaldsskóla
- Öldunarþjónustu
- Þjónustu við fatlað fólk
- Skipulags- og húsnæðismál
- Heilsu- og umhverfisvernd
- Söfnun og meðhöndlun úrgangs
- Neyðarþjónustu og almannavarnir
- Vatns- og skolplagnir

Héruð hafa einnig frjálst útsvar en stærsti þátturinn í starfsemi þeirra er heilsugæsla.

Þátttaka í kosningum á öllum stjórnsýslustigum (ríki, hérað, sveitarfélag) fór dvínandi allt fram að síðustu öld en náði sér aftur á strik upp úr aldamótum út frá markvissu átaki til að auka þátttöku. Enn er þó mikill munur á þátttöku milli hverfa í ýmsum borgum, sem helgast af mismunandi íbúasamsetningu. Þetta er ein ástæða þess að talið er mikilvægt að vinna í íbúalýðræði til að virkja fólk til þátttöku, en stjórnmalapátttaka hefur líka farið minnkandi í Svíþjóð líkt og víða annars staðar – eins og mælist í hlutfalli þeirra sem eru skráðir í flokka (4%) og eru virkir í starfi þeirra (1%). Áhugi á að koma beint að ákvarðanatöku í einstaka málaflokkum mælist hins vegar hár.

SALAR sinnir frekar víðtækri stefnumótun á sviði íbúasamráðs, í alþjóðlegu samstarfi. Sérlegur ráðgjafi þeirra í þessum málum er prófessor Giovanni Allegretti (<http://participedia.net/en/people/allegretto70>).

SALAR notast við ákveðið markhópamódel þar sem íbúum er skipt í fjóra markhópa.

Í **Hópi 1** eru íbúar sem hafa mikilla hagsmuna að gæta í tilteknu máli en eru lítt virkir í þátttöku.

Þennan hóp er mikilvægt að virkja og ná til, þar sem ekki er gott þegar fólk sem hefur hagnun af ákvarðanatöku lætur sig ákvarðanirnar ekki varða. Þetta er fólkið sem þarf að reyna að draga inn í ferlana með því að hafa frumkvæði að því að finna það og bjóða því að vera með.

Í **Hópi 2** eru íbúar sem hafa mikilla hagsmuna að gæta í tilteknu máli og eru mjög virkir í þátttöku.

Þessi hópur er í góðu lagi og ekki þarf að vinna mikið í honum sérstaklega, nema helst að veita honum skýrar leiðir til að taka þátt.

Í **Hópi 3** eru íbúar sem hafa lítilla hagsmuna að gæta í tilteknu máli en eru mjög virkir í þátttöku.

Þessi hópur getur verið vandamál þar sem hann getur farið að stjórna ákvarðanatöku fyrir aðra sem hafa hagsmuna að gæta en eru ekki virkir. Oft eru þetta „sérfræðingar“ sem hafa mikinn frítíma

og/eða þekkja vel til stjórnsýslunnar og hafa almennt miklar skoðanir á henni. Gott getur verið að veita þessum hópi sérstakar þátttökuleiðir sem miða að því að virkja sérfræðiþekkingu þeirra án þess að þeir „taki yfir“ ferlið. Dæmi er af hópi skipulagssérfræðinga sem var mjög áberandi á öllum íbúafundum um skipulagsmál í Stokkhólmi þannig að aðrir áttu gjarnan erfitt með að koma sínum sjónarmiðum að. Lausnin á því var að búa til sérstakan samráðsvettvang fyrir þennan hóp ásamt sérfræðingum borgarinnar í skipulagsmálum.

Í **Hópi 4** eru íbúar sem hafa lítila hagsmuna að gæta í tilteknu máli og eru lítt virkir í þátttöku.

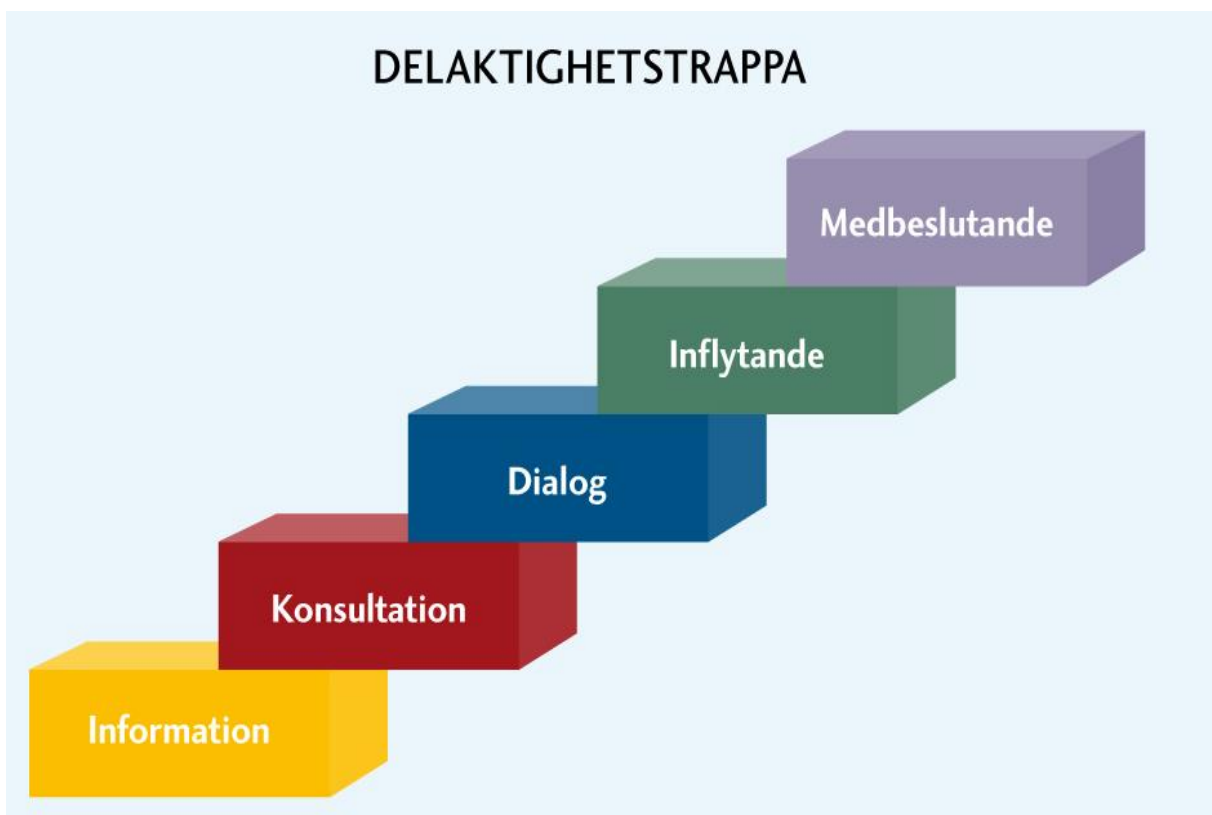
Þetta er ekki endilega vandamál í sjálfu sér en mikilvægt er að skoðanir þessa hóps endurspeglar að einhverju leyti í ákvarðanatökunni, til dæmis með skoðanakönnunum eða öðru sem nær beint til þessa hóps.

Allir sem huga að íbúasamráði í tengslum við tiltekna ákvörðun eru hvattir til að spyrja sig tveggja spurninga:

- 1) Er mögulegt yfir höfuð að hafa áhrif á ákvörðunina?
- 2) Er ég opin(n) fyrir því að aðrir hafi áhrif á ákvörðunina?

Ef fólk treystir sér ekki til að svara báðum spurningum játandi er samráð auðvitað tilgangslaust. Þær eru settar fram svo fólk temji sér meðvitað rétt hugarfar áður en það fer út í samráð.

SALAR notast við áðurnefndan þátttökustiga, sem má hér sjá á sænsku:



Líkt og birtist í stefnu Västerås um íbúasamráð er rík áhersla lögð á það hjá SALAR að þátttökustiginn sé nýttur til að svara mikilvægum spurningum um eðli samráðs og hvar í stiganum ferlið er statt hverju sinni.

SALAR er með síðuna <http://www.dialogguiden.se/> en þar má finna leiðbeiningar um hvernig standa má að íbúasamráði og um mismunandi tól sem notast er við í ýmsum löndum sem henta mismunandi þörfum og þrepum í þátttökustiganum. Þarna má meðal annars finna tól sem nýta má til að útdeila fjármagni til tiltekinna verkefna, svipað því sem notast hefur verið við í kosningum um framkvæmdir í hverfum í Betri Reykjavík.

Einnig má nefna að síðan 2011 hafa sænsk lög boðið upp á að íbúar geti kallað eftir kosningu um ákveðið mál með undirskriftasöfnun, en sambærilegt ákvæði hefur verið í íslenskum sveitarstjórnarlögum svipað lengi. Slíkt tæki er alveg efst í þátttökustiganum, þrepinu *Þátttaka í ákvarðanatöku*. Í bænum Skelleftea var þetta ákvæði virkjað til að kjósa um smíði brúar yfir bæjarána og sú hugmynd felld. Talið er að mögulega hefði málið ekki farið þannig ef það hefði verið betur undirbúið og kynnt, enda eru tæki sem gefa íbúum kost á að taka völdin í eigin hendur ákveðnir öryggisventlar sem eiga að hvetja stjórnvöld til að vinna að málum vandlega og í sátt.

Rakin voru nokkur dæmi um tiltekin samráðsverkefni. Eitt þeirra fór fram í Upplands Väsby í tengslum við skólastefnu þar í bæ, en þar hafði bæði vinstrisinnuðum og hægrisinnuðum sveitarstjórnnum gengið illa að ná upp árangri skólabarna í prófum, sem var með lakara móti. Ákveðið var að fara í víðtækt ferli þar sem fundað var með ýmsum hagsmunaaðilum og íbúum og út frá því sett upp aðgerðaáætlun. Of snemmt er að segja til um áþreifanlegar niðurstöður en mat þátttakenda var að þetta framtak hefði þó allavega eflt samtalið og skapað umræðugrundvöll til framtíðar um skólamál bæjarins.

Ítarefni frá SALAR um íbúasamráð á sænsku:

<http://skl.se/demokratiledningstyrning/medborgardialogdelaktighet/medborgardialog.372.html>

Sama itarefni á ensku:

<http://skl.se/tjanster/englishpages/activities/dialoguewithcitizens/factsaboutdialoguewithcitizensinsweden.1422.html>

Skinnskatteberg

Í Skinnskatteberg var aðallega fjallað um sveitarstjórnarstigið á almennum grundvelli sem og þær sértæku áskoranir sem Skinnskatteberg stendur frammi fyrir, en það er með minnstu sveitarfélögunum í Svíþjóð. Þrátt fyrir að það sé ágætlega statt fjárhagslega og að þar séu starfandi rótgróin fyrirtæki hefur húsnæðisverð farið lækkandi sökum lítillar eftirspurnar og jafnvel má tala um markaðsbrest, því að varla borgar sig lengur að byggja húsnæði þar sem ekki fæst mikið verð fyrir það umfram byggingarkostnað. Einnig var rætt um móttöku flóttafólks og hælisleitenda, en ríkið semur við sveitarfélögin um slíka móttöku og greiðir þeim fyrir. Í Svíþjóð eru þó líka starfandi á markaðnum

um þjónustu við slíkt fólk ýmsir einkaaðilar - og fyrirhugað er að setja löggjöf sem setur þak á hversu miklar tekjur má hafa af slíkri starfsemi.

Þó var aðeins komið inn á íbúalýðræðismál. Nefnt var að bæjarstjórnarfundir byrja alltaf á hálf tíma af opnum spurningum almennings, bæði úr sal og af netinu. Einnig eru bæjarráðsfundir opnir almenningi en það mun vera frekar fátítt; almenna reglan í Svíþjóð líkt og á Íslandi er að þeir fundir séu lokaðir. Skinnskatteberg hafði prófað sig áfram með ungmennaráð en þau höfðu ekki gefið góða raun vegna lítillar þátttöku og voru aflögð. Frekar er þá notast við upplýsingatæknina og Skinnskatteberg er meðal annars með verkefni í gangi sem snýst um að kortleggja bæinn í Minecraft og leyfa fólki að leika sér með það módel. Boðið hefur verið upp á sumarstörf hjá bænum við slíka hönnunarvinnu. Styrkumsóknir til bæjarins eru einnig núorðið raktar munnlega með ákveðnu samráðsferli.

Upplands-Bro

Í Upplands-Bro er nýlega búið að setja formlega stefnu um íbúalýðræði. Aðalmarkmið hennar eru að auka þátttöku íbúa, auka þekkingu stjórnsýslunnar á skoðunum og gildum íbúa, og auka þekkingu íbúa á stjórnsýslunni. Einnig miðar hún að því að ná til fólks sem venjulega heyrir ekki mikið í og skilgreina ábyrgð stjórnsýslunnar og mismunandi aðila innan hennar gagnvart íbúalýðræði.

Rakin voru nokkur dæmi um samráðsverkefni.

Eitt var svokallaðir Open Space-fundir með ungmennum í því skyni að komast að því hvað brann einna helst á þeim. Ferlið leiddi í ljós 18 mál sem þeim fannst sérstaklega áhugaverð og notast var við spurningalista til að velja fjögur þeirra til að vinna að. Þau reyndust vera öryggi, sérstakur stuðningur í stærðfræðikennslu, skipulag kennslunnar og þjálfun kennara almennt, og matur í skólunum.

Annað var svokallaður *Draumagarður*, en það var samráðsferli þar sem krakkar voru virkjaðir með í að hanna leikvelli sem þurftu á andlitslyftingu að halda. Falast var eftir skoðunum þeirra með því að leyfa þeim að teikna, merkja inn á kort, skrifa texta og svara spurningalistum. Verkefnið kláraðist vorið 2016 og voru fjórir leikvellar endurnýjaðir. Gögnin sem safnað var verða síðan notuð áfram í stærra verkefni, byggingu almenningsgarðs. Þetta verkefni fékk mjög jákvæð viðbrögð enda var það vel skilgreint og skipulagt fyrirfram, en það var frekar tímafrekt. Lærdómurinn sem fólkið sem stóð að þessu verkefni dró af því var að það var mjög mikilvægt að skipuleggja svona lagað vel og að vera alltaf skrefi á undan í upplýsingamiðlun um ferlið.

Þriðja var verkefni sem snerist um samstarf við lögregluna til að falast eftir viðhorfum íbúa til öryggis og hvað þeim fannst helst ógna því. Fólk var spurt út á götu og bankað var upp á hjá því, sem og fólki var boðið að svara spurningalistum á netinu. Þetta var liður í samfélagslegum sáttmála til að draga úr ofbeldi og auka öryggi. Helstu gallarnir við þetta ferli voru að það bauð ekki upp á mikið virkt samtal, þar sem það snerist fyrst og fremst um að leita svara við stöðluðum spurningum.

Einnig var rakið nýlegt dæmi um skipulagsmál sem vakti hörð viðbrögð, en það voru áætlanir um húsnæðisuppbyggingu í Græna dalnum svokallaða. Þegar halda átti fund til að kynna deiliskipulagstillöguna var farið að stað með undirskriftasöfnun gegn henni og hátt í 100 manns mættu á kynningarfund. Flestir í eldri kantinum og ekkert um innflytjendur, sem þó eru um

fjórðungur íbúa bæjarins. Þannig hafði fólkið sem mögulega hafði einna ríkustu hagsmuni af húsnæðisuppbýggingu í bænum, ungt fólk og innflytjendur, ekki mikinn áhuga á að tjá sig um málið sem vakti ákveðnar spurningar um hver „átti“ að ráða í málinu.

Samantekt

Í sænskum sveitarfélögum og hjá samtökum þeirra og héraðanna, SALAR, er lögð áhersla á að flétta íbúasamráð inn í ákvarðanatöku og snýst það fyrst og fremst um að eiga samtalið við íbúa, gefa þeim kost á að koma athugasemdum á framfæri og þreifa á skoðunum þeirra. Í slíkum ferlum er gjarnan lögð áhersla á að þeir séu formfastir og skýrir, að þátttakendum sé gert ljóst hver rammi ferlanna er og hvers er hægt að vænta af þeim. Byggt er á þátttökustiganum svonefnda, þar sem upplýsingagjöf er í neðsta þrepi og bein þátttaka almennings í ákvarðanatöku er í efsta þrepi.

Út frá reynslunni er þetta talið nauðsynlegt til að forðast að skapa rangar væntingar og leiðast út í samráð samráðsins vegna, sem missir marks vegna þess að það er ekki nýtt með formlegum hætti. Á Íslandi er gjarnan talað um *sýndarsamráð* í slíku samhengi. Íslenskur almenningur er upp til hópa vel vakandi fyrir veikleikum af þessu tagi og gerir ríkar kröfur um skýr ferli og „alvöru“ samráð, þar sem upp er gefið fyrirfram hvers má vænta af því.

Einnig virðist það algengt áskorunarefni hjá sveitarfélögum í Svíþjóð að ná til sem breiðs hóps fólks og leiða fram mismunandi skoðanir. Mikið er rætt um að hefðbundnir opnir íbúafundir, þar sem allir sem geta og vilja mæta til að hlýða á erindi og láta í sér heyra, missi gjarnan marks þar sem það sé eingöngu afmarkaður hópur fólks sem mætir á slíka fundi og tjáir sig. Þannig gefi slíkir fundir ekki endilega rétta eða gagnlega mynd af skoðunum íbúa. Gjarnan er leitast við að vega upp á móti þessum skekkjum með því að ná markvisst til fólksins sem ekki mætir á fundi, t.d. með því að fara út á götu eða banka á dyr og spyrja fólk beint út um skoðanir þess. Jafnframt er í þessu samhengi horft til rafrænna samráðsferla sem geta hentað sumum betur en fundir í „kjötheimum“. Þarna er hugað sérstaklega að hópum eins og ungu fólki og innflytjendum.

Sænsk sveitarfélög notast við og þróa jafnvel sjálf ýmis tól sem gagnast til íbúasamráðs og deila jafnvel sín á milli. SALAR heldur utan um slík tól á síðunni <http://www.dialogguiden.se/> en þau má nýta til að meðal annars veita íbúum tillögurétt í gegnum rafrænar íbúagáttir og veita þeim aðkomu að afmörkuðum verkefnum á borð við útteilingu fjármuna til framkvæmda og hönnun á framkvæmdum. Slíkar tilraunir eru að mörgu leyti sambærilegar við þær sem gerðar hafa verið í íslenskum sveitarfélögum og má þar sér í lagi nefna Betri Reykjavík (<https://betrireykjavik.is/>), sem býður upp á tillögurétt sem og aðkomu íbúa að potti sem er afmarkaður til framkvæmda í hverfum borgarinnar sem íbúar leggja sjálfir fram hugmyndir að, og kjósa síðan um. Í Kópavogi hefur á þessu ári verið tekin upp rafræna íbúagáttin *Okkar Kópavogur* (<http://www.kopavogur.is/okkarkopavogur/>), sem keyrir á sama kerfi og Betri Reykjavík, og hefur söfnun hugmynda og kosninga um þær nú þegar farið fram þar.

Í stuttu máli má segja að íslensk sveitarfélög séu að mörgu leyti að prófa sig áfram með svipaða hluti og aðferðafræði og þau sænsku, en að hin sænsku séu skipulagðari og agaðri og séu búin að koma sér upp formfastari ferlum, bæði sitt í hvoru lagi og í gegnum samstarfsvettvang sinn, SALAR. Margt má læra af því hvernig stefnumótun og ferlar hafa verið samræmd milli sveitarfélaga með öguðum hætti

Í Svíþjóð, í gegnum módel á borð við þáttökustigann. Slíkt er mjög mikilvægt til að tryggja markvisst samráð sem þjónar bæði þörfum kerfisins og almennings. Lykilatriði er síðan hugarfarið, að gengið sé út frá því strax í upphafi að samráð geti haft og eigi að hafa raunveruleg áhrif á ákvarðanatökuna.